

6360 Sayılı Kanun'un İlk On Yılı: Ordu Büyükşehir Belediyesi¹

The First Decade of Law No. 6360: The Case of Ordu Metropolitan Municipality

Erol Uğraş Öçal, Dr., Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı, Erzincan/Türkiye. Eposta: erolugrasocal@gmail.com, ORCID: 0000-0002-0801-5018

Öz

Türkiye'nin, 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir kentlerindeki uygulamayla tanıştığı büyükşehir belediyesi sistemi kırk yıllık bir yönetsel deneyimi geride bırakmıştır. Bu süreçte, bir yandan büyükşehir belediyesi sayısı artarken bir yandan da bu belediyelerin yetki ve sorumluluklarında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Ancak bu değişiklikler içerisinde en önemlisi, kente özgü bir yönetsel birim olan belediyenin bu özelliğinin dışına çıktığı 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun ile hayata geçirilmiştir. 2014 yerel seçimleriyle uygulamaya konulan bu yeni büyükşehir belediyesi modelinde belediye sınırları il mülki sınırlarıyla eşitlenmiştir. Bu, basit bir sınır değişikliği değildir. Büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırı olmasıyla birlikte, mülki idare-yerel yönetim ilişkileri, yerel yönetim birimleri arası ilişkiler, kent-kır dengesi, il ölçeğinde belediye örgütlenmesi ve yerel seçim sistemi gibi yönetsel, ekonomik ve siyasal boyutları olan bir dizi değişimle karşı karşıya kalınmıştır. Bu çalışma, 2014-2024 yılları arasını kapsayan, yeni büyükşehir belediye sisteminin ilk on yılını Ordu Büyükşehir Belediyesi üzerinden incelemektedir. Çalışmanın temel iddiası, 6360 sayılı Kanun ile ortaya konan yeni büyükşehir belediye sisteminin, "büyük" şehirlerin ihtiyaçlarını göz önüne alan bir yönetim birimini gözetmenin ötesinde, ekonomik, yönetsel ve siyasal birtakım beklentilere cevap vermek üzere tasarlandığıdır. Ordu özelindeki inceleme bu beklentilerin ne ölçüde karşılandığını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda yürütülen araştırmada, literatür taraması ve doküman incelemesine dayalı nitel bir yöntem izlenmiştir.

Anahtar sözcükler: Yerel Yönetim, Büyükşehir Belediyesi, 6360 sayılı Kanun, Ordu, Ordu Büyükşehir Belediyesi

ABSTRACT

The metropolitan municipality system, which Türkiye first encountered in 1984 through its implementation in İstanbul, Ankara, and İzmir, has now completed forty years of administrative experience. During this period, while the number of metropolitan municipalities increased, significant changes also occurred in their powers and responsibilities. However, the most critical turning point among these changes was introduced by Law No. 6360 of 2012, which transformed the municipality -an administrative unit specific to urban areas- beyond its original character. Under this new metropolitan municipality model, implemented following the 2014 local elections, municipal boundaries were aligned with provincial administrative boundaries. This transformation represents not merely a change in territorial limits but encompasses a series of administrative, economic, and political shifts, including those related to state-local government relations, inter-local government interactions, the urban-rural balance, and the local electoral system. This study examines the first decade (2014-2024) of the new metropolitan municipality system through the case of Ordu Metropolitan Municipality. The main argument of the study is that the new system introduced by Law No. 6360 was designed not only to address the administrative needs of metropolitan areas but also to respond to various economic, administrative, and political expectations. The analysis of the Ordu case aims to reveal the extent to which these expectations have been met. In pursuit of this objective, the study adopted a qualitative approach grounded in a literature review and document analysis.

Keywords: Local Government, Metropolitan Municipality, Law No. 6360, Ordu, Ordu Metropolitan Municipality

¹ Bu makale, yazarın 2016 yılında yayımladığı "Mülki Sınırlarda Büyükşehir Belediye Örgütlenmesi: Ordu Büyükşehir Belediyesi Örneği" başlıklı yüksek lisans tezinden, veriler güncellenerek üretilmiştir.

GİRİŞ

Kent, binlerce yıllık bir geçmişe sahip olsa da dünya tarihinde kentte yaşayan nüfusun kırdaki yaşayan nüfusun üzerinde seyrettiği bir zaman kayıtlara geçmemiştir. Ta ki 21. yüzyılın başına kadar. Yaşamakta olduğumuz yüzyıl, imparatorluk ve ulus-devlet yüzyıllarından sonra kentler yüzyılı olarak anılmaktadır. 21. yüzyıl için yapılan bu niteleme, hem kent nüfusunun kır nüfusunu geçmesinden kaynaklanmaktadır hem de kentlerin ekonomik, politik ve toplumsal öneminin giderek artmasıyla yakından ilişkilidir. Metropol kentler ise çok daha özel bir ilgiyle karşılanmaktadır. Bunun sebebi, metropollerin sadece kendi içindeki ve çevrelerindeki karmaşılaşmış toplumsal ilişkilerde değil; uluslararası rekabette taşıdıkları özgül ağırlıkta yatmaktadır. Metropoller, ev sahipliği yaptıkları nüfus (işgücü), merkezi oldukları para (sermaye) ve pazarı oldukları ticaret (mallar) ile küresel rekabetin tüm taşıyıcı unsurlarını bünyelerinde barındırmaktadırlar. Bu özellikleri nedeniyle, özellikle küreselciliğin ve neoliberalizmin yükselişe geçtiği 1980'li yıllar itibarıyla metropollerin/büyük kentlerin yönetimi her zaman gündemde olan bir konu olmuştur. Bu durum, söz konusu örnek Türkiye olduğunda da değişmemektedir. 1970'li yıllarda başlayan bir dizi çaba olmakla birlikte, büyük kentlerin yönetimine ilişkin esas gündem 12 Eylül 1980 askeri müdahalesini izleyen günlerde gelişmeye başlamıştır.

1980'in Aralık ayında yayımlanan Millî Güvenlik Konseyi (MGK) kararı ile büyük yerleşim yerleri için bir takım yönetsel önlemler alınmıştır. 1982 Anayasası'nda ise büyükşehir belediyesi kurulmasına dayanak olacak bir maddeye yer verilmiş, 1984'te ise 3030 sayılı Kanun ile ilk büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Kırk yılı geride bırakan büyükşehir belediyesi sistemi hem nicelik hem nitelik olarak önemli bir gelişim seyri izlemiştir. 1984 yılında bu yana büyükşehir belediyeleri hem sayıca artmış hem de bu belediyelerin yetki ve sorumluluk alanları genişlemiştir. Büyükşehir belediyesi mevzuatında sıklıkla değişiklikler yapılmış olsa da bunlar içinde 2004 tarihinde yeni bir büyükşehir belediyesi kanunun çıkarılması, 2008 yılında belediye sınırları başta olmak üzere yapılan birtakım düzenlemeler ve 2012 tarihli yeni bir büyükşehir belediyesi modeli ön gören düzenleme en önemlileridir. 2012 tarihli değişiklik, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il sınırlarına genişletmesi nedeniyle yönetsel, siyasal ve ekonomik pek çok boyutta en derin etkiyi bırakan düzenleme olmuştur. Bu çalışmada bu etkiler Ordu Büyükşehir Belediyesi (OBB) üzerinden incelenecektir.

Çok boyutlu etkisi nedeniyle, Kanun tasarısının 2012 yılında gündeme geldiği ilk günden itibaren hayli hararetli bir tartışma ortamı gelişmiştir. Bu tartışmalar siyasette olduğu kadar akademik kamuoyunda da kendine yer açmış, tasarı kanunlaştıktan ve 2014 yılında uygulamaya girdikten sonra da artarak devam etmiştir. Bu ilginin değişimini lisansüstü tezlerden takip etmek mümkündür. Ulusal Tez Merkezinde "6360 sayılı" anahtar sözcük öbeğiyle yapılan bir taramada, 92 teze ulaşılmaktadır. Bu tezlerden ilki 2014 yılında hazırlanmıştır. 2014 yılında yalnız 1 lisansüstü tez yayımlanırken bu sayı her yıl giderek artmıştır. 2019 yılında 27 lisansüstü tez ile yayımlanmış tez grafiği tepe noktasına ulaşmıştır. Kanun'un uygulamaya konmasından sonraki ilk yerel seçim dönemini kapsayan beş yıllık süreçteki ilgi 2019 yerel seçimi sonrasındaki ikinci dönemde devam etmemiştir. 2019 sonrasında konuya olan ilginin azaldığını hazırlanan tez sayısında da görmek mümkündür. 2025 yılında 6360 sayılı Kanunu konu eden tez sayısı neredeyse başladığı noktaya dönmüş ve yalnız 2 tez yayımlanmıştır.

Buna ek olarak, bu çalışmanın odak noktası olan Ordu Büyükşehir Belediyesini lisansüstü tez konusu olarak belirleyen 6 teze erişilmektedir. Bu tezlerin tartışmaya açtıkları konular ise OBB örneğinde, çalışma ilişkileri, ilçe ve kırsal alan ilişkileri, kurumsal imaj ve mülki sınırlarda büyükşehir belediye örgütlenmesidir. Lisansüstü tezlerin yanı sıra OBB özelinde yürütülmüş akademik çalışmalar da mevcuttur. Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulması süreci (Atabeyoğlu, 2014); büyükşehir ölçeğinde altyapı hizmetlerinin koordinasyonunda Ordu örneği (Özdemir vd., 2016); yeni büyükşehir belediyesi modelinin bütçe üzerindeki etkileri (Usta, 2021); OBB'nin sunmakta olduğu spor hizmetleri (İslam, 2022); OBB'nin zabıta hizmetleri (Usta, 2023) incelemeye konu edilmiştir. 6360 sayılı Kanun'un uygulamadaki ilk on yılının muhakemesine ilişkin akademik kaynaklar da literatürde yerini almaya başlamıştır (Günel ve Ağın, 2023).

Bunlar içinde, Ordu Büyükşehir Belediyesi de dahil olmak üzere (Buckley, 2024) otuz büyükşehir belediyesini ayrı ayrı inceleme konusu edinen “6360 Sayılı Yasanın Büyükşehirlerde 10 Yıllık Uygulama Deneyimi” başlıklı kitap en kapsamlısıdır (Mengi ve Özgül, 2024).

Bu çalışmanın temel iddiası, 6360 sayılı Kanun ile ortaya konan yeni büyükşehir belediye sisteminin, “büyük” şehirlerin ihtiyaçlarını göz önüne alan bir yönetim birimini gözetmenin ötesinde, ekonomik, yönetsel ve siyasal birtakım beklentilere cevap vermek üzere tasarlandığıdır. Bu iddiayı sorgulamak için doğru bir örnek vaka seçmek gereklidir. Bu nedenle, Kanun uygulamaya konduğunda büyükşehir belediyesi kurulma yeterliğini göstermeyen tek il olan, dolayısıyla aslında “büyük” şehir olmayan Ordu ili örneklem olarak seçilmiştir. Kanun’un gündeme geldiği günlerde ve gerekçesinde ileri sürülen bir takım gerekçe ve beklentilerin ne ölçüde gerçekleştiği ise Ordu Büyükşehir Belediyesinin on yıllık deneyimine bakılarak incelenmiştir. Bu inceleme, OBB başta olmak üzere örgütsel doküman incelemesi, resmi veri analizi ve literatür taraması sonucu elde edilen verilerin nitel analizi ile yürütülmüştür. Elde edilen bulgular, gerçekleşen verilerin beklentileri karşılamadığı yönünde olmuştur.

1. 6360 SAYILI KANUN SONRASI YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MODELİNİN GETİRDİKLERİ

Büyük yerleşim yerlerinin yönetimi, Türk kamu yönetim sistemi içinde, özellikle kentsel nüfusun artışıyla beraber kamuoyunun gündemini işgal eden bir konu olmuştur. Özellikle 1970’li yıllar itibarıyla hem kentli nüfustaki artış hem de kentli nüfusun siyasal talepleri belediye başkanlığı başta olmak üzere yerel yönetim konusunu giderek önemli kılmıştır. Bu artan önem, yeni yönetsel pratiklere yönelik arayışlarını da beraberinde getirmiştir. Örneğin, 1970’li yıllarda büyük yerleşim yerlerini ifade eden metropoliten alanların yönetimine ilişkin hizmet birlikleri kurulması yönünde girişimler ve kanun tasarıları gündeme gelmiştir (Mengi ve Özgül: 3). Ancak bu girişimler çoğu zaman uygulamaya konamamış veya uzun erimli olmamıştır. Büyük yerleşim yerlerine özgü yönetim modellerinin gelişimi ancak 1980 sonrasında sistematik bir uygulamaya dönüşebilmiştir.

12 Eylül 1980 askeri müdahalesinin hemen ardından, aralık ayında Millî Güvenlik Konseyinin (MGK) 34 sayılı Karar’ında “ülkemizde hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaşım gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülmesinde ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır” denilerek özel bir uygulamaya olan ihtiyaç belirtilmiştir (RG). MGK, bu ihtiyaca yönelik çözümü “büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin sıkıyönetim komutanlıklarının koordinesinde ve onların emrecekleri şekilde ana belediyelere bağlanmasında (...)”bulunmuştur (RG). 1982 yılında kabul edilen yeni Anayasa’da ise ilk kez “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin” kanunla getirilebileceğini yönünde düzenleme yapılmıştır. Anayasa’nın vermiş olduğu bu yetkiyle 1984 yılında 195 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” çıkarılmış, KHK aynı yıl 3030 sayısını alarak kanunlaştırılmıştır.

Türk kamu yönetimi sistemi, büyükşehir belediyesi modeliyle 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile tanışmıştır. İlk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir kentlerinde kurulan üç büyükşehir belediyesine yıllar içerisinde yenileri eklenmiştir. Uygulamaya konulduğundan bu yana geçen 40 yıllık süreçte büyükşehir belediyelerinin kuruluşunda üç dalga olduğu görülmektedir. Birinci dalgada 1984-1988 yılları arasında kurulan 8 büyükşehir belediyesi, ikinci dalgada 1993 yılında kurulan 7 büyükşehir belediyesi ve üçüncü dalgada 2012 yılında kurulan 14 büyükşehir belediyesi bulunmaktadır (Mengi ve Özgül, 2024: 6). Bunlara ek olarak, 1999 Marmara Depremi sonrasında 2000 yılında kurulan Sakarya Büyükşehir Belediyesi bulunmaktadır. Uygulamaya konulduğu tarihten itibaren büyükşehir belediyelerinin yalnız sayıları artmamış, aynı zamanda büyükşehir belediyesi mevzuatında da pek çok düzenleme yapılmıştır. Bunlardan en önemlilerinden biri 2004 yılında yürürlüğe giren ve 3030 sayılı Kanun’u yürürlükten kaldıran 5216 sayılı

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur. 2008 yılında çıkarılan ve kamuoyunda “pergel düzenlemesi” olarak bilinen kanun değişikliği de büyükşehir belediyelerinin sınırlarına ilişkin düzenlemeleriyle önemlidir (Zengin, 2014: 100). Ama büyükşehir belediyesi modelinde esas köklü değişim 2012 yılında çıkarılan ve uygulamaya 2014 yerel seçimleri sonrasında konulan 6360 sayılı Kanun ile yapılmıştır.

Peki 6360 sayılı Kanun'u bu denli önemli kılan nedir? 6360 sayılı Kanun'un en önemli değişikliği büyükşehir belediyelerinin sınırlarına ilişkindir. Bu değişiklik, büyükşehir belediyelerinin yetki-sorumluluk alanında sadece bir fiziki coğrafya değişikliği değil; etkisi itibarıyla yönetsel, siyasal, ekonomik ve mali sonuçlar doğuran bir değişikliktir. Söz konusu Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıyla eşitlenmiştir. Böylece, Türkiye'nin yönetsel sisteminde ilk kez belediye örgütlenmesi kentsel alanın dışını da kapsayan bir sınıra ulaşmıştır. Bu sınır değişikliğinin yönetsel sonuçlarından biri, büyükşehir belediyesi kurulması şartına ilişkindir. Daha öncesinde belediye nüfusunun 750.000 olması şartı, 6360 ile birlikte il nüfusunun 750.000 olması şeklinde değişmiştir (Zengin, 2014: 103). Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki sınırlar olarak belirlenmesinin ikinci yönetsel sonucu, büyükşehir belediyesi kurulan illerde var olan il özel idaresi, köy ve belde belediyesi olmak üzere üç yerel yönetim türüne ait birimlerin kapatılması olmuştur. Kanun'un yürürlüğe girmesiyle beraber 30 il özel idaresinin, 1.076 belde belediyesinin ve 16.500 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Zengin, 2014: 103). Böylece büyükşehir belediyesi kurulan illerde yerel yönetim sistemi, büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi olmak üzere iki kademeli bir yapıya dönüşmüştür.

Kanun'da büyükşehir belediyelerine ilişkin ön görülen sınır düzenlemesinin ve bazı yerel yönetim türlerinin bu illerde kaldırılmasının Anayasa'ya uygunluğu ise tartışmalıdır. Kemal Gözler, Kanun'un Anayasa'ya uygunluğunu tartışmaya açtığı yazısında, Anayasa'nın “özel yönetim biçimleri” kurulasını “büyük iller” için değil “büyük yerleşim yerleri” için öngördüğünü belirtmektedir (Gözler, 2013: 37). Buna göre, iller bir yerleşim yeri olmadığına göre il ölçeğinde bir özel yönetim birimi kurulması Anayasa'ya uygun değildir. Buna karşılık, 2004 yılında yürürlüğe giren mevcut Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na ve 6360 sayılı Kanun'a da rengini veren görüş büyükşehirlerin tek bir merkez olarak değerlendirilemeyeceğini, onların merkez ve ona bağlı uydu merkezlerden oluşan bir havzayı kapsadığını görüşüdür (Zengin, 2014: 96). 6360 sayılı Kanun'a göre bu havza tüm il sınıdır.

Kanun'un tartışmalı diğer bir noktası Anayasa'nın 127. maddesine ilişkindir. Anayasa'nın 127. maddesinde mahalli idare birimleri il, belediye ve köy olmak üzere üç tür olarak belirlenmiştir. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan 30 ilde, 127. maddede belirtilen il düzeyinde yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır (Gözler, 2013: 40-44). Böylece 30 ilde Anayasa'nın öngördüğü üçlü yerel yönetim yapısının dışına çıkmış ve bu illerde sadece belediye yerel yönetim birimleri kalmıştır. Gözler, Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen üçlü çerçevede bir değişim yapılmadan bu içerikte bir yerel yönetim reformu yapılmasının mümkün olmadığı görüşündedir (Gözler, 2013: 37).

Kamuoyunda gündeme gelen Anayasa'ya aykırılık itirazına ve uygulamada doğacak muhtemel sorunlara işaret eden eleştirilere karşılık kanun tasarısı 2012 yılında TBMM'de kabul edilerek kanunlaşmıştır. Kabulü ile 6360 sayısını alan Kanun'un genel gerekçesine bakıldığında küreselleşmeye ve neoliberal politikaların kavram setlerine yapılan vurgu dikkati çekmektedir (TBMM, 2012). Gerekçede, “küreselleşme ile yönetim paradigması değişmektedir” denildikten sonra bu değişimin birtakım kavramları öne çıkardığı belirtilmiştir (TBMM, 2012). Gerekçede öne çıkan ilke ve değerler, “etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilir, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel” şeklinde sıralanmıştır. Bu ilke ve değerlerle amaçlanan ise “hizmet kalitesini artırmak ve vatandaş katılımını güçlendirmek” olduğu belirtilmiştir (TBMM, 2012). Mevcut yerel yönetim sistemindeki parçalı yapının ve küçük yerel yönetim birimlerinin kapasite yetersizliğinin bu ilkelerin uygulanmasına ve hedeflerin gerçekleştirilmesine engel olduğu ileri sürülmüştür. Küçük yerel yönetim birimlerinin küçük ölçekte planlar yapabildikleri ancak bunların makro politikalara

dönüşemediği; sayıca fazla yerel yönetim birimleri arasında yetki ve sorumluluk paylaşımı sorunu olduğu; bunun planlama ve koordinasyon sorunları doğurduğu; ölçek ekonomisinden yararlanılamadığı ve kapasite yetersizliği nedeniyle sorunların çözülemediği belirtilmiştir (TBMM, 2012).

1980’de büyükşehir belediyelerine giden yolun başlangıç metinlerinden biri olarak görebileceğimiz MGK’nın 34 sayılı Karar’ında belirtilen gerekçelere ve 2012’de çıkarılan 6360 sayılı Kanun’un gerekçesine bakıldığında büyükşehir anlayışındaki değişim görülebilmektedir. 34 sayılı Karar’da sunulan gerekçeler, altyapı ve imar sorunlarına ve mevcut yapının bu sorunlara çözümde yetersiz kaldığına yoğunlaşmaktadır. 6360 sayılı Kanun’un gerekçesinde ise kentin yönetimindeki teknik sorunlardan çok bir yönetim paradigması değişiminden söz edilmektedir. Bu paradigma değişimi ise kenti rekabet edebilirlik, hesapverebilirlik, etkililik, etkinlik gibi ekonomi temelli kavramlar ekseninde düşünmeyi içermektedir.

Kanun gerekçesinde sıralanan sorunlara ve amaçlara yönelik geliştirilen çözüm ise küçük ölçekteki yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanlarının il sınırları olarak belirlenmesi olmuştur. Bu temel değişiklik beraberinde siyasal, yönetsel ve ekonomik pek çok sonucu doğuran bir dizi değişikliği de beraberinde getirmiştir. Örneğin, büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırlarına genişletilmesinin siyasal etkisi kaçınılmaz şekilde seçim çevresinin değişmesi olmuştur. 6360 sayılı Kanun ile birlikte il seçmelerinin tamamı, ilçe belediye başkanlığı, ilçe belediyesi meclis üyeliği ve büyükşehir belediye başkanlığı olmak üzere üç farklı oy kullanmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi üyeleri ise ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclislerinden seçilen temsilcilerle oluşmaktadır. Seçim çevresinde yaşanan değişim, kırsal alandan gelen oylar ile seçim sonuçlarının iktidar partisi lehine değişebileceği yorumlarını doğurmuştur. İkinci tartışmalı nokta ise büyükşehir belediye meclisinde partilerin temsil oranındaki dengesizliğe ilişkindir.

İl sınırlarında büyükşehir belediye örgütlenmesinin en önemli sonuçlardan bir diğeri yönetseldir. Daha öncesinde kentsel alanın yönetimine ilişkin tecrübesi bulunan bir yerel yönetim biriminin mülki sınırlarda nasıl bir örgütlenme modeli geliştireceği kanunun uygulamaya girmesiyle karşı karşıya kalınan sorunlardan biri olmuştur. Büyükşehir belediyeleri, hem üstlendikleri yeni yetki ve sorumluluklar hem de sorumluluk alanlarına giren yeni coğrafya için yeni örgütlenme pratikleri geliştirmişlerdir.

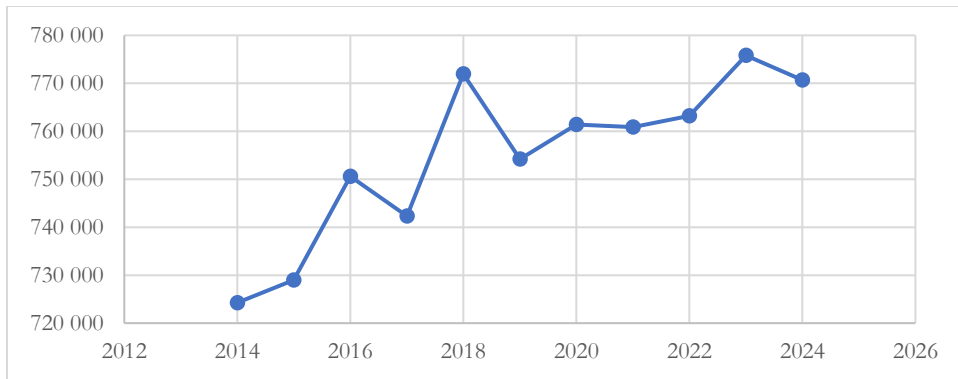
İl sınırlarında büyükşehir belediye örgütlenmesinin ekonomik ve mali sonuçları da olmuştur. Bu sonuçlardan en tartışılabilirleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki bütçe paylaşımıdır. Buna ek olarak, Kanun’un çıkarıldığı dönemde yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılmasının bütçenin daha etkin kullanılacağı yönünde de bir öngörü bulunmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin bütçe verilerindeki dağınıklık ve bu verilerin standartlaştırılarak analiz edilmesindeki zorluklar nedeniyle bu çalışmanın dışında tutulmuştur. Ancak özellikle maliye gibi alanlarla yapılacak işbirlikleri ile büyükşehir belediye bütçelerine ilişkin özel çalışmaların yapılması gerekliliği literatürde tamamlanması gereken bir eksiklik olarak durmaktadır. Buna ek olarak, yetki ve sorumluluk alanı hem coğrafya hem de hizmet alanı anlamında artırılan büyükşehir belediyelerinin bulundukları illerde sosyo-ekonomik düzeyde bir iyileştirme yaratacağı da öngörülmüştür. Ancak bu öngörünün de uygulamadaki sonuçları tartışmalıdır.

2. ORDU BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN İLK ON YILI

Yukarıda da değinildiği üzere, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi sisteminde yapılan değişikliğin siyasal, yönetsel ve ekonomik sonuçları olmuştur. Bu sonuçları diğer büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi Ordu Büyükşehir Belediyesinin on yıllık tecrübesinde de izlemek mümkündür. Bu inceleme için Ordu Büyükşehir Belediyesinin seçilmesinin önemli bir nedeni vardır. Bu neden, Kanun yürürlüğe girdiğinde Ordu’nun büyükşehir belediyesi olma yeterliğini sağlayamayan tek büyükşehir belediyesi olmasıdır. 2012 yılında Kanun çıkarılırken il nüfusu 750.000 üzerinde olan 29 il bulunurken bunların tamamında büyükşehir

belediyesi kurulmuştur. Kanun'un TBMM'den geçtiği dönemlerde il nüfusu 750.000'e oldukça yakın olan birkaç il olmakla birlikte bunlar arasında Ordu ili 741.371'lik nüfusu ile sınıra en yakın olanıdır (TÜİK). Kanun'un Meclis'ten geçmesinden yalnız üç ay sonra Ordu il nüfusu 750.000 üzerine çıkmış ve bu nedenle 6360 sayılı Kanun'a yapılan bir ek ile Ordu ilinde de büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Ordu il nüfustaki bu kısa dönemde gözlemlenen artış elbette ki organik değildir. Uzun yıllardır göç veren ve nüfus artış oranı eksi değerlerde seyreden ilin bu kısa dönemde yaşadığı % 30'luk artış dış müdahale ile olabilmıştır. Bu durum, büyükşehir belediyesi kurulması için gerekli olan nüfus şartını sağlayabilmek için Ordu dışında yaşayan Orduluların nüfus kayıtlarını taşınması yönünde bir çabanın ürünüdür. Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulması için hazırlana kanun tasarısının mecliste görüşülmesi sırasında, Ordu milletvekili İdris Yıldız bu durumu, "(...) İstanbul'da yaşayan Ordulu arkadaşlarımızı Ordu'ya katkı koymasına adına Ordu'ya davet ettik; onlar da özverili olarak çalıştılar. Önce 2012 yılı sonuna kadar 741 bine ulaştık ama yetmedi, ondan sonra bir hışımla beldeleri ilçe yapacağız diyerek ciddi bir hummalı çalışma sonucunda 772 bin nüfusuna ulaştık (...)" sözleriyle açıklamaktadır (TBMM, 2013: 91). Yıldız'ın ifadeleri, büyükşehir belediyesi kurulması için gerekli nüfus şartının müdahale ile sağlanabildiğinin en açık ifadesidir. Nüfus kayıtlarının taşınması sırasında Ordu halkına verilen vaatler ise tartışmalıdır. Nüfus kayıtlarının Ordu'ya taşınması büyükşehir belediyesi kurulmasında etkili olsa da belde belediyelerinin ilçe olması vaadi yerine getirilemediği gibi Ordu il sınırlarındaki tüm belde belediyeleri mahalleye dönüştürülmüştür.

2013 yılında Ordu il nüfusu 750.000 üzerine çıkmış olsa da 6360 sayılı Kanun'un uygulamaya konduğu ve Ordu Büyükşehir Belediyesinin faaliyete başladığı 2014 yılında 730.000'in altına düşmüştür. Bu veriye göre, 2014 yılında büyükşehir belediyesi kurulma yeterliğini sağlamayan tek il Ordu'dur. Bu özellik takip eden yıllarda da devam etmiştir. Ordu ili, on yıllık büyükşehir belediyesi döneminin üç yılında nüfus ölçütünü sağlayamamıştır. Grafik-1'de, on yıllık zaman diliminde Ordu ilinin nüfus değişimi görülmektedir. Grafikte de görüldüğü üzere, on yıllık zaman diliminde Ordu ili nüfusu istikrarsız bir seyir izlemiştir.



Grafik-1: 2014-2024 Yılları Arasında Ordu İli Nüfus Değişimi

Ordu il nüfusu, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi olmanın en önemli ölçütü olan nüfus ölçütünü sağlamada sınır hattında geziniyor olsa da on yıllık bir büyükşehir belediyesi deneyimine de sahiptir. Büyükşehir belediyesi olma yeterliğini sağlayamayan, diğer bir deyişle, büyükşehir olmayan bir büyükşehir belediyesinin on yıllık deneyimi, diğer 29 büyükşehir belediyesine göre daha dikkat çekicidir. Kanun gerekçesinden bahsedilirken vurgulandığı gibi, 6360 sayılı Kanun'un tek gerekçesi, büyük yerleşim yerlerinde yaşanan belediyeçilik sorunlarına çözüm bulmak değildir. Daha geniş bir yönetim paradigması değişimiyle bağlantılıdır. Bu paradigma değişimi, siyasal ve ekonomik amaç ve beklentilerle de birleşmektedir. Bu nedenle, 6360 sayılı Kanun'un uygulamasını, büyük şehir olmayan bir büyükşehir belediyesinde incelemek önem kazanmaktadır. Bu inceleme, "büyük şehir" olmadan "büyükşehir" belediyesi olan Ordu ilindeki on

yıllık serüvenin yönetsel, siyasal ve ekonomik boyutlarına bakılarak yürütülmüştür. Mülki sınırlarda büyükşehir belediyesi örgütlenmesinin nasıl kurgulandığı, seçim çevresinin değişimi ile seçim sonuçlarının nasıl etkilendiği ve Kanun gerekçesinin beklentileri arasında yer alan ekonomik gelişmenin nasıl seyrettiğine bakmak bu deneyimi anlamayı kolaylaştıracaktır.

2.1. Yönetim ve Örgütlenme

6360 sayılı Kanun'un uygulamaya girdiği 2014 sonrasında ortaya çıkan yönetsel sonuçları iki şekilde incelemek mümkündür. Bunlardan ilki, Kanun ile birlikte uygulamaya konan yeni büyükşehir belediyesi modelinde mevcut yerel yönetim sisteminin ve yönetsel birimlerin yaşadığı değişimlerdir. İkincisi ise yeni kurulan büyükşehir belediyesinin mülki sınırlarda nasıl bir örgütlenme pratiği geliştirdiğinin incelenmesidir.

2000'li yıllar itibarıyla çeşitli dönemlerde gündeme gelen yerel yönetim reformlarının ortak noktalarından biri, yerel yönetim birimlerinin sayılarını azaltmak ve yetki alanlarını hem coğrafi hem hizmet boyutuyla genişletmektir. 2000'li yıllarda, küçük yerel yönetim birimlerinin sayısının istikrarlı bir şekilde azaltıldığı görülmektedir. Daha büyük yerel yönetim birimlerinin ise hem sayısı artırılmış hem de yetki alanları genişletilmiştir. Bu yöndeki iradenin belki de en radikal şekilde uygulamaya konduğu tarih 6360 sayılı Kanun'un çıkarıldığı 2012 yılı olmuştur. Bu tarih itibarıyla, büyükşehir belediyesi sayısı 16'dan 30'a; büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a yükselmiştir. İl özel idaresi sayısı 81'den 51'e; belde belediyesi sayısı 1.977'den 397'ye; köy tüzel kişiliği sayısı 34.283'ten 18.143'e düşürülmüştür (MİGM). Yüzdesel ifadesiyle, 2015 yılında Türkiye nüfusunun % 77,18'i büyükşehir belediyesi sınırları içinde yaşamaya başlamış, Türkiye yüzölçümünün % 51'i büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı içine dahil edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 25).

Türkiye genelindeki bu eğilimi Ordu özelinde de gözlemlemek mümkündür. 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle beraber Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulurken, Ordu İl Özel İdaresi ve Ordu Belediyesi kapatılmıştır. Bunlara ek olarak, Ordu il sınırları içerisinde var olan 53 belde belediyesinin ve 479 köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır (Öçal, 2016: 149). Bunlara karşılık daha önce Merkez ilçe adıyla anılan ilçenin adı Altınordu olarak değiştirilmiş ve Altınordu Belediyesi kurulmuştur. Ayrıca Valilik bünyesinde bir de Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur. Kuruluşu itibarıyla bakıldığında YİKOB, merkezi yönetimle yerel yönetim arasında bir köprü görüntüsü sunmaktadır.

Literatürde YİKOB'un, kaldırılan il özel idarelerinin yerine kurulduğu yönünde bir değerlendirme vardır (Genç ve Aygül, 2022: 11). 6360 sayılı Kanun'da YİKOB, ilerdeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinde koordinasyonu sağlama, rehberlik etme ve denetleme gibi görevlere sahip bir yapı olarak planlanmıştır. Bu yapıyla YİKOB literatürde il özel idarelerinden doğan boşluğu dolduracak, onların görev ve yetkilerinin güncellendiği ve bu sayede yeni büyükşehir belediyesi modeline uyumlu yerel nitelikte bir yönetim birimi olarak yorumlanmaktadır (Akman ve Kalander, 2018: 1026). Her ne kadar il özel idareleri yerel yönetim birimi olsalar da merkezi yönetimin taşradaki faaliyetlerinin yürütülmesinde de önemli role sahiptirler. Büyükşehir belediyesi olan otuz ilde, il özel idarelerinin yerel nitelikteki hizmetleri büyükşehir belediyelerine devredilmiş, merkezi yönetimle bağ kuran görevler için YİKOB kurulmuştur (Tosun ve Aslan, 2023: 717). Ancak uygulamasına bakıldığında YİKOB'un başta hukuki altyapı ve örgütlenme olmak üzere pek çok sorunu olduğu görülmektedir (Genç ve Aygül, 2022: 3).

Yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasında en önemli aşamalardan biri kapatılan birimlerin varlık ve borçlarının devir, tasfiye ve paylaştırılması süreci olmuştur. Bu süreçte, kapatılan il özel idarelerinin, belediyelerin ve köy tüzel kişiliklerinin varlık ve borçları büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri ve mülki idare arasında paylaştırılmıştır. Ordu ili özelinde bu paylaştırma sürecinin nasıl sonuçlandığına bakıldığında, sürecin sonunda en büyük payı, paylaşımına konu olan varlıkların % 60,29'unu alan OBB olduğu görülmektedir (Öçal, 2016: 161). Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve hizmette

halka yakınlık gibi ilkelerle gerekçelendirilen yeni modelde pek çok yerel yönetim biriminin hukuki varlığına son verilirken sahip oldukları varlıklar da yerelde yaratılan yeni bir merkeze, büyükşehir belediyesine devredilmiştir. Bu maddi sonucun gerekçe ile uyumluluğu tartışmalıdır. Kanun'un gerekçesinde yer alan “olabildiğince yerel” ifadesi de bu noktada sorgulanmaya açıktır. Olabildiğince yerel ifadesinin bir diğer karşılığı hizmette halka yakınlık ilkesidir. Ancak hizmeti sunabilecek halka en yakın yerel yönetim birimlerinin kapatılması gerçekten hizmeti halka yakınlaştırmakta mıdır? 6360 sayılı Kanunla birlikte köylerin ve belde belediyelerinin kapatılması ve ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluklarının bir bölümünün büyükşehir belediyelerine verilmesi özellikle kent merkezine uzak yerleşim yerlerinin hizmetlere erişimini zorlaştırdığı bir gerçektir. Bu durumun örneklerini Ordu ilinde bulabilmek mümkündür.

Örneğin, 6360 sayılı Kanun ile birlikte itfaiye hizmetleri büyükşehir belediyeleri çatısında toplanmış, devir tasfiye sürecinde ilçe ve belde belediyelerinin envanterindeki tüm araçlar ve personel büyükşehir belediyelerine devredilmiştir (Öçal, 2016: 178). İtfaiye gibi ivedilik gerektiren hizmetlerin merkezden yürütülmesi oldukça zordur. Önceki sistemde kapasite yetersizliği nedeniyle sık sık eleştirilere maruz kalan belde belediyeleri itfaiye araç ve personeline sahip olduklarından bölgelerindeki vakalara daha hızlı müdahale edebilme imkanları bulunmaktaydı. Ancak, 2014 sonrasında, tüm bu belediyeler sahip oldukları araç ve personelden mahrum kalmışlardır. Özellikle merkezden uzak kırsal yerleşimlerin bu tarz afet ve acil durumlar karşısındaki kırılganlıklarının daha da arttığı söylenebilir. İtfaiye araç, gereç ve personelden mahrum kalan belde belediyelerinde büyükşehir belediyesinin bulduğu çözüm ise hizmeti örgütlemek yerine itfaiyecilik eğitimi vermek olmuştur (Öçal, 2016: 180).

6360 sayılı Kanun'un yönetsel etkilerinden ikincisi mülki sınırlarda büyükşehir belediyesinin nasıl bir örgütlenme pratiği geliştirdiğidir. İl sınırlarında belediye örgütlenmesi Türk yönetsel sisteminde oldukça yeni bir olgudur. 2004 sonrasında yalnız İstanbul ve Kocaeli illerinde örneği görünen il sınırında büyükşehir belediyesi örgütlenmesi 2014 sonrasında otuz büyükşehirin tamamında uygulanmaya başlanmıştır. Bu yeni uygulamada, mülki sınırlarda, özellikle kırsal alanda bir örgütlenme standardı geliştiremediğinden hizmet sunumunda pek çok sorun yaşanmaktadır (Çapar ve Demir, 2017: 60). Hemen her büyükşehir belediyesi, kendi illerinin özgün koşullarının da getirileriyle, farklı bir deneyim geçirmiştir. Bu deneme-yanılma-öğrenme sürecinin sonlandığını da söyleyemeyiz. Ordu Büyükşehir Belediyesi de on yıllık deneyiminde mülki sınırlardaki örgütlenmesini sürekli olarak güncellemiştir.

Ordu'da büyükşehir belediyesinin örgütlenmesinde dikkati çeken hususların başında üç merkezli bir örgütlenme modelinin tercih edilmesi gelmektedir. Ordu ili, 234.000 nüfusu ile Altınordu, 134.000 nüfusu ile Ünye ve 128.000 nüfusu ile Fatsa olmak üzere, üçü de sahil yerleşimi olan üç büyük ilçeye sahiptir (Ordu Valiliği). Toplamda on dokuz ilçesi olan Ordu ilinin tüm ilçeleri ekonomik-sosyal ilişkiler bakımından bu üç ilçeden biri ile daha yakın ilişki içindedir. Bu demografik ve coğrafi koşulun neredeyse doğal bir sonucu olarak büyükşehir belediyesinin örgütlenmesi de Altınordu ve hinterlandı, Ünye ve hinterlandı, Fatsa ve hinterlandı şeklinde planlanmıştır. Bu planlamanın yalnız büyükşehir belediyesinde değil Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansında (DOKA) da benzer şekilde yapıldığı görülmektedir. Ordu Büyükşehir Belediyesinin organizasyon tercihi benzer şekilde DOKA'nın Ordu'ya ilişkin planlarında da Fatsa ve Ünye ilçelerinin ayrıca ele alındığı görülmektedir (DOKA).

OBB teşkilatlanmasında bu sosyal ve coğrafi yapının etkisini açıkça görmek mümkündür. OBB, bu yapıyı dikkate alınarak Ünye ve Fatsa ilçelerinde birer çalışma ofisi kurulmuştur (OBB). Buna benzer bir örgütlenme pratiğini su ve kanalizasyon hizmetlerinde görmek de mümkündür. Ordu Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi (OSKİ) merkezini Fatsa ilçesine taşımış, dört ilçede şube müdürlükleri kurmuş, diğer ilçelerde ise müdürlüklere bağlı şeflikler kurulmuştur. OSKİ'nin mülki sınırlarda örgütlenmesine bakıldığında, Altınordu, Fatsa ve Ünye ilçelerini merkez aldığı görülmektedir. Bunlara ek olarak iç kesimlerdeki üç ilçenin bağlı olduğu bir de Gököy ilçesinde müdürlük kurulmuştur (OSKİ, 2024: 149-150). OSKİ'nin merkezinin Fatsa ilçesine taşınmasının rasyonel nedenleri ise tartışmalıdır. Faaliyet Raporu'na

bakıldığında OSKİ'nin en yoğun faaliyet yürüttüğü ilçenin Altınordu olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin, içme suyu imalatında Altınordu ilçesi 43.293 metre ile ilk sırada yer alırken Fatsa 21.713 metre ile üçüncü sırada yer almaktadır (OSKİ, 2024: 149-150). Faaliyetlerin ve iş yükünün Altınordu'da yoğunlaşmasına karşılık İdare'nin merkezinin başka bir ilçeye taşınması ise tartışmalıdır.

OBB'nin il düzeyinde örgütlenmede kullandığı tekniklerden biri üç merkezli yapıdır. Hizmet alanının genişlemesinden kaynaklı sorunlar ise yeni daire başkanlıklarının kurulması ile çözümlenmeye çalışılmıştır. Ancak bu yöntemin pek istikrarlı olduğunu söylemek zordur. On yıl gibi kısasa sayılabilecek bir sürede dahi OBB örgütlenmesi sürekli bir değişim içinde olmuştur. OBB'nin son on yıldaki faaliyet raporlarından her yıl ve stratejik planlardan beşer yıllık dönemlerde OBB'nin örgütlenme yapısının nasıl değişim geçirdiğini takip etmek mümkündür. OBB, kuruluşundan bu yana geçen on yıllık süreçte üç stratejik plan kabul etmiştir. Üç planda yer verilen örgütlenme şemalarına bakıldığında OBB içindeki daire başkanlığı sayılarının giderek artış gösterdiği görülmektedir. 2015-2019 yıllarını kapsayan ilk Plan'da 11 daire başkanlığı, 2020-2024 yıllarını kapsayan ikinci Planda 19 daire başkanlığı ve 2025 yılında yeniden hazırlanan üçüncü Plan'a göre 21 daire başkanlığı bulunmaktadır (OBB, 2015, 2020, 2025). İlk plan dönemindeki örgütlenmenin kapatılan Ordu Belediyesinin örgütlenme şemasıyla benzerlik gösterdiği görülmektedir. Dikkat çeken bir ayrıntı, daire başkanlıkları arasında kentsel alan dışına yönelik hiçbir birimin bulunmamasıdır. İkinci Stratejik Plan'da "İlçe Hizmetleri ve Muhtarlık İşleri" ve "Tarım ve Hayvancılık Hizmetleri" olmak üzere kentsel alan dışında hizmet yürüten ve diğer yerel yönetim birimleriyle ilişkilere odaklanan iki daire başkanlığı kurulduğu anlaşılmaktadır. Buna ek olarak, 2015 tarihli Plan'da yer almayan turizm, gençlik, spor ve toplu taşıma gibi alanlarda da yeni daire başkanlıkları kurulmuştur. 2025 tarihli Stratejik Plan'da ise "Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığı" yer alırken ilçelere ilişkin ifade silinmiştir. Toplu taşıma ise Ulaşım Daire Başkanlığı altına alınmıştır. Bunlara ek olarak "Afet İşleri Daire Başkanlığı" ile "İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Daire Başkanlığı" kurulmuştur. Buna karşılık "Gençlik ve Spor Daire Başkanlığı" kapatılmıştır.

Üç stratejik plan üzerinden takip edilen örgütlenme değişiminde bir genişleme olduğunu görmek mümkündür. Ancak neyin nasıl örgütlendiği dönemselsel olarak farklılık göstermektedir. Büyükşehir belediyelerinin sorumluluğuna yeni giren alanlarda örgütlenme şemasının sürekli değiştiği tespit edilebilmektedir. Mülki sınırlarda belediyeciliğin nasıl yapılabileceği deneyiminin artmasıyla örgütlenme şemalarının da daha istikrarlı hâle gelebileceğini öngörmek mümkündür.

2.2. Siyasal Boyut

Büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi yönündeki değişim, sonuçları itibariyle 6360 sayılı Kanun'un en önemli değişikliği olarak görülebilir. Bu sınır değişiminin kaçınılmaz sonucu olarak büyükşehir belediyeleri için geçerli olan seçim çevresi de değişmiştir. Seçim çevresinin değişimi, literatürde iki farklı ana etki alanı üzerinden değerlendirilmektedir. Bunlardan ilki, seçim çevresinin değişimiyle daha önce büyükşehir belediye seçimlerinde oy kullanmayan kırsal alan seçmeninin oy kullanmasının seçim sonuçlarını değiştirebileceğine yöneliktir. Kanun değişikliğini yapan siyasal iktidar partisinin kırsal alandaki siyasi gücünü büyükşehir belediyesi seçim sonuçlarına etki etmek için kullanabileceği yorumları tasarının ortaya çıktığı dönemden itibaren kamuoyunda sıklıkla gündeme getirilmiştir. (Bianet; İstanbulgerçeği). 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonraki yerel seçim sonuçları üzerinden analizler yapılarak iddiaların doğruluğu tartışılmıştır. Çelikyay tarafından yapılan bir araştırmada bu iddiaların doğru olmadığı sonucuna ulaşılmıştır (Çelikyay, 2014: 6). Ancak Çelikyay'ın araştırmasında karşılaştırma, büyükşehir belediye başkanlığı ve il genel meclisi sonuçlarının karşılaştırması yoluyla yürütülmüştür. Bu karşılaştırmanın doğruluğu tartışmalıdır. Sınır değişikliğinin seçim sonuçlarına etkisinin analiz edilmesi için karşılaştırılması gereken unsurlar eski sınırlar içindeki iki yerel seçim sonucudur.

İkinci eleştiri noktası ise büyükşehir belediye meclislerinin oluşumunda ortaya çıkabilecek temsil adaletsizliğidir. Anıkoğa bu temsil adaletsizliğinin coğrafi ve siyasi olmak üzere iki yönü olduğunu

belirtmektedir. Coğrafi adaletsizlik nüfus ve temsilci sayısından kaynaklanırken siyasi adaletsizlik partilerin oy oranı ve temsilci sayılarından kaynaklanmaktadır (2014: 37). Bu sorunların en temelinde yatan konu büyükşehir belediyesi meclis üyelerinin doğrudan seçilmemesidir. Büyükşehir belediye meclisi üyelerinin ilçe meclisi üyelerinden seçilmesinin büyükşehir belediye sistemi içinde eşgüdüm ve farklı belediyeler arasında görev-yetki alanlarının farkındalığı açısından önemli olduğu söylenebilir (Güler, 2023: 159). Ancak büyükşehir belediyesi meclislerinin oluşum usulü tam da bu amacı engelleyecek şekilde temsil adaletsizliği doğurabilmektedir. Büyükşehir belediyesi meclislerinde, ilçe belediye başkanları doğal üye kabul edilmekte ve her ilçe belediyesi meclisinden belirli sayıda üye büyükşehir belediye meclis üyeliğine seçilmektedir. Arıkoğlu, bu özel durumun siyasi temsil adaletsizliği doğurduğunun bunun ise temelde beş etkeni olduğunu belirlemiştir (2014: 40). Buna göre, belediye başkanlarının doğal üye olması; 10.000 nüfus altı ilçelerin iki üye göndermesi ve bunun genelde aynı partiden oluşu; kontenjan adaylıktan kaynaklı olarak ilk üç üyenin genelde aynı partiden seçilmesi durumu; çıkarmalı onda birlik sistem ve kontenjan adaylığın yarattığı sorunlar ile coğrafi adaletsizlikten kaynaklı etmenler şeklinde sıralanmıştır (Arıkoğlu, 2014: 40-41). Bu durum, nüfusu az olan ilçelerin büyükşehir belediyesi meclisi aritmatiklerini temsil adaletsizliği yaratabilecek düzeyde etki etmesi sonucunu doğurmaktadır. 6360 sayılı Kanun'a seçim sistemine olan etkileri yönüyle yapılan bu eleştirilerin haklılık payı olduğu, Ordu ili özelinde incelendiğinde ortaya çıkmaktadır.

Ordu Büyükşehir Belediyesinin kurulduğu 2014 yılından 2024 yılına kadar geçen on yıllık süreçte üç yerel seçim yapılmıştır. Tablo-1'de, 2014, 2019 ve 2024 yerel seçimlerinde Ordu Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı için yarışan ve en yüksek oyu alan iki adayın aldıkları oy sayıları görülmektedir. Ancak bu sayıya sadece 2014 öncesinde Ordu Belediyesi sınırlarında kalan 22 mahallenin sonuçları dahil edilmiştir. Böylece, büyükşehir belediyesi kurulmamış olsaydı yerel seçimlerde birinci partide bir değişim olup olmayacağı sorgulanmıştır. Ortaya çıkan sonuç iddiaları destekler niteliktedir. 2014 sonrasında yapılan üç yerel seçimde, Ordu Belediyesinin eski sınırları dikkate alınarak sonuçlar incelendiğinde yalnız 2019 seçiminde tutarlık görülmektedir. 2014 ve 2024 seçimlerinin sonuçları ise farklılaşmaktadır. Buna göre, 2014 seçimlerinde Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) adayı Seyit Torun ve 2024 seçimlerinde İyi Parti (İYİP) adayı Enver Yılmaz birinci çıkmakta ve seçimin kazanımı değişmektedir.

Tablo-1: Yerel Seçim Sonuçları (ysk.gov.tr)

	AK Parti	CHP	İYİP
2014	38.480	40.008	-
2019	39.504	19.343	-
2024	29.674	-	38.794

6360 sayılı Kanun'un yerel seçimlere etkisine yönelik yukarıda değinilen ikinci eleştirinin de haklılık payı olduğunu Ordu ili seçim sonuçlarına bakarak tespit etmek mümkündür. Bu tespiti 2014, 2019 ve 2024 yerel seçimleri için de yapmak mümkündür.

2014 yere seçimleri sonucunda, büyükşehir belediye meclisinde Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) 69, CHP 4 ve Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) 1 sandalye kazanmıştır. Ancak partilerin mecliste sahip oldukları sandalye sayısı il genelinde almış oldukları oy oranı ile doğru orantılı olmamıştır. AK Parti il genelinde aldığı % 40,4 oy oranıyla büyükşehir belediye meclisinde % 92'lik bir temsil oranına sahip olurken; CHP % 24,7'lik oy oranıyla meclis sandalye sayısının yalnız % 5,3'üne sahip olabilmektedir. MHP ise il genelinde

% 18,2 oranında oy almış olmasına karşılık büyükşehir belediye meclisinde % 1,5'lik bir temsiliyete sahip olabilmıştır. Benzer sonuçları sonraki seçimlerde de tespit etmek mümkündür (Öçal, 2016: 152).

2019 yerel seçimlerinde AK Parti 61 sandalye ile % 81; CHP 6 sandalye ile % 8; MHP 5 sandalye ile % 6,5, Saadet Partisi (SP) ve Büyük Birlik Partisi (BBP) 1'er sandalye ile % 1,3'lük bir temsil oranı elde etmişlerdir. Partilerin il genelinde aldıkları oy oranları ise AK Parti % 55; CHP % 24; SP % 9; İYİP % 3,9; BBP % 3,6 ve MHP % 2,4 oranındadır. Yerel seçimlerde partilerin il genelinde aldıkları oy oranları ile büyükşehir belediye meclisindeki sandalye sayıları arasındaki orantısızlık görülebilmektedir. AK Parti % 55 oranındaki oyuna karşılık meclis sandalye sayısının % 81'ine sahip olurken CHP % 24 oranındaki oyuna karşılık meclis sandalyelerinin yalnız % 8'ine sahip olabilmıştır. Daha az oy alan partiler arasında da benzer bir adaletsizlik vardır. SP, % 9'luk oy oranına karşılık mecliste ancak % 1,3 oranında temsil gücü bulabilmıştır. İYİP, % 3,9 oy oranına karşılık sandalye sahibi olamazken MHP % 2,4 oy oranıyla mecliste % 6,5 oranında temsil gücü elde etmiştir (OBB, 2020).

Benzer şekilde, 2024 yerel seçimlerindeki meclis sonuçlarını dikkate alarak bir karşılaştırma yaptığımızda, büyükşehir belediyesinde temsil oranının birinci parti lehine sonuçlanırken diğer partilerin aldıkları oy oranında meclis temsiliyetine sahip olamadıkları görülmektedir. 2024 yerel seçimlerinde, AK Parti, % 40,7; CHP % 25,5; İYİP % 19,7; Yeniden Refah Partisi (YRP) %6,6 ve MHP % 1,8 oranında oy almıştır. Bu partilerin büyükşehir belediyesi meclisindeki temsil oranına bakıldığında ise AK Parti'nin 47 sandalye ile % 63; CHP'nin 16 sandalye ile % 21; İYİP'in 8 sandalye ile % 10,8 ve MHP'nin 3 sandalye ile % 4 oranında temsil düzeyine sahip olduğu görülmektedir. % 6,6 oy almış olmasına rağmen YRP ise mecliste sandalye sahibi olamamıştır. AK Parti ve MHP il genelinde aldıkları oy oranının üzerinde bir temsile sahip olurken; CHP, İYİP ve YRP il genelinde aldıkları oy oranından daha düşük bir meclis temsiline sahip olabilmişlerdir (ordu.bel.tr).

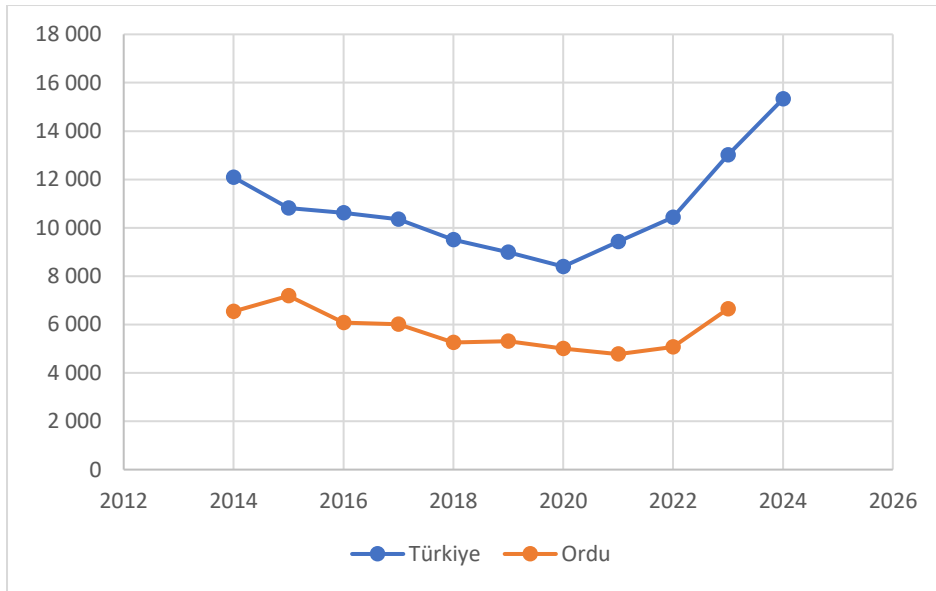
6360 sayılı Kanun'un yukarıda değinilen gerekçesinde demokratikleşmeye ve vatandaş katılımına olan vurgu hatırlanacaktır. Ancak Ordu örneğine bakıldığında demokratikleşme ve katılım konularının tartışmalı sonuçlar doğurduğu görülmektedir. Seçim ve meclis temsili demokratikleşmenin ve katılımın en temel unsurudur. Bunların yanında demokratik ve vatandaş katılımını artırmaya yönelik yeni mekanizmaların da kurulmuş olması gerekir. Ancak böyle yeni mekanizmaların varlığından bahsetmek zor olduğu gibi seçim ve meclis temsili konuları da oldukça tartışmalıdır. Yukarıdaki verilerde, siyasi partilerin aldıkları oy ile meclis temsil oranları arasındaki uyumsuzluk açıkça görülmektedir. Temsil sorunundaki odak, siyasi partiden toplumsal temsile kaydırıldığında da sonuç değişmemekte hatta daha vahim bir görüntü ortaya koymaktadır. Örneği, üç yerel seçim sonrasında oluşan üç meclisin aritmatikğine bakıldığında kadın temsiliyetinin ne ölçüde geri kalmış olduğu görülebilmektedir. OBB meclisinde kadın meclis üyesi oranı 2014'te 3 kadın üye ile % 2,7; 2019'da 4 kadın üye ile % 5,3 ve 2024'te 5 kadın üye ile % 6,7 olarak tespit edilmiştir (OBB). Özetle söylemek gerekirse, gerekçeleri arasında demokratikleşme ve vatandaş katılımını artırma hedefleri bulunan 6360 sayılı Kanun, uygulamada gerekçesine uygun sonuçlar doğurmamıştır. Demokrasinin ilk adımı sayılabilecek temsil sorununu dahi çözemediği hatta yeni sorunlar yarattığı uygulamaya bakıldığında görülebilmektedir.

2.3. Ekonomik Boyut

6360 sayılı Kanun ile kurgulanan yeni büyükşehir belediyesi modelinin beklentilerinden biri hizmet kalitesinin artırılması ve sosyo-ekonomik düzeyin yükseltilmesidir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyesi olan illerin on yıl içindeki sosyo-ekonomik gelişmelerini incelemek bu noktada faydalı olacaktır. Büyükşehir belediyesi kurulan illerin on yıl içerisinde sosyo-ekonomik düzeylerinde anlamlı bir gelişim gerçekten var mıdır? Bu soruyu Ordu ili özelinde cevaplamak mümkündür.

Değişimi gözlemleyebileceğimiz veri kaynaklarının başında belirli aralıklarla yayımlanan Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi (SEGE) gelmektedir. Bu raporlarda ilçelerin, illerin ve düzey-2 bölgelerin sosyo-ekonomik gelişmiş düzeyleri, “demografi, istihdam, eğitim, sağlık, rekabetçi ve yenilikçi kapasite, mali, erişilebilirlik ile yaşam kalitesi” başlıklarında toplanan değişkenlerle hesap edilmektedir. OBB’nin kuruluşu ve sosyo-ekonomik düzeydeki gelişme arasında bir ilişki olup olmadığını inceleyebilmek için 2011, 2017 ve 2025 yıllarında yayımlanmış son üç SEGE raporuna bakmak faydalı olacaktır. 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan SEGE Raporu’na göre büyükşehir belediyesi kurulmadan önce Ordu ili -0,4814 skor ile 5. kademede ve 61. sırada yer almaktadır. Ordu ilinin gerisinde kalan büyükşehir belediyesi olan iller ise Diyarbakır, Şanlıurfa ve Mardin illeridir (Kalkınma Bakanlığı).

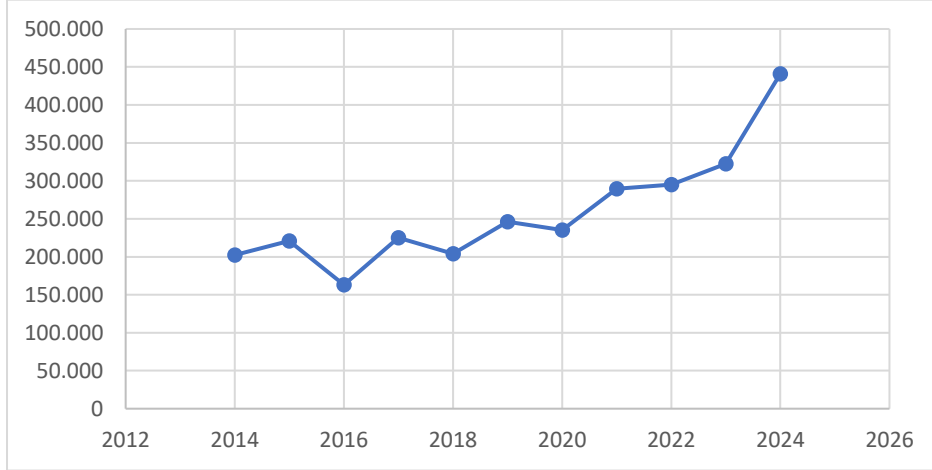
2017 yılında yayımlanan SEGE Raporu’nda Ordu ili bir sıra ilerleyerek 60. sırada yer alsa da skoru -0,486 olarak belirlenmiştir. 2025 yılında yayımlanan son SEGE Raporu’nda ise Ordu ilinin skoru -0,312 olarak tespit edilmiş ve altı sıra ilerleyerek 54. sırada yer almıştır. Bir ilerleme olduğunu söylemek mümkün olsa da bunun anlamlı bir ilerleme olduğu tartışmalıdır. Öyle ki son üç SEGE raporunda da Ordu ili skoru eksi (-) değerde seyretmiş ve tümünde 5. kademede yer almıştır. Ordu ile aynı bölgede yer alan Trabzon ve Samsun illeri ise 2025 yılındaki son raporda ilk 30 il arasında yer almış gelişmişlik skorları sırasıyla 0,421 ve 0,319 olarak tespit edilmiştir. Bölgesi ile karşılaştırıldığında Ordu’nun gelişmişlik endeksindeki konumunun oldukça gerilerde olduğu görülmektedir. 2025 tarihli Rapor’u esas alarak diğer büyükşehir belediyeleri ile karşılaştırıldığında ise Ordu’nun gerisinde altı büyükşehir belediyesi olan il olduğu görülmektedir. Bu iller, biri hariç tamamı Doğu ve Güney Doğu bölgelerinde yer alan Erzurum, Kahramanmaraş, Diyarbakır, Mardin, Van ve Şanlıurfa’dır. Büyükşehir belediyesi örgütlenmesinin ise il genelinde sosyo-ekonomik düzeyin anlamlı bir düzeyde iyileşmesine bir katkısı olmamıştır. Benzer bir yorumu Ordu iline ait son 10 yıllık ekonomik göstergelere bakıldığında yapmak mümkündür.



Grafik-2: 2014-2023 Yılları Arasında Türkiye ve Ordu İli Kişi Başına GSYH (\$)

Grafik-2’de Türkiye’de ve Ordu’da kişi başına düşen GSYH’nin 2014-2024 yılları arasındaki değişimi görülmektedir. Grafikten de anlaşılacağı üzere, bu on yıllık süreçte Ordu’da kişi başına GSYH değeri Türkiye genelinin altında seyretmiştir. Ordu’da kişi başına düşen GSYH değerinin 2014-2023 yıllarında 4.775 \$-7.186 \$ arasında değişim gösterdiği görülmektedir (TÜİKb). Ancak Grafik-2’ye bakıldığında bu değişimin yukarı hareketli bir seyir izlemediği anlaşılmaktadır.

Benzer bir sonuca Ordu ili ihracat değerlerine bakıldığında da ulaşmak mümkündür. Grafik-3'te 2014-2024 yılları arasında Ordu'nun ihracat değerlerinin değişimi verilmiştir. 2013-2018 yılları arasında inişli çıkışlı bir seyir izleyen ihracat değeri grafiği, 2018 sonrasında yukarı yönlü hareketlenmiştir. Ancak bu hareketliliğin anlamlı ve dramatik bir artışı ifade ettiğini söylemek zordur. Özellikle bölgesindeki komşu iki büyükşehir belediyesi olan ille kıyaslandığında oldukça geride kaldığı anlaşılmaktadır. Samsun ve Trabzon illerinin 2024 yıllarındaki ihracat değerleri Ordu ilinin yaklaşık üç katına denk gelmektedir. 2024 yılında Samsun'un ihracat değeri 1.430.236 \$; Trabzon'un ise 1.330.909 \$ değerinde gerçekleşmiştir (TÜİK).



Grafik-3: 2014-2024 Yılları Arasında Ordu İli Toplam İhracat (bin \$)

Büyükşehir belediyesinin GSYH'yı artırmak gibi bir görev tanımı elbette ki yoktur. Ancak, büyükşehir belediyelerinin yetki-sorumluluk alanını genişleten hukuki düzenlemelerde güçlü yerel yönetim yapısının yatırımı artıracığı, yaşam kalitesini yükselteceği, hizmetlerin daha etkili yürütüleceği, kaynakların daha verimli kullanılacağı savı kullanılmaktadır. Uygulamadaki sonuçlara GSYH üzerinden yorum getirmeye çalışıldığında gerekçe ile uygulama arasında paralellik olmadığı görülebilmektedir.

SONUÇ

Türkiye'de büyükşehir belediyeciliği kırk yılı aşkın bir deneyime sahiptir. Bu kırk yıllık süreçte büyükşehir belediyeleri hem sayıca artış göstermiş hem de yetki ve görev alanları genişlemiştir. Bu kırk yıllık süreçte, biri 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu diğeri 2004'te yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olmak üzere iki temel kanunla düzenlenmiştir. 2025 yılı itibarıyla yürürlükteki 5216 sayılı Kanun'da 2004 sonrasında ise biri 2008'de diğeri 2012 yılında iki kapsamlı düzenleme yapılmıştır. Bunlar içerisinde 2012'de çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeler daha öncekilerle kıyaslandığında daha köklü etkileri olmuştur. Bu durumun nedenlerinin başında büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırlarına genişletilmesi gelmektedir. Böyle bir değişiklik gerekçelendirilirken, kaynakların daha etkin kullanılması, hizmetlerin daha etkin yürütülmesiyle yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, vatandaş katılımının artırılması ile demokratikleşmeye katkı sunulması gibi unsurlar öne çıkarılmıştır. Bu gerekçeler ve yapılan değişiklikler beraber düşünüldüğünde yeni büyükşehir belediyesi modelinin yönetsel, siyasal ve ekonomik sonuçlarının olması kaçınılmazdır. Çalışmada, bu gerekçe ve beklentilerin ne ölçüde gerçekleştirilebildiği Ordu Büyükşehir Belediyesi üzerinden analiz edilmiştir.

Yeni büyükşehir belediyesi modelinin yönetsel boyutunun iki yüzü vardır. Bunlardan ilki kapatılan ve yeni kurulan yönetsel yapıların varlığıdır. 6360 sayılı Kanun'un uygulamaya girmesiyle birlikte Ordu ilinde büyükşehir belediyesi ve Altınordu ilçe belediyesi kurulmuştur. Bunlara ek olarak Valilik bünyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı oluşturulmuştur. Buna karşılık, Ordu Belediyesi ve Ordu İl Özel İdaresi ile birlikte 53 belde belediyesi ve 479 köyün tüzel kişilikleri kaldırılarak kapatılmıştır. Yönetsel boyutun ikinci yüzü büyükşehir belediyesinin mülki sınırlardaki örgütlenme pratiğine ilişkindir. Bu tarihe kadar yalnız kentsel alanın yönetimine ait deneyimi olan belediyenin il sınırlarında faaliyet yürütmeye başlamasının bazı zorlukları olmuştur. Hizmetlerin daha etkin sunulması beklentisine karşılık on yıllık deneyimde büyükşehir belediyesinin örgütlenme yapısı sürekli olarak değiştiği görülmektedir. Bu durum bir güncelleme olarak görülebileceği gibi, hizmetleri etkin sunmak bir yana hizmetin nasıl sunulacağı sorunundan da kaynaklanıyor olabilir. Geliştirilmeye çalışılan örgütlenme modeli ve alternatif hizmet sunum tekniklerine başvurulması bu yorumu güçlendirmektedir.

6360 sayılı Kanun'un ikinci boyutu siyasaldır. İl sınırlarının büyükşehir belediyesi sınırları olarak belirlenmesi belediye başkanlığı için seçim çevresinin de il sınırı olmasını beraberinde getirmiştir. Bu durum, kamuoyunda değişikliği yapan siyasal iktidar partisinin kırsaldaki oy potansiyelinden yararlanarak büyükşehir belediye başkanlığı seçim sonuçlarına etki etmek istediği yönünde yorumlanmıştır. Ordu'da eski ve yeni belediye sınırlar esas alınarak bir karşılaştırma yapıldığında, Kanun çıktığından bu yapılan üç yerel seçimin ikisinin farklı sonuçlanabileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Siyasal boyutun bir diğer tartışmalı yanı büyükşehir belediye meclisinde temsiliyete ilişkindir. Doğrudan seçim usulü ile oluşmayan büyükşehir belediye meclisleri, yeni modeldeki seçim sistemi nedeniyle siyasi temsil sorunlarına yol açmaktadır. Başka bir söyleyişle, partilerin aldıkları oy oranlarıyla meclisteki temsiliyet oranları arasında uyumsuzluk ortaya çıkmaktadır. Ordu yerel seçim sonuçlarıyla OBB Meclisi aritmatikğine bakıldığında bu yorumun da doğruluğu ortaya çıkmaktadır. Demokratikleşme ve vatandaş katılımını artırma gibi gerekçeler ile hayata geçirilen 6360 sayılı Kanun'un uygulamada bu hedefini gerçekleştirmediği görülmektedir.

6360 sayılı Kanun'un etki ettiği üçüncü bir alan ise ekonomidir. Büyükşehir belediyelerinin ekonomik verileri iyileştirme yönünde bir görev tanımı bulunmamaktadır. Ancak, güçlü bir yerel yönetim yapısının kentlerin rekabet edebilme kapasitesini artıracak yönünde bir görüş bulunmaktadır. Bu görüşün etkisini 6360 sayılı Kanun'da da görebilmek mümkündür. Ordu ilinin büyükşehir belediyesi kurulduktan sonraki ilk on yıllık sosyo-ekonomik verilerine bakıldığında anlamlı bir değişim olmadığı görülmektedir. 2014-2024 yılları arasında, Ordu'nun ihracat değeri, kişi başına düşen GSYH değeri ve sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinde anlamlı bir ilerleme olmamıştır.

Özetle söylemek gerekirse, 2014 yılı itibarıyla uygulamaya konan büyükşehir belediyesi modelinde yönetsel anlamda daha etkin, siyasal anlamda daha demokratik ve ekonomik anlamda daha güçlü bir yerel yönetim sistemi yaratılması hedeflenmiştir. Ancak bu yeni modelin on yıllık uygulama deneyimine Ordu ili örneğinde bakıldığında hedef ve beklentilerin yeterince karşılanamadığı görülebilmektedir. Bu sonuçlar, büyükşehir belediyesi sisteminin yetki-görev-sorumluluk dengesini gözetken, siyasal temsili önemseyen, yaşam kalitesini artıracak hizmet standartları geliştirilmiş bir içerikle gözden geçirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

KAYNAKLAR

- Akman, Çiğdem, Mustafa Kalender (2018), "Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı", SBF Dergisi, 73(4), s. 1025-1056.
- Arıkboğa, Erbay (2014), "Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri", Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 2(2), s. 35-61.
- Atabeyoğlu, Ömer (2014), "Büyükşehir Olma Sürecinde Bir Kent: Ordu", Aydın Adnan Menderes Üniversitesi SBE Dergisi, 1(Özel Sayı), s. 160-177.

- Buckley, Ayşe Özcan (2024), “Ordu Büyükşehir Belediyesi”, Ayşegül Mengi ve Can Giray Özgül (Ed.), 6360 Sayılı Yasanın Büyükşehirlerde 10 Yıllık Uygulama Deneyimi Cilt I, (Ankara: AÜ Ernst Reuther İskan ve Şehircilik Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayınları): 789-822.
- Çapar, Selim ve Recep Demir (2017), “Türkiye’de Büyükşehir Yapılanması ve 6360 Sayılı Kanuna Uygulayıcıların Bakışı”, Türk İdare Dergisi, 484, s. 39-90.
- Çelikyay, Hicran (2014), “Yeni Büyükşehir Yasası Perspektifinde 2014 Yerel Seçimleri”, Perspektif, 48, https://file.setar.org/Files/Pdf/20140507122428_yeni-buyuksehir-yasasi-perspektifinde-2014-yerel-secimleri-pdf.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Genç, Fatma Neval, Ali Aygül (2022), “Yöneticilerin Bakış Açısından Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları: Aydın Örneği”, Medeniyet Araştırmaları Dergisi, 7(2), s. 1-13.
- Gözler, Kemal (2013), “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, Legal Hukuk Dergisi, 11(122), s. 37-82.
- Güler, Fatih (2023), “Büyükşehir Belediye Meclis Üyeliği Seçim Sisteminin Sebep Olduğu Sorunlar”, Akademik İzdüşüm Dergisi, 8(1), s. 155-184.
- Günel, Vehbi Alpay ve Ayşegül Güler Ağın (2023), “Türk Kamu Yönetiminde Büyükşehir Belediye Yönetimi: 6360’ın 10 Yılı”, JEBPIR, 9(Kayfor Özel Sayı), s. 277-295.
- <http://www.ordu.gov.tr/ilcelerimiz> (05.11.2025).
- <https://bianet.org/yazi/yeni-duzenlemelerin-yerel-yonetim-secimlerine-etkileri-148965> (22.10.2025).
- <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2012-13425> (27.10.2025).
- <https://ordu.bel.tr/iletisim/hizmet-binalari> (15.11.2025).
- <https://ordu.bel.tr/meclis-uyeleri> (22.10.2025).
- <https://www.doka.org.tr/bolgemiz-Ordu-TR.html> (16.10.2025).
- https://www.istanbulgercegi.com/chpyi-bu-yasa-yakti_63101.html?page=&part=haberler§ion=chpyi-bu-yasa-yakti_63101&srch=&ut (22.10.2025).
- İslam, Ahmet (2022), “Ordu Büyükşehir Belediyesinin Spor Hizmetleri ve Uygulamaları”, Nevşehir Hacı Bayram Veli Üniversitesi SBE Dergisi, 12(2), s. 1178-1195.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2015) 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.
- Mengi, Ayşegül ve Can Giray Özgül (2024), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi sistemi ve Evrimi”, Ayşegül Mengi ve Can Giray Özgül (Ed.), 6360 Sayılı Yasanın Büyükşehirlerde 10 Yıllık Uygulama Deneyimi Cilt I, (Ankara: AÜ Ernst Reuther İskan ve Şehircilik Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayınları): 1-25.
- OBİ (2015), 2015-2019 Stratejik Planı, https://ordu.bel.tr/upload/files/stratejik-planlar/stratejik-planlar_1859.pdf
- OBİ (2018), 2018 Faaliyet Raporu, <https://ordu.bel.tr/yayinlar/faaliyet-raporlari#2018-faaliyet-raporu>
- OBİ (2020), 2020 Faaliyet Raporu, <https://ordu.bel.tr/yayinlar/faaliyet-raporlari#2020-faaliyet-raporu>
- OBİ (2020), 2020-2024 Stratejik Planı, https://ordu.bel.tr/upload/files/stratejik-planlar/stratejik-planlar_6121.pdf
- OBİ (2025), Stratejik Planı (2025-2029), https://ordu.bel.tr/upload/files/stratejik-planlar/stratejik-planlar_8375.pdf
- OSKİ (2014), 2014 Faaliyet Raporu, <https://www.oski.gov.tr/media/gallery/79a37c2a-9321-46c7-b13f-b636c2e5abcf.pdf>
- Öçal, Erol Uğraş (2016), Mülki Sınırlarda Büyükşehir Belediye Örgütlenmesi: Ordu Büyükşehir Belediyesi Örneği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

- Özdemir, Abdullah, Selin Ataman, Muhammet Ali Uslu (2016), “Büyükşehir Ölçeğinde Altyapının Konumsal Koordinasyonu: Ordu ili Örneği”, 6. Uzaktan Algılama ve CBS Sempozyumu, s. 1185-1190.
- RG. S. 17187, Milli Güvenlik Konseyi Kararı No. 34, 11.12.1980.
- RG. S. 18350, 195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 23.03.1984.
- TBMM Tutanak Dergisi, “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, D. 24, C. 32, 06.11.2012.
- TBMM Tutanak Dergisi, D. 24, C. 46, 14.03.2013.
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c046/tbmm24046078.pdf>
- TC Kalkınma Bakanlığı (2011), İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması Raporu, <https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege/il-sege-raporlari> (05.11.2025).
- TC Kalkınma Bakanlığı (2014), Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), (Ankara).
- TC Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2017), İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması Raporu, <https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege/il-sege-raporlari> (05.11.2025).
- TC Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2025), İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması Raporu, <https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege/il-sege-raporlari> (05.11.2025).
- Tosun, Mustafa ve Yurdanur Ural Aslan (2023), “İl Özel İdareleri ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı: Karşılaştırmalı Nitel Bir Çalışma”, SBF Dergisi, 78(4), s. 711-732.
- TÜİK, <https://biruni.tuik.gov.tr/ilgosterge/?locale=tr>
- TÜİKb, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Yillik-Gayrisafi-Yurt-Ici-Hasila-2024-54187>
- TÜİKc, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=Dis-Ticaret-104&utm>
- Usta, Gamze Çürüksulu (2023), “Büyükşehir Belediye Modelinde Zabıta Hizmet Paylaşımı Analizi: Ordu ve Trabzon Örneği”, Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, 10(2), s. 356-374.
- Usta, Gamze Küçüksulu (2021), “6360 Sayılı Kanun’un Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Dengesi Üzerine Etkileri: Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri Örneği”, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 60, s. 309-330.