



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

YEREL DEMOKRASİ AÇISINDAN TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

Dilek ÇELİK

Bütünleşik Doktora Tezi

Ankara, 2020

YEREL DEMOKRASİ AÇISINDAN TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYELERİ

Dilek ÇELİK

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Bütünleşik Doktora Tezi

Ankara, 2020


KABUL VE ONAY


Dilek Çelik tarafından hazırlanan "Yerel Demokrasi Açısından Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri" başlıklı bu çalışma, 03/02/2020 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Bütünleşik Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Kemal Görmez (Başkan)


Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen (Danışman)


Prof. Dr. M. Kemal Öktem (Üye)


Doç. Dr. Tuncay Önder (Üye)


Doç. Dr. Uğur Sadioğlu (Üye)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Musa Yaşar Sağlam

Enstitü Müdürü

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan "**Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge**" kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- o Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. ⁽¹⁾
- o Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ay ertelenmiştir. ⁽²⁾
- o Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. ⁽³⁾

28/02/2020

Dilek ÇELİK

¹"Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge"

- (1) Madde 6. 1. Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.
- (2) Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullandığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internette paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.
- (3) Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, tezin yapıldığı kurum tarafından verilir *. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlerle ilişkin gizlilik kararı ise, ilgili kurum ve kuruluşun önerisi ile enstitü veya fakültenin uygun görüşü üzerine üniversite yönetim kurulu tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.
Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir. * Tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığım, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında zgn olduğunu, **Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN** danışmanlığında tarafımdan retilindiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.



Arş. Gör. Dilek ÇELİK

TEŞEKKÜR

Doktora tez sürecimde, bana zaman ayırıp, yol gösteren, tez danışmanım ve kıymetli hocam Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen'e özel olarak teşekkür etmem gerekiyor. Aynı şekilde uzun zamandır tanıdığım, kendisinden çok şey öğrendiğim ve sadece tezim konusunda değil, manevi olarak da her zaman desteğini gördüğüm çok değerli hocam Prof. Dr. Kemal Görmez'e teşekkürümü sunmayı bir borç bilirim.

Tez izleme komiteleri sürecinde destekleyici rolüyle tezimin bugünkü hale gelmesinde katkı sunan değerli hocam Prof. Dr. Kemal Öktem'e; doktora tez savunma jürisindeki görüşleriyle beni yönlendiren ve çalışmamın son halini almasına önemli katkı sağlayan sayın hocalarım Doç. Dr. Uğur Sadioğlu'na ve Doç. Dr. Tuncay Önder'e; tez sürecimde aklıma takılan her konuda kendisine rahatlıkla soru sorabildiğim, her daim destekleyici ve yardımsever tutumuyla akademik gelişimimde katkısı olan değerli hocam Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici'ye; öğrencileri olmaktan gurur duyduğum, doktora sürecinde beni destekleyen ve motive eden saygıdeğer hocalarım Prof. Dr. Mete Yıldız'a ve Prof. Dr. Mehmet Devrim Aydın'a; karşılaştığım pek çok zorlukta teşvik edici ve çözüm odaklı yaklaşımıyla bana yardımcı olan değerli hocalarım Prof. Dr. İbrahim Halil Sugözü'ne ve Dr. Öğretim Üyesi Hikmet Salahaddin Gezici'ye; tezimin alan araştırması kısmında görüşlerine başvurduğum, güler yüzü ve dostane tavrıyla bana destek olan Dr. Öğretim Üyesi Zeynep Kurnaz'a teşekkürlerimi sunarım.

Doktora sürecinde desteklerini hep gördüğüm ve yanımda hissettiğim arkadaşlarım, Arş. Gör. Nurettin Kalkan'a, Murat Yalçın'a, Arş. Gör. Buket Teneke Oduncu'ya, Arş. Gör. Mehmet Nazım Uygur'a ve Arş. Gör. Dr. Feriştah Yılmaz'a teşekkür ederim.

Son olarak beni bugünlere getiren, her türlü sıkıntıma göğüs geren ve koşulsuz sevgileriyle bana her daim destek olan sevgili anneme, rahmetli babama ve kardeşlerime sonsuz saygılarımı ve teşekkürlerimi sunarım.

ÖZET

ÇELİK, Dilek. *Yerel Demokrasi Açısından Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri*, Bütünleşik Doktora Tezi, Ankara, 2020.

Günümüzde yerel yönetimler yeni nitelik ve işlevleriyle, demokrasinin kurumsallaşmasında ve toplumun demokratikleşmesinde gün geçtikçe önemi artan birimler olarak öne çıkmaktadır. Türkiye’de bu birimler içerisinde özellikle büyükşehir belediyeleri ise bugün gelinen noktada yerel demokrasiler için en hızlı gelişim gösteren yönetim kademesi olarak kendini ortaya koymaktadır. Bu çalışmanın amacı, Türkiye’nin yerel yönetim yapısında önemli bir yere sahip olan büyükşehir belediyelerinin tarihsel süreçte geçirdiği dönüşümlerden yola çıkarak, günümüz büyükşehir belediye sistemini yerel demokrasi açısından değerlendirmektir. Bu amaç doğrultusunda, Türkiye’de üç büyükşehir belediyesinde yürütülen alan araştırması ile büyükşehir belediye yönetimi ile ilgili gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin, büyükşehir belediye sisteminin demokratikliği açısından ne gibi olumlu veya olumsuz etkilere sahip olduğuna ilişkin genel bir tablo çizilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın sonucunda büyükşehir belediyelerinde yerel demokrasi açısından bazı eksiklikler olduğu görülmüştür. Bu bağlamda, büyükşehir belediye meclis üyeleri ile yapılan görüşmelerden elde edilen bulgular, literatürdeki bilgiler eşliğinde değerlendirilerek Türkiye’de yerel demokrasinin geliştirilmesi amacıyla yönelik bazı öneriler geliştirilmiştir.

Anahtar Sözcükler

Yerel Yönetimler, Yerel Demokrasi, Yerel Özerklik, Yerel Katılım, Temsil, Büyükşehir Belediyeleri, 6360 sayılı Kanun

ABSTRACT

ÇELİK, Dilek. *Metropolitan Municipalities in Turkey in Terms of Local Democracy*, Integrated Ph. D. Dissertation, Ankara, 2020.

Today, local governments are becoming more and more important units with their new qualities and functions, in the institutionalization of democracy and democratization of society. In Turkey, these units especially in metropolitan municipalities reveal themselves as the most progressive administrative organizations for local democracy. The aim of this study is to analyze current metropolitan municipality system which has an important role in Turkey's local government structure on the basis of transformation of metropolitan municipalities throughout history in terms of local democracy. For this purpose, a field study was conducted in three main metropolitan municipalities of Turkey to evaluate the positive and negative effects of the legal regulations realized for them on the democratization of metropolitan municipality system. As a result of this study, it has been observed that there are some deficiencies in metropolitan municipalities in terms of local democracy. In this context, the data obtained from interviews with representatives of metropolitan municipality assembly was evaluated in connection with literature findings, and some proposals regarding the development of local democracy in Turkey were put forward.

Keywords

Local Governments, Local Democracy, Local Autonomy, Local Participation, Representation, Metropolitan Municipalities, The Law No. 6360

İÇİNDEKİLER

| | |
|---|------------|
| KABUL VE ONAY | i |
| YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI | ii |
| ETİK BEYAN | iii |
| TEŞEKKÜR | iv |
| ÖZET | v |
| ABSTRACT | vi |
| KISALTMALAR DİZİNİ | xi |
| TABLolar DİZİNİ | xii |
| GİRİŞ | 1 |
| I. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLER VE YEREL DEMOKRASİ: TARİHSEL, KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE | 7 |
| 1.1. TARİHSEL SÜREÇTE YEREL YÖNETİMLER | 11 |
| 1.1.1. Kent Devletleri Dönemi | 9 |
| 1.1.2. Orta Çağ ve Komünler | 13 |
| 1.1.3. Merkezi Devletler Dönemi | 16 |
| 1.2. YEREL YÖNETİM KAVRAMI..... | 22 |
| 1.2.1. Yerinden Yönetim ve Türleri | 22 |
| 1.2.2. Yerel Yönetim Sistemleri | 25 |
| 1.2.3. Yerel Yönetim Türleri..... | 27 |
| 1.3. YEREL YÖNETİMLERİN VAR OLMA NEDENLERİ | 27 |
| 1.3.1. Siyasal Nedenler | 28 |
| 1.3.2. Yönetimsel Nedenler | 29 |
| 1.3.3. Ekonomik Nedenler | 30 |
| 1.3.4. Toplumsal Nedenler | 31 |

| | |
|---|------------|
| 1.4. YEREL YÖNETİMLERİN ÖNEMİ VE YARARLARI | 32 |
| 1.5. YEREL YÖNETİM VE DEMOKRASİ | 38 |
| 1.6. YEREL DEMOKRASİ: KAVRAM VE TARTIŞMALAR..... | 48 |
| 1.7. YEREL YÖNETİMLERE DEMOKRATİK NİTELİK KAZANDIRAN UNSURLAR..... | 50 |
| 1.7.1. Karar Organlarının Oluşumu ve Karar Alma Süreci..... | 51 |
| 1.7.2. Merkezi ve Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Gelir Bölüşümü..... | 54 |
| 1.7.3. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arasındaki İktidar İlişkileri..... | 58 |
| 1.7.4. Yönetimsel Açıklık ve Halk Denetimi..... | 61 |
| II. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR YAPILANMASI VE YEREL DEMOKRASİ..... | 66 |
| 2.1. 1980 ÖNCESİ DÖNEM: TÜRKİYE'DE KENT YÖNETİMİ VE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNE GİDEN YOLDA YEREL DEMOKRASİ..... | 66 |
| 2.1.1. Osmanlı Devleti Dönemi..... | 66 |
| 2.1.2. Kurtuluş Savaşı ve Cumhuriyetin Kuruluşu (Tek Parti Yönetimi) (1920-1945) Dönemi | 73 |
| 2.1.3. Çok Partili Hayata Geçiş ve Demokrat Parti Dönemi (1945-1960) ... | 80 |
| 2.1.4. 1961 Anayasası Dönemi (1960-1980)..... | 83 |
| 2.2. 1980 SONRASI DÖNEM: TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR YAPILANMA SÜRECİ VE YEREL DEMOKRASİ | 92 |
| 2.3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN KURULUŞ DÖNEMİ: 3030 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNU | 103 |
| 2.4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN SINIRLARININ GENİŞLETİLMESİ DÖNEMİ: 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNU | 115 |
| 2.5. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SINIRLARININ İL MÜLKİ SINIRLARINA ÇAKIŞTIRILMASI DÖNEMİ: 6360 SAYILI KANUN..... | 133 |
| III. BÖLÜM: YEREL DEMOKRASİ AÇISINDAN TÜRKİYEDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA: ANKARA, MERSİN VE AYDIN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ | 149 |

| | |
|---|-----|
| 3.1. ARAŞTIRMANIN AMACI | 149 |
| 3.2. VERİ TOPLAMA YÖNTEM VE SÜRECİ..... | 149 |
| 3.3. VERİLERİN ANALİZİ | 151 |
| 3.4. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE ÖRNEKLEM SEÇİMİ..... | 152 |
| 3.4.1. Büyükşehirler ve Örneklem | 152 |
| 3.4.2. Büyükşehir Belediyesi Meclis Üyeleri ve Örneklem..... | 154 |
| 3.5. ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI VE KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER . | 158 |
| 3.6. ARAŞTIRMA BULGULARI..... | 160 |
| 3.6.1. Temsile İlişkin Bulgular..... | 160 |
| 3.6.1.1. Mevcut Seçim Sisteminin Temsil Açısından Yeterliliği..... | 160 |
| 3.6.1.2. BŞB Meclislerinde Muhalefetin Temsil Gücü | 163 |
| 3.6.1.3. Aday Belirleme Süreç ve Yöntemleri | 166 |
| 3.6.1.4. BŞB'lerde Kadın Temsilinin Yeterliliği..... | 168 |
| 3.6.1.5. BŞB meclisinde Sivil Toplum Kuruluşlarının ve Mahalle Muhtarlarının Temsili | 172 |
| 3.6.1.6. BŞB Meclisinde Alınan Kararların Halkın Görüşünü Yansıtması . | 176 |
| 3.6.1.7. BŞB'de Organlar Arası İlişkiler: Başkan-Meclis-Encümen ve Karar Alma Süreci | 180 |
| 3.6.2. Yerel Özerklik ve Vesayete İlişkin Bulgular | 184 |
| 3.6.2.1. Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetimi..... | 185 |
| 3.6.2.2. Seçilmiş Yerel Yönetim Organlarının Görevden Uzaklaştırılması | 189 |
| 3.6.2.3. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Yetki Paylaşımı..... | 191 |
| 3.6.2.4. Gelir Paylaşımı Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri | 194 |
| 3.6.2.5. Yerel Yönetimlere Vergilendirme Yetkisi Verilmesi..... | 198 |
| 3.6.2.6. BŞB-İlçe Belediyesi Arasındaki İlişkiler | 201 |
| 3.6.2.6.1. İmar Denetim Yetkisi | 201 |
| 3.6.2.7. Türkiye'de Belediyelerin Özerkliği..... | 205 |
| 3.6.3. Katılıma İlişkin Bulgular | 209 |
| 3.6.3.1. Halkın Yönetime Katılımının Yeterliliği..... | 209 |

| | |
|---|------------|
| 3.6.3.2. Halkın Yerel Yönetimleri Etkileme Yolları | 214 |
| 3.6.4. 6360 Sayılı Kanun'un Demokratikliğine İlişkin Bulgular | 217 |
| 3.6.4.1. Büyükşehir Ölçeğinin Genişlemesi ve Temsil | 217 |
| 3.6.4.2. Belde Belediyelerinin ve Köylerin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılması | 222 |
| 3.6.4.3. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) | 228 |
| 3.6.4.4. Belediyelere Görevleri ile Orantılı Gelir Kaynağı Sağlanması | 232 |
| 3.6.4.5. BŞB-BİB Arasında Görev ve Yetki Paylaşımı | 235 |
| 3.6.4.6. 6360 Sayılı Kanun: Yerelleşme mi Yerel de Merkezleşme mi? .. | 238 |
| 3.6.4.7. Tüzel Kişiliklerin Kaldırılmasında Halka Danışılması | 239 |
| 3.6.4.8.6360 sayılı Kanun'un Yasalaşma Süreci ve Katılım Mekanizmalarının İşleriği | 242 |
| 3.6.4.9. 6360 sayılı Kanun'da Değişikliğe Gidilmesi Gereken Konular | 243 |
| 3.6.5. Demokratikleşme Açısından BŞB Sisteminin Sorunları | 245 |
| 3.6.6. Yerel Demokrasi Kavramı..... | 247 |
| SONUÇ VE ÖNERİLER..... | 249 |
| KAYNAKÇA | 261 |
| EKLER..... | 283 |
| EK 1: GÖNÜLLÜ KATILIM FORMU | 283 |
| EK 2: ETİK KOMİSYON İZİN BELGESİ | 284 |
| EK 3: ORJİNALLİK RAPORU..... | 285 |

KISALTMALAR DİZİNİ

| | |
|----------|---|
| ABD | Amerika Birleşik Devletleri |
| ADNS | Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi |
| AK Parti | Adalet ve Kalkınma Partisi |
| AYKOME | Altyapı Koordinasyon Merkezi |
| AYYÖŞ | Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı |
| BDP | Barış ve Demokrasi Partisi |
| BİB | Büyükşehir İlçe Belediyesi |
| BŞB | Büyükşehir Belediyesi |
| CHP | Cumhuriyet Halk Partisi |
| DPT | Devlet Planlama Teşkilatı |
| GBVG | Genel Bütçe Vergi Gelirleri |
| HDP | Halkların Demokratik Partisi |
| İBSKİ | İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Örgüt ve Görevleri Hakkında Kanunun Tasarısı |
| İSKİ | İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü |
| KHK | Kanun Hükmünde Kararname |
| MHP | Milliyetçi Hareket Partisi |
| MTV | Motorlu Taşıtlar Vergisi |
| OECD | Organization of Economic Cooperation and Development |
| STK | Sivil Toplum Kuruluşu |
| TBMM | Türkiye Büyük Millet Meclisi |
| TODAİE | Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü |
| TÜİK | Türkiye İstatistik Kurumu |
| UKOME | Ulaşım Koordinasyon Merkezi |
| YİKOB | Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı |
| YSK | Yüksek Seçim Kurulu |

TABLolar DİZİNİ

| | |
|--|-----|
| Tablo 1 Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Yılları ve Yasal Dayanakları | 100 |
| Tablo 2 Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Büyükşehir Belediye Meclisine Gönderecekleri Meclis Üye Sayıları ve Ortalama Temsil | 147 |
| Tablo 3 BŞB Meclis Üyelerinin Meclisteki Konumuna Göre Dağılımları ve Örneklem | 155 |
| Tablo 4 BŞB Meclis Üyelerinin Cinsiyete Göre Dağılımları ve Örneklem..... | 156 |
| Tablo 5 Örneklem Olarak Seçilen BŞB Meclis Üyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyelerine Göre Dağılımları | 157 |
| Tablo 6 30 Mart 2014 Yerel Seçim Sonuçlarına BŞB Meclislerinin Oluşumu ve Örneklem Seçilen BŞB üyelerinin Partilere Göre Dağılımı | 158 |
| Tablo 7 Mevcut Seçim Sisteminin Temsil Açısından Yeterliliği | 161 |
| Tablo 8 Seçim Sistemi ve BŞB Meclisinde Muhalefetin Temsili | 163 |
| Tablo 9 Yerel Seçimlerde Adaylar Belirleme Yöntemleri ve Dikkate Alınması Gereken Hususlar | 166 |
| Tablo 10 BŞB Meclislerinde Kadın Temsilinin Yeterliliği | 168 |
| Tablo 11 BŞB Meclislerinde Kadın Temsilinin Yetersizliğine İlişkin Nedenler | 169 |
| Tablo 12 Muhtarların ve STK Temsilcilerinin BŞB Meclislerinde Temsil Edilmesi..... | 173 |
| Tablo 13 BŞB Meclisinde Alınan Kararların Halkın Görüşünü Yansıtması..... | 176 |
| Tablo 14 BŞB'de Organlar arası İlişkiler Nasıl Olmalıdır? | 180 |
| Tablo 15 Merkezi Yönetimin Belediyeler Üzerindeki Denetiminin Gerekliliği..... | 185 |
| Tablo 16 Merkezi Yönetimin Belediyeler Üzerindeki Denetimi Nasıl Olmalıdır?..... | 186 |
| Tablo 17 Belediyelerin Seçilmiş Organlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması..... | 189 |
| Tablo 18 Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Dağılımının Yeniden Düzenlenmesi | 192 |
| Tablo 19 Belediye Gelirlerinin Artırılması..... | 195 |
| Tablo 20 Belediyelerin Yerel Vergi Oran ve Matrahlarını Belirleyebilmesi | 199 |
| Tablo 21 BŞB'nin İlçe Belediyeleri Üzerindeki İmar Denetim Yetkisinin Yerel Demokrasiye Uygunluğu..... | 202 |
| Tablo 22 Türkiye'de Belediyelerin Özerkliği | 206 |
| Tablo 23 Belediyelerde Halkın Katılımının Yeterliliği | 209 |
| Tablo 24 BŞB Meclis Üyelerinin Katılımı Artırmaya İlişkin Önerileri..... | 212 |
| Tablo 25 Halkın Yerel Yönetimleri Etkileme Amacıyla Başvurdukları Yollar | 214 |
| Tablo 26 6360 sayılı Kanun ile Ölçeğin Büyütülmesinin Demokratik Temsil Açısından Etkisi . | 217 |
| Tablo 27 Köylerin ve Belde Belediyelerinin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılmasının Demokratik Temsil ve Yerel Hizmetler Açısından Etkisi | 222 |
| Tablo 28 YİKOB'un Yerel Demokrasi Açısından Uygunluğu | 229 |
| Tablo 29 BŞB ve İlçe Belediyeleri Arasında Görev-Gelir Dağılımı..... | 232 |
| Tablo 30 BŞB-İlçe Belediyeleri Arasında Yetkinin Ağırlıklı Olarak BŞB'de Olması | 235 |

| | |
|---|-----|
| Tablo 31 Yerelleşme-Yerelde Merkezileşme Bağlamında 6360 sayılı Kanun | 238 |
| Tablo 32 Yerel Yönetim Birimlerinin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılmasında Halka Danışılması ... | 240 |
| Tablo 33 6360 sayılı Kanunun Yasalaşma Sürecinde Demokratik Katılım Mekanizmalarının Aktif Olarak İşletilmesi..... | 242 |
| Tablo 34 BŞB Meclis Üyelerinin 6360 sayılı Kanun'da Değişikliğe Gidilmesini İstedikleri Hususlar | 244 |
| Tablo 35 Demokratikleşme Açısından BŞB Sisteminin Temel Sorunları | 246 |



GİRİŞ

Günümüzde toplumsal gelişmeye ve dünya genelinde yaşanan büyük çaplı dönüşümlere paralel olarak hemen hemen her alanda artan yerelleşme talepleri beraberinde demokrasinin içeriği ve işleyişi konusunda da yeni tartışmaların gündeme gelmesine neden olmaktadır. Bu süreçte günümüz koşullarına yeterince uyum sağlayamadığı ve halkın taleplerini karşılama konusunda yetersiz kaldığı düşünülen temsili demokrasinin yerini, halkın yönetimde daha fazla söz sahibi olabilme ve yönetime doğrudan katılabilmek için olanaklarının artırılmasını hedefleyen katılımcı demokrasiye bırakacağı, merkeziyetçi ve aşırı kuralcı mekanizmaların yerine daha esnek ve yerinden yönetimi temel alan yapılanmaların ön plana çıkacağı öne sürülmektedir. Sözü edilen bu gelişmeler kapsamında ise yerel yönetimler gerek demokrasinin kurumsallaşmasında gerekse toplumun demokratikleşmesinde yeni nitelik ve işlevleriyle gün geçtikçe önemi artan birimler olarak öne çıkmaktadır.

Yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişki yıllarca farklı düşünürler tarafından farklı biçimlerde yorumlanmıştır. Kimilerine göre yerel yönetimler demokrasinin bir gereği olarak savunulurken (Mill, 2010:276; Toucqueville, 1900:60; Painter-Brick, 1953:346; Hayek, 2006:241; kimilerine göre de her ikisi arasında bir etkileşim olmadığı, hatta demokrasi ile yerel yönetimlerin eş zamanlı olarak ortaya çıkmasının tamamen rastlantısal olduğu ileri sürülmüştür (Langord, 1953:25-28; Moulin, 1954; 433-435). Yine bu kapsamda ortaya çıkan bir diğer tartışma konusu ise yerel demokrasi kavramının tanımlanmasına ilişkindir. Bu bağlamda literatürde, yerel demokrasinin kavram olarak yanlış olduğu, olsa olsa demokratik yerel yönetim olacağına ilişkin görüşler yer almaktadır (Görmez, 1997: 68). Günümüzde ise yerel yönetimlerle demokrasi arasındaki ilişkiyle ilgili genel kabul gören yaklaşım, iki kavram arasında sıkı bir ilişki olduğu, çağdaş demokrasilerin gelişmesinde ve yaygınlaşmasında bu kuruluşların oldukça önemli rollere sahip oldukları yönündedir.

Yerel yönetimler, insan toplulukların ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği ve özerk bir yönetim yapısına sahip olan birimlerdir. Yerel yönetimlerin ortaya çıkışının ne zaman olduğuna dair farklı görüşler bulunmakla birlikte, bugünkü anlamda yerel yönetimlerin temeli Orta Çağ Avrupası'ndaki komün yönetimlerine dayandırılmaktadır. Yerel ölçekte kendi kendini yönetebilme hakkını kazanma komünle birlikte ortaya çıkmıştır. Kendi kendini yönetme demokrasi olarak adlandırıldığından, komünler de demokrasi hücreleri olarak anılmaktadır (Hamamcı, 1981: 9).

Türkiye'de ise böyle bir komün geleneği bulunmamaktadır. Ülkemizde Batılı anlamda yerel yönetim kuruluşları ilk kez, on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında, Osmanlı kentlerinin gerek kendi iç yapılarında meydana gelen ekonomik ve demografik değişimlerin etkisi ve gerekse Batılı devletlerin bu yöndeki çeşitli istek ve talepleri doğrultusunda oluşturulmuştur. Bununla birlikte, ilk belediye teşkilatının kuruluşuna kadar geçen zaman zarfında Osmanlıda yerel hizmetler klasik kurumlar (kadı, vakıflar, loncalar ve mahalle yönetimleri) tarafından yerine getirilmiştir. Ancak bu kurumların merkezi yönetim karşısında özerklikleri bulunmamaktadır. Dolayısıyla Osmanlı İmparatorluğu'nda Batı'daki gibi bir komün yönetimi oluşmadığı gibi yerel demokrasi anlayışı da gelişmemiştir. Diğer taraftan 1850 sonrasında kurulan belediyeler de devlet tarafından "tepeden inme bir kurum" olarak oluşturulmuştur. Yani Tanzimatçı devlet adamları da bu dönemde belediyeleri kurarken esasen bunları özerk ve demokratik kurumlar olarak yapılandırmayı değil, daha ziyade merkezi yönetim tarafından yürütülen birtakım hizmetlerin bu birimler tarafından yerine getirilmesini amaçlamışlardır (Ortaylı, 1985:20). Cumhuriyet belediyeciliği üzerinde önemli etkisi olan Osmanlı geleneğinin, Türk kamu yönetimi sisteminde bugün dahi izleri devam etmektedir.

Ülkemizde il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç türlü yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bilindiği üzere, Türk yerel yönetim sisteminde yerel kuruluş olarak ilk teşkilatlanma ve buna ilişkin düzenlemeler belediyecilik alanında gerçekleştirilmiştir. 1854 yılında İstanbul Şehremanetinin kurulması ile başlayan modern anlamda yerel yönetimlerin oluşturulması süreci, çeşitli yasal

düzenlemeler eşliğinde sonraki yıllarda da devam etmiştir. Yine bu dönemde yerel yönetimler alanında gündeme gelen bir diğer önemli gelişme ise, günümüz büyükşehir yönetim modeli ile yapısal benzerlik gösteren uygulamalara (1857 yılında Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulması ve 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu'nda yer alan düzenlemeler) ilişkindir.

Büyükşehir belediyelerinin yönetimine ilişkin temel sayılabacak bazı gelişmelerin ve çeşitli girişimlerin Tanzimat Dönemi ile başlayan modernleşme sürecinde ve Cumhuriyet'in ilanından sonraki yıllarda yaşanmasına karşılık, bu birimlerin varlığına dair ilk dolaylı düzenleme 1981 tarihli ve 2561 sayılı Kanun ile mümkün olmuştur. Bu Kanun ile büyük kentlerin çevresindeki belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak, "belediye şubesi" veya "mahalle" olarak yakınındaki büyükşehirle bağlanması kararlaştırılmıştır. Dönemin en önemli düzenlemesi ise 1982 Anayasası'dır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesindeki "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hüküm ile büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesine imkan veren bir anayasal temel oluşturulmuştur. Sonrasında ise bu hükme dayanılarak 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Kanunu çıkarılmıştır. Böylece ülkemizde büyükşehir ölçeğinde belediyelerimiz için diğer belediyelerden farklı olarak yeni bir yönetim modeli (iki kademeli yönetim modeli) uygulanmaya başlamıştır. İlk başta Ankara, İstanbul ve İzmir olmak üzere üç büyük kentte başlayan bu uygulama, 1986-1988 döneminde Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri'nin, 1993 yılında Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun'un ve 2000 yılında Adapazarı'nın da (Sakarya) büyükşehir belediyesi kabul edilmesi ile 16 kenti kapsayacak hale gelmiştir. En son 2012 yılında kanunlaşan ve 2014 yerel seçimleriyle birlikte yürürlüğe giren 6360 sayılı Yasa kapsamında ise ülkemizde büyükşehirlerin sayısı 30'a ulaşmıştır.

1984-2012 yılları arasındaki 28 yıllık zaman diliminde Türkiye'de yerel yönetimler alanında reform ya da yeniden yapılanma adı altında çok sayıda yasal düzenleme yapılmıştır. Bu yasal düzenlemelerin odağında ise daha çok büyük kentler ve bunların yönetimine ilişkin kapsamlı ve radikal değişiklikler yer almaktadır. Söz konusu reformların seyrine baktığımızda, ortaya çıkan tabloda büyükşehir

belediyelerinin sayısındaki artışa ek olarak, bu birimlerin sınırlarının genişletilmesi ve bütünleştirme yönünde bir stratejinin izlendiği açıkça görülmektedir. Büyükşehir yönetim modelinde izlenen bu stratejiler yerel yönetim sistemimizi derinden etkilemekte ve yasal süreçlerle birlikte yönetsel mekanizmada, siyasi ve mali yapıda, hizmet sunulan coğrafi alanda, temsil ve katılımı, imar ve planlama gibi birçok alanda önemli değişiklikler meydana gelmektedir. Özellikle bu değişikliklerin Mart 2014'ten itibaren uygulamaya giren 6360 sayılı Yasa ile birlikte daha da belirgin bir hale geldiği söylenebilir.

6360 sayılı Kanun Türkiye'nin yerel yönetim sistemini bir bütün olarak değiştiren, önceki dönemlerden farklı bir yönetim modelini gündeme getirmiştir. 30 ilde büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırına kadar genişletilmiş, bu illerde köylerin, belde belediyelerinin ve il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılarak, sadece belediyelerin olduğu bir yerel yönetim sistemi inşa edilmiştir. Ayrıca Kanun kapsamında bir yerel yönetim birimi olan il özel idareleri kaldırılırken, yeni düzenleme ile merkeze bağlı olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı adıyla yeni bir birim kurulmuştur. Nihayetinde il sınırında büyükşehir yönetimi olarak ifade edilen bu düzenleme beraberinde yerelleşme söylemi altında paradoksal bir biçimde yer edinen yerelde merkezileşme sorununu ve yerel demokrasi tartışmalarını yeniden gündeme getirmiştir.

Bu noktada tezin temel amacı, Türkiye'nin yönetim yapısı içerisinde otuz beş yılı aşkın bir geçmişi bulunan büyükşehir belediyelerinin tarihsel süreçte geçirdiği dönüşümlerden yola çıkarak, günümüz büyükşehir belediye yönetimini yerel demokrasi açısından değerlendirmek; idari ve mali açıdan özerkliği, temsilde adaleti, demokratik katılımı, şeffaflığı ve halkın etkin denetimini esas alan bir büyükşehir belediye sistemi için birtakım öneriler sunmaktır. Bu amaç çerçevesinde Türkiye'de üç büyükşehir belediyesinde yürütülen alan araştırması ile büyükşehir belediye yönetimi ile ilgili yasal düzenlemelerin, büyükşehir belediye sisteminin demokratikliği açısından ne gibi olumlu ya da olumsuz etkilere sahip olduğuna ilişkin genel bir tablo çizilmeye çalışılmıştır. Ayrıca büyükşehir belediye meclis üyeleri ile yapılan görüşmelerden elde edilen bulgular, literatürdeki bilgilerle birlikte değerlendirilerek tezin amacına yönelik

öneriler geliştirilmiştir. Bu bağlamda tezin araştırma sorusu şudur: “Yerel demokrasi açısından Türkiye’de büyükşehir belediye sisteminin temel sorunları nelerdir? Büyükşehir yönetimi ile ilgili son yasal düzenlemeler yerel demokrasi açısından ne tür olumlu ve/veya olumsuz etkide bulunmuştur?”

Araştırmanın gerek Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne katılma sürecinde Avrupa Birliği’nin yerel demokrasi gereklerini ortaya koymak ve gerekse Türkiye’deki yerel demokrasinin dünyadaki diğer gelişmiş ülkelerdeki yerel demokrasiye uygun gelişimini sağlamak açısından önemli bulgular ortaya koyacağı düşünülmektedir. Araştırmanın Türkiye’deki büyükşehir belediyeleri özelinde yerel demokrasinin eksik ve aksak yönlerini ortaya çıkarması bu gelişimin sağlanması bakımından önemli görülmektedir.

Bu tez, giriş ve sonuç hariç üç ana bölümden oluşmaktadır. Tezin “Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasi: Kavramsal ve Kuramsal Çerçeve” başlıklı birinci bölümünde, ilk olarak yerel yönetimlerin tarihsel süreç içerisindeki gelişimine yer verilmiş ardından yerel yönetim ve demokrasi arasındaki ilişkiye dair yerli ve yabancı literatürde yer alan tartışmalar üzerinde durulmuştur. Ardından yerel demokrasi kavramına dair farklı bakış açıları ve yerel yönetimlere demokratik nitelik kazandıran unsurlar ele alınarak, tezin üzerine bina edildiği kuramsal zemin oluşturulmuştur.

Tezin “Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sistemi ve Yerel Demokrasi başlıklı ikinci bölümünde, öncelikle büyükşehir ve metropoliten yönetim kavramlarına kısaca yer verilmiş, ardından Türkiye’de genel olarak belediyeciliğin gelişimi ve büyükşehir yönetiminin tarihsel arka planı Osmanlı’dan itibaren çeşitli dönemler itibarıyla ele alınmıştır. Dönemsel incelemeler yapılırken, belediyecilik tarihi içerisinde gerçekleşen bazı temel olaylar ve büyükşehir yönetimine giden yolda ortaya atılan girişimler, reformlar ve bu kapsamda gerçekleştirilen yasal düzenlemeler, dönemin siyasal ve sosyal yapısı da göz önünde bulundurularak yerel demokrasi açısından değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Tezin üçüncü bölümünde Türkiye’de büyükşehir belediyelerini yerel demokrasi açısından değerlendirmek amacıyla, Ankara, Mersin ve Aydın Büyükşehir

Belediyelerinde, büyükşehir belediye meclis üyeleri ile yapılan nitel bir araştırmaya ve bu araştırmanın sonuçlarına yer verilmiştir. Bu kapsamda büyükşehir belediye meclis üyelerinin yerel demokrasiyi algılama biçimleri, buna ilişkin bakış açıları ve Türkiye’de büyükşehir belediye sistemiyle ilişkili yasal düzenlemeler çerçevesinde yapılan değişikliklerin yerel demokrasi açısından büyükşehir belediye yönetimlerini nasıl etkilediğine dair görüşleri öğrenilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda ayrıca görüşmeler neticesinde elde edilen cevaplar hem siyasi partiler bazında hem de araştırma kapsamındaki büyükşehir belediyelerinin farklı dönemlerde kurulması nedeniyle belediyeler bazında karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Bu bağlamda karşılaştırma yapılırken; bir yandan yerel siyaset ve yerel demokrasi arasındaki ilişkinin ve merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki siyasi ilişkilerin yerel demokrasinin gelişimini nasıl etkilediğini, diğer yandan da büyükşehirlerin farklı dönemlerde kurulmasına bağlı olarak büyükşehir belediyeciliğini deneyimleme süresi ile belediyelerde yerel demokrasinin kurumsallaşması ve yerleşmesi arasında bir ilişkinin olup olmadığının saptanması amaçlanmıştır.

Son olarak, tezin “Sonuç ve Öneriler” kısmında ise, araştırma sonucunda elde edilen bulgular ve literatürde bu kapsamda yapılmış olan çalışmalarda yer verilen öneriler doğrultusunda, Türkiye’de daha demokratik bir büyükşehir belediye sisteminin oluşturulmasına ilişkin geleceğe yönelik birtakım öneriler sunulmuştur. Bu noktada tez kapsamında yapılan araştırmadan elde edilen bulguların ve bu bulgular doğrultusunda geliştirilen önerilerin gerek literatüre gerekse büyükşehir belediye sisteminin demokratikleşmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

I. BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER VE YEREL DEMOKRASİ: TARİHSEL, KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. TARİHSEL SÜREÇTE YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetim geleneğinin doğuşu ve gelişimi, bugün tarihçiler ve sosyologlar arasında halen tartışılan bir konudur. Bu geleneği Eski Yunan ve Roma İmparatorluğu'ndaki kent yönetimlerine bağlayarak açıklayanlar olduğu gibi, sekizinci yüzyıldan itibaren piskoposların elde ettikleri imtiyazlar üzerinden yükselen kentlere ya da malikane hukukuna işaret ederek açıklayanlar da bulunmaktadır. (Crozat, 1944: 244-250; Güler, 1992: 22). İçlerinde genel kabul gören bir yaklaşım, bu idarelerin kökeninin Orta Çağ Avrupa'sındaki kentlere (komünler) dayandığı yönündedir. Her bir yaklaşım yerel yönetimlerin kökenine ilişkin farklı bir tarihsel döneme işaret etmekle birlikte, hepsinin temelinde ortak bir kavram, yani *kent* kavramı, yer almaktadır. Gerçekten de yerel yönetimlere ilişkin söylenecek her şey çoğunlukla kentle ilişkilidir. Dolayısıyla yerel yönetimleri kentlerle birlikte ortaya çıkan kurumlar olarak değerlendirmek mümkündür (Görmez, 2015: 3).

Kentlerin ilk olarak ne zaman ve nerede ortaya çıktığı konusunda farklı görüşler yer almasına karşılık, kent olarak nitelendirilebilecek yerleşimlerin ilk olarak M.Ö. 6000 yıllarında tezahür etmeye başladığı ve M.Ö. 4000 civarında da tam olarak ortaya çıktıkları söylenebilir (Hatt ve Reiss, 2002: 29). M.Ö. 4000-3000 yıllarda madenciliğin ortaya çıkışıyla birlikte, elverişli kültür, ekonomik ve uygun çevre şartları kentlerin oluşmasını beraberinde getirmiştir (İspir, 1991: 15; Ertürk, 1995: 35). Yapılan araştırmalar ilk kentlerin büyük nehirlerin geçtiği verimli ve sulak ovalarda kurulduğunu göstermektedir (Ertürk, 1995: 35). Sjoberg, ilk kentlerin Yakın Doğu'da özellikle Mezopotamya havzasında, birkaç yüzyıl sonra Mısır'da

Nil Nehri civarında ve çok geçmeden Güney Asya'da İndus vadisinde ortaya çıktığını ifade etmektedir (Sjoberg, 1966: 26).

Batı'daki kentlerin gelişmesi eski Yunan kentleri ile başlamış, daha sonra Roma kentleri önem kazanmıştır (Görmez, 1997: 20). Atina, Isparta ve Milet gibi eski Yunan kentleri, bir yandan askeri ve ticari merkezler olarak, diğer yandan da siyasi ve yönetsel birimler olarak Yunan uygarlığının gelişmesinde en önemli rolü oynamışlardır. Roma İmparatorluğu döneminde ise Roma kentinin yanı sıra, Avrupa'nın birçok yerinde önemli kentler oluşmuştur (Ertürk, 1995: 35-36). Roma İmparatorluğu'nun yıkılışı ve Germen kabilelerinin istilaları neticesinde Batı'da uzun bir dönem kentsel yaşamın çöküntüye uğradığı, kentlerin eski canlılıklarını ve işlevlerini büyük ölçüde yitirdikleri söylenebilir.

Batı Avrupa'da, kentlerin yeniden canlanması, onuncu yüzyıldan itibaren ticaretin gelişmesi ile birlikte olmuştur. Ticaret iki bölgede, Avrupa'nın Doğu'yla irtibatını sağlayan Venedik ile Rus-İskandinav alanıyla irtibatını kuran Flandr'da kendini göstermiştir. Bu iki bölgeden de tüm Avrupa kıtasına hızla yayılmaya başlamıştır (Pirenne, 2012: 81-82). Ticaretin etkisi altında tarihi Roma kentleri yeni yaşam alanı bulmuşlar ve buralarda yeni yerleşimler gerçekleşmiştir. Özellikle deniz kenarlarında, nehir yakalarında ve ticaret yollarında bulunan kentlerin nüfusları büyük boyutlara ulaşmıştır (Pirenne, 2012: 79; Görmez, 1997: 20). Bu dönemde ticaretin gelişmesine ek olarak, bazı kentlerde sanayinin de belirmeye başladığı görülmektedir. Hatt ve Reiss'in (2002: 29) belirttiği gibi Orta Çağ'da sanayi ve ticaret pek çok kentin temel işlevi haline gelmiştir.

Kentlerdeki asıl gelişme ve günümüz anlamında kentin ortaya çıkışı sanayi devriminden sonra olmuştur (Ertürk, 1995: 36; Görmez, 1997: 20). Sanayileşmeyle birlikte kentlerin geleneksel yapıları değişmeye başlamıştır. Bütün sanayi, tarihi kentlerin enerji, ulaşım, hammadde gibi üretim faktörlerinin ucuz ve kolay erişilebilir olduğu dış bölgelerine yerleşmeye yönelmiştir (Keleş, 2012: 33). Buharlı makinelerin kullanılmaya başlanmasıyla küçük imalathanelerin yerine geçen büyük fabrikalar yeni enerji alanlarında kurulurken, kente göçen işçilerin ve iş bulma ümidindeki insanların sayısı da büyük oranda artmıştır. Öte yandan çalışmak için kente gelen nüfusun barınma gereksinimini karşılayacak

alanların yetersiz kalması neticesinde kent dışında yeni yerleşme alanları, işçi mahalleleri oluşmuştur (Uğurlu, 2010: 60). Böylece sanayileşme bir yandan kentlere olan göçün ve kentsel nüfusun hızla artmasına diğer yandan da kent dışında banliyölerin ve gecekondu bölgelerinin oluşmasına neden olmuştur. Nitekim sanayileşme, beraberinde kentleşmeyi de doğurmuştur. Günümüzde gelişmiş, gelişmekte ya da az gelişmiş ülkeler kentleşme ve bunun sonuçlarının etkisiyle karşı karşıya kalmışlardır (Keleş, 2012: 33). 1800 yılında dünya nüfusunun yaklaşık %3'ü kentlerde yaşarken, bu oran 1900'de %14'e 1950'de %30'a ve 2014'te ise %54'e yükselmiştir (Kresl and Fry, 2005: 1; UN, 2015: 7). Birleşmiş Milletlerin kestirimine göre 2050'de dünya nüfusunun yaklaşık %66'sı kentlerde yaşayacaktır (UN, 2015: 7).

Sanayileşme süreciyle birlikte ülkelerin kentsel nüfusu ve yapısı değiştikçe; ekonomik, toplumsal, yönetsel, kültürel yapıları ve işlevleri de değişime uğramıştır. Kentin yapısında yaşanan bu değişimler, sonraki dönemlerde de devam etmiştir. Özellikle 1980 sonrası dönemde küreselleşme sürecinin etkisiyle kentlerin önemi giderek artmıştır. Ülkelerin rekabeti genel anlamda devam etmekle birlikte, kentlerin farklı özellikleri ve potansiyellerinden dolayı rekabetin buralara doğru kaydığı söylenebilir (Göymen, 2010: 129).

Kentlerin tarihsel süreçte geçirdiği değişimlere karşın, değişmeyen şey kentin uygarlığın beşiği olduğu gerçeğidir (Görmez, 1997: 21). Kentler uygarlığın kaynağını olmasının yanı sıra demokrasi, özgürlük ve eşitlik düşüncesinin gelişmesini sağlayan mekanlar olarak görülmüştür. Soja'nın da (2010: 80) ifade ettiği gibi, buluşma yeri ve kamusal alanlarıyla birlikte kent; demokrasi, eşitlik, özgürlük, insan hakları, vatandaşlık, mekânsal ve sosyal adalet mücadeleleri gibi konular hakkında düşünmenin en önemli merkezi olmuştur.

1.1.1. Kent Devletleri Dönemi

Bugünkü hukuki nitelikleri ve etkinlikleri ile kıyaslanamasa da yerel yönetimlerin ilk olarak merkezi otoritelerin yetkilerinin bir kısmını yerel yetkililere devretmesi ve yerel topluluklara bazı haklar verilmesinin sonucu olarak ortaya çıktıklarını söylemek mümkündür. Konuya bu açıdan bakıldığında yerel yönetim düşüncesini

antik şehir devletlerine (siteler) ve Roma İmparatorluğu'na kadar götürmek mümkündür (Nadaroğlu, 2001: 17).

Site rejimi, M.Ö. 1500-1000 yılları arasında başlayıp, Sümer, Babil, Eti, İbrani gibi birçok uygarlıklarda görülmesine rağmen antik Yunan şehir devletleri, Batı'daki kentlerin ortaya çıkışının öncülü olarak kabul edilmektedir. Batı kaynaklarında kentin ilk ortaya çıkışını temsil eden bu yapı ise "polis" olarak adlandırılmaktadır (Pustu, 2006: 132). Antik Yunan dünyasına özgül bir deneyim olan polisi, tarihte görülen diğer kent devletlerinden/site rejimlerinden ayıran, sosyo-ekonomik ve siyasal yapısına bağlı olarak ortaya çıkan düşünce sistemidir. (Ağaoğulları, 2013: 12). Berktaş (1989: 182-183) bu durumu, daha önceki bazı şehir devletlerinde de ticaretin ve tacirlerin önemli bir gelişme gösterdiğini ancak bu sınıfın aristokrasiye dayanan krallıkları devirecek, Mısır veya Mezopotamya gibi toplumsal yapılardan ve şehir devletlerine özgü düşünce biçiminden kopmayı başaramadığını ifade etmektedir. Oysa şehir devletleri, sadece bu kopuşu başarmakla kalmayıp, yüzyıllar sonra benzeri modern devletler ile ortaya çıkacak olan demokrasiye de öncülük yapmıştır (Ağaoğulları, 2013: 12).

Polis yahut site, belirli bir toprak üzerinde yaşayan ve kendi kendilerini yöneten insanların oluşturduğu küçük demokratik bir yönetsel birimdir (Keleş ve Yavuz, 1983: 1). Bugünkü devlet dediğimiz teşekküle yakın bir yapıda olan polisin siyasal, ekonomik, toplumsal işlevleri; bağımsız karar alma gücü ve yetkisi bulunmaktaydı (Okandan, 1959: 193). Genel hatlarıyla incelendiğinde Antik Yunan'da polisin üç temel özelliğinden bahsedilebilir. Bunlar: büyüklük (nüfus ve yüzölçümü olarak), manevi birlik ve politik bağımsızlık ya da özerklik geleneğidir (Klosko, 2006: 5). Polislerin nüfusları ve yüzölçümleri birbirinden farklıdır. Nüfusa ilişkin net bilgiler olmamakla birlikte, buralarda yaşayan yurttaş sayıları kullandıkları oylar sayesinde bilinmekte ve böylece nüfusla alakalı genel bir tahmin yapılabilmektedir. Polislerin nüfuslarının yüzölçümlerine göre oranının önemi, topluluğun kendi kendine geçimini sağlayabilmesi ve bunun neticesinde de dışa bağımlı bir politika gütmemesi ile diğer bir ifadeyle özerklikleriyle ilişkilidir (Boyacı, 2013-2014: 144). İkinci özellik olan manevi birliğin temelini din unsuru oluşturmaktadır. Eski Yunan'da dinin topluluk hayatında oynadığı rol oldukça

önemlidir. Belirli bir mahalde yaşayan bireyler arasındaki din birliği, Yunanlarda adeta toplumsal bağ rolünü oynamış; sitenin/polisin kurulmasında ve sonrasında da vücuda gelen bu siyasi oluşumun kuvvetlenip, gelişmesine de yardımcı olmuştur (Okandan, 1959: 193-194). Eski Yunan'da din, toplumsal ve siyasi bir bağ oluşturmanın yanı sıra, Atina'da demokrasinin kurulmasının da olanağını sağlamıştır (Boyacı, 2013-2014: 145). Din, insanların hayatları üzerinde önemli bir etkiye sahip olmakla beraber, yine de bireysel tercihlerle sınırlanmış ve özgür düşünmenin ortaya çıkmasının yolunu açmıştır (Boyacı, 2013-2014: 145). Polisin üç özelliğinden sonuncusu ise politik bağımsızlık ya da özerklik geleneğidir. Yunanlılar için politik bağımsızlıktan yoksunluk, kölelik olarak kabul edilmekteydi. Politik bağımsızlığı sağlamanın yolu ise ekonomik olarak bağımsız olmaktı. Bu açıdan ideal bir şehir kendi kendine yetebilmeli, kendi üretimini sağlayabilmeli ve diğer şehirlerle ticari ilişkisini mümkün olduğunca sınırlı düzeyde tutabilmelidir (Klosko, 2006: 7).

Polisin siyasal ve toplumsal örgütlenme biçimine bakıldığında, özellikle Antik Yunan hükümdarlarından Kleisthenes döneminde yapılan düzenlemeler dikkat çekmektedir (Görmez, 2015: 4). Bu düzenlemeler içinde en önemlisi, kan bağına dayalı kabile örgütlenmesinin terk edilmesidir. Buna göre, yurttaşlar coğrafi nitelikte olan on kabileye; bu kabileler de deme ya da demos adı verilen bucaklara ayrılmıştı. Demeler, birer yerel yönetim birimidir ve Atina siyasal toplumunun temelini oluşturuyorlardı. Yurttaşlar bu demeler içerisinde örgütleniyorlardı; her demenin kendi işine bakan bir meclisi ve mahkemesi bulunmaktaydı (Ağaoğulları, 2013: 37-38). Kleisthenes'in reformlarıyla Atina şehir devletinin yaşam biçimi oldukça değişmiş, yönetim tüm Atinalı yurttaşların dahil olduğu deme meclislerine geçmişti (Bumin, 1990: 28). Bu mecliste bütün yurttaşlar, söz alıp konuşmakta, yasa taslağı sunmakta, meseleler hakkında oy vermekte ve memur olabilmekte aynı siyasi ve hukuki haklara sahiptiler (Mayo, 1964: 30). Aynı zamanda bu deme meclisinde bir araya gelen halkın devletin yönetimini, sadece seçimden seçime değil, daimi şekilde denetleme yetkisi de bulunmaktaydı (Ağaoğulları, 2013: 45). Mayo'nun da (1964: 34) ifade ettiği gibi, Atinalıların, sistemlerine demokrasi demelerini dayandırdıkları prensipler oldukça açıktır: Siyasi kararların toplanmış yurttaşlar tarafından doğrudan doğruya alınabilmesi ve kontrol edilmesi, bütün

yurttaşların siyasi eşitliği, muhalefet yapma hakkını da kapsayan özgürlükler ve kararların çoğunlukla alınması esası.

Görüldüğü üzere polis, hem büyüklük, manevi birlik ve politik özerklik olarak sayılabilecek kendine has temel özellikleriyle, hem de demokratik düşüncenin ve kurumların oluşmasındaki katkıları ile sonraki yüzyılların kültürel, felsefi, toplumsal ve siyasal olmak üzere pek çok alanında kalıcı etkiler bırakmıştır (Boyacı, 2013-2014: 147).

Milattan önce birinci yüzyılda, Antik Yunan sitelerinin özelliklerini kaybetmeye başlamalarıyla birlikte tarih sahnesine Roma siteleri çıkmıştır (Morris, 2000: 27; Pustu, 2006: 134). Roma İmparatorluğu sitenin bütün sosyal ve siyasal özerkliğini yıkmakla beraber, sitenin varlığı tamamen ortadan kalkmamıştı: Roma hukuku devlet gibi birer kamu idaresi olan (municipia) ve (civitates)lerin hükmi şahsiyetlerini kabul etmişti (Onar, 1952: 716). Antik Roma'da civitas'lar bir kent ve o kenti çevreleyen kırsal alanı ifade etmektedir. Küçük birer cumhuriyet niteliğinde olan bu birimler, kendi egemenliği altındaki kırsal alanla beraber hem ekonomik hem de siyasal bir birlik meydana getirmekteydiler (Kılıçbay, 1993: 72). Roma topraklarının genişlemesinin sonucunda civitas örgütlenmesi, Roma İmparatorluğuna yeni katılan topraklara uygulanamadığı için buralarda municipium adı altında yeni idare biçimleri uygulanmaya başlamıştır. Municipium'lar kimi yerel ve siyasi yetkilere sahip olmakla birlikte, daha çok yönetsel ve yargısal özerklikten yararlanan şehirlerdi (Umur, 1999: 32; Keleş, 2016: 38). Birer belediye niteliğinde olan municipiumlar'ın, kendi magistraları, meclisleri ve danışma kurulları vardı. Bunların civitas'tan tek farkı, egemenlik unsuruna sahip olmamalarıydı (Umur, 1999: 31).

Roma siteleri, İmparatorluğun özellikle üçüncü yüzyıldan itibaren maruz kaldığı istilalar neticesinde gücünü yitirmesiyle birlikte, dördüncü yüzyıldan itibaren yerini piskoposluk kentlerine bırakmıştır (Görmez, 2015: 5). Bu dönemde kentlerin eski canlılıklarını ve görkemlerini büyük oranda yitirdikleri görülmektedir. İstilaların, kargaşanın arasında savunmasız kalan kentlerden bir kısmı harabeye dönüşürken, diğer bir kısım da ya terkedilmekte ya da küçük birer köy haline gelmektedir. Bookchin'e göre kentsel yaşamdaki bu dönüşümün arka planında

istilaların olduğu kadar, İmparatorluğun vesayetçi ve oligarşik yönetiminin de büyük etkisi vardı. Uygulanan vesayetçilik sistemi ve getirilen oligarşik düzen, yerel politikanın gücünün ve kentsel dayanışma duygusunun giderek azalmasına neden olmuştu (Bookchin, 2014: 161).

Dördüncü yüzyılda, kentlerin meclislerinin güç ve önemi azalmış, meclisler kenti temsil etme yetkilerini kaybetmişler, bu işlev piskoposlara geçmiştir (Pustu, 2006: 136). Kilise, dini alanları, İmparatorluğun yönetim yapısına uygun şekilde düzenlemiştir: Genel kural olarak, her bir piskoposluk bölgesi bir civitas'a denkti. Öyle ki altıncı yüzyıla gelindiğinde civitas sözcüğü, piskoposluk kenti anlamını kazanmıştır (Pirenne, 2012: 18). Kent yönetiminde piskoposların etkisi sonraki dönemlerde de artarak devam etmiştir. Sekizinci yüzyıldan itibaren kralların verdikleri ayrıcalık beratlarıyla halk ve toprakları üstünde tam bir egemenlik yetkisine sahip olan piskoposların etkileri, özellikle dokuzuncu yüzyılda ticaretin ortadan kalkması ve beledi nüfusun son kalıntılarının yok olmasıyla birlikte rakipsiz bir duruma gelmiş ve kentler tümüyle piskoposların denetimi altına girmişlerdir (Pirenne, 2012: 53).

1.1.2. Orta Çağ ve Komünler

Dokuzuncu yüzyılda kentler yalnızca piskoposluk bölgesinin dinsel yönetim merkezleri değil, aynı zamanda malikanelere ilişkin yönetim ve istihkam merkezleriydi. (Pirenne, 2005: 52-53). Bu dönemde Batı Avrupa'da bölgelerindeki büyük topraklara sahip olan kontlar, içinde buldukları kargaşa ortamından faydalanarak kendilerine tam bir özerklik elde etmişler ve ardından malikaneleri üzerinde kullandıkları özel yetkileriyle, kendilerine verilen kamusal yetkileri birleştirerek ele geçirdikleri tüm bölgeleri kendi egemenlikleri altındaki tek bir prenslikte birleştirmişlerdir. Prenslar, iktidarı ele geçirir geçirmez de artık onların olan toprakları ve bu topraklar üzerinde yaşayan insanları savunmak ve korumak üzere her yerde kale kentler ya da alışılmış adıyla bourg/burg'lar inşa ettirmişlerdir (Pirenne, 2012: 57-58). Onuncu yüzyıl boyunca ilk belirtileri ortaya çıkan ekonomik canlanmayla birlikte, bu kentlerin etrafında oluşmaya başlayan yerleşim yerleri hızlı bir gelişme göstererek, yanında konumlandıkları eski

şehirlerin ortamını tamamen değiştirmiş ve tümüyle yeni burjuva şehirlerine (komünlere) dönüşmüşlerdir (Bumin, 1990: 50).

Ekonomik yaşamı ve kent hayatını değiştiren temel etmen ticaret olmuştur. Ticaret geliştikçe özellikle yollardaki kavşaklarda, nehir çıkışlarında ya da topraktaki eğiminin elverişli olduğu alanlarda kentler oluşmaya başlamıştır. Böyle yerlerde saldırılar karşısında tüccarların sığınabilecekleri bir kale kent ya da bir katedral bulunurdu. Uzun yolculukları sırasında dinlenen gezginci tüccarlar, kale kentin duvarlarının içine veya bir katedralin yanına sığınarlardı. Buralarda toplanan tüccar sayısı artınca kent sınırlarının çevresinde (fauburg) yeni yerleşim yerleri oluşmaya başlamıştır (Huberman, 2014: 37-38). Bu yerleşim yerleri, onu eski kentten ayırmak için yeni kent olarak da nitelendirilmiş ve bu nedenle burada yaşayanlar on birinci yüzyıl başlarında kentsoylu (burjuva) olarak isimlendirilmiştir (Pirenne, 2012: 113). Başlangıçta bir veya birkaç kont, piskopos gibi senyörün bölgesinde kurulmuş bu kentlerde burjuvalar bir süre sonra çıkarlarının ilk sahiplerle (senyörlerle) oldukça farklı olduğunu görmeye başlamışlardır. Bundan sonra bağımsız bir kent örgütlenmesi ve ticari kolaylıklar elde etmek için ilk sahiplere karşı çıkma düşüncesi olgunlaşmıştır (Bumin, 1990: 51; Hamamcı, 1981: 83). Bu gereksinimler neticesinde tüccarlar, lonca veya hanse adı verilen kardeşlik toplulukları oluşturarak, kent yönetiminde güç elde etmeye başladılar (Pirenne, 2012: 137). Loncalar güçlendikçe bazı bölgelerde; kentlerdeki yerel hizmetlerin yönetilmesi ve bunlara ilişkin vergi toplama, özerk mahkeme kurma ve hukuk düzenini sağlama, mülkler edinebilme ve kendilerini yönetme gibi bazı haklara da sahip olmuşlardır. Bu gelişmeler, kentlerde adı Latince “communia” (birlik) sözcüğünden gelen komün¹ yönetimlerini ortaya çıkardı (Oktay, 2013: 34).

¹ Komün sözcüğünün tanımı konusunda araştırmacıların hemfikir oldukları tek bir tanımdan bahsetmek oldukça güçtür. Bununla birlikte sözlüklerde komünün genel tanımlarına rastlanılmaktadır. Örneğin, Litte komünü, feodal düzende bir kentin, kendini yönetme hakkını bir beratla elde eden bir burjuva heyeti olarak tanımlarken; Petit Robert ise burjuvanın kendisini yönettiği, feodalitenin baskılarından kurtulmuş kent olarak tanımlamaktadır (Hamamcı, 1981: 85). Kamu yönetimi sözlüğünde komün kelimesi, “Fransızcada bir nitelik ya da özelliğin birçok kişi tarafından paylaşılması, ortaklaşa yararlanılması, birlikte sahip olunması durumunu belirten sıfattan (*commun*, Lat. *communis*) türetilmiş isim. Sözcüğün buradaki özgül anlamında ortaklaşa sahip olunan, yararlanan nitelik, siyasi, toplumsal yaşama egemen olma durumu, özgür yurttaşlıktır” şeklinde tanımlanmaktadır (Bozkurt ve Ergun, 2008: 150). Bir başka tanımda komün, “temelde gelenekleri sürdürmek, güvenlik sağlamak, barışı yerleştirmek amacıyla yeminli (karşılıklı yardım yemini) bir birliktir” olarak ifade edilmektedir (Hamamcı, 1981: 86). Ülkmen ise komünü, belli bir toprak üzerinde topluca ve komşuca yaşayanların komşuluktan doğan maddi ve manevi ihtiyaçları tatmin ve kendi kendilerini idare etmek üzere oluşturdukları hukuki teşekküller, olarak tanımlamaktadır (Ülkmen, 1960: 7).

Komünlerin ortaya çıkışı, Avrupa'da her yerde aynı anda ve aynı şekilde olmamış, 1050'li yıllardan 1500'lü yıllara kadar olan sürede bazı kentler feodal sistemin dışına çıkarak farklı bir yönetim şekline kavuşmuşlardır (Görmez, 1997: 25). Komün hareketinin gelişmesinde, kralların feodallere karşı bu hareketi desteklemesi oldukça önemli bir rol oynamıştır. Krallar yerel nitelikteki feodalleri zayıflatmak amacıyla komün hareketini desteklemiş, ancak kendi toprakları üzerinde ve iktidarlarının tartışma konusu olmadığı yerlerde komün hareketine aynı yakınlığı göstermemişlerdir (Hamamcı, 1981: 89).

Kentlerin özgür hale gelmesinde önemli rolü olan komünlerin, bazen savaşarak, bazen de uzlaşma ile yerel feodallerden ya da krallardan aldıkları beratlarla (charte)², Orta çağ Avrupası'nda yeni bir yapılaşma doğmuştur (Görmez, 1997: 25-26). Bu dönemde Avrupa'da bazıları tam bağımsızlığı olan ve merkezi bir otoriteyle maddi bir alakası olmayan; bazıları da kısmen özerk, kralın denetiminde ve himayesinde olan kentler (komünler) ortaya çıkmıştır (Onar, 1936: 23-24; Görmez, 1997: 26). Bu kentler, askeri, yargısal, yönetsel ve teşrii (yasamaya ilişkin) açıdan birtakım yetkilere sahipti. Bununla birlikte, bazı kentlerde bu yetkiler çok geniş alanları kapsamaktayken, bazılarında belli başlı konularla sınırlı tutulmaktaydı. Öte yandan yetkiyi kullanan organlar ve bu organların yönetim yapısı da yerine göre bir hayli değişmekteydi³ (Onar, 1936: 25-26). Ekseriyetle komün, kenti bu yetkilerini, belediye başkanı (maire-belediye reisi) ve üyeleri (echevin-belediye memuru) isimlerini taşıyan ve her yıl yeniden seçilen ve yenilenen görevliler vasıtasıyla yerine getirmekteydi (Crozat, 1944:261). Belediye başkan ve üyelerinin yanı sıra, kentlerin birçoğunda çeşitli üyelerden (sınıflar) oluşan meclis(ler) yer almaktadır. Bunlar arasında özellikle

² Charte, bir kentin yasal kuruluşunun belirleyici unsuru olarak kral ya da derebeyinden alınan fermanlı imtiyaz belgesidir. İki tür Charte vardır: Birincisi komün charte'i olup, komünü tanımak için verilir, diğer ise bağımsızlık charte'si olarak adlandırılmakta olup, daha çok yönetsel hükümleri kapsamaktadır (Hamamcı, 1981: 86-87). Charte'lerde yer alan hükümler kentten kente farklılık göstermekle birlikte, özellikle şehir halkını rahatsız eden ve onları şahısları ya da mal-mülkleri bakımından derebeyinin keyfine tabi bırakan yetkileri sınırlandırması açısından oldukça önemlidir. Charte'lere ilişkin dikkat çeken diğer bir husus ise bütün hakların töreden gelmekte olduğu o devirdeki usulün aksine, burada derebeyince verilen teminatların yazılı bir nizamla oluşturulmasıdır (Seignobos, 1960: 146).

³ Orta Çağ'da komünlerin yönetimine ilişkin kapsamlı bir çalışma Charles Crozat tarafından yapılmıştır. Detaylı bilgi için bkz. "Charles Crozat (1944) Amme Hukuku Dersleri, Cilt II-Kısım I (Orta Zamanlar), Çev. Recai Okandan, İstanbul Üniversitesi Yayınları, s. 217-301. Ayrıca bkz. Charles Seignobos (1960), Avrupa Milletlerinin Mukayeseli Tarihi, Çev. Samih Tiryakioğlu, Varlık Yayınları, s. 144-159."

burjuva meclisi, parliament ya da concilium gibi isimlerle nitelendirilen meclislerin yetkileri oldukça geniş kapsamlıdır. Bu meclisler, kamusal işlerin düzenlenip denetlenmesi, kentin beslenme gereksiniminin karşılanması, çocuklar için okul yaptırma, yaşlı ve yoksullar için açılan düşkünler yurdunun bakımını karşılama gibi birtakım görevlere sahiptirler. Bu meclislerin çıkardığı yönetmelikler ise gerçek anlamda bir belediye yasaları topluluğu oluşturmaktadır (Pirenne, 2012: 151).

Orta Çağ'da birkaç asır yaşayan komünlerin, on üçüncü yüzyıl ortalarından başlayarak güç kaybettiği, parçalandığı görülmektedir (Hamamcı, 1981:93). Bu durumun nedenleri arasında özetle; belediyelerle meslekler arasındaki çıkar ortaklığının sona ermesi, mali sıkıntılar, kilisenin duyduğu hoşnutsuzluk, kralın komünlerin bağımsızlığını azaltma arzusu, kentteki çeşitli gruplar arasında yaşanan çatışmalar ile kent ile kır arasındaki uçurumun giderek büyümesi, gibi bazı etkenler sıralanabilir (Hamamcı, 1981: 93; Bumin, 1990: 55). Bu olaylar karşısında komün yönetimleri bir süre, yıkılmamak için dirense de sonunda mücadelenin kazanan tarafı monarşi olmuştur. Kentlerde yaşanan çatışmalardan, kargaşadan ve mali sıkıntılardan kurtulmak isteyen herkes kralın yardımına başvurmuş, böylece monarşiler giderek güçlenirken, özgür yurttaşlar da kendilerini, yaratılmasına yardım ettikleri güçlü devletlerin uyrukları olarak bulmuşlardır (Bumin, 1990: 56).

1.1.3. Merkezi Devletler Dönemi

1550-1650 yıllarında, modern devletin yasal ve siyasal teorisinin oluşmaya başladığı dönemdir (Wickwar, 1970: 5). Modern devletin ilk zamanlarında yerel yönetimler, devletin ayrılmaz birer parçası durumuna gelirken, sonraki yıllarda merkezi devletlerin giderek güçlenmesiyle komün geleneği yok edilmeye başlanmıştır (Görmez, 1997: 27). İktidarın merkezileşmesi ve devletin tek egemen güç haline gelmesiyle, komünler merkezin işlevinde oluşan ya da onun aracı olarak görevlerini yerine getiren birimler haline gelmişlerdir (Hamamcı, 1981: 99).

Bodin'den Montesquieu'ya kadar geçen yaklaşık iki yüzyıllık zaman diliminde yerel kuruluşlar Fransa'da, İngiltere'de ve bazı dönemler hariç Almanya'da birer ara kurum olarak görülmüşlerdir (Wickwar, 1970: 6-7). Bodin, yerel yönetimleri devletle aile arasında ara bir kurum olarak nitelendirmiştir. Ona göre halk devletinde ara kurumlara mutlak bir özgürlük tanınmaktayken, diktatörlükler de ise bunlar tamamen ortadan kaldırılmaktadır. Ancak adalet ilkesine dayanan monarşi rejiminde, orta bir yol benimsenmektedir. Buna karşılık Bodin, eğer kurumların ve kentlerin sahip oldukları ayrıcalıklar ellerinden alınırsa, monarşi iktidarlarının da yozlaşacağını ifade etmektedir (Wickwar, 1970: 7) Montesquieu da bu konuda Bodin ile benzer görüşlere sahiptir. Montesquieu, ara kurumları/erkleri monarşi iktidarının işlemlerini sağlayan zorunlu kanallar olarak görmekte ve bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmektedir: *“Eğer devlette yalnızca bir kişinin anlık ve keyfi yönetimi söz konusuysa, hiçbir şey belirli ve değişmez olamaz, dolayısıyla hiçbir temel yasa bulunamaz... Bir monarşide senyörlerin, ruhbanın, soyluluğun ve kentlerin ayrıcalığını yıkin; kısa süre içinde ya bir halk devletinin ya da bir despotik devletin ortaya çıktığını görürsünüz”* (Akt. Ağaoğulları, 2009: 404-405). Nitekim her iki düşünür de monarşi rejimini savunmakla birlikte, bu rejimin düzgün bir biçimde işleyebilmesi ve despotluğa dönüşmemesi için sınırlandırılması gerektiğini ve bunun da ara kurumlar (yerel yönetimler ve diğer ara erkler) vasıtasıyla gerçekleşebileceğini belirtmektedirler.

Aydınlanma çağında, genel olarak yerel yönetim kuruluşlarına gerek olmadığı yönünde bir düşünce hakimdir (Görmez, 1997: 29). Bu dönemde Kant ve Rousseau gibi düşünürler hür devletle hür vatandaş arasında, yerel yönetim benzeri ara kurumların olmasına gerek olmadığını söylemişlerdir. Bununla birlikte yine bu dönemde Turgot ve sonrasında Bentham gibi yararçı düşünürler (utilitarians), yerel yönetim reformuna işaret ederek, ülkenin genel yararları ile bireysel yararları arasında bağ vazifesi görecektir daha alt birimlere ihtiyaç olduğundan söz etmişlerdir (Wickwar, 1970: 13-14).

1774 yılında Turgot Maliye Bakanı (Controller-General of Finance) olarak göreve geldiğinde, Fransız monarşisinin içine düştüğü mali krizin aşılması amacıyla öncelikle bir yerel yönetim reformu yapılmasının gerektiğini savunmuştu. Turgot,

bu doğrultuda hazırladığı planda (*Mémoire sur les municipalités-1775*) yerel düzeyden ulusal düzeye hiyerarşik bir meclis sisteminin oluşturulmasını öngörmekteydi (Margerison, 1998: 66). Plana göre, en alt düzeyde tüm krallığın bölündüğü *municipalités de villages* (köy belediyeleri) yer alacaktı. Bunlardan 15 km'den daha az bir yarıçap içinde kalan otuz tanesi bir *municipalité d'élection* (seçim çevresi) oluşturacak, bunların otuz tanesinden de *municipalité de province* (il belediyeleri) meydana gelecekti. Son olarak, bunların da otuzu bir *grand municipalité générale du royaume* (krallık düzeyinde) olarak kurulacaktı (Wickwar, 1970: 15). Bu birimlerin her birinin idaresi mülk sahiplerince sağlanacaktı. Çünkü Turgot, belediyenin işlevleri arasında yöredeki mülk sahipleri arasında vergi yükünün bölüştürülmesine özel bir önem veriyordu (Güler, 1992: 37). Bu düşünceler, sonraki dönemlerde, Fransa'yı komünlere, kantonlara, illere ve ilçelere ayıran *Sieyès'in* görüşlerini etkilemiş; 1790 yılında Fransız Devrimi'nin peşinden gerçekleşen yeni yönetim yapısını etkisi altında bırakmıştır (Keleş, 2016: 42).

İngiliz Yararcı Okulunun kurucusu Jeremy Bentham, yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından yeniden düzenlenmesinin birçok insana büyük mutluluk verebileceği görüşünden yola çıkmıştır (Wickwar, 1970: 18). Bentham'ın öngördüğü düzenlemeye göre, tüm ülke "Districts, Subdistricts, Bis-subdistricts ve Tris-subdistricts" olarak çeşitli alt bölümlere ayrılmaktaydı. Bu taksimatta önce tüm ülke 20 Districts'e; bunlardan her biri 20 Subdistricts'e; 20 Subdistricts'in her biri 20 Bis-subdistricts'e ve son olarak bunlar da aynı şekilde ve aynı sayıda Tris-subdistricts'e ayrılmaktaydı. Böylece tüm ülke 20 (Districts), 400 (Subdistricts), 8000 (Bis-subdistricts) ve 160.000 (Tris-subdistrict) şeklinde örgütlenmekteydi (Bentham, 1830: 3-4). Bentham ayrıca, bu birimlerde görev yapmak üzere seçimle iş başına gelen bir başkanın (Local headman) ve bir yerel meclisin de (Sublegislature) bulunmasını öngörüyordu (Bentham, 1830: 1-2). Bentham, yerel yönetimlerin eğitim sağlık, yoksulluğun azaltılması gibi görevleri olacağını ve bu görevleri gerçekleştirebilmek açısından vergi koyma ve kamulaştırma yetkilerine sahip olacaklarını belirtmektedir. Bununla birlikte başkan ve meclis görevlerini yerine getirirken, bunların parlamento ve bakanların (merkezi yönetimin)

yönetimine ve denetimine bağlı olacaklarını da açık bir biçimde vurgulamaktaydı (Wickwar, 1970: 20; Keleş, 2016: 42-43).

Turgot'un ve Bentham'ın görüşleri yeni bir kavramı ortaya çıkardı. Uzun bir dönem yalnızca ara kurumlar kavramı öne çıkarılırken, şimdi devlet ve onun bölgesel alt kademelerine ilişkin görüşler yaygınlık kazanmıştı (Wickwar, 1970: 14). Onların ve takipçilerinin görüşleri on dokuzuncu yüzyılın başlarında modern yerel yönetimlerin doğmasını ve gelişmesini sağladı. Local government terimi bu dönemde İngiltere'de Bentham tarafından icat edildi ve sonrasında bu terim 1835'te Lord John Russel tarafından kullanıldı (Wickwar, 1970: 19; Görmez, 1997: 30).

On dokuzuncu yüzyıl ile başlayan yeni dönem, liberalizmin de etkisiyle komünlerin yeniden güçlenme ve yükselme dönemi olmuştur (Ertan, 2002: 26). Bu dönemde yerel yönetimler yönetsel bölünüşte temel yönetim birimleri haline geldiler. Belediye özerkliğinin çok geliştiği bu süreçte, belediyeler yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayıp, demokratik gelişmenin hızlanmasına yardımcı olan kuruluşlar olarak varlıklarını sürdürdüler (Görmez, 1997: 31).

On dokuzuncu yüzyıl, aynı zamanda yerel yönetim alanında başta İngiltere, Fransa, Amerika ve Almanya olmak üzere çeşitli ülkelerde gerçekleştirilen yasal düzenlemeler açısından da oldukça önemli bir dönemdir. Bu düzenlemeler arasında bilhassa İngiltere'nin 1835 tarihli *Municipal Corporations Act Yasası* ve Almanya'da 1808 tarihinde yürürlüğe giren *Prussian Local Government Code* adlı yasa, çağdaş yerel yönetimin temellerinin atılmasında ciddi katkılar sağlamıştır.

Yirminci yüzyılın ilk yarısı yerel yönetimlerin "altın çağı" olarak nitelendirilebilir. Bu dönemde yerel yönetimler kendilerini finanse edebilmiş; yerel halka merkezi yönetimin sağladığından daha çok hizmet sağlayabilmiştir. Liberal ve sosyalist reform yanlıları, belediye yetkilerinin genişletilmesi ve belediye örgütünün iyileştirilmesi için çabalamışlardır (Wickwar, 1970: 51).

On dokuzuncu yüzyılın sonlarında İngiltere'de ortaya atılan "belediye sosyalizmi" düşüncesi ve buna paralel bir biçimde Amerika'da ortaya çıkan "özerk

belediyecilik akımı” (*beledi reform hareketi*), birçok ülkede büyük etki gösterdi. 1870’lerde İngiltere’de Joseph Chamberlain’in öncülüğünde ortaya çıkan ve sonrasında İngiliz halkı tarafından “Gaz ve Su Sosyalizmi” olarak adlandırılan belediye sosyalizmi hareketi, başlangıçta halkın refahı ve etkin beledi girişimin sağlayacağı ekonomik faydalar üzerinde temellenmiş; 1900’lü yılların başlarında ise Fabian akımının etkisine girerek siyasal ağırlığını artırmıştır (Yıldırım, 1993: 65).

Fabian akımının öncüleri arasından yer alan George Bernard Shaw, Sidney Webb ve Beatrice Webb gibi isimler, yerel yönetimleri sosyalist değişimin önemli bir kaynağı olarak görmüşlerdir (Hain, 2015: 142). Onlara göre, toplumda eşitlik ve özgürlük gerçekten isteniyorsa; bunun için, işçi sınıfının birlikte hareket etmesi, sosyal ve ekonomik reformları desteklemesi ve temsil için çabalaması gerekliydi. Bu amaçlara ulaşmanın en iyi yolu ise, çoğunluğun kuralları koyduğu ve yönettiği hizmetlerin belediyeler tarafından yerine getirildiği, belediye sosyalizmi programının gerçekleştirilmesiydi (Hill, 1974: 30). Belediye sosyalizmi, aynı zamanda daha demokratik bir toplumun yaratılmasının da önemli bir aracı olarak görülmektedir. Öyle ki, Sidney Webb ve Beatrice Webb’in 1910 yılında kaleme aldıkları çalışmada belediye sosyalizmi “tüketicilerin kendi ihtiyaçlarını yine kendileri karşılamak üzere bir araya geldikleri bir demokratik örgütlenme biçimi” olarak ifade edilmiştir (Hain, 2015: 142; Yıldırım, 1993: 65).

Wickwar, İngiliz “uygulamacı-düşünürler” olarak nitelendirdiği bu grubun yerel yönetim ilkelerini kısaca şu şekilde sıralamaktadır: Birincisi, gruplar, sosyal ve siyasal yaşamın temel bir unsurudur. Bu gruplar, yerel yönetimler, ticari birlikler ya da gönüllü kuruluşlar olarak görülebilir. İkinci olarak, özerk yerel yönetimler tarihsel sürecin bir ürünüdür. Üçüncü olarak, bu kurumlar (özerk yerel yönetimler) geçici özel amaçlı kurumlardan çok daha önemlidirler. Dördüncüsü, yerel yönetimlerin karşılıklı ilişkileri ve örgütsel yapıları ortaya çıkan yeni gereksinimler çerçevesinde yeniden düzenlenmelidir. Beşinci olarak, yerel yönetimler geniş bir özgürlük alanına sahip olmalıdır. Özellikle, belediye sosyalizmi uygulaması vasıtasıyla, üstesinden gelebileceklerini düşündükleri hizmetleri sunmada özgürce hareket edebilmelidirler (Wickwar, 1970: 52-55; Hill, 1974: 30)

Belediye sosyalizmi hareketini, 1890-1940 yıllarında İngiltere’de Birmingham ve özellikle Londra’da London County Council (LCC) kentlerinin oluşturduğu belediye iktisadi girişimlerinin gaz, su, ulaşım, aydınlatma örneklerinde; Almanya’da Münih’te belediyenin emlak girişimleri, belediyenin sağlık birimleri, ekmek fabrikaları ve Fransa’da Lille’de belediyenin halka sosyal yardım birimleri ile çocuk ve yaşlılara uygulanan hizmetlerde sübvansiyon ve belediyenin kreşleri gibi örneklerde görmekteyiz (Yıldırım, 1993: 66).

İngiltere’de yirminci yüzyılın başlarında geliştirilen belediye sosyalizmi hareketinin bir benzeri ABD’de özerk belediyecilik (*municipal home rule*) akımı olarak ortaya çıktı (Keleş ve Yavuz, 1983: 8). ABD’de özellikle on dokuzuncu yüzyılın sonlarında ve yirminci yüzyılın başlarında birçok reformcu tarafından, kentlerin eyalet yasalarındaki konumunun değiştirilmesine yönelik çağrılar gündeme gelmiştir. Bu dönemde sanayileşme ve yoğun göçlerin etkisiyle birçok büyük kentin nüfusunun hızla artması, beraberinde yeni kentsel sorunları ortaya çıkarmıştır. Bu sorunlara çözüm üretme amacıyla reformcular tarafından ortaya atılan çeşitli fikirler arasında genel kabul göreni ise özerk belediyecilik/belediye özerkliği uygulaması olmuştur (Barron, 2003: 2288-2289).

Belediye özerkliğinin eyalet anayasalarında yer almasını, bu birimlerin kendi örgütsel yapılarını kurabilmelerini, kendi politikalarını oluşturabilmelerini ve yerel kamusal hizmetleri yerine getirmek için gerekli yetki ve kaynaklara sahip olmasını içeren bu düşünce, 1875 yılında Missouri Eyalet Anayasası’nda yapılan bir düzenleme ile anayasal bir dayanağa kavuşmuştur (Wickwar, 1970: 56). Anayasa’da nüfusu 100 bini aşan kentlere özerklik beraatı (*home-rule charter*) verilmiştir. Sonraki yıllarda bu uygulama Amerika’da hızla yayılarak benzer şekillerde diğer birçok eyaletin anayasasında da yer almıştır (Barron, 2003: 2290).

Yerel halkın, yerel nitelikteki sayılabilecek işleri kendilerinin görmesi ilkesine dayanan özerk belediyecilik akımı, yerel demokrasi açısından son derece önemli üç temel ilkeye varlık kazandırmıştır. Bugün ABD’deki yerel yönetimlerde ve dünyanın farklı ülkelerinde uygulama imkanı bulan bu ilkeler; “*yurttaş girişimleri, referandum ve geri çağırma hakkıdır*” (Yıldırım, 1993: 63-64).

1.2. YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Yukarıda komünsel gelişimi ele alınan yerel yönetimler esas itibariyle, yerel nitelikteki kamu hizmet ve faaliyetlerini yerine getirmek amacıyla oluşturulan kamusal bir örgütlenmedir. Ülke ölçeğinde kamu hizmet ve faaliyetlerinin yürütülmesi bir merkezden sağlanamamakta ve bu görev farklı yönetim birimleri arasında paylaşılmaktadır (Hamamcı, 1981: 3).

1.2.1. Yerinden Yönetim ve Türleri

Kamu hizmetlerinin düzenlenmesinde iki temel prensip vardır. Bunlardan biri merkezden yönetim, diğeri ise yerinden yönetimdir. Kamu hizmetlerinin ve kamu gücünün merkezde toplanması merkezden yönetim (merkeziyet/centralization) prensibini, kamu hizmetlerinin ve kamu gücünün farklı parçalar arasında dağıtımı da yerinden yönetim ilkesini (adem-i merkeziyet/decentralization) teşkil eder (Eroğlu, 1985: 134).

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim birbirinin güçsüz taraflarını tamamlamayı hedefleyen yönetim biçimleridir. Modern devlette bunlardan herhangi birisinin tek başına ve mutlak surette uygulanması söz konusu değildir. Kamusal işlerin yürütülmesi için her iki yönetim biçiminin de bir arada ve yan yana işlemesi gerekir. Her ülke hukuki, siyasi, ekonomik, sosyal yapısına göre yerinden yönetime veya merkezden yönetime yönelerek kendi yönetsel yapılarını oluşturmuştur (Gözübüyük, 1983: 30; Eroğlu, 1985: 134; Özyörük, 1956-57: 35). Bununla birlikte tarihsel gelişim seyri içerisinde bazen bunlardan birisinin diğeriyle oranla daha fazla hâkim duruma geçtiği dönemlerle de karşılaşmaktadır. Günümüzdeki eğilimin, yerinden yönetim anlayışının merkezden yönetim anlayışına göre artan şekilde gelişmesi ve genişlemesi şeklinde olmakla beraber, kamu düzeni ile hizmette standart eşitliğinin sağlanması yönünden merkeziyetçilik lehinde olan bazı görüşler de bulunmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 21).

Merkezden yönetim, kamu hizmet ve faaliyetlerinin merkez ve merkezin hiyerarşisi içerisinde yer alan organlar tarafından yürütülmesi ve bu hizmet ve faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli kamusal gücün merkezde

toplanması şeklinde tanımlanabilir. Bir başka ifadeyle merkezden yönetim, bütün devletlerde varlığı doğal karşılanan yasama, yürütme, yargı şeklindeki güçler ayrılığı ilkesinin merkezi bir otoritede toplanması ve yerel veya ülke düzeyinde tüm kamu hizmetlerinin bu merkezi otorite ve onun hiyerarşisi dahilindeki örgütlerce gerçekleştirilmesidir (Nadaroğlu, 2001: 20).

Yerinden yönetim ise merkeziyetçiliğin tam karşıtı olarak, devletin bütün görevlerinde karar ve icra yetkilerinin başka organ ve müesseselere aktarılması şeklinde tanımlanabilir (Abadan, 1965: 32). Aktarılan yetkiler, yürütmeye ilişkin olabileceği gibi, yasama ve yargı alanına ilişkin de olabilir. Dolayısıyla bu tanım hem siyasi açıdan hem de yönetsel açıdan yerinden yönetimi kapsayacak şekilde geniş bir anlamı ihtiva etmektedir. Öte yandan, kapsamı daha da genişleterek, bu tanımın yetki genişliğini (deconcentration) de, yani merkezi yönetimin kendi hiyerarşik yapısı içindeki alt birimlere yetki aktarmasını, içerebilecek bir anlamı da taşıdığını söylemek mümkündür. Özellikle uluslararası literatürde yer alan çalışmalarda yetki genişliğinin yerinden yönetimin bir biçimi olarak ele alındığına sıkça rastlanılmaktadır. Bir başka açıdan, devlet dışındaki örgütlere, özel sektör kuruluşlarına ya da sivil toplum kuruluşlarına da yetki ve sorumluluğun aktarılmasını içerebilir. Buna karşılık yerinden yönetimi, sadece yönetsel açıdan ele alarak, yerel sayılabilecek bazı kamu hizmetleri ve faaliyetleri ile bazı teknik hizmetlerin ve faaliyetlerin, merkezi yönetimin yetkisinden alınarak farklı kamu tüzel kişilerine verilmesi olarak da tanımlayanlar da vardır (Eroğlu, 1985: 139). Tanımlardaki farklılık, yerinden yönetimin türleri olarak ele alınabilecek sınıflandırmalar açısından da bir çeşitliliğin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Literatürde birbirinden farklı çok sayıda sınıflandırmanın olması nedeniyle, bu çalışmada söz konusu sınıflandırma genel olarak Türkçe literatürde hakim olan ve yerinden yönetim, yetki derecesi ve uygulama alanı bakımından kategorize eden yaklaşım çerçevesinde değerlendirilmiştir. Buna göre yerinden yönetimi, yetki derecesi bakımından siyasi yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetim; uygulama açısından hizmet yönünden (işlevsel) yerinden yönetim ve yerel (coğrafi) yerinden yönetim olarak ayırabiliriz.

“*Siyasi Yerinden Yönetim*” siyasi otoritenin merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki bölüşümüdür. Bu sistemde siyasi güç merkezi otoritede toplanmamış,

farklı bölgesel birimler arasında dağılmıştır. Siyasal yerinden yönetim Amerika Birleşik Devletleri, İsviçre, Almanya gibi federal sisteme sahip olan devletlerde, anayasalar tarafından ulusal kimliği olmayan yerel birimlere verilen yarı özerk ya da özerk statüde bir yönetim biçimidir. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan yerel yönetim birimleri yasama ve yürütme konularında, bazen de bir dereceye kadar yargı alanında yetki sahibidirler (Eryılmaz, 2013: 114; Keleş, 2016: 115; Görmez, 1997: 42).

“Yönetmel Yerinden Yönetim” kavramı yerel özellikteki kamu hizmetleri ile bazı ekonomik, ticari, kültürel, teknik işlevlerin merkezi yönetim ve merkezi yönetim yapısı dışında kalan kamu tüzel kişilikleri tarafından yürütülmesi anlamına gelir. Bu sistemde merkezi yönetimin sahip olduğu birtakım yetkiler, kamu tüzel kişiliğine sahip otoritelere devredilmektedir. Ancak merkezi yönetimden aktarılan bu yetkiler yasama ve yargıya ilişkin olmayıp, yürütmeye ilişkindir ve ancak yerel çıkarları koruyacak ya da yerel kamu hizmetlerini görecektir genişliktedir. Bunlar kendi organları tarafından yönetilen birimler olup, organları seçimle belirlenmekte ve bir kanuna dayanarak kurulmaktadır (Kalabalık, 2005: 120; Eryılmaz, 2013: 116).

“Hizmet Yönünden (İşlevsel) Yerinden Yönetim” belirli bazı hizmetlerin, merkezi yönetim dışında ve hukuksal varlığa sahip kurumlar tarafından yerine getirilmesidir. Burada, bir kamu hizmetinin sahip olduğu özellikler ve teknik yapının uzmanlığı gerektirmesi gibi nedenlerle merkez tarafından yürütülemeyeceği anlaşılan bazı hizmetler farklı bir statü ile bunları yürütecek kurumlara verilmektedir. Bu sistemde hizmet kişiselleştirilmekte ve özerklik hizmetin kendisine tanınmaktadır. Ülkemizde üniversiteler, ticaret ve sanayi odaları, KİT’ler ve TRT gibi bazı kurumlar hizmet yerinden yönetim ilkesine göre oluşturulan kurumların başında gelmektedir (Giritli vd., 2013: 253).

“Yerel (Coğrafi) Yerinden Yönetim” belirli yerleşimlerde ya da coğrafi alanlarda yaşayan yerel topluluklara, yerel ve ortak özellikteki ihtiyaçları uygun şekilde karşılayabilmek ve bunları kendi bünyelerinde gerçekleştirebilmek için özerklik verilmesidir (Keleş ve Yavuz, 1983: 20). İşte yerel yönetim (ya da mahalli idare

olarak adlandırdığımız) yönetsel birimler, bu ilkenin uygulanması sonucunda ortaya çıkmışlardır.

Yerel yönetimler kavram olarak, merkezi yönetimden ayrı, yerel toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla oluşturulan, karar organları doğrudan halk tarafından seçilen, demokratik ve aynı zamanda özerk bir yönetim birimi olarak tanımlanabilir (Bozkurt ve Ergun, 2008: 258). Bir başka tanıma göre yerel yönetim, devletin sınırları içerisindeki toplumların ortak ve yerel özellikteki gereksinimlerini karşılamak maksadıyla bir hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş anayasal kuruluşlardır (Nadaroğlu, 2001:3). Keleş ise yerel yönetimi, “merkezi yönetimce, belli sınırlar içerisinde kurallar koymaya, akçal yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki yönetim birimi” olarak tanımlamaktadır (Keleş, 2016: 28).

Evrensel anlamda tanımı ile yerel yönetimler, belli bir coğrafyada yaşayan toplumun bireyelerine, bir arada yaşama temelinde kendilerini daha fazla ilgilendiren hususlarda hizmet etmek amacı ile kurulan, karar organları o coğrafi alanda yaşayanlar tarafından seçilen, yasalarla verilmiş görevlere, yetkilere, personele, özel gelirler ve bütçeye sahip, merkezi yönetimle ilişkilerinde yönetsel açıdan özerk olan kamu tüzel kişileridir (TODAİE, 1991). Yerel yönetimlerle ilgili yapılan tanımları da daha da genişletmek mümkündür. Bununla birlikte, yapılan tanımlar incelendiğinde yerel yönetimlerin belli başlı özelliklerinin ön plana çıktığı ve tanımların da genel olarak bu özellikler çerçevesinde yapıldığı görülmektedir. Bu özellikleri; belli bir coğrafi bölgede yaşayan toplumun ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik faaliyette bulunma, karar organlarının seçimle iş başına gelmesi, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere sahip olma, tüzel kişiliğe sahip olma, idari ve mali özerklik ve merkezi idarenin denetimine tabi olma vb. şeklinde sıralayabiliriz.

1.2.2. Yerel Yönetim Sistemleri

Bazı genel özelliklere sahip olmakla birlikte, yerel yönetimler, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedirler. Yerel yönetim açısından farklı sistemlerinin ortaya çıkmasında, ülkelerin kendilerine özgü tarihsel gelişim süreçlerinin,

geleneklerinin, ekonomik, toplumsal ve siyasal oluşumlarına yol açan iç ve dış dinamiklerin ciddi payı olmakla birlikte, çeşitli savaşların, barış antlaşmalarının ve uluslararası birleşmelerin de derin etkileri olmuştur (Keleş, 2016: 99). Bu nedenle dünyadaki bütün ülkelerin yerel yönetim sistemlerini, ortak özellikleri açısından tek bir kategoride sınıflandırmak oldukça güçtür. Bununla birlikte, literatürde yer alan karşılaştırmalı yerel yönetim çalışmaları doğrultusunda birkaç farklı açıdan konuyu kısaca değerlendirmek mümkündür:

İlk olarak yerel yönetimleri uygulandıkları ülkelerin siyasal rejimlerine göre genel olarak beşe ayırabiliriz: Bunlar; yerel yönetimlere ağırlık veren federal sistemler, yerel yönetimlere ağırlık veren tekçi sistemler, Fransız sistemi ve sosyalist ve komünist sistem ve post-kolonyal sistemlerdir (Görmez, 1997: 40-41; Sharma, 1988: 9-10). Yerel yönetimlere ağırlık veren federal sistemlere örnek olarak ABD, Kanada, Avusturalya ve İsviçre verilebilir. Bu ülkelerde yerel yönetimlerinin özerklik derecesi birbirinden farklı olmakla birlikte hepsinde önemli derecede yerel bağımsızlık hakimdir. İngiltere ve İskandinav ülkeleri yerel yönetimlere ağırlık veren tekçi sistemlerdir. Bu ülkelerde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanları oldukça geniştir ve yerel yönetimler oldukça özerk bir statüdedirler. Fransız sisteminden etkilenen ülkeler yerel yönetimleri anayasayla güvence altına alınmış belirli bir statüye sahip kılmışlardır. Bununla beraber, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sıkı denetimi bulunmaktadır. Eski sosyalist ülkelerde yerel yönetim birimleri merkezi yönetimin bir temsilcisi konumundaydı ve devletin hiyerarşik yapısının ayrılmaz bir unsuru olarak işlev görmekteydiler. Son olarak post-kolonyal ülkelerin (eski ülkelere yaratılan yeni uluslarda) yerel yönetimleri çeşitli farklılıklar içermektedir. Bunlardan bazıları güçlü tek partili siyasi sistem kurarak, eski kalıpları neredeyse tamamen yıktılar. Bazıları ise radikal değişiklikler yerine birtakım düzenlemeler yaptılar ancak yerel yönetim modelleri önemli bir değişikliğe uğramadı.

Yerel yönetim sistemlerine ilişkin yapılan sınıflandırmalardan bir diğeri, ülkelerin sahip oldukları yerel yönetim basamaklarının sayısına bakılarak yapılmaktadır (Keleş, 2016: 102-103): Örneğin, İngiltere, Hollanda ve Danimarka yerel yönetimleri kontluk (il) ve belediye (district/komün) olmak üzere iki düzeyli bir

yapıya sahiptir. Diğer yandan Almanya, Fransa, Yunanistan gibi ülkelerde yerel yönetim sistemleri üç basamaklı bir yapı sergilemektedir.

1.2.3. Yerel Yönetim Türleri

Yerel yönetimler amaç ve niteliklerine göre de sınıflandırılabilir. Amaçlarına göre yerel yönetimler genel amaçlı ve özel amaçlı olarak; niteliklerine göre ise temsil ilkesine dayananlar ve temsil ilkesi dışında olanlar biçiminde gruplara ayrılmaktadır. Genel amaçlı yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda kamusal faaliyetlerin birçoğunu ya da bazen tamamını yerine getiren birimlerdir. Türkiye'deki ve Fransa'daki belediyeler genel amaçlı yerel yönetim birimleri bu kapsamdadır. Diğer taraftan özel amaçlı yerel yönetimler, faaliyet gösterdikleri alanda bir ya da birkaç tane kamusal faaliyetin gerçekleştirilmesinden sorumludurlar. Bunlara ABD'deki *special districts* ya da *school districts*'ler örnek olarak gösterilebilir (Humes, 1959:3).

Temsil ilkesine dayalı yerel yönetimler, üyelerinin tamamı ya da büyük bir kısmı halk tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak seçilen karar organ(lar)ına sahiptir. Temsili özelliği olmayan yerel yönetimlerin ise organları genellikle atamayla iş başına gelmektedir. Temsil ilkesine dayalı yerel yönetimlerin daha çok genel amaçlı birimler olmasına karşılık, temsili nitelikte olmayanlar genellikle özel amaçlı yerel yönetim birimleridir (Humes, 1959: 3; Keleş, 2016: 34).

1.3. YEREL YÖNETİMLERİN VAR OLMA NEDENLERİ

Yerel yönetimler, belirli gereksinimleri karşılamak, belirli amaçlara ulaşmak amacıyla, toplumların tarihsel gelişimine uygun olarak ortaya çıkmış birimlerdir (Keleş, 2016: 29). Başlangıçta küçük toplumların yönetiminde ortaya çıkan bu birimler, güvenlik ihtiyacı başta olmak üzere, birlikte yaşamaktan kaynaklanan müşterek ihtiyaçlarını kendileri düzenleyerek giderme yolunu seçmişlerdir (Özyörük, 1982: 161-162). Orta Çağ sonlarına doğru, özellikle de Avrupa'daki merkezi devletlerin zayıflamasının neticesinde önce piskoposların yönetiminde, daha sonra kraldan veya senyörden kimi zaman mücadele ederek, kimi zaman da uzlaşma ile aldıkları beratlarla kendi kendilerini idare eden ve belediye

kurumunu oluşturan yerleşmelere dönüşmüşlerdir (Görmez, 1997: 44). Ancak, topluca yaşamının biçim ve boyutları değiştikçe, çeşitli toplumsal gereksinimleri karşılayabilmek için daha sonra devlet eliyle bazı başka yerel yönetim birimleri de oluşturulmuştur (Nadaroğlu, 2001: 18). Dolayısıyla, tarihsel gelişim sürecinde yerel yönetimlerin kuruluş nedenleri de değişmiştir. Bu nedenle yerel yönetimlerin niçin var olageldiklerini tek bir nedene indirgeyerek açıklamak mümkün değildir. Karşıladıkları ihtiyaçlar ve gelişmelerini sağlayan unsurlar ekonomik, toplumsal, siyasal ve yönetsel özellikler taşımaktadır (Keleş, 2016: 29). Bu doğrultuda yerel yönetimlerin varlık nedenlerini siyasal, yönetsel, ekonomik ve toplumsal olarak dört temel nedene dayandırarak kısaca açıklayabiliriz.

1.3.1. Siyasal Nedenler

Siyasal nedenlerle kastedilen temel hususların başında, yerel yönetimlerin ulus devlet sürecindeki rolleri gelmektedir. Bir ülkenin siyasal birliğinin sağlanması sürecinde yerel yönetimlerin önemli yeri vardır. Siyasal birliğin sağlam olmadığı bazı yerlerde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkezin üstün otoritesini sarsabileceği inancıyla istenmemiştir (Keleş ve Yavuz, 1983: 33). Öte yandan, ters yönde davranan ve yerel ve bölgesel halkın tepkisine yol açmamak için yerel yönetim kurumları oluşturan ülkeler de bulunmaktadır. Bu ülkeler halkın yerel yönetimlere katılmasının, daha çok devlete bağlılığı ve güveni pekiştirici bir yöntem olarak görmüşlerdir (Keleş ve Yavuz, 1983: 33).

Yerel yönetimlerin siyasal varlık nedenlerinden bir diğerini siyasi özgürlük düşüncesi oluşturmaktadır. Siyasal özgürlük; demokrasi, katılım, eşitlik kavramlarıyla iç içe gelişen ve birbirlerini tamamlayan kavramlardır. Siyasal hak ve özgürlüklerini kazanmış bireylerin kendini etkileyecek kararlara katılımı ve denetimiyle yerel yönetimlerin kendisine verilen görevleri yerine getirmesi, bu kurumların demokrasinin beşiği olarak görülmelerine neden olmuştur (Görmez, 2015: 11). Maurice Hauriou'ya göre, siyasi özgürlük, halkın yönetime geniş ölçüde katılımını icap ettirir; seçimler ve muhtelif meclislerin üyeleri de ancak yerel seçimlerde ve yerel meclislerde siyasi eğitimlerini görürler (akt. Özyörük, 1956-57: 44). John Stuart Mill de Haurio ile benzer görüşe sahiptir. Mill'e göre yerel yönetimlerde halkın seçme ve seçilme hakkına sahip olmasının yanı sıra,

yerel işlevlerinde siyasal eğitimin toplumun alt kademelerinde yürütülmesinde etkili bir araç olduklarını belirtmiştir (Mill, 2010: 276). John Stuart Mill'in yanı sıra Alexis de Tocqueville de yerel yönetim birimlerini siyasal eğitim aracı olarak değerlendirmiş ve yerel meclislerin özgür ulusların gücünü oluşturduklarını ifade etmiştir (Tocqueville, 1900: 60).

1.3.2. Yönetmel Nedenler

Yerel yönetimlerin yönetmel açıdan var oluş gerekçesini, kamu hizmetlerin tamamının merkezden yürütülmesinin rasyonel olmayışı oluşturmaktadır (Görmez, 2015:22). Çünkü niteliği gereği bazı hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi uygun olacağı gibi, diğer birtakım hizmetlerin de yerel yönetimlerce sunulması gereklidir. Esasında kamusal hizmetlerin merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüşümüne dayanan bu alanda asıl sorun, yerel yönetimlerin hangi kamusal hizmetleri yerine getireceği hususudur. Bu konuda genel kabul gören yaklaşım yerel özellikteki hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından sunulmasıdır.

Yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetler ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, bu hizmetlerin belirlenmesinde bazı ölçütler söz konusudur. Bu ölçütler ise genel olarak etkenlik/etkinlik (efficiency) kavramı çerçevesinde açıklanmaktadır. Yerel yönetimlerde etkenliğin artırılmasına üç yoldan çalışılmıştır (Keleş, 2016: 30).

Bunlardan ilki, en uygun hizmet alanının büyüklüğünün ve sınırlarının gözden geçirilmesidir. Optimal hizmet alanında belirleyici ölçüt, hizmetin faydasının yayıldığı alan ve hizmetin niteliğine bağlı olarak açıklanabilir. Buna göre eğer bir kamusal hizmetin faydası tüm ülkeye yayılıyorsa ve bölünemez nitelikte ise, yani adalet, savunma, sağlık, enerji gibi hizmetler ise bunların merkezi yönetim tarafından sunulması gerekli görülmektedir. Fakat hizmetin faydası belirli bir coğrafi alan ile sınırlı kalıyorsa, örneğin, temizlik, kent içi ulaşım, yol bakım onarım işleri yerel nitelik taşıyan hizmetler ise bunların da yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerekir. Bununla birlikte bazı hizmetler yerel nitelikte olsa da yerel yönetimlerin mali ve teknik kapasitesini zorlayacak özellikte ise bu tür hizmetlerin merkezi yönetim tarafından karşılanması daha isabetli

görülmektedir. Bu husus, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda (AYYÖŞ)” da yer alan bir hükümden ifadesini bulmaktadır. Bu belgenin 4. maddesinin 3. fıkrasında şöyle denilmektedir: *“Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.”*

Yerel yönetimlerde etkinliğin artırılmasında ikinci yol, yerel yönetim birimlerinin sayılarının azaltılması yoluyla kaynak israfının önlenmesidir. Yerel yönetimlerin sayılarının azaltılmasına hizmetlerin yürütülmesinde dağınıklığın önlenmesi, küçük ve güçsüz yerel yönetim birimlerin halkın ihtiyaçlarına yeterince yanıt verememesi, büyükşehirlerin etrafında kümelenen belediyelerin imar ve planlamada bütünlüğün sağlanması açısından sorun yaratması yahut bazı hizmetlerin daha büyük ölçeklerde yerine getirilmesinin daha etkin ve ekonomik görülmesi gibi birtakım hususlar nedeniyle başvurulabilmektedir. Bu doğrultuda birleşmeler ya da katılmalar gibi çeşitli yöntemler ile yerel yönetimlerin sayısı azaltılmaktadır.

Üçüncü olarak, yerel yönetimlerde etkinliğin artırılması, yerel yönetim birimlerinden her birine en iyi yerine getirebilecekleri hizmetlerin bırakılması yoluyla sağlanabilir.

1.3.3. Ekonomik Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri açısından ekonomik gerekçeyi, kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda optimum etkinlikle kaynak kullanımını gerçekleştirmek, kıt kaynaklardan en fazla yararı sağlamak oluşturmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 31).

Mevcut kaynakların sınırlı, insan ihtiyaçlarının ise sonsuz olması nedeniyle, kaynakların en çok fayda sağlayacak biçimde kullanılması rasyonel davranışın bir gereğidir (Nadaroğlu, 2001: 31). Bu kapsamda kıt kaynakların hangi tür mal ve hizmetlerin arzında ve hangi üretim birimleri tarafından kullanılacağına çok iyi bir biçimde belirlenmesi oldukça önemlidir. İnsan ihtiyaçlarının bir kısmı özel ihtiyaçlar olup piyasa tarafından sağlanabilirken, bir diğer kısmı ise kamusal

ihtiyaçlar olup kamu kesimi tarafından üretilmesi zorunludur. Özel malların üretimi için tam rekabet piyasasında fayda maksimizasyonu peşinde koşan tüketici ile kar maksimizasyonu peşinde olan üretici arz ve talep ettikleri mal miktarları eşitlendiği noktaya kadar üretim ve taleplerini devam ettirirler. Oysa kamusal özellikteki malların ve hizmetlerin optimum üretim ve tüketimi ile ilgili nokta, marjinal sosyal yararın marjinal sosyal maliyetlere eşitlendiği noktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 50). Özel malların arzı piyasa talebi, tüketicilerin zevk ve tercihleri gibi birtakım kriterlere dayanırken, kamusal malların fiyatları olmadığından dolayı arz ve talebinin neye göre belirleneceği ve kaynakların kamusal mal ve hizmetler arasında optimum dağılımının nasıl gerçekleştirileceği gibi hususlar karşımıza çıkmaktadır. Bu hususta çözümün kamu hizmetlerini mümkün olduğu kadar toplum üyelerinin tercihlerine uygun olarak üretecek yöntemlerin bulunması olarak ifade eden Nadaroğlu (2001: 32) yerel yönetimleri çözümün bir parçası olarak ve bölgesel kamusal malların üretiminde etkinliği merkezi yönetime oranla daha fazla gerçekleştirebilecek birimler olarak görmektedir.

Gerçekten de halka en yakın yönetim şekli olarak yerel yönetimler, merkezi yönetime oranla daha isabetli bir biçimde belirleyebilecek kurumlardır. Öte yandan halkın da ihtiyaçları doğrultusunda kamusal mal ve hizmetlere ilişkin taleplerini yerel yönetimlere iletmesi daha kolaydır. Nitekim yerel yönetimler tarafından kaynakların ihtiyaca göre belirlenmesi, kaynak israfını önleyebileceği gibi, hizmetlerin daha etkin ve verimli bir biçimde sunulmasını da sağlayacaktır.

1.3.4. Toplumsal Nedenler

Yerel yönetim birimlerinin varlığı ve gelişme düzeyleri, toplumsal gelişmelerle yakından ilgilidir (Keleş ve Yavuz, 1983: 35). Toplumsal gelişme, siyasi, hukuki, ekonomik, kültürel vb. birçok açıdan toplumların gelişmesiyle ilişkili bir kavramdır. Bir ülkenin gelişmekte, sanayileşmekte, kentleşmekte olması, nüfusun nitelik yönünden iyileşmesi, temel hak ve özgürlüklerin gelişmesi, demokratik düşünce anlayışının yaygınlaşması gibi çeşitli faktörler yerel yönetimlerde de gelişmeye yol açabilir (Yavuz ve Keleş, 1983: 35). Toplumsal gelişmenin ve değişimin ortaya çıkardığı gereksinimlerin karşılanması ihtiyacı yerel yönetimlerin kuruluşunda önemli bir rol oynamıştır. Örneğin, Orta Çağ'da ticaretin canlanmasıyla kent

yönetimleri kurulmuştur (Görmez, 1997: 46). Fransa'da ise 1982 reformuyla bölge yönetimlerinin kurulduğu görülmektedir. Bölge yönetimlerinin oluşturulmasının gerekçeleri olarak, ekonomik faaliyetler açısından il sınırlarının yetersiz kalması ve toplumsal gereksinimler sayılmaktadır (Erbay, 1999: 66). Türkiye de dahil olmak üzere birçok ülkede büyükşehir yönetimlerinin kurulmasının arka planında da yine toplumsal ve ekonomik gelişme amacı bulunmaktadır. Özellikle merkezi planlama ile kalkınmaya çalışan ülkelerde, planların başarıyla uygulanabilmesi için halkın kaynak, emek ve düşüncelerini yöresel ve ulusal kalkınma çabalarına yansıttıkları görülmektedir. Bu doğrultuda birçok ülkede belirlenen plan bölgeleri ve oluşturulan anakent yönetimleri, söz konusu yörelerin, kalkınma gayretlerine katkılarını yükseltmelerine yönelik girişimlerdir (Keleş ve Yavuz, 1983: 36).

1.4. YEREL YÖNETİMLERİN ÖNEMİ VE YARARLARI

Günümüzde yerel yönetimler gerek günlük hayatta gerçekleştirdikleri fonksiyonlar gerekse demokratik ve katılımcı yönetim anlayışının gelişmesinde sağladıkları katkılar nedeniyle ülkelerin yönetim yapısı içerisinde oldukça önemli bir yere sahiptirler. Bugün demokratik toplumların en önemli özellikleri olarak; geniş tabanlı katılım, büyüme ile birlikte gelirin yeniden tahsisi, yoksulluğun giderilmesine yönelik politikalar, hesap verebilirlik ve saydamlık öne çıkmakta ve bunların gerçekleştirilebilmesinde ise yerinden yönetim ideal bir çözüm olarak görülmektedir (Saito, 2008: 2, Ulusoy ve Akdemir, 2012: 23). Çünkü halka daha yakın yönetsel birim olan yerel yönetimlerin, halkın beklentilerine uygun olarak kamusal hizmetleri sunmada, merkezi yönetimden daha etkin oldukları genellikle kabul edilmektedir (Saito, 2008: 2).

Özellikle Birinci Dünya Savaşı sonrası gittikçe merkezi hale gelen yönetim faaliyetleri, 1970'li yıllar ve sonrasında yaşanan ekonomik, siyasi ve sosyal gelişmelerin etkisiyle yeniden yerinden yönetime doğru bir değişim içerisine girmiştir. Merkezi yönetimin fazla büyümesi nedeniyle hizmetlerde meydana gelen olumsuzluklar, birtakım hizmetlerin yerel yönetim birimlerine devredilmesini zorunlu hale getirmiştir (Eryılmaz, 2013: 32). Her ne kadar merkezden yönetim, siyasi ve yönetsel açıdan devletin güçlenmesi, yönetimde birlik ve bütünlük,

harcamalarda tarafsızlık, mali denetimde kolaylık gibi birtakım yararlar sağıp olsa da kamu hizmetlerinde gecikme, kırtasiyeciliğın artması, halkın kamu hizmetlerine katılımını ve ilgisini azaltma gibi birtakım olumsuzlukları da ortaya çıkarmaktadır. İşte merkezi yönetimin yerel yönetimlere bazı hizmetleri devretmesiyle, bu olumsuzlukların önemli ölçüde giderileceğı kabul edilmektedir. Gerçekten de yerel yönetimler, yerel veya bölgesel nitelikteki kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde son derece etkin kuruluşlardır. Bugün birçok ülkede yerel yönetimler, başta imar, ulaşım, altyapı, çevre, eğitim sağılık, sosyal hizmet ve yardımlar olmak üzere kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü yerine getiren birimlerdir. Bu birimlerin yerel nitelikteki hizmetleri sunması aynı zamanda ekonominin bir gereğidir. Bunun temel nedeni yerel yönetimlerin merkezi yönetime kıyasla, kaynakları israf etmeden halkın ihtiyaç ve tercihleri doğrultusunda daha etkin bir şekilde kullanabilmelerinden kaynaklanmaktadır. Bu durum, diğeri bir ifadeyle kaynakların etkin bir biçimde halkın beklentilerine uygun olarak kullanılması, aynı zamanda ekonomik refahın artmasına ve dolayısıyla ülke kalkınmasına önemli ölçüde katkı sağlamaktadır.

Yerel yönetimlerin ülkelerin sosyo-ekonomik kalkınmasındaki rolleri azımsanamayacak ölçüde önemlidir. Özellikle gelişmiş ülke uygulamalarına bakıldığında özerk olan ve mali açıdan güçlü yerel yönetimlerin halkı sistemin içerisine dahil ederek, yerel kaynakları harekete geçirebildiğı, yerel inisiyatif ve teşebbüs yeteneğini güçlendirdiğı ve bu şekilde de kalkınma çabalarında önemli görevler üstlendiğı birçok kez kanıtlanmıştır (Berber, 1995: 1). Bu noktada kalkınma çabalarında yerel yönetimlerin yeterli kaynaklara sahip olması ve bu kaynakları akılcı bir biçimde kullanması oldukça önemli olduğu gibi, tüm yerel kurumların ve kuruluşların kendi yörelerine ilişkin kararlarda ve uygulamalarda etkili kılınması, halkın alınacak kararlara katılımı ve desteğinin sağılanması önem taşımaktadır. (Dinçer ve Özaslan, 2004: 3). Katılımın ve iş birliğinin etkili bir biçimde gerçekleştirilebilmesi ise her şeyden önce haberleşme kanallarının açık tutulmasına, demokratik ve halka açık yönetim anlayışının benimsenmesine, geliştirilecek plan ve politikaların tüm sosyal kesimleri kapsayıcı ve toplumdaki farklı grupları birleştirici nitelikte olmasına bağlıdır. Öte yandan yerel yönetim birimleri teşebbüs güçlerini kullanarak yeni hizmet sunma yöntemleri geliştirebilir,

yöredeki yatırımcıları yeni iş alanları yaratılması yönünde destekleyebilir, uygun yerel kaynakları harekete geçirerek yörenin yatırımcılar için çekici hale gelmesini sağlayabilirler. Yaptıkları yatırımlarla ekonominin canlanmasına, yoksulluğun azaltılmasına ve işsizliğin önlenmesine katkı sağlayarak, buldukları bölgenin ekonomik ve sosyal refahının artmasına destek olabilirler (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 23; Göymen, 2010: 133). Böylece yerel yönetimler vasıtasıyla yerel düzeyde başlatılacak bir kalkınma girişimi, ülke kalkınmasında da önemli bir işlev görebilir.

Bütün bu yararların yanında yerel yönetimlerin demokratik geleneğin oluşmasında, demokratik iklimin yaratılışında ve bir bütün olarak bir ülkede demokrasinin yerleşmesinde önemli katkıları olmuştur (Görmez, 1997: 51). Bu açıdan yerel yönetimler, demokrasinin eşitlik, özgürlük, katılım, temsil, insan haklarına saygı, hoşgörü gibi temel değerlerinin yaşama geçirilmesinde, halkın demokratik ilke ve davranışlara alışkanlık kazanmasında ve böylece toplumda demokrasi kültürünün gelişmesinde ve yayılmasında son derece önemli işlevlere sahip, yönetsel birimlerdir.

Yerel yönetim-demokrasi ilişkisinin kilit noktalarını özellikle katılım, temsil ve denetim kurumlarının oluşturduğu söylenebilir. Yerel yönetimlerin bir yandan halkın yönetime aktif olarak katılabilme, yönetimin karar ve eylemlerini sürekli denetleyebilme imkânı açısından en elverişli birimler olduğu; öte yandan bu birimlerde “temsilcilerin düzenli aralıklarla yapılan seçimler sonucu belirlenmesi ile demokrasinin güvence altına alındığı” belirtilmektedir (Çitçi, 1996: 6). Halkın yönetime aktif olarak katılması, seçimlerde oy kullanmanın ötesinde bir anlam taşır. Başka bir ifadeyle aktif katılım, halkın sadece siyasal iktidarın oluşumuna katılması olarak değil, aynı zamanda yönetsel işlem ve kararların belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde yer almasını da içeren geniş anlamda bir katılımı ifade etmektedir. Yerel düzeyde bu anlamda bir halk katılımını gerçekleştirmenin ise bazı ön koşulları bulunmaktadır. Bunlar, yerel yönetimler ile yöre yaşayanları arasındaki etkileşimin ve iletişimin güçlendirilmesi, yöre halkını yerel yönetimlere yaklaştıracak mekanizmalarının oluşturulması, yörede yaşayanların katılma istek ve güdüsüne sahip olması, katılım için çağrıda bulunanların, katılıma inanmış ve ondan yarar bekleyen kimseler olması olarak

sıralanabilir (Keleş, 1993: 22; Polatoğlu, 1996: 28). Katılmada, özellikle etkili bir katılmada bu ön koşulların sağlanmasının yanı sıra halkın yönetimin bilgi ve belgelerine ulaşabilme hakkına da sahip olması gerekir. Nitekim bütün bu hususlar dikkate alınarak yönetime katılma pratiklerinin önce yerel yönetimler düzeyinde başlatılıp, gelişmesi ile demokratik yönetim anlayışının yerelden ulusal düzeye intikal edeceği ve böylece daha sağlam, daha kalıcı hale geleceği savunulmaktadır (Eryılmaz, 2002: 7).

Yerel düzeyde etkili ve demokratik bir yönetimin gerçekleşmesinin ön koşullarından bir diğerini günümüzde temsil kurumlarının oluşturduğu genellikle kabul edilmektedir. Gerçek bir temsil, “halkın düzenli aralıklarla ve özgürce temsilcilerini seçmesi, temsilcilerin halka karşı duyarlı ve sorumlu olması ve seçilenlerin halkın temsil edici bir örneğini oluşturması” ilkelerine dayanmaktadır (Çitçi, 1996: 6). Demokratik temsil açısından yerel yönetimlerin taşıdığı başlıca iki erdem söz konusudur: Bunlardan ilki, seçilmiş temsilcilerin yerel yönetimlerde karar verme sürecini etkin bir biçimde denetlemesi, ikincisi de seçilmiş temsilcilerin seçmen ve kamuoyuna karşı seçimler ve etkili bir iletişim yoluyla sorumlu olmasıdır (Çitçi, 1989: 12). Bir başka ifadeyle yerel düzeyde temsil ilkesi hem halkın yönetime katılabilmesi hem de temsilcilerin aldıkları kararlarda ve yürüttükleri hizmetlerde halka duyarlı ve sorumlu olması açısından önem taşımaktadır. Diğer taraftan yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi, halkın yönetimi denetlemesinin de etkili bir aracı olarak görölmektedir. Çünkü seçilmiş temsilcilerin iktidarda kalmaları halkın onları onaylamasına bağlıdır. Dolayısıyla tekrar seçilmek isteyen adayın, kamu hizmetlerini başarılı ve etkin bir biçimde yürütmesi ve toplumdaki tüm kesimlerin talep ve beklentilerine karşı duyarlı olması oldukça önemlidir.

Demokratik yönetim anlayışı, aynı zamanda toplumda düşünce ve fırsat eşitliğinin sağlanması temeline dayanmaktadır. Ancak eşitliğin sağlanabilmesi için de insanların birbirine karşı hoşgörölü ve toleranslı olması gerekir. Bu açıdan yerel yönetimler halka gerekli siyasal eğitimi sağlamada son derece önemli kuruluşlar olarak görölmektedir (Hill, 1974: 22). Yerel sorunları olgun insan davranışları çerçevesinde müzakere etmeyi ve birbirlerinin görüşlerine saygılı

olmayı, müzakereler neticesinde alınacak kararlara saygı duymayı orada öğrenirler (Tortop, 1996: 41). Yerel sorunların çözümünde edinilen deneyimler, daha geniş coğrafi bölgelerde daha karmaşık sorunların yönetiminin neleri gerektirdiğini ve nasıl çözümlenebileceğini halkın daha iyi bir biçimde değerlendirebilmesini sağlar (Görmez, 1997: 52). Bugün yerel yönetimler, halkın demokratik eğitimini sağlayan birimler olarak işlev gördüğü gibi, aynı zamanda daha yüksek düzeydeki siyaset adamlarının yetiştirilmesi için temel kaynaklardan birini de oluşturmaktadır. Türkiye’de de birçok ülkede, belediye başkanlığı yapmış kişilerin, ulusal siyaset alanına da atladıklarına sıkça tanık olunur (Keleş, 2016: 91).

Düşünce ve fırsat eşitliği diğer taraftan, yönetimin halka karşı sorumluluklarını da içerir. Yerel yönetimler, demokratik yönetim anlayışının bir gereği olarak, ayırım gözetmeksizin bütün vatandaşlara eşit hizmet sunma, tarafsız ve adil davranma, yükümlülüğü olan birimlerdir (Tortop, 1996: 42). Bu açıdan özellikle küçük yerel yönetim birimlerinde kırtasiyeciliğin az oluşu ve bu yönetimlerin halka yakınlığı, halka eşit hizmet sunulmasını da kolaylaştırabilmektedir (Görmez, 1997: 54). Yine yerel yönetimler, vatandaşların siyasal makamlara ulaşabilmesi, onları elde edebilmesi, özgür birliktelikler oluşturması ya da diğer temel hak ve özgürlükleri kullanması açısından fırsatlar sunarak toplumda eşitliğin gelişmesini olanaklı kılmaktadırlar (Yıldırım, 1993: 35).

Modern demokratik toplumların temel değerleri arasında eşitliğin yanı sıra, özgürlük ve refah unsurları da yer almaktadır (Hill, 1974: 15). Bilhassa özgürlük unsurunun, yerel yönetimler açısından hayati bir önem taşıdığını söylemek mümkündür. Bu noktada özgürlük ile kastedilen, iktidarın merkezden yerel birimlere aktarılarak egemen olan iktidarın sınırlanması ve böylece muhtemel keyfi yönetime karşı bireyin ve birey gruplarının korunmasının sağlanmasıdır (Yıldırım, 1993: 35). Yerel yönetimlerle özgürlük arasındaki destekleyici ilişki ve bu kapsamda iktidarın sınırlandırılmasına yönelik düşünceler Mill, Tocqueville ve Hayek gibi liberal düşünürler tarafından da dile getirilmiştir. Mill’e göre devlet iktidarının sınırlandırılmasının bireysel özgürlüklerin korunması açısından güçlü nedenleri bulunmaktadır. Ona göre, salt yerel nitelikte olan işlerin o yerler

halkınca yönetilmesi, bireyleri kişisel bencilliğin dar çerçevesinden kurtarıp, ortak işlerin yönetimine ve ortak çıkar anlayışına alıştırmamanın bir yolu olarak görülmektedir. Bireyler ortak işlerin yönetimini ise yerel yönetimler ve belediyeler gibi özgür halk kurumları aracılığı ile gerçekleştirebilir. Bu düşünce ve kurumlar olmaksızın ne özgür bir anayasa yapılabileceğini ne de korunabileceğini ifade eden Mill, siyasi özgürlüğün yerel özgürlüklerden oluşma yeterli bir temel üzerine dayanmadığı ülkelerde, niteliğinin pek çok kez geçici oluşunun buna örnek olduğunu da belirtmiştir (Mill, 2008: 152). Tocqueville de özgürlüklerin korunabilmesi için, yerinden yönetim ve kitle örgütleri olarak iki yol önermektedir. Ona göre, yönetsel yetkilerinin bir merkezde toplanmasının önüne geçilmesi ve özerk bölgelere tasnifiyle hem siyasal özgürlükler hem de vatandaşların kendi yörelerine ilişkin ortak sorunları ile daha fazla yakından ilgilenmeleri sağlanacaktır (Kışlalı, 1987:394). Hayek de benzer şekilde bireysel özgürlükleri sağlamanın yolunu çeşitli hizmetlerin merkezi yönetimden yerel yönetimlere veya su dairesi ve benzerleri gibi özgür bir gaye için yaratılan özel bölgesel hükümet dairelerine devredilmesiyle mümkün olabileceğini ifade etmiştir (Hayek, 2012: 180)⁴.

Özgürlük, sadece bireysel özgürlük ile sınırlı olmayıp, yerel topluluğun bir bütün olarak özgürlüğü anlamını da içermektedir (Görmez, 1997: 53). Bu konuda Keleş, yerel yönetimlerin temel değerleri arasında yer alan özgürlük kavramı ile gerçekte bireysel özgürlüklerin değil, yerel topluluğun bir bütün olarak özgürlüğünün kastedildiğini; bu manada özgürlük kavramının yerel özerklik için bir temel oluşturduğunu belirtmiştir (2012: 51). Yerel özerklik, yerel bir toplumun yerel nitelikteki olan işleri kendi başına ve kendi organları eliyle görebilmesini ve buna imkan verecek yeterli kaynaklara da sahip olabilmesi olarak tanımlanmaktadır

⁴ Hayek'in bu konudaki görüşleri, yerel yönetimleri piyasanın siyasal dengi olarak görmesi nedeniyle çeşitli eleştirilere uğramıştır. Bu konuda Sharpe (1970:157-158) Hayek'in görüşleri üzerinden şöyle bir değerlendirme yapmaktadır: Hayek, yerel yönetimleri, piyasa kadar etkin olmasa da hizmetin özel firmalar tarafından yerine getirilememesi durumunda en iyi ikinci çözüm olarak görmektedir. Çünkü yerel yönetimler hizmet sunumunda birbirleriyle rekabet edecekler ve böylece hizmetlerin etkinliği ve kalitesi de artmış olacaktır. Ancak Hayek'in bu görüşü, yerel yönetimleri bireysel özgürlüklerin destekleyicisi olarak piyasa mantığıyla ele aldığından, merkezi yönetimin tiranlığına karşı yerel yönetimlerin bireysel özgürlüklerin koruyucusu olma durumunu da oldukça güçsüz/cılız bir konuma düşürmüştür.

(Keleş, 2016: 57). AYYÖŞ’de de yerel özerklik (özerk yerel yönetim) şu şekilde tanımlanmaktadır:

“Özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır.” (AYYÖŞ, md. 3).

Yukarıdaki tanımlardan yola çıkarak yerel yönetimlerin özerkliğinden söz edebilmek için birtakım unsurların bulunması gerektiğini söyleyebiliriz. Bu unsurlar kısaca, bağımsız karar alma ve uygulama yetkisi, karar organlarının serbest oluşumu ve seçimle iş başına gelmesi ve yeterli mali olanaklara sahip olma şeklinde sıralanabilir. Nitekim bütün bu unsurlar aynı zamanda demokratik yönetim anlayışının da temelini oluşturmaktadırlar. Yerel özerklik, bir toplumdaki demokratik yönetimin gerçekleşmesinde ve insan haklarının ve hürriyetlerinin korunmasında yerel yönetimler açısından temel bir unsur olarak sayılmakta ve bir kısım hizmetlerin yerel kurumlar vasıtasıyla yürütülmesinde ülke menfaatleri açısından yarar görülmektedir (Tortop, 1996: 11). Kısaca, yerel özerklik, demokrasiyi, yerel yönetim ve denetimi ve yerel topluluk üyelerinin yararlarını koruyucu ve geliştirici bir yöntem olarak kabul edilmektedir (Yıldırım, 1993: 150).

1.5. YEREL YÖNETİM VE DEMOKRASI

Bugün evrensel bir anlam kazanmış olan, ancak tanımlanması hususunda çok çeşitli görüşleri bünyesinde barındıran demokrasi sözcüğü, etimolojik kökeni itibarıyla Latince bir terimdir. Bu terim eski Yunancada “halk” anlamına gelen “demos” ve iktidar anlamına gelen “kratos” sözcüklerinin birleşiminden doğmuştur. Klasik tanımıyla demokrasi, “halk tarafından yönetim” ya da “halkın halk tarafından halk için yönetimi”dir. Benzer şekilde demokrasi, “siyasi iktidarın toplumda, toplum için bizzat toplum tarafından kullanılması” şeklinde de tanımlanmaktadır (Şaylan, 1998: 2). Demokrasi sözcüğünün daha birçok tanımını

yapmak mümkündür.⁵ Hatta yüzlerce tanımının olduğu söylenir (Ateş, 1943: 9). Sartori bu konuda demokrasiyi sözcük anlamına göre “halk iktidarı” olarak tanımlamanın oldukça kolay olduğunu, demokrasinin sözcük anlamının gayet açık ve kesin olduğunu ifade etmekle birlikte, bunun yine de bizim gerçek demokrasinin ne olduğunu anlamamıza yardım etmediğini belirtir. (Sartori, 1993: 8). Crick de demokrasi sözcüğüne ait birçok anlamın olduğunu ve demokrasinin bir tane doğru anlamı var ise, bunun Platon’un da söylemiş olabileceği gibi, cennette saklı olduğunu, söyler (Crick, 2002: 7).

Gerçekten de demokrasi tanımlanması zor bir sözcüktür. Neredeyse 25 yüzyıldır tartışılan bir konudur. Demokrasi sözcüğünün bu kadar uzun bir geçmişi olması, doğal olarak sözcüğün çok farklı tarihsel bağlamlarda ve farklı ideallere atıf yapılarak farklı anlamlar kazanmasına yol açmıştır (Dahl, 2010: 9; Sartori, 1993: 301). Tarihi boyunca değişik köklerden beslenerek gelişen demokrasinin temel uğraklarını, klasik Yunan kent devletinin doğrudan demokrasisi; İtalyan Rönesansı kent-devletleri cumhuriyetçiliği; Batı’da temsili yönetim düşüncesinin ortaya çıkışı halk meclisleri düşüncesi; Fransız devriminden kaynaklanan özgürlük, eşitlik, kardeşlik, değerleri ve çeşitli toplumsal hareketler olarak ifade etmek mümkündür (Yıldırım, 1993: 19). Temel uğrak noktalarını kısaca belirttiğimiz demokrasinin gerek tarihsel gelişim bağlamı içerisinde ve gerek günümüzdeki uygulamaları bakımından yüklendiği anlamları tek tek ele alıp incelemek kuşkusuz farklı bir çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Bu nedenle bu çalışmada ayrıntılı tanımlamaya girmeden Mayo ve Dahl’ın görüşlerini vermekle yetineceğiz. Mayo çalışmasında demokrasiyi kendisini izah edecek ve dayanak noktasını bulacak bir teoriyle birlikte bir sistem olarak ele aldığını ve bu nedenle öncelikle demokratik diye adlandırılan bir siyasi sistemin çalışma prensiplerini belirtmenin gerekli olduğunu söyler. Bu doğrultuda demokratik bir sistemin dört ayırıcı prensibinden bahseder. Bunlardan birincisi, var olan siyaseti

⁵ Bugüne kadar demokrasi için kullanılan farklı anlamlardan bazıları şunlardır: “Yoksulların ve aşağı tabakanın yönetimi”; “oy hakkı olanların önemli kararları çoğunlukla karara bağlaması”; “çoğunluğun iktidarına sınırlamalar getirerek azınlığın hak ve çıkarlarını koruyan sistem”, “bireyin hak ve özgürlüklerinin tam bir güvence altına alındığı siyasi rejim”, “sosyal eşitsizliklerin üstesinden gelmeyi amaçlayan bir refah ve yeniden dağıtım sistemi”; “hiyerarşi ve ayrıcalıkları yerine liyakat ve fırsat eşitliğine dayanan bir toplum modeli”. Geniş bilgi için bakınız, Touraine (2002: 25); Macpherson (1984: 4); Parlak (2015: 20); Şeylan (1998: 2).

oluşturanların popöler kontrolüdür. Bir diğere ifadeyle bu prensip, modern demokrasilerin vazgeçilmez özelliğı olarak kabul edilen ve temsilcilerin düzenli aralıklarla seçilmesini içeren en genel prensiptir. İkinci prensip, siyasi eşitliktir. Siyasi eşitlik prensibi, her yetişkin insanın oy kullanma hakkı olduğı ve her oyun eşit olarak hesaplanması gerektiğı ile ilişkilidir. Demokrasinin üçüncü prensibi, popöler kontrolün etkinliğı ya da siyasi özgürlüklerdir. Popöler kontrolün etkinliğı ise özgür olarak tercih yapabilme, alternatif tercihlerin yer alması, seçimlerde aday olabilme imkânı, konuşma, toplanma ve teşkilatlanma gibi özgürlüklere sahip olmayı gerektirir. Keza, siyasi özgürlüklerin genişliğı bir ülkede demokrasinin varlığı ve kapsamıyla birebir ilişkilidir. Dördüncü prensip, temsilcilerin farklı düşüncelere sahip olması durumunda çoğunluğun kararının hakim olmasıdır (1964: 48-56).

Dahl da Mayo'nun görüşlerine benzer bir şekilde günümüzde demokratik bir ülke için gerçekleşmesi gereken minimum şartları şu şekilde sıralar: "Seçimle belirlenmiş memurlar; özgür, adil ve sık yapılan seçimler; ifade özgürlüğü, alternatif bilgilendirme kaynakları, kurumsal özerklik ve vatandaşların dahil edilmesi". Dahl, bu şartlar arasında sonuncusunun, yani bir ülkede yaşayan yetişkin nüfusun tamamının siyasi yaşama katılma hakkının genişletilmesinin On dokuzuncu yüzyılda çok az istisnası bulunmakla birlikte, ancak 20. Yüzyılda yaygınlık kazandığını ve bunun (genel oy kullanma hakkının) modern demokrasiyi tarihteki ilk demokrasi biçimlerinden ayıran en belirgin özellik olduğunu belirtmektedir (2010: 99-104). Bununla birlikte bu modern demokrasi biçimi, yine tarihsel köklerinden farklı olarak, yönetimin bir profesyonel siyasetçiler sınıfının eline bırakılarak, halkın kendi kendisini yönetmediğı, fakat sadece yöneticileri seçme sürecine katıldığı bir temsili demokrasi biçimidir (Heywood, 1997: 109).

Günümüz toplumlarında en çok uygulanan demokrasi biçimi olan temsili demokrasi, doğrudan demokrasinin devlet yönetiminde uygulanmasının zor olduğı gerçeğinden hareketle ortaya çıkmış; ancak sonrasında ulus-devletin işlevindeki değişmeler, küreselleşme, yerelleşme, bilgi toplumu gibi birtakım oluşumların gündeme gelmesiyle toplumsal beklentileri karşılamada yetersiz

kaldığı vurgulanarak çeşitli eleştirilere uğramıştır. Bugün, tüm dünyada temsili demokratik bir sistemden ziyade, doğrudan ve daha fazla katılımcı demokrasi uygulamalarının yaygınlaştırılması yönündeki talepler hızla artmaktadır. Katılımcı demokrasinin en önde gelen savunucularından biri olan Barber, temsili demokrasiyi cılız ve güçsüz bir demokrasi biçimi olarak görmekte ve demokrasinin geleceğini de güçlü demokrasiye bağlamaktadır. Ona göre, güçlü demokrasi, katılımcı tarzda siyasetle tanımlanan ve yurttaşlar adına temsili yönetimden ziyade, yurttaşların öz yönetimi olan bir demokrasi biçimidir. Öz yönetimin ise, “gündem oluşturma, tartışma, yasama ve siyaset yapma” (ortak çalışma biçiminde) süreçlerine yurttaşların devamlı ve etkin katılımını kolaylaştırmak için oluşturulmuş kurumlar yoluyla hayata geçirilebileceğini ifade eder (Barber, 1995: 195).

Katılımcı demokrasi, vatandaşların aktif bir biçimde yönetime katılmalarını ve kendilerini etkileyen konularda daha fazla güç ve denetim imkanına sahip olmalarını temel alan ve bu yönüyle temsili demokrasinin sadece seçimlerde ortaya çıkan “yöneten halk mitinin”⁶ aşılması, gerçek anlamda bir halk yönetiminin pratikte yer almasını büyük ölçüde sağlayabilecek bir demokrasi modeli ya da ideali olarak görülebilir. Tekeli (2014:39-40) günümüzde katılımcı demokrasinin, insanların onurlu yaşam haklarıyla bağdaşması nedeniyle ideal olarak görüldüğünü, ancak yine de temsili demokrasinin yerine geçemediğini belirtmektedir. Çünkü ülke düzeyindeki yönetimin salt katılımcı bir demokrasi olarak kurulmasında pratik engeller bulunmakta ve bu nedenle günümüz demokrasi pratiğinde her ikisinin bir arada ve uyum içerisinde yürütülmesi yoluna gidilmektedir. Bununla birlikte yerel yönetimler düzeyinde bu engellerin önemli bir kısmının ortadan kalkmasının ve katılımcı demokrasi pratiklerinin uygulamaya konmasının çok daha kolay olduğu ifade edilmektedir (Tekeli, 2014: 40).

Günümüzde neredeyse tüm ülkelerde yerel yönetimlerin demokratik kurumların en önde gelenlerinden biri olarak değerlendirilmesinin temel nedenlerini, bu birimlerin kendi kendini yönetmesine ve halkın yönetime doğrudan katılmasına

⁶ Şen (2012: 4599) Liberal demokrasilerde yöneten halk mitinin yalnızca seçimlerde ortaya çıktığını, siyasal kararların egemen halk tarafından alınmadığını ve bunların sadece halka sunulduğunu ve dolayısıyla halkın kendi kendini yönettiği tezinin göstermelik bir demokrasiye karşılık geldiğini ifade etmektedir.

olanak veren en uygun yapılar olması oluşturmaktadır (Keleş, 2016: 83). Yerel yönetimlere dair bu görüş, AYYÖŞ'ün Önsöz'ünde de açık bir biçimde ifade edilmiştir. Bu kapsamda belgede “*yerel yönetimlerin her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi*” olduğu ve “*vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının*” en doğrudan kullanım alanının da yerel düzey olduğu belirtilmektedir. Yerel yönetimler, halkın yönetime aktif bir biçimde katılmasına ve özyönetimine imkân sağlayan en önemli birimler olmanın yanı sıra, mekânsal ve toplumsal açıdan halka ulusal düzeye oranla daha yakın olan ve bu bakımdan temsilci-yurttaş ilişkisini ve etkili bir halk denetimini kolaylaştıran temel yönetsel birimler olarak da görülmektedir (Çitçi, 1996:6). Genel olarak bakıldığında bu üstünlüklere sahip olan yerel yönetimlerin, günümüzde halkın katılımcı ve doğrudan demokrasi taleplerinin karşılanmasına yönelik beklentilerine yanıt verme açısından önemli bir potansiyel taşıdığını söylemek mümkündür.

Yerel yönetimle demokrasi arasında pozitif bir ilişki olduğu genel olarak kabul edilmekle birlikte, literatürde farklı görüş ve tespitlere de rastlanılmaktadır. Hill (1974: 23), yerel yönetimlerin demokrasiyle ilişkisi konusunda tarihsel olarak üç farklı görüşün olduğunu belirtmektedir: Bunlardan ilki, yerel yönetim birimlerini demokratik seçim prensibine aykırı ve gücünü geleneklerden alan kurumlar olarak nitelendiren J. Toulmin Smith ve Orta Viktorya Dönemi romantikleri tarafından savunulan görüştür.

İkincisi, Langrod ve Moulin tarafından ileri sürülen ve demokrasinin çoğunluk, eşitlik gibi genel kurallarının potansiyel olarak oligarşik ve yozlaşmış olan yerel yönetimler ile bağdaşmayacağını ifade eden görüştür. Demokrasi ile yerel yönetimler arasında herhangi bir sebep-sonuç ilişkisinin bulunmadığını belirten Langrod'a göre, demokrasi yerel yönetimlerin ortaya çıkmasıyla birlikte ortaya çıkmaz ve yerel yönetimlerin ortadan kalkmasıyla da son bulmaz. Tam aksine, açık bir biçimde demokratik olmayan ya da sadece görünüşte demokratik olan rejimlerde bile yerel yönetimlerin varlığını devam ettirmesi mümkündür (Langrod, 1953: 25-26). Langrod aynı zamanda demokrasiyi tarihsel ve statik olarak değil de dinamik açıdan ele aldığımızda bu iki kavram arasında esasında uyumdan çok, tezatlığın olduğunu görebileceğimizi öne sürmektedir. Ona göre, demokrasi

eşitlikçi, çoğunlukçu ve birleştirici bir sistem olarak her zaman toplumsal bir bütün yaratma eğiliminde olmasına mukabil, yerel yönetimler farklılaşma, bireyselleşme ve ayrımcılık eğilimlidir ve bu yönüyle demokrasiyi güçlendirmekten ziyade toplumda çıkar çatışmalarını artırıcı bir işleve sahiptir (1953: 28).

Langord ile benzer görüşleri savunan Moulin ise demokrasinin sadece seçim, oy pusulası gibi dış göstergelerle ve hatta seçilmişler tarafından yönetim şeklinde tanımlanamayacağını, demokrasi için bunların gerekli ancak yeterli olmadığını ifade etmektedir. Ona göre demokrasi, bu göstergelerin ötesinde insan haklarına ve azınlık haklarına saygı, hoşgörü, tolerans ve bencil olmama gibi birtakım değerleri içeren demokratik etik anlayışını gerekli kılmaktadır. Yerel yönetimler ise esasen bireysel ve yerel çıkarları savunmakta, demokratik etik anlayışının karakteristiklerinden biri olan ulusal çıkarlar çoğu zaman göz ardı edilmektedir (Moulin, 1954: 433-435).

Langord ve Moulin gibi yerel yönetimlerin demokrasiyle uyumlu olduğu görüşüne karşı çıkan başkaları da vardır. Örneğin, Chadwick yerel yönetimlerden cunta yönetimleri (juntas), iş bulma örgütleri (job-ocracies) ve küçük oligarşiler (petty oligarchies) olarak bahsetmekte ve bu yönetim birimlerinin işçiyi (emekçiyi) fakirleştirerek, böylece onlar üzerindeki hâkimiyetlerini devam ettirdiklerini belirtmektedir (Chadwick, 1836: 524; Keleş, 2009: 64).

Bunlara benzer görüşlere ülkemizde de rastlamak mümkündür. Örneğin, yerel yönetimleri demokratik değerlerin taşıyıcısı olarak nitelendiren liberal yaklaşımlara karşı çıkan Güler (1992: 11), Osmanlı ve Rusya'da 1840 ve 1864 yıllarında kurulan Batı tipi yerel yönetimlerin liberal demokratik yaşamı geliştirilmesi bir yana, feodal ilişkilerin sürdürülmesi için gerekli koşulları sağlamlaştırmaktan öte bir işleve sahip olmadıklarını ifade etmektedir.

Üçüncü görüş John Stuart Mill'in görüşüdür. Mill'e göre yerel yönetimlerle demokrasi arasında bir zorunlu ilişki vardır. (Hill, 1974: 23). Yerel yönetimlerde halkın seçme ve dönüşümlü olarak seçilebilme hakkının olmasının yanı sıra, yerel yönetim kuruluşlarının yönetsel pozisyonlarına da seçim ya da rotasyon gibi uygulamalar ile gelebildiklerini ifade eden Mill, aynı zamanda bu yerel işlevlerin

de siyasal eğitimin toplumun alt kademelerinde yürütülmesinde etkili birer araç olduklarını belirtmektedir (Mill, 2010: 276).

Tocqueville ise “Amerikan Demokrasisi” adlı eserinde Amerikan demokrasisinde yerel yönetimlerin önemini şu şekilde açıklamaktadır: Yerel meclisler özgür ulusların gücünü oluştururlar. İlkokullar bilim için ne ifade ediyorsa, yerel yönetimler de özgürlük için onu ifade etmektedir; onlar insanların ulaşabilecekleri yerdedirler. Bir ulus bağımsız bir hükümet kurabilir, fakat yerel kurumların ruhu olmaksızın özgürlüğün ruhuna sahip olmaz (1900: 60).

Panter-Brick de tıpkı Mill ve Tocqueville gibi yerel yönetimleri demokrasinin önemli bir parçası olarak görmektedir. Yerel yönetimlerle demokrasi arasındaki ilişkiye dair görüşlerini Langord (1953) ve Moulin’in (1954) çalışmalarına eleştirel bir yaklaşım getirerek, cevap niteliğinde kaleme aldığı yazılarında ortaya koyan Panter-Brick, iki kavram arasında uyum ya da bağlantı olmadığı yönünde ileri sürülen argümanlara karşı çıkmaktadır. Ona göre, yerel yönetimlerle demokrasi arasında bir uyumsuzluğun olduğuna dair hiçbir kanıt yoktur. Bilakis, yerel yönetimler hem tarihsel süreçte demokratik düşünce ortamının oluşmasına katkı sağlayan; hem de demokrasiye dair olumlu yaklaşımların sürdürülmesinde etkili olan önemli kurumlardır. Öte yandan yerel yönetimleri demokrasi için birer eğitim sahası olarak gören Panter-Brick, aynı zamanda bireylerin ihtiyaçlarını dile getirmelerine olanak sağlaması bağlamında da bu kurumların demokrasi açısından gerekliliğine vurgu yapmaktadır (Panter-Brick, 1953: 346-347; Panter-Brick, 1954: 438; Hill, 1974: 25). Painter- Brick, bir ülkede yerel yönetimler demokratik bir biçimde yönetilmediği halde, o ülkenin yine de demokratik kabul edilebileceği yönündeki iddiaların sorgulanması gerektiğini belirterek, Langord tarafından dile getirilen bu düşünceye karşı çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerle demokrasi arasındaki yakın ilişki Neo-liberal düşünürler tarafından da vurgulanmaktadır. Örneğin Hayek, demokrasi ve yerel yönetimler arasında direk bir bağlantı kurarak, yerel yönetimlerin yeterince gelişmediği yerlerde demokrasinin sağlıklı şekilde işleyemeyeceğini belirtmektedir. Ona göre, yerel yönetimler “halkın çoğunluğunun yakından tanıdığı işlerde sorumluluk almanın ne olduğunun öğrenerek uygulanabildiği ve politik hareket tarzını, teorik

bilgilerin değil, yakın komşuluk ilişkilerinin belirlediği yerlerdir” (Hayek, 2006: 241).

Yerel yönetimlerin demokratik birer kuruluş olarak gelişmesi oldukça uzun bir sürede gerçekleşmiştir. Bu birimler hakkında duyulan güvensizliğin giderilmesi, güçlü yerel yönetim geleneği olan İngiltere’de bile 150 yıllık bir sürenin geçmesini ve birçok savaşımın verilmesini gerekli kılmıştır (Keleş, 2016: 86). Bugün dahi yerel yönetimler ile demokrasi arasında güçlü bir ilişki olduğu yönünde yaygın bir kanaat bulunmasına karşılık, özellikle Türkiye gibi merkeziyetçi bürokratik yönetim geleneğine sahip bazı ülkelerde yerel yönetimlere kuşkuyla bakılmakta; yerele yetki ve kaynak aktarma konusunda çekingen davranılmakta ve yerel yönetimler üzerinde sıkı bir vesayet denetimi hüküm sürmektedir.

Öte yandan yerel yönetim ile demokrasi arasındaki yakın ilişkinin bir özdeşlik sayılmasının olanaksız olduğu, bir diğer ifadeyle bu iki kavramı özdeş saymanın doğru olmadığı ileri sürülmektedir (Keleş, 2016: 89). Bu tespitin gerek geçmişteki gerek günümüzdeki yerel yönetim birimlerinin yapı ve işleyişi göz önüne alındığında, oldukça yerinde olduğunu söylemek mümkündür. Örneğin Holton, Orta Çağ sonlarında kentlerin genellikle servet ve siyasal erk bakımından büyük eşitsizliklerin yaşandığı antidemokratik yerler olduğunu ve kentlerin yönetiminde çoğunlukla bir avuç asil ailenin hakim durumda bulunduğunu ifade etmiştir (Holton, 1999: 105). Benzer şekilde günümüzde de gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda demokratik kuruluşlarmış gibi örgütlenen birçok köyde, temsili nitelikteki yerel kurumların yanı başında, gerçek otoriteyi toprak ağalarının, aşiret başkanlarının temsil ettikleri görülmektedir. Buralarda, gerçek anlamda demokratik bir yerel yönetimin varlığından söz edilemez. Bununla birlikte güçlü yerinden yönetim geleneğine sahip ülkelerde dahi zaman zaman yerel yönetimlerin işleyişinin antidemokratik olduğu yönünde çeşitli eleştirilerin gündeme geldiğini söyleyebiliriz (Keleş, 2016: 90).

Aksi görüşler bulunmasına karşılık, yerel yönetimlerin bir ülkede demokrasinin tabandan tavana doğru yayılmasında ve demokratik değerlerin hayata geçirilmesinde sağladıkları katkılar azımsanamayacak ölçüdedir. Yine de

buradan yerel yönetimler olmadan demokrasi olmaz sonucuna ulaşamayacağını da özellikle belirtmekte fayda vardır (Görmez, 1997:63).

Yerel yönetim-demokrasi ilişkileri bağlamında üzerinde en çok durulan konulardan birisi de sivil toplum konusudur. Sivil toplum, son iki yüz yıldan bu yana kullanılan bir kavram olduğu halde, yerel yönetim çok daha eski bir tarihi geçmişe sahiptir. Ancak son yıllarda dünyada “yaşanan demokratikleşme, değişim eğilimleri ve süreci, sivil toplum kavramını güncelleştirmiş, özellikle yerel yönetim ve demokrasi ile ilgili tartışmaların önemli bir konusu haline getirmiştir” (Yıldırım, 1993: 39).

Batı literatüründe ortaya çıkan sivil toplum kavramı, muğlak bir kavram olmasına karşılık, genel olarak “devletin kurumsal yapısı dışında kalan, dolaylı ve dolaysız ama belli bir düzeyde siyasi bir nitelik içeren, fakat özünde toplumsal sorunların çözümüne dönük sivil etkinlikleri, ilişkileri, çıkarları yaşama geçiren bir alana tekabül etmektedir” (Keyman, 2006: 14). Aynı zamanda sivil toplum kavramı, gönüllülük esasına dayalı, devletten özerk, kendisini yaratan, kendi desteğine sahip, özel alan ile devlet arasındaki örgütlü toplumsal yapılanma olarak da tanımlanmaktadır (Sarıbay, 1997: 33). Keleş'e (1993: 4) göre, sivil toplum kavramı, çoğulculuğu, gönüllü birlikteliği, özerk grupların varlığını, korunmasını ve katılımını zorunlu kılmaktadır. Özellikle merkezin totaliter eğilimlere kapıldığı; merkeze, siyasal toplum kurumlarına güvenin sarsılmış olduğu yerlerde, sivil toplum kurumları alternatif güç odakları biçiminde sistemin varlığını devam ettirmesini sağlarlar. Günümüzde bu kavram, totaliter devleti aşmanın ve demokrasiyi güçlendirmenin bir aracı olarak algılanmaktadır.

Burada temel konumuz olan yerel yönetim-sivil toplum ilişkisine eğildiğimizde, karşımıza yerel yönetimlerin bir sivil toplum kuruluşu sayılıp sayılamayacağı hususu çıkmaktadır. Bu konuda literatürde iki farklı görüş yer almaktadır. Bunlardan ilki, yerel yönetimleri sivil toplumun bir parçası olarak değerlendirenlerin görüşüdür. Ancak bu konudaki görüşlere yer vermeden önce, Batı'nın tarihsel gelişimi içerisinde yerel yönetimlerin (belediyelerin) bir sivil

toplum kurumu olarak geliştiğini belirtmekte fayda vardır.⁷ Belediyelerin bir sivil toplum kurumu olarak yorumlanması Batı'da bir gelenek haline gelmiştir. Öyle ki, Batı için belediye, sadece bir kentte yaşayanların ortak gereksinimlerin etkin şekilde karşılanması yolu değil, aynı zamanda merkezi devlet anlayışına karşılık sivil toplum geleneğinin de sürdürülmesi demektir (Tekeli, 1983:6).

Sivil toplumun ilk kuramcılarında biri sayılan Hegel, belediyeleri sivil toplumun bir parçası olarak görmekte ve bireyler ve özel korporasyonlar gibi belediye özerkliğinin de devlete karşı korunması gerektiğini belirtmektedir. Ona göre, yerel yönetimler ile diğer özel kuruluşlar arasında herhangi bir ayırım bulunmamaktadır (Magnusson, 1986: 5). Yıldırım (1993: 41) ise, sivil toplumu "bireyin ya da oluşturduğu kuruluşların siyasal toplumdaki özerk faaliyet alanı olarak" tanımlayıp, esas devlet işlerini zor kullanımı ve para basımı ile sınırlı gören bir yaklaşımla yerel yönetimleri bir sivil toplum kurumu olarak görmenin olanaklı olduğunu belirtmiştir.

Bununla birlikte yerel yönetimlerin birer sivil toplum kurumu olarak değerlendirilemeyeceğini ve bu kurumların devletin birer parçası olduklarını belirten yazarlar da bulunmaktadır. Bunlara göre, yerel yönetimler sivil toplum kurumlarıyla çeşitli açılardan benzerlikler gösterse de birçok açıdan farklılaşan yönleri de bulunmaktadır. Örneğin özerklik açısından karşılaştırıldığında, sivil toplumun özerklik kapsamının daha geniş ve bağımsızlığa daha yakın olduğu; yerel yönetimlerin sınırlı da olsa üzerlerinde siyasi otoritenin vesayeti söz konusu iken, sivil toplum kuruluşlarında böyle bir vesayetin söz konusu olamayacağı ifade edilmektedir (Yüksel, 2003: 181). Öte yandan yerel yönetimlerin birer kamu

⁷Sivil toplum kavramının kökenini, yerel yönetimlere zemin teşkil eden komünlere, hatta eski Yunan sitelerine ve Roma municipelerine kadar götürmek mümkündür (Yüksel, 2003: 178). Başlangıçta kavram, Atina polis (site) devletini ve Roma Cumhuriyetinin medenileşmiş toplumunu ifade ederken, Orta Çağ başlarında kavramın Batı Avrupa'da ticari merkezlerin ortaya çıkışına bağlı şekilde gelişen kentsel unsurların feodal veya baskıcı sistem içerisindeki ekonomik özerkliklerini elde ederek özgürleşmeleri sonucu ortaya çıkan durumu anlattığını görmekteyiz (Tosun, 2003:229). Daha kapsamlı bilgi için bkz. Tosun (2003: 227-257)

tüzel kişisi olmaları da bu kurumların sivil toplumun değil, siyasal toplumun bir parçası olarak değerlendirilmelerine sebep teşkil etmektedir (Keleş, 2016: 92).

Günümüzde yerel yönetimler tam anlamıyla sivil toplum kuruluşu niteliği taşımasalar da demokratik yerel yönetim anlayışının bir gereği olarak en azından “kendi gücünü ya da iktidarını kendiliğinden bir amaç olarak değil, fakat sivil toplum içindeki diğer grup ve toplumsal hareketlerle paylaşılacak bir kaynak olarak” görmelidir (Yıldırım, 1993: 42).

1.6. YEREL DEMOKRASİ: KAVRAM VE TARTIŞMALAR

Demokrasi kavramında olduğu gibi yerel demokrasi kavramının tanımlanması konusunda da literatürde birbirinden farklı görüşler bulunmaktadır. Bu durum, kavramın kimi zaman farklı kavramlarla aynı anlamda kullanılmasından, kimi zaman da hatalı veya yanlış olarak tanımlandığına dair ileri sürülen eleştirilerden kaynaklanmaktadır. Diğer yandan ülkelerin yönetsel, siyasal ve kültürel yapısındaki farklılıkların ve tarihsel süreçte yönetim anlayışında yaşanan değişim ve gelişmelerin de bu konuda farklı görüşlerin ortaya çıkmasında etkili oldukları söylenebilir.

“Yerel demokrasi, halkı doğrudan ilgilendiren, günlük hayatında önemli yer tutan gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, tartışıp karara bağlandığı ve uygulamaya konulduğu bir küçük-ölçekli dünyadır” şeklinde tanımlanmaktadır (Yıldırım, 1993: 90). Bir başka tanımda ise yerel demokrasi, demokrasinin bütün kurumları ve kurallarının sivil toplum kuruluşları ve büyük halk kitlelerince benimsenmesi ve demokrasinin tüm kesimler için aynı şekilde istenmesi, şeklinde ifade edilmektedir (Aykaç, 1999: 2).

Yerel demokrasi kavramının genelde ABD ve Almanya gibi federal devletlerin yerel yönetimleri ve güçlü yerel yönetim geleneği olan İngiltere ve Hollanda gibi ülkelerin yerel yönetimleri için kullanıldığı belirtilmektedir (Görmez, 1997: 68). Yerel yönetimlerin özgürlük, katılma, etkinlik gibi pek çok değerle birlikte anılması ve yerel yönetimlerin toplumun demokratikleşmesindeki rolleri, onlara yerel demokrasi denilmesini haklı kılmaktadır (Görmez, 1997: 68-69). Bilhassa yerel ve dar ölçekte kendi kendini yönetme ve yönetebilme hakkını kazanma komünle

ortaya çıktığından ilk yerel demokrasiler komünler olarak gösterilmektedir. Bununla birlikte Türkiye gibi komün geleneği olmayan ülkelerde ise komünlere yakıştırılan yerel demokrasi geçmişinden söz edilemeyeceği ifade edilmiştir (Hamamcı, 1981: 9-44). Bu noktada yerel demokrasi kavramıyla ifade edilen yapının, henüz modern devlet oluşmadan önce ortaya çıkan ve kendiliğinden gelişen toplumun gereksinimleri ve katkılarıyla şekillenen bir özyönetim düzenine işaret ettiği açıktır (Yaylı ve Pustu, 2008: 136).

Yerel demokrasi, günümüzde yaygın olarak kullanılan bir kavram olmasına karşılık bazı yazarlar bu kavramı ideolojik içeriği yüklü ve yanılgıya yol açabilecek bir kavram olarak görmektedir. Hamamcı bu konudaki görüşlerini Ledrut'tan hareketle şu şekilde dile getirmektedir: "Yerel demokrasinin gerçekleşebilmesi yerel iktidarın var olmasına bağlıdır. Merkezi iktidardan bağımsız bir yerel iktidar olmayacağına göre, yerel demokrasinin hangi iktidar ilişkilerinin düzenleyicisi olduğunu açıklamak güçleşmektedir. Toplumun tümünü kapsayan siyasal sistem demokrasi ise, aynı sistem ulusal düzeyde olduğu kadar yerel düzeyde de geçerlidir. Bu nedenle sistemin bütünü kapsayan bir kavramın yerelleştirilmesinden öte bir anlam taşımamaktadır" (1981: 181-182).

Bu açıklamanın ardından Hamamcı, yerel demokrasinin iktidar tabanına oturtulmadan, yerel yönetimler düzeyinde bir gerçekmiş gibi ele alınmasının sakıncalı olduğunu belirterek, yerel yönetimle demokrasi arasında ilişki kurulurken, demokrasiyi yerelleştirmektense, yerel yönetimleri demokratikleştirmenin daha doğru olacağını ifade etmektedir (1981: 181-182). Görmez ise yerel yönetimlerin egemenlik kullanan birimler olmayıp, merkezi otoritenin koyduğu sınırlar çerçevesinde kamu hizmetlerinin bir kısmı kendi sorumlulukları altında düzenleme ve yönetme hakkına sahip olduğu gerçeğinden hareketle, yerel demokrasi ile kastedilenin yerel iktidar olamayacağını açıkça vurgulamaktadır. Bu açıdan bakıldığında, yerel demokrasinin, demokratik değerlerin yerel yönetimler açısından geçerli kılınmasından öte bir mana taşımadığını söylemek mümkündür (1997: 70).

Hill de demokratik toplumun bir bütün oluşturduğunu ve bu nedenle yerel demokrasiden ve ulusal demokrasiden ayrı varlıklar olarak bahsetmenin oldukça

yapay olduğunu belirtmekte ve genelde yerel demokrasi kavramı yerine demokratik yerel yönetim⁸ kavramını tercih etmektedir. Literatürde Hill'in görüşlerini destekleyici nitelikte çok sayıda görüşe rastlamak mümkündür. Bu bağlamda, yerel düzeydeki demokrasinin ulusal düzeydeki demokrasiye katkı sağladığı, demokratik yerel yönetimlerin varlığının bir ülkede gerçek anlamda demokrasinin var olduğuna işaret ettiği ya da ulusal demokrasiden ayrı bir yerel demokrasiden söz edilemeyeceği gibi ifadeler sıklıkla kullanılmaktadır. Buradan yola çıkarak, yerel düzeydeki demokrasi ile ulusal düzeydeki demokrasinin aralarında karşılıklı bir bağımlılık ilişkisinin olduğu sonucuna ulaşılabılır. Bu ilişkide düzeylerden birinde meydana gelebilecek herhangi bir olumlu ya da olumsuz değişiklik diğerini de aynı biçimde etkileyecektir.

Günümüzde “yerel demokrasi” ya da “demokratik yerel yönetim” kavramlarının kullanımında anlam bakımından bir farklılık görülmediğini söyleyebiliriz. Bununla birlikte son yıllarda “demokratik yerel yönetişim” kavramının da kullanıldığına rastlamaktayız. Demokratik yerel yönetişim olgusu, temelde katılım ve hesap verebilirlik ilkeleri üzerinde yoğunlaşmakta; bu kapsamda yerel yönetimlerin daha katılımcı, etkin, saydam ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturulmaları hususu ön plana çıkmaktadır (Blair, 2000: 22).

1.7. YEREL YÖNETİMLERE DEMOKRATİK NİTELİK KAZANDIRAN UNSURLAR

Yerel yönetimlerden yerel demokrasiler olarak bahsedebilmek için, yerel yönetimlerin sahip olması gereken birtakım temel unsurlar bulunmaktadır. Bu unsurlar; “yerel yönetimlerin karar organlarının bağımsız oluşumu”, “bu organların bağımsız karar alabilme yetkisine sahip olmaları”, “aldıkları kararları bağımsız bir biçimde uygulayabilmeleri”, “halkın bu karar süreçlerine aktif olarak katılabilmesi ve kararlara etkide bulunabilmesi”, “yerel yönetimlerin halka açık

⁸ Demokratik yerel yönetim; “yerel topluluk üyelerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı insan haklarını, katılımcı ve çoğulcu demokrasi ilkeleri yaşama geçiren; kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetim olarak” tanımlanmaktadır (Yıldırım, 1993:33).

yönetim anlayışını benimsemesi ve halk tarafından denetlenebilmesi” ve “merkezi yönetimden ayrı görev, yetki ve sorumluluklarının olması ve mali açıdan özerk olmaları” şeklinde belirtilebilir.

1.7.1. Karar Organlarının Oluşumu ve Karar Alma Süreci

Ülke genelinde demokrasinin etkin ve sağlıklı bir biçimde işleyebilmesi için ulusal düzeyde olduğu gibi yerel düzeyde de serbest ve düzenli aralıklarla yapılan seçimler öncelikli role sahip bulunmaktadır. Seçimler, demokratik yönetimlerde meşruiyetin temelini oluşturur. Yönetimi elinde bulunduranların (iktidarın) seçimle iş başına gelmesi, demokrasinin temel koşullarındadır. Nitekim demokrasinin olduğu gibi yerel demokrasinin de temel koşullarından biri, halkın kendisini yönetecek temsilcilerini özgür iradesiyle belirleyebilmesi, diğer bir ifadeyle yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmesidir.

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmesi yerel demokrasi açısından olduğu kadar, yerel özerklik açısından da önem arz eder. Çünkü özerk bir yönetimin organları atamayla değil, seçimle iş başına gelmeli ve seçimle görevini devretmelidir. Yerel yönetim organlarının atamayla göreve gelmeleri veya görevden alınmaları ise, bu organların merkezi yönetimin talep ve beklentilerini doğrultusunda hareket etmelerine ve yerel halkın ihtiyaç ve önceliklerini göz ardı etmelerine yol açabilir. Böyle bir durumda yerel yönetim birimleri, merkezi yönetimin yetki genişliği verdiği yürütme organı durumuna düşer. Bu ise, yerel özerklikle ve yerel demokrasi olgusuyla bağdaşmayan bir durum sergiler. Esasen, yerel yönetimleri diğer kamu kurumlarından ayıran en belirgin özellik de organlarının yerel halk tarafından seçilerek göreve gelmesidir (Yüksel, 2005: 281).

Yerel halkın oylarıyla oluşturulmuş karar organının varlığı yerel demokrasinin oluşması için gerekli ancak yeter koşul olmayıp, seçimle gelen organların yetki alanları içerisinde görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için serbestçe ve yürütülebilir nitelikte karar alma yetkisine de sahip olmaları gerekir (Görmez, 1997: 72). Çünkü organları seçimle iş başına geldiği halde, yürütülmesinden sorumlu olduğu hizmetler hakkında kararlar alamayan ya da aldıkları kararları

serbestçe uygulayamayan bir kuruluşa verilen yetkinin de bir anlam ifade etmeyeceği açıktır. Öte yandan yerel yönetim organlarıncı alınan kararların yürütülebilir ve kesin nitelik taşıması, aynı zamanda aldıkları kararlar üzerinde herhangi bir makam veya kişinin önceden veya sonradan onayına tabi olmamasına tekabül etmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin karar organlarının oluşumu, aldıkları kararların niteliği ve karar alma süreciyle, demokratik olma niteliklerinin doğrudan birbiriyle bağlantılı olduğunu söylemek mümkündür.

Karar alma sürecine halkın katılımının sağlanması, mümkün olduğu ölçüde “katılım kanallarının gerek yasal gerekse psikolojik yollardan açılması” da önemlidir (Görmez, 1997: 72). Bu katılım sadece kişinin haysiyetini ve her düzeyde toplum duygusunu artırmakla kalmayıp, aynı zamanda yerel yönetim programlarının canlılık kazanmasına, yerel ihtiyaçlara daha duyarlı hale gelmesine ve programlar üzerinde halk denetiminin kurulmasına vasıta olur. Öte yandan katılma yoluyla bireyler kendi inisiyatifleri ile daha fazla iş yapmaya ve yerel yönetim programlarına bütün güçleriyle yardımcı olmaya teşvik edilirler (Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, 1967: 42). Kuşkusuz yerel katılımın sağladığı yararlar bunlarla sınırlı değildir. Karar süreçlerine katılmak, yerel hizmetlerin daha etkin, çabuk ve ucuz olarak görülmesine, halkın demokrasi eğitiminin geliştirilmesine, siyasal kültür düzeyinin yükseltilmesine ve yerel demokrasinin güçlendirilmesine katkı sağlayabilecek bir araçtır (Keleş, 1993: 21).

Yerel düzeyde katılım çeşitli biçimlerde gerçekleşebilmektedir. Bunları Keleş şu şekilde sınıflandırmaktadır (1993:23-25): i) “Dar ve Geniş Anlamda Katılım”: Katılımın dar anlamıyla ele alınması sadece sandık başına giderek oy kullanma davranışını içerir. Geniş anlamıyla katılım ise oy verme de dahil olmak üzere diğer katılım yöntemlerinin hepsini kapsamaktadır. ii) “Bireysel ve Toplu Katılım”: Bireysel katılımda gerçek kişilerin belli bir amacı gerçekleştirmeye yönelik katılma faaliyetinde bulunması söz konusu iken, toplu katılımıda tüzel kişilerin ya da tüzel olmamakla birlikte çok sayıda kişinin yine belli bir amacı gerçekleştirmek üzere geçici, sürekli ya da süreli olarak bir araya gelmesi söz konusudur. iii) “Sürekli ve Geçici Katılım”: Sürekli katılım, belediye meclis üyeliği, belediye başkanlığı gibi

görevlere seçilerek gelmek ya da bu organlar tarafından bazı hizmet birimlerinde atanarak görev almak gibi çeşitli biçimlerde sağlanırken, geçici katılımı belli aralıklarla ya da yalnızca bir kez siyasal süreçlere katılım gerçekleşmektedir. iv) “Gönüllü ve Zorunlu Katılım”: Gönüllü katılımdan kasıt, kişilerin kendi özgür iradeleriyle yönetsel ve siyasal süreçlerde yer almasıdır. Zorunlu katılımı ise, kişiler yasal ya da eylemli olarak katılmaya zorlanmaktadır. v) “Yaygın ve Sınırlı Katılım”: Çeşitli halk kesimlerinin katılımına imkan sağlayan bir katılım yaygın katılım olarak ifade edilirken, yalnızca kentin bazı kesimlerinde yaşayanların katılımına imkan sağlayıp, başka kesimine imkan tanımayan ya da belli gruplara yönelik sorunları ele aldığı halde o grupların katılımını içermeyen bir yöntemle kararların alınması sınırlıya da yapay katılım olarak nitelendirilmektedir. vi) “Olumlu ve Olumsuz Katılım”: Kişilerin belli bir hizmetin yapılmasını dilekçe vererek, imza kampanyası başlatarak, seminer ve kurultaylar düzenleyerek meşru yollarla gerçekleştirmesi olumlu katılım olarak adlandırılırken, baskı ve protesto yolları ile örgütlenmiş ya da örgütlenmemiş grupların belli kararların alınmasını geciktirmek ya da durdurmak amacıyla gerçekleştirdikleri eylemler olumsuz katılımı oluşturur.

Yerel yönetimler düzeyinde toplum üyelerinin yönetime katılımına yönelik olarak çeşitli yol ve yöntemler de kullanılmaktadır. Bu yöntemler, geleneksel ve çağdaş yöntemler olarak iki kategori altında incelenebilir. “Geleneksel yöntemler” arasında yerel seçimlerde oy kullanma, partilerde aktif görev alma, gösterilere katılma, yöneticilere mektup yazma, imza toplama kampanyasına katılma, halk toplantılarına katılma, herhangi bir dernekte veya sivil toplum kuruluşunda çalışma gibi yöntemler sayılabilir (Çukurçayır, 2000: 134). “Çağdaş katılım yöntemleri” ise yurttaş girişimleri ve referandum, planlama çemberleri, vatandaş kurulları, gelecek atölyeleri, toplumcu örgütlenme yöntemi, yuvarlak masa toplantıları yöntemi, kamuoyu yoklamaları, kent konseyleri, bireysel başvurular, dilekçe, telefon, internet, sivil toplum kuruluşları, yerel gönüllü girişimler, kullanıcı grupları, mahalle kurulları şeklinde görülmektedir (Yıldırım, 1993: 145-167; Çukurçayır, 2000: 144-173).

1.7.2. Merkezi ve Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Gelir Bölüşümü

Yerel demokrasinin varlığından bahsedebilmenin ön koşullarından bir diğeri, yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden ayrı, görev, yetki ve sorumluluklarının olması ve daha da önemlisi görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynaklarına (ağırlıklı olarak öz gelirlere) sahip olmalarıdır.

Hemen hemen her ülkede kamu görev ve hizmetleri merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmış durumdadır. Bu paylaşım sonucunda bir kısım hizmetler merkezi yönetimler tarafından yerine getirilirken, bazıları da yerel yönetimlerce üstlenilmektedir. Kamu görev ve hizmetlerinden bir bölümünün yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi, bunlardan doğacak giderlerin karşılanması hususunda bu idarelere bir kısım gelirlerin de bırakılmasını gerektirmektedir. Başka bir ifadeyle idareler arası görev ve hizmet bölüşümü, beraberinde gelir bölüşümünü de gerekli kılmaktadır. Literatürde bu bölüşüm ilişkisi "mali tevzin" adı verilen kavramla açıklanmaktadır.

Mali tevzin kavramı biri dar biri geniş olmak üzere iki şekilde yorumlanmaktadır (Nadaroğlu, 1983-1984: 72): Dar anlamda mali tevzin, sadece idareler arası gelir bölüşümünü konu edinirken, geniş anlamda mali tevzin ise hizmet ve gelir bölüşümünü ifade etmektedir. Dar anlamda mali tevzini ele alan yazarlar bulunmakla birlikte, çoğu yazar kavramın geniş anlamıyla ele alınması taraftarıdır. Çünkü yerel yönetimlere gelir sağlanmasının asıl amacı, bu idarelerin yerel nitelikteki hizmetleri gerçekleştirebilmelerinin parasal koşulunu yerine getirmektir. Öte yandan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesinde yalnız gelir kaynaklarının bölüştürülmesini dikkate alarak, idarelerin görev ve faaliyet sahasını dikkate almayan bir mali tevzinin basit bir formaliteden öteye geçemeyeceği ve bu nedenle iki esasın birlikte ele alınması gerektiği belirtilmektedir (Ülkmen, 1960: 37). Nitekim devletin gerekli mali olanakları sağlamaksızın yerel yönetimlerin görevlerini genişletmesi bu idareleri iş göremeyecek hale getirebileceği gibi, görev ve hizmet sahaları göz önünde tutulmadan kaynakların idareler arasında paylaşılması da bazı idarelerin ihtiyacından fazla gelir etmesine, bazılarının da gelir yetersizlikleri ile karşı karşıya kalmasına yol açabilir (Ülkmen, 1960: 38). Bu açıdan kamu idarelerinin

görevlerini daha iyi bir biçimde gerçekleştirebilmeleri için merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve gelir dağılımının rasyonel bir biçimde bölüştürülmesi oldukça önem arz etmektedir.

Görev ve gelir bölüşümü, ülkelerin kendi siyasal ve tarihsel gelişimine, ekonomik koşullarına, yönetsel yapısına ve hukuki düzenlemelerine göre farklılıklar göstermektedir. Öte yandan üniter devletlerde bu bölüşüm, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında söz konusu olurken; federal devletlerde, federal devlet, eyalet ve yerel yönetimler arasında gerçekleşmektedir (Tortop, 1996: 27).

Görev bölüşümünden kasıt, kamu hizmetlerinin hangi yönetim birimi tarafından yerine getirileceğinin tespit edilmesidir. Görevlerin idareler arasında paylaşımı ile ilgili olarak, etkinlik, hizmetlerin bölünebilirliği, ölçek ekonomileri, hizmetin faydasının yayıldığı alan gibi ekonomik kriterler; yasal yeterlilik, idareler arası esneklik, coğrafi yeterlilik, yönetim kapasitesi gibi yönetsel kriterler ve geleneksel kriterler bulunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 78-85). Bu kriterlere başvurulmasında temel amaç, hizmetleri en etkin ve faydalı bir biçimde yerine getirebilecek idarenin tayin edilmesidir. Bu kapsamda genel olarak, “yerel nitelikli, yerel halka yönelik, küçük ölçekli, daha verimli olarak yapılabilecek ve mali güçlerin olanak verdiği görevlerin yerel yönetimlere bırakılması gerektiği” söylenebilir (Akdemir ve Ulusoy, 2012: 76-77). Ancak ülke uygulamalarına bakıldığında, yerel hizmetlerin ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği ve bazı ülkelerde merkezi yönetim tarafından karşılanan hizmetlerin bir başka ülkede yerel yönetimler tarafından üstlenildiği görülmektedir. Örneğin ABD’de, yerel yönetimlerin içişleri kapsamında sayılabilecek görevleri bulunmaktadır: Bu görevlerin başında, emniyet ve asayiş görevi gelmekte ve polis örgütü bu hizmeti sağlamada en önemli kurumlardan birini teşkil etmektedir (Ömürgönülşen, 2009: 369). Öte yandan pek çok ülkeden farklı olarak ABD yerel yönetimleri, genelde devlete ait olan bir yetkiyi –yargı yetkisini- de kullanma hakkına sahiptir (Görmez, 1997: 75).

Görev bölüşümünde bir diğer önemli konu da yerel yönetimlere bırakılacak hizmetlerin belirli kurallara bağlanmış olmasıdır. Bu kurallar, genellik ilkesi, yetki ilkesi ve liste ilkesi (karma yetki ilkesi) olarak adlandırılmaktadır. Genellik ilkesine

göre yerel yönetimler, “hizmetlerin dağılımında kanunların yasaklamadığı ve açık bir yasa ile bir başka yönetime bırakmadığı” tüm hizmetleri yerine getirme yetkisine sahiptirler. Bu ilkenin uygulayıcıları arasında Almanya ve Hollanda gibi ülkeler bulunmaktadır (Tortop, 1996: 30) Örneğin Almanya’da yerel yönetimler kendi sınırları içerisinde yerel nitelikteki kamu hizmetleri ile ilgili olarak geniş bir yelpazede ve merkezi yönetimin onayına gerek kalmadan serbestçe kararlar alıp uygulayabilmektedir (Özel ve Eren, 2012: 1382). Yetki ilkesine göre, yerel yönetimler yerine getirmek istediği istedikleri yeni her hizmet için yasama organından (Parlamento’dan) veya merkezi yönetimden izin almak zorundadır. İngiltere’de durum bu şekildedir. İngiltere’de yerel yönetimler, sadece yasaların izin verdiği veya gerekli bulduğu işlevleri üstlenebilirler. Başka bir ifadeyle İngiltere’de bu yönetimlerin yerel nitelikteki ihtiyaçları karşılamaya yönelik her türlü faaliyeti gerçekleştirme olanakları bulunmamaktadır (Karasu, 2009: 225). Liste ilkesini benimseyen ülkelerde ise yerel yönetimlerin yürütecekleri hizmetler birer birer, liste halinde görevleri belirten yasalarda sıralanmıştır. Yerel yönetimler ancak bu listelerde yer alan hizmetleri yürütebilirler (Tortop, 1996:30)

Görev bölüşümünün birtakım nesnel kriterlere bağlanması, özellikle yerel yönetim özerkliği açısından önem arz etmektedir. Bunun yanı sıra, her iki idare arasında görev ve yetkilerin dengeli bir biçimde paylaşılması ile yerel yönetimlerin işlevselliğinin güçlendirilmesi, toplumda çoğulculuk, demokratiklik ve geniş kitlelerin karar süreçlerine katılımının sağlanması gibi iyi bir toplumun gerçekleştirilmesi yolunda önemli bir adımın atılmasına da yardımcı olacaktır (Tekeli, 1983: 13).

Yerel yönetimlere bir kısım hizmetlerin bırakılmış olması, bu idarelerin hizmetlerin gerektirdiği harcamayı yapabilecek mali kaynaklara sahip olmalarını, başka bir ifadeyle gelir kaynaklarının bölüşülmesini de gerektirmektedir. Gelir bölüşümünde temel amaç, yerel yönetimlerce yerine getirilecek hizmetlerin etkin, rasyonel ve halkın tercih ve önceliklerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamaktır. Bu açıdan yerel yönetim birimlerinin hizmetleri gereği gibi yürütebilmeleri ve başarılı olabilmeleri, merkezi yönetimin dışında ve yeterli gelir kaynaklarına sahip olmasına ve bu kaynakları serbestçe ve kendi organlarına dayanarak harcama yetkisinin bulunmasına bağlıdır. Mali özerklik olarak da ifade

edilen bu husus, yerel demokrasinin en temel unsurlarından birisini oluşturmaktadır (Davey, 1971: 45).

Görev bölüşümünde olduğu gibi, gelir bölüşümünde de birtakım ilkelerden yola çıkılmaktadır. Bu ilkeleri, şöyle özetlemek mümkündür: Her idareye kendilerine verilen görevleri yerine getirecek gelir de verilmeli; aşırı ve mükerrer vergilerden kaçınılmalı, vergilendirilmemiş kaynak bırakılmamalı ve son olarak yerel yönetimlerden bazılarının gelişmiş, bazılarının gelişmemiş olmasından dolayı ortaya çıkan dengesizlikleri giderecek esnek bir sistem kurulmalıdır (Keleş, 1972: 61-62).

Gelir kaynaklarının idareler arası bölüşümü çeşitli biçimlerde gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda gelir bölüşümü yapılırken önce vergi gelirleri idareler arasında paylaştırılmakta ve daha sonra yerel yönetimlerin gelir ve harcamaları arasındaki dengesizliği gidermek üzere idareler arası transferler devreye girmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 97). Yerel yönetimlerin özerk gelir kaynaklarını başta yerel vergiler olmak üzere, harçlar, şerefiye ve harcamalara katılma payları, teşebbüs, mülk, para cezaları ve borçlanmalar oluşturmakta, bununla birlikte devlet vergilerinden ayrılan paylar, bağış ve sübvansiyonlar da yerel yönetimlerin diğer gelir kaynakları (merkezi yönetim tarafından yapılan transferler) arasında yer almaktadır (Tekin, 1977: 141).

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları arasında öz gelirlerin demokrasi ve özerklik açısından önemi oldukça fazladır. Yerel yönetimlerin gelirlerinden bir kısmı doğrudan doğruya kendi tasarrufları altında bulunan kaynaklardan oluşmakta ve bu kaynakların yönetimi yani gelirlerin tahakkuk ve tahsil işlemleri tamamıyla yerel yönetimlere aittir. Bu kaynaklar ne kadar fazla olursa yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısındaki bağımsızlığı ve özerkliği de o derece büyük olmaktadır (Ülkmen, 1960: 81). Öte yandan yerel kamusal hizmetlerin yerel vergilerle finanse edilmesinin ve vergilendirmede yerelleşmeye gidilmesinin çeşitli avantajları bulunmaktadır. Mikesell (2003: 6-9) bu avantajları kısaca şu şekilde açıklamaktadır: Yerel yönetimler gelirleri üzerinde hızlı ve güvenilir bir kontrol sağlayabilir; vergilemenin yerelleşmesi vergi mükelleflerinin yerel birimler üzerindeki denetimi artırarak daha sorumlu ve şeffaf bir yönetim yapısının ortaya

çıkmasına katkıda bulunabilir ve vergilendirmede yeni yaklaşım ve tekniklerin geliştirilmesini sağlayabilir. Bu avantajlarına karşılık, yerel yönetimlerin hiçbir kısıt ve sınırlama olmaksızın kendi inisiyatifleriyle tam bir vergileme yetkisine sahip olmaları da söz konusu değildir. Her ülkede yerel yönetimler gelir yönünden merkezi yönetime az ya da çok bağımlı durumdadırlar. Bu konuda genel görüş, demokrasi geleneğinin gelişmesine paralel olarak, gelir bakımından bu idarelerin devlete daha az bağımlı hale gelmeleri yönündedir (Nadaroğlu, 2001: 84). Bununla birlikte yerel yönetim birimlerinin hepsinin aynı gelişme potansiyeline sahip olmaması, bölgelerarası eşitsizliğin giderilmesi açısından merkezi yönetim tarafından bu birimlerin mali açıdan desteklenmelerini gerektirmektedir. Nitekim aksi yönde bir tutum, yani yeterince kaynak yaratma potansiyeline sahip olmayan ve mali açıdan güçsüz olan yerel yönetim birimlerine merkezi idare tarafından kaynak aktarılmaması ya da yapılan yardımların kesilmesi özerkliğe daha fazla zarar verebileceği gibi, halkın yerel yönetimlere olan güvenini yitirmesine de neden olacaktır (Maddick, 1963: 134).

1.7.3. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arasındaki İktidar İlişkileri

Hemen bütün ülkelerde yerel yönetimler devlet yapısı içerisinde, egemen sosyo-politik yapıya bağlı olarak yoğunluğunun değişmesine karşın belli bir özerklikten yararlanan kuruluşlardır (Eke, 1982:64). Ancak bu kuruluşların özerk olması, devlette bağımsız olması anlamına gelmediği için, az ya da çok merkezi yönetimin denetimine tabi olmalarını gerektirmektedir. Bu denetim ise genelde idari vesayet biçiminde kendini göstermektedir (Görmez, 1997:77).

“İdari vesayet, merkezden yönetimin yerinden yönetim sistemi üzerine kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde kontrol etmek ve kararlarını bozabilmek yetkisi”, olarak tanımlanmaktadır (Eroğlu, 1985: 337). Başka bir tanımda ise idari vesayet, yerinden yönetimlerin idari ve mali kararları, eylem ve işlemleri ile organ ve personeli üzerinde kamu yararını ve ülke bütünlüğünü sağlamak amacıyla merkezi yönetimin uyguladığı denetim, olarak ifade edilmektedir (Aktan, 1976: 4). Yerel menfaatlerin yönetimi merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında bir makama verildiğinden, bu idarelere verilen yetkilerin ülkenin birlik ve bütünlüğünü bozmayacak şekilde kullanılmasının

teminat altına alınması gereklidir. Bu sebeple yetkilerinin sınırlarını aşan ve kanuni görevlerini ihmal eden yerel yönetim makamlarını kanuni sınırlar içerisinde hareket etme konusunda merkezi yönetime yerel yönetimlerin karar ve işlemleri üzerinde bir gözetleme ve denetleme yetkisi verilmesi de zaruri olmaktadır (Ülkmen, 1960: 19). Kısaca, ülke bütünlüğünün ve milli menfaatlerin korunması başta olmak üzere, yerel yönetim kuruluşunun ve çıkarlarının korunması, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde devamlılığın sağlanması, kamu kaynaklarının israf edilmesinin önlenmesi ve yerel yönetimlerin bilgi eksikliğinin giderilmesi gibi birtakım hususlar idari vesayetin gerekçeleri olarak gösterilmektedir (Tortop, 1996: 23; Saran, 1995: 25). Bunların dışında merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde denetim ve gözetiminin yasal olmayan fakat *de facto* nitelik taşıyan örtülü bir amacı bulunmaktadır. Bu da, yerel yönetim birimlerini, merkezin ve merkezi gücü elinde bulunduran güçlerin denetim ve sultas altında kendine bağımlı olarak tutmaktır (Keleş, 1997: 11). Bu kapsamda vesayet, ülke bütünlüğünü ve kamu yararını korumak gibi amaçlarla uygulanmasının yerel demokrasinin gelişimine katkı sağlayabileceğini söylemekle birlikte, merkeze bağımlı kılma düşüncesi altında vesayet yetkisinin kullanılmasının ise tam aksine yerel yönetimlerin özerkliğini aşındıracağını ve demokratik yerel yönetim anlayışını zedeleyeceğini belirtmek gerekir. Yerel yönetimlerin varlığını sürdürebilmeleri ve gelişebilmeleri ancak bu idarelerin özerkliğini tanımakla ve geliştirmekle mümkün olacağından, uygulanacak vesayet özerkliği aşındırıcı ve sınırlayıcı bir boyuta ulaşmasından kaçınmak son derece önemlidir.

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin bir türü olan idari vesayet üç biçimde belirmektedir (Eke, 1985: 57): Bunlardan ilki vesayet yetkisini elinde bulunduran makamının kendisine göre yasalara veya kamu yararına aykırı olarak gördüğü yerel kararları bozması anlamına gelen *genel vesayet denetimidir*. İkincisi, yasalarda açıkça belirtilen hususlarda yerel kararların uygulanabilmesi için önceden izin alınması veya kararların onaylanması biçimindeki *önleyici vesayet yetkisidir*. Son olarak vesayet yetkisine sahip makamlarının yerel yönetimlerin görevlerini yapmaktan sürekli kaçınmaları durumunda onların yerine geçerek karar alması biçiminde gerçekleşen *yerine geçme yetkisidir*. Özellikle bunlardan

sonuncusunun çok ağır bir vesayet biçimi olup, merkezi yönetimin yerel yönetimin yerinde geçerek işlem tesis etmesinin özerklikle ve demokratik yönetim ilke ve gerekleriyle bağdaşmadığı, bazı yazarlar tarafından dile getirilmiştir (Özay, 2002: 172). Vesayet denetimi yerel yönetimlerin karar ve işlemleri dışında, mali yardımlar yoluyla ve organları ve personeli üzerinde de yapılabilmektedir.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından denetimi, dünyanın çeşitli ülkelerinde farklı biçimlerde uygulanmaktadır. Bunlardan bazılarını aşağıda yer verilmiştir:

Fransız modeli olarak adlandırılabilir olan ve vesayet kavramıyla özdeş hale gelmiş sistemde merkezi yönetim ya doğrudan doğruya ya da taşradaki temsilcileri eliyle yerel yönetimleri denetlemektedir. 1980'li yıllara kadar merkezden yönetimin egemen olduğu Fransız sisteminde, idari vesayet yoğun bir biçimde uygulanırken, bu dönemden itibaren uygulamaya konulan yerel yönetim politikalarıyla vesayet içeriği ve biçimi değişmiş, eskiden valiye tanınmış olan yetkilerin yerini genel bir gözetim yetkisi almıştır (Keleş, 1997: 11). Bu yeni sisteme göre, yerel yönetimlerin aldıkları kararlarının merkezi yönetimin onayına bağlı olmaksızın yürürlüğe girmesi yoluna gidilmiştir (Tortop, 1996: 19).

ABD'de kural olarak eyaletlerin yetki alanında olan yerel yönetimler, eyalet yönetimlerine ait bakanlıklar ve örgütsel birimler tarafından etkin bir biçimde denetlenmektedirler. On dokuzuncu yüzyıldan itibaren yerel yönetimlerin eyalet denetimlerini ortadan kaldırmak ve tam özerkliğe (*home rule*) kavuşabilmek için yaptıkları çabalar sonuçsuz kalmakla birlikte belirli bir nüfusa erişmiş kentlerin özel kuruluş anayasalarına kavuşmuş oldukları görülmektedir (Eke, 1982: 66-67). Bu kentlerdeki yönetimler, eyalet yasaları ve özel kuruluş anayasaları sınırları kapsamında yer alan her türlü faaliyette bulunma yetkisine sahip olmakla beraber, eyaletlerin yerel yönetimler üzerindeki denetiminde fazla bir değişiklik olmamıştır (Ömürgönülşen, 2009: 357).

İngiltere'de ise yerel yönetimlerin özerkliği prensibi kabul edilmiş bulunmakla birlikte, merkezi yönetimin yerel yönetimlerde denetim yetkisi oldukça fazladır. Ancak bu denetim yerel yönetimlerin demokratik niteliklerini ortadan kaldıracak ölçüde değildir (Görmez, 1997: 79). Yerel yönetimler üzerinde denetim, hizmetin

sahibi olan bakanlıklar aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Hizmetlerin aksaması durumunda ise ilgili bakanlık görevi devralmakta ve hizmetlerin faturası yerel yönetimlere kesilmektedir (Ekici ve Toker, 2005: 12). Genel olarak İngiltere’de yerel yönetimler üzerindeki başlıca denetim alanları, “emretme ve yerine karar alma yetkisi”, “teftiş ve soruşturma”, “rapor isteme ve bilgi alma” ve “mali yardımlar yoluyla denetim” şeklinde oldukça geniş kapsamlıdır (Aktan, 1976: 19). Bu açıdan yerel yönetimlerin İngiltere’de köklü bir geleneğe sahip olmalarına karşılık, özerklik alanlarının oldukça sınırlı tutulduğunu söylemek mümkündür.

1.7.4. Yönetmel Açıklık ve Halk Denetimi

Açıklık kavramı yönetim biliminde “idari açıklık”, “yönetimde şeffaflık”, “günüşğında yönetim”, “yönetmel açıklık”, “idari demokrasi” gibi terimler ile ifade edilmektedir (Eken, 1994: 39). Yönetimde açıklık kavramı, yönetimin eylem ve işlemlerinin şeffaf olduğu, kamusal hizmetlere ve yönetimin elindeki bilgi ve belgelere ulaşma olanağının bulunduğu ve aynı zamanda yönetimin yeni fikirlere, ihtiyaçlara ve taleplere duyarlı olduğu bir yönetim anlayışına işaret eder (OECD, 2005: 29).

Demokratik yönetim anlayışında yönetilenlerin, yönetimin eylem ve işlemlerinden haberdar olması, gerekli bilgi ve belgelere kolayca ulaşabilmesi günümüzde temel bir hak olarak görülmektedir. Yönetilenlerin bu hakka sahip olması, yönetimin tek yönlü irade açıklamalarıyla kişisel durumlar ve haklarda değışiklik yapabilme gücü karşısında, kendi çıkarlarını koruyabilmesi ve savunabilmesi açısından hem gerekli hem de zorunludur (Koçak, 2010: 116). Bilgi edinme hakkının sağlandığı bir yönetim anlayışı (yönetmel açıklık) içerisinde bireyler sadece etkilenen ve yükümlülükleri olan bir vatandaş değıl, aynı zamanda yönetime katılan, yönetimin gerçekleştirdiğı faaliyetlerinin gerekçesini sorgulayan ve onu denetleyen aktif birer unsur haline gelmektedir (Eken, 2005: 114). Diğeryandan bu hakkın varlığı ve kullanılması sadece bireyler açısından değıl, yönetimin kendisini geliştirmesi, halkın yönetime olan güvenin tesis edilmesi, kamu yönetiminin yaşadığı yolsuzluk, yozlaşma gibi kronik sorunların en azından asgari seviyeye indirilebilmesi ve böylece kamu yönetimin çağdaş ve demokratik bir yapıya kavuşabilmesi açısından da son derece önemlidir.

Demokratik yönetimlerde hükümetin bütün düzeylerinde dikkate alınması gereken temel bir ilke olan açıklık, yerel demokrasinin gerçekleştirilebilmesi ve sürdürülebilmesi bakımından da zaruri bir gereklilik arz etmektedir. Çünkü yerel demokrasilerde amaç, yerel topluluğun beklenti ve talepleri doğrultusunda, söz konusu topluluğa en iyi şekilde hizmet edebilmektir. Dolayısı ile bu amaca da ancak yerel topluluk üyeleriyle birlikte hareket eden bir yerel yönetim mekanizmasının oluşturulmasıyla ulaşılabilir. Birlikte ya da ortak hareket etme; topluluk üyeleriyle diyalog içerisinde olmayı, onları yönetim süreci ile ilgili bilgilendirmeyi ve bu sürecin her aşamasına dâhil etmeyi, önemli kararların alınmasında üyelerin görüşlerinden faydalanmayı ve sorunlara birlikte çözümler üretmeyi, yani kısaca açık yönetim anlayışını içerir. Öte yandan ortak hareket etme mantığı sadece yerel yönetim organlarının bilgi verme ve halkı yönetime dahil etme yükümlülüğü kapsamında ele alınmamalıdır. Yönetimde açıklığın sağlanabilmesi için aynı zamanda halkın da kendi kanuni haklarının bilincinde olması, yerel hizmetlerin planlanması, yürütülmesi ve denetlenmesine ilişkin süreçlere aktif bir şekilde katılmak istemesi ve yönetimin faaliyetleriyle ilgili bilgi ve belgelere ulaşma arzusunun olması gerekir. Bu kapsamda ele alınabilecek diğer önemli bir husus ise, yerel halkın bilgilendirilmesine yönelik girişimlerin yerel yönetimlerce keyfi bir biçimde değil, düzenli olarak, belirli yasal düzenlemeler çerçevesinde gerçekleştirilmesidir.

Demokratik ve halka açık bir yönetim anlayışının merkezi ve yerel yönetimler açısından benimsenmesi gerektiği halde, bu tür bir beklentinin daha çok yerel yönetimlerle (özellikle belediyelerle) ilgili olarak söz konusu olması bir takım yeni olay ve olgularla ilişkilidir. Bunların bazılarını şu şekilde sıralayabiliriz (Saran, 1996: 20):

- Yerel yönetimler, merkezi yönetimin aksine halkın oylarıyla oluşturulan ve halkın bir parçası olan birimlerdir. Merkezi yönetimler gibi dolaylı şekilde değil, doğrudan halka karşı sorumlu oldukları için, yerel yönetimlerin halkın dışında ve üstünde olmaları, onların beklenti ve ihtiyaçlarına karşı duyarsız olmaları beklenemez.

- Yerel yönetim hizmetlerinin, halkın günlük gereksinimlerini karşılamaya yönelik temel vazgeçilmez hizmetler olması ve yerel yönetimlerin de bu hizmetleri yerine getirme zorunluluklarının bulunması sebebiyle, yerel yönetimlerle halk, bir ailenin üyeleriymiş gibi her an birlikte ve birbirleriyle içli dışlı olmak zorundadırlar.
- Yerel yönetimlerin yürüttüğü hizmetlerle sık sık karşılaşmak durumunda bulunan halk, bu hizmetlerin yerine getirilmesinde ortaya çıkabilecek bir aksaklığın giderilmesi konusunda daha hassas davranmakta; hizmetlerin hızlı, etkili ve doğru bir biçimde gerçekleştirilmesini istemektedir.
- Yerel yönetimler tarafından sağlanan hizmetler önemli bir mali yük getirmekte ve bu da sonuçta halkın ödediği vergiler vasıtasıyla karşılanmaktadır. Dolayısıyla halk, finansmanını dolaylı bile olsa kendisi tarafından sağlanan hizmetlerin amacına uygun olarak yerine getirilmesini ister ve bunu yakından denetler.
- Toplumsal yapıdaki gelişmelere ve insanların temel ihtiyaçlarının artmasına paralel olarak, yerel yönetimlerin görev alanları da genişlemekte ve sundukları hizmetler farklı nitelikler kazanmaktadır. Buna bağlı olarak yerel yönetimlerin örgütsel yapıları da değişmekte, giderek büyümekte ve karmaşıklaşmaktadır. Yerel yönetimlerin gittikçe büyüyen örgüt ve faaliyet alanları içerisinde üzerlerine düşen görevleri ve kamusal hizmetleri halkın talep ve ihtiyaçları doğrultusunda yerine getirebilmelerinde onların desteğini kazanabilmeleri, halka daha fazla açık ve daha fazla yakın bir biçimde çalışmalarını zorunlu hale getirmektedir.
- Son olarak, devletin genel idare birimlerinde yönetim organları ve yöneticilerin atama şeklinde göreve gelmeleri, örgütün büyüklüğü ve yönetim çevresinin genişliği nedeniyle halkın denetimini zorlaştırırken, yerel yönetimlerde yönetsel açıklığın sağlanması ve buna uygun programların yapılmasıyla halkın yönetimi denetleyebilmesi belli ölçülerde de olsa uygulanma şansı bulabilecektir.

Halkın kendini yönetenlerin faaliyetlerini etkin bir biçimde denetleyebilmesi, yerel yönetimlerde demokrasinin işlerlik kazanmasının bir diğer koşulunu oluşturur. Demokrasi ve denetim birbiriyle iç içe olan ve birbirini destekleyen kavramlardır. Demokratik bir yönetim anlayışı, etkin ve sağlıklı işleyen bir denetim mekanizmasının varlığını gerektirirken, aynı şekilde denetim faaliyetlerinin başarılı olabilmesi için de yönetimin demokratik nitelik taşıması oldukça önemlidir.

Yerel demokrasi açısından denetim olgusu, halkın toplum yararı için kaynakların toplanmasında, dağıtılmasında, yönetiminde karar verenlerin ve bu kararı uygulayanların kontrol edilmesini ve gerektiğinde halk tarafından yönlendirilebilmesini içerir (Yaylı ve Pustu, 2008: 141). Yerel yönetimler tarafından alınan kararların ve yürütülen hizmetlerin orada yaşayan halkın yaşamını etkilemesi, yürütülen bu hizmetlerin finansmanının halkın cebinden karşılanıyor olması gibi birtakım faktörler bu kurumlar üzerinde merkezi yönetimin olduğu kadar, halkın denetimini de gerekli kılmaktadır. Yerel yönetimlerde halk denetimi; yerel düzeyde alınan kararların ve gerçekleştirilen faaliyetlerin toplumun gereksinimleri doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi anlamında hem yerindenlik açısından hem de yerel yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi bağlamında hukukilik açısından yapılmaktadır (Yalçındağ, 1993: 53-54).

Yerindenlik denetimi, ilke olarak yerel demokrasiyi ilgilendiren, siyasal nitelikli ve özünde yerel topluluğa ait bir denetim türüdür (Yalçındağ, 1993: 54). Yerindenlik denetiminde yerel seçimler yoluyla halkın yönetimi denetlemesi başta olmak üzere, bilgi edinme hakkı, mahalle kurulları, referandum, geri çağırma (temsilcilerin azli/*recall*), yurttaş girişimleri (*initiative*) gibi dünya genelinde yaygın bir biçimde uygulanma alanı bulan ve doğrudan demokrasinin araçları olarak kabul edilen yöntemler de yer almaktadır.

Yerindenlik denetimi dışında bazı ülkelerde vatandaşlar yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerine karşı yargı organlarını harekete geçirebilmekte ve hukukilik denetimi konusunda da söz sahibi olabilmektedirler (Yalçındağ, 1993: 55). Bu kapsamda günümüzde dünyanın birçok ülkesinde rastlayabileceğimiz kamu

denetçiliği kurumunun (*ombudsman*), yerel yönetimlerde halkın hukukilik denetimi yapmasının dolaylı bir vasıtası olduğunu söylemek mümkündür. Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetim yetkililerinin kendi yetki alanları içerisinde görevlerini yerine getirirken kötü yönetime (*maladministration*) dayanan idari eylem ve işlemlerinden dolayı haksızlığa uğradığını düşünen yerel topluluk üyelerinin şikâyetlerini inceleyip, değerlendiren bir kurumdur (Allmendinger et all. 2003: 770). Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerin haksız ya da hatalı uygulamaları karşısında yerel topluluk üyelerinin haklarını koruma ve yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları inceleyip bunlar hakkında raporlar sunarak yönetimin kendisini geliştirmesine katkıda bulunma işleviyle yerel demokrasinin gelişimi açısından da oldukça etkili bir mekanizma olarak görülebilir.

II. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR YAPILANMASI VE YEREL DEMOKRASİ

2.1. 1980 ÖNCESİ DÖNEM: TÜRKİYE'DE KENT YÖNETİMİ VE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNE GİDEN YOLDA YEREL DEMOKRASİ

Büyükşehir yönetimleri, tüm dünyada olduğu gibi, ülkemizde de kentleşme sürecinde yaşanan gelişmelere bağlı olarak giderek büyüyen kentlerde ortaya çıkan sorunlara çözüm üretmek ve toplumun artan ve çeşitlenen hizmet talebini karşılamak amacıyla oluşturulmuşlardır. Tarihsel açıdan baktığımızda Türkiye'de büyükşehirlerin yönetimine ilişkin tartışmaların yeni olmadığı ve 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar uzandığı görülmektedir. Bu nedenle bugünkü büyükşehir belediye yönetimini anlayabilmek için Türkiye'de kent yönetiminin tarihsel gelişimine değinmekte yarar vardır.

2.1.1. Osmanlı Devleti Dönemi

Osmanlı İmparatorluğu, bütün geleneksel imparatorluklar gibi yerel demokrasiye yabancıydı ve on dokuzuncu yüzyıla kadar demokratik ve özgürlükçü bir yerel yönetim oluşturmayı aklına getirmemişti (Ortaylı, 1985: 9). Bununla birlikte birer yerel yönetim birimi olarak ifade edilmeseler de yerel hizmetlerin sunumundan sorumlu olan çeşitli kurumlar bulunmaktaydı. "Padişahlar, vezirler ve bireylerin kent ve kasabalarda vakıflar aracılığı ile yaptırdıkları hastane, hamam, han, köprü, aşevi ve imarethane gibi kurumlar, dönemin imar ve sosyal yardım hizmetlerini yerine getiriyordu" (Tümerkan, 1946: 6). Kendi kendilerini yöneten birimler halinde örgütlenen esnaf loncaları ise, faaliyet gösterdikleri çarşıda dönemin şartları çerçevesinde, yolların yapımı, temizliği, aydınlatılması, su temini, esnafın eğitilmesi gibi beledi işlevleri üstlenmişlerdi (Oktay, 2011: 8-9). Klasik

dönem Osmanlı kentinde beledi fonksiyonlar üstlenmiş bir diğer kurum, mahalle yönetimleriydi. Mahalleler, kentteki temel yönetim birimi olup; mülki, adli ve beledi teşkilatın ilk basamağını teşkil ederlerdi. Mahalle yönetiminin başı olan imamın görev yeri olan cami, aynı zamanda mahallenin yönetim merkezi ve hükümetin emirlerinin halka duyurulduğu toplumsal bir müessese idi (Ergin, 1936: 103-104). Mahalle yönetimi, ortak mekanların temizliği, bakım ve tamiri ve çeşitli sosyal yardımların gerçekleştirilmesi gibi birtakım beledi hizmetleri yerine getirirlerdi. Beledi hizmetlerin yürütülmesinde rol alan bütün bu kurumların yönetim ve denetimini ise kadılar sağlamaktaydı. Kadılık müessesesi, klasik dönem Osmanlı devlet idaresinde, taşra yönetiminin ve beledi hizmetlerin temelini yerine getiren en önemli kurumdu (Eryılmaz, 1996: 331). Şehrin temizliğinin sağlanması, imar düzeninin korunması, esnafın denetlenmesi, çarşı ve pazar yerinin denetimi, malların fiyatlarının tespit edilmesi gibi pek çok beledi hizmeti yerine getirmekle görevli olan kadı, aynı zamanda yargısal, mali ve yönetsel yetkileri de bulunan bir memur idi. Ancak 19. yüzyıl başlarına gelindiğinde imparatorluk yönetiminde genelde meydana gelen bozulmadan etkilenen kadılık kurumunun beledi işleri yerine getiremeyecek duruma gelmesi ile, bu işlevi yerine getirmek amacıyla başkentte İhtisap Nazırlığı ve ona bağlı olarak eyaletlerde İhtisap Müdürlükleri kurulmuştur. 1836 yılında ise kadılık makamının şehrin yönetimiyle alakalı görevlerinden birisi olan vakıfların denetlenmesi işi Evkaf Nazırlığına verilince, kadılık kurumunun şehir yönetimiyle ilgili görevleri tamamen son bulmuştur (Ortaylı, 1974: 111; Seyitdanlıoğlu, 2010: 2). İhtisap Nazırlığı temelde şehir hayatının tüm düzenini korumak gayesiyle kurulmuş olmakla birlikte ne başkentte ne de eyaletlerde bu amaca ulaşılmış, bu yapı yıkılan klasik teşkilatın yarattığı boşluğu dolduramamıştır (Ortaylı, 1974: 113). Oysa Osmanlı kentleri -başta İstanbul olmak üzere, önemli liman kentleri- gerek kendi iç yapılarında oluşan ekonomik ve demografik değişimler, gerekse dünya ile artan ticari ilişkilerin getirdiği büyüme ile yapısal değişime uğramışlardı (Seyitdanlıoğlu, 2010: 2-3). Kentlerdeki bu değişim ve beraberinde ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar karşısında geleneksel Osmanlı kent kurumları ve bunların sağladıkları hizmetler ise yetersiz kalıyordu. Bu düzensiz ve modern kent yaşamını engelleyen ortamdaki, Tanzimatçı devlet adamlarının hoşnutsuzluk duymaları ve özellikle Kırım Harbi

(1853-1856) sırasında belirli alt yapı ve hizmet eksikliklerinin dış ticaret çevrelerini ve yabancı makamları rahatsız edici bir hal alması, İstanbul'da modern belediye kurulması için ilk girişimin nedeni oldu. Nitekim, 16 Ağustos 1854⁹ tarihindeki resmi tebliğ ile İstanbul'da "Şehremaneti" ismiyle bir belediye teşkilatı kuruldu (Ortaylı, 1974: 113-116).

Şehremaneti'nin organları, çalışma usulü, görevleri ve yetkileri Meclis-i Vala denilen meclis tarafından çıkarılan bir Nizamname ile düzenlenmişti. Bu düzenlemeye göre Şehremanetin karar alma ve yürütme birimleri, Şehremini ve Şehir Meclisinden müteşekkildi. Şehremini, Babıali'nin seçimi ve padişahın iradesiyle atanmaktaydı. Şehir Meclisi ise, İstanbul'da yaşayan her sosyal sınıftan ve önemli esnaf temsilcilerinden padişah tarafından tayin edilecek on iki kişi ile Şehremini ve onun iki muavini olmak üzere toplam on beş üyeden oluşacaktı. Şehremanetine; zaruri ihtiyaç maddelerinin sağlanması, esnafın, çarşının, pazarın kontrolü, şehrin temizlik işlerinin yürütülmesi, yol, kaldırım yapım ve onarımı, devlete ait vergi ve resimlerin toplanıp, maliyeye teslim edilmesi gibi temelde geleneksel şehir yönetimine özgü vazifeler verilmişti. Bütçe ve gelir açısından ise oldukça sınırlı kaynağa sahip olan Şehremanetin, masrafları devlet tarafından ödenmekteydi (Ortaylı, 1974: 117-119).

İlk belediye teşkilatı kurulmuş olmasına rağmen, komün geleneğinin aksine Şehreminin ve Şehremaneti Meclisinin üyelerinin atama yolu ile görevlendirilmesi, tüm yönetsel kararların merkezin denetimine tabi olması ve bağımsız gelir kaynaklarının olmayışı, bu teşkilatın ne idari ne de mali özerkliğe sahip olmadığını açıkça ortaya koymaktadır (Görmez, 1997: 90-91; Alada, 1988: 137). Bu açıdan İstanbul Şehremaneti'nin modern belediyecilik için iyi bir başlangıç olmadığı söylenebilir (Ortaylı, 1978: 18).

İstanbul Şehremaneti, Tanzimat ile gelen kurumsal değişikliğin bir parçası olmasına rağmen kendisinden bekleneni yerine getirememiş ve başarısız olmuştu (Eryılmaz, 1996: 334). Şehremanetin başarısızlığı karşısında, bir diğer araç olarak İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur. Cadde ve sokakların

⁹ İstanbul Şehremaneti'nin kuruluş tarihi 2 Zilhicce 1271 olup, bu tarih bazı kaynaklarda 16 Ağustos 1854 şeklinde, bazılarında ise 16 Ağustos 1855 olarak belirtilmektedir.

temizlenmesi, aydınlatılması gibi beledi hizmetlerin düzenlenmesi amacı ile kurulan komisyon dağılmadan önce, hükümete bazı tavsiyelerde bulunarak, kentin ihtiyacı olan belediye yönetimine kavuşabilmesi için de İstanbul'un on dört belediye dairesine ayrılmasını önermiştir (Ortaylı, 1974: 124-126). Komisyonun önerdiği yönetim modeli hükümet tarafından kabul edilmiştir. Bu konuda Osmanlı Hükümeti'nin 9 Aralık 1857 tarihli Mazbatasında da, İstanbul benzeri büyük kentlerde belediye ve zabıta ile ilgili işleri yürütmek için çok sayıda daireler oluşturarak bunların tek bir yönetimde toplanmasının gerektiği, ancak bunun hemen yapılması olanaklı olamayacağından, Altıncı Daire olarak bilinen Beyoğlu ve Galata'da ilk denemelerin başlatılmasının ve buradan iyi sonuçlar alınması durumunda diğer yerlere de uygulamanın yaygınlaştırılmasının uygun olacağı, belirtilmiştir (Ergin, 1995: 1309-1310). Bu düşüncelerden hareketle hazırlanan Nizamname'nin 28 Aralık 1857 (11 Cemaziyevvel 1274) tarihinde yürürlüğe girmesi ile İstanbul on dört belediye dairesine ayrılmış; Beyoğlu ve Galata bölgelerini içine alan bölgeye de Altıncı Daire-i Belediye¹⁰ adı verilmiştir (Tümerkan, 1946: 19; Seyitdanlıoğlu, 2010: 5).

Yukarıda bahsi geçen mazbatada yer alan ifadelerden de anlaşılacağı üzere İstanbul gibi büyük bir kentte, beledi işleri yürütmek için Şehremanetinin yanı sıra daha alt düzeyde kentin bölgelere ayrılması ve her bir bölgede ayrı bir belediye dairesinin oluşturulması fikri bu dönemde gerekli görülmüştür. Nitekim Alada'nın (1988: 138) da belirttiği üzere, burada büyükşehir yönetimine dair ilk uygulama düşüncelerinin filizlendiğini söylemek mümkündür.

Altıncı Daire-i Belediye ile tecrübe edilen yeni belediye modeli, 1868 yılında İstanbul'un her tarafında uygulanmak istenildi ve bu amaçla bir Nizamname hazırlandı (Ergin, 1936: 128). 6 Ekim 1868 tarihinde yürürlüğe giren 63 maddelik bu Nizamname ile Şehremanetinin yeniden yapılandırılması ve İstanbul'un on dört belediye dairesine ayrılması kararlaştırıldı. Söz konusu Nizamname'ye göre, oluşturulacak on dört dairede halk tarafından seçilmiş 8-12 üyeden oluşan bir

¹⁰ Altıncı Daire-i Belediye, Türk belediye tarihinde oldukça önemli ve başka bir yere sahiptir (Görmez, 1997: 91). Paris Belediyesinden örnek alınarak kurulan bu daire, ayrıcalıklı yönetsel ve mali yapıya sahip olmanın yanı sıra, bugünkü belediyelerimizde bile olmayan bir yetkiye -beledi denetim alanında yargı yetkisine-sahipti. Bununla birlikte, belediye dairesinin organları seçimle kurulmamıştı. Başkan ve üyeler hükümet tarafından tayin edilip, hükümete bağlıydılar. Dolayısı ile Altıncı Daire'de de amacın yerel demokrasiyi gerçekleştirmek olmadığı açıkça görülmektedir (Ortaylı, 1985: 131-138).

belediye meclisi bulunacak ve her dairenin üyeleri arasından seçilmiş bir de başkanı olacaktı. Belediye dairelerinin merkezi olan Şehremanetinde, Şehremininin başkanlığında, belediye daire meclis başkanları ve belediye meclislerinin kendi içlerinden seçecekleri üçer üyeden oluşan, yani toplamda 57 kişiden oluşan, bir genel meclis (Cemiyet-i Umumiyye) bulunacaktı. Bununla birlikte, Şehremanetinde üyeleri hükümet tarafından meclis dışından seçilerek atanan altı kişilik bir Şehremaneti Meclisi oluşturulacaktı (Ergin, 1995: 1617-1619; Ergin, 1936: 128). Şehremaneti Meclisi genel meclise göre daha yetkili ve geniş görevli bir organdır. Haftada bir iki gün toplanıp, Şehremanetinin sorunlarını detaylarına kadar tartışıp kararlar alan bu organı belediye encümeni olarak nitelendirebiliriz (Ortaylı, 1974: 149).

1868 Nizamnamesi ile; İstanbul'da iki düzeyli federal yapıya sahip bir yerel yönetim oluşturulmaktaydı. Buna göre, alt düzeyde, çeşitli semtlerin yerel yönetiminden sorumlu olan on dört belediye dairesi yer alırken; üst kademede ise Şehremini, Şehremaneti Meclisi ve Genel Meclisten oluşan İstanbul Şehremaneti örgütü yer alıyordu (Keleş, 1985: 73). Sadece kâğıt üzerinde kalmış olmasına rağmen oluşturulmak istenilen bu model, iki kademeli büyükşehir yönetimin Türk tarihindeki ilk örneğini oluşturması açısından oldukça önemlidir (Tuzcuoğlu, 2003: 184). Öte yandan, belediye dairelerinin meclis üyelerinin seçimle göreve gelmelerini¹¹ öngörmesi bağlamında da 1868 Nizamnamesi'ni, yerel demokrasinin gerçekleştirilmesi yolunda olumlu bir gelişme olarak nitelendirebiliriz.

1868'teki düzenleme ile belediyecilik konusunda çeşitli adımlar atılmakla birlikte, Şehremaneti örgütünden gereğince istifade edilememiştir. Bu nedenle 1876 yılında ilk kez Meclisi Mebusan toplandığı zaman, öncelikli olarak Kanun-i Esasi'nin 112. maddesine¹² istinaden, biri İstanbul'a ve diğeri taşra

¹¹ 1868 Nizamnamesine göre, belediye dairelerinin meclis üyeliği için seçme ve seçilme hakkı, halkın tamamına değil, yalnızca belirli bir gelire ve mal varlığına (seçmen olabilmek için yıllık iki bin beş yüz kuruş gelir getiren emlake sahip olmak; belediye meclis üyeliğine aday olabilmek için ise yıllık beş bin kuruş gelir getiren emlake sahip olmak) olanlar için tanınmıştı (Dersaadet İdare-i Belediyeye Nizamnamesi md. 31 ve md. 35). Yani genel oy değil, sınırlı oy ilkesi benimsenmişti.

¹² 23 Aralık 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 112. maddesinde, belediyeye ait işlerin, Dersaadet ve taşrada seçimle oluşacak belediye meclislerince idare edileceği ve bu şekilde belediyelerin kurulması, görev ve

belediyelerine¹³ mahsus olmak üzere iki ayrı kanun tasarısı hazırlamıştır (Ergin, 1936: 128). 1877 yılında yürürlüğe giren bu kanunlardan Dersaadet Belediye Kanunu yalnızca İstanbul'un, Vilayet Belediye Kanunu ise taşradaki belediyelerin yönetimini düzenlemekteydi.

Dersaadet Belediye Kanunu, Vilayet Belediye Kanunu'na ilave olarak, İstanbul'da kentleşmenin ve büyümenin giderek artması ile ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara ve sorunlara çözüm bulabilmek ve Şehremanetinin yönetim yapısını buna uydurabilmek amacı ile çıkarılmıştır (Seyitdanlıoğlu, 2010: 51; Keleş, 1985: 73). Bununla birlikte, Kanun büyük ölçüde 1868 Nizamnamesi göz önüne alınarak hazırlanmış olup, aralarında pek az fark bulunmaktadır (Ergin, 1936:129; Ortaylı, 1974:156). Nitekim, 1868 Nizamnamesi ile öngörülen “Şehremaneti, Belediye Dairesi ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye” biçimindeki organizasyon yapısı, Dersaadet Belediye Kanunu ile de temel model olarak kabul edilmiştir (Oktay, 2011:47). Ancak bu yapıda birtakım değişiklikler söz konusudur. Bunlar arasında en önemlisi, Kanun'da Şehremaneti ve belediye dairelerinin tüzel kişiliklerini kabul eden hükümlerin yer almasıdır. Her ne kadar belediyelerin tüzel kişiliğe sahip oldukları açık bir biçimde ifade edilmese de getirilen hükümler bunu açıkça ortaya koymaktaydı. Belediye aleyhine açılan davalarda taraf olma ve haklarını korumak için yargı yoluna gitme olanağının tanınması ve kendi mallarını idare edebilme hakkına sahip olması tüzel kişiliğe vurgu yapan düzenlemelerdir. Bunun dışında, belediye dairelerin sayılarının yirmiye çıkarılması, Altıncı Daire-i Belediyenin ayrıcalıklı durumunun kaldırılması ve dairelerin hem fonksiyonel

üyelerinin seçilme usulünün bir kanunla belirleneceği, öngörülmüştür (Gözübüyük ve Kili, 1982:41). Böylece bu düzenleme ile belediye yönetimleri ayrı bir yönetim birimi olarak yasal güvence altına alınmıştır.

¹³ Osmanlı'da taşra belediye örgütlenmesine dair ilk hükümler (çok belirgin olmamakla birlikte) 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nde yer almaktadır. Nizamname'nin 4. maddesinde “her köyün bir idare-i belediye olarak kabul edildiği” belirtilmektedir. Ancak söz konusu düzenlemede her ne kadar idare-i belediyeden bahsedilmişse de bu teşkilatın nasıl ve ne şekilde kurulacağı, görev ve organlarının nelerden ibaret olacağı gibi hususlara yer verilmemiştir (Tümerkan, 1946: 36-37). Bu konuda ihtiyaç duyulan yasal düzenlemeler ise ancak 1867 yılında, 1864 Vilayet Nizamnamesine bağlı olarak çıkarılan iki ayrı talimatname (“Vilayet Dahilinde Olan Şehir ve Kasabalarda Teşkil Olunacak Da'ire-i Belediye Meclislerinin Sureti Tertibi ve Memurların Veza'if-i Umimiyesi Hakkında Talimat ve Da'ire-i Belediye Meclisi'nin Veza'if-i Umimiyesi Hakkında Talimat”) ile söz konusu olmuştur. Bu iki talimatname ile Osmanlı taşrasında belediyeler kurularak yetki, görev ve sorumlulukları yanı sıra, personel kadroları da belirlenmiştir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 7-8). 1871 yılında yürürlüğe giren “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinin” bir faslı ise tamamıyla şehir ve kasabalarda bulunan belediye daire meclislerinin kuruluşu, yetkileri ve çalışma usullerini düzenlemekte ve 1867 tarihli talimatnamelerin eksikliklerini tamamlamaktaydı. Böylece, 1871 Nizamnamesiyle belediye örgütünün, vilayet yönetimi içinde idari bir varlık kazandığı görülmektedir (Ortaylı, 1974: 170).

olarak güçlendirilmesi hem de meclis üyelerinin seçimle belirlenmesi ile Şehremaneti karşısında daha özerk bir yapıya kavuşmaları olarak sıralayabileceğimiz düzenlemeler, Kanun'da daha ziyade dikkat çeken hususların başında gelmektedir (Oktay, 2011: 58-66). Ne var ki, bu Kanun da o yıl Osmanlı-Rus Harbi'nin çıkması nedeniyle uygulanamamıştır. Bir süre sonra da (1878 yılında) İstanbul'da belediye dairelerinin sayısı on taneye düşürülmüş ve bunların başına da maaşlı bir müdür tayin edilmiştir. Bu yönetim yapısı, 1908 yılına kadar devam etmiştir (Ergin, 1936: 129).

İstanbul dışında, diğer büyük kentlerin yönetimine ilişkin bir düzenlemeye ise 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu'nda¹⁴ rastlamaktayız. Söz konusu düzenlemede, büyük kentlerde mekânın önemine ve büyüklüğüne göre, olabildiğince her daire için kırk bin nüfus esas gözetilerek, vilayet idare meclisi tarafından birden fazla belediye dairesinin kurulabileceği belirtilmiştir (Vilayet Belediye Kanunu, md. 2). Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere, İstanbul Şehremaneti benzeri bir büyük şehir yapılanmasının başka büyük kentlerde de kurulabileceği açıkça ortaya konmakta ve böylelikle büyükşehir belediyelerinin taşrada da kurulabilmesi için kapı aralanmaktadır (Atasoy, 1992)

1908'de II. Meşrutiyet'in ilanını takiben "1877 Dersaadet Belediye Kanunu" yeniden uygulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde daha önce hukuki düzenlemelerde yer alan, ancak uygulamaya yansımaya belediye seçimleri yapılabilmemiş ve seçimler neticesinde yirmi belediye dairesinin tamamına işlerlik kazandırılarak, belediye meclisleri kurulmuştur. Belediye dairelerin tamamının kurulması ile o güne kadar toplanma imkanı bulamayan "Cemiyet-i Umumiye Belediye" de 26 Aralık 1908 tarihinde açılmıştır (Oktay, 2007: 344-345). Bu suretle 1868 Nizamnamesi ile sadece kağıt üzerinde biçimlenmekle kalan ilk büyükşehir yönetim modeli denemesi, 1877 Dersaadet Belediye Kanunu ile kesin çizgiler kazanarak, 1908-1912 yılları arasında uygulama alanı bulabilmiştir (Alada, 1988: 142).

¹⁴ "1877 Vilayet Belediye Kanunu", her kent ve kasabada bir belediye meclisinin kurulması ilkesiyle hareket etmiştir. Bu arada Kanunu'nun ilk defa tek dereceli seçimi getirmesi ve bu seçimin de gizli oy, açık tasnif esasına dayanması açısından demokrasi tarihimizde oldukça önemli bir yere sahip olduğunu belirtmek gerekir (Ortaylı, 1985: 174).

İstanbul Şehremaneti, 1912 yılında “Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat’ın” yürürlüğe girmesi ile yeni bir düzenlemeye daha sahne olmuştur. Bu Kanun ile belediye daireleri kaldırılarak, onların yerine tüzel kişiliği ve seçimle gelen bir meclisi bulunmayan dokuz belediye şubesi oluşturulmuştur (Keleş, 1985: 73). Bu şubelere de hükümet tarafından maaşlı bir müdür tayin edilmiştir. Öte yandan Şehremaneti Meclisi kaldırılarak, yerine Şehremaneti Encümeni kurulmuş; Cemiyet-i Umumiye Belediye ise örgütsel yapısı değişmekle birlikte¹⁵ kurumsal olarak devamlılığını sürdürmüştür (Oktay, 2011: 135-141). Nihayetinde şube sistemine geçilmesiyle birlikte bir yandan merkeziyetçi yönetim anlayışı daha baskın bir hale gelirken, bir yandan da büyükşehir yönetimi tek kademeli modele dönüşmüştür. Büyük nüfuslu kentlerde şubeler şeklinde örgütlenmeye dayalı bu sistem, 1984 yılında büyükşehir belediyelerinin kurulmasına kadar devam etmiştir (Arıkboğa, 2015: 188).

2.1.2. Kurtuluş Savaşı ve Cumhuriyetin Kuruluşu (Tek Parti Yönetimi) (1920-1945) Dönemi

Cumhuriyet Döneminin ilk yıllarında (1923-1930) belediyecilik anlayışı ve yapısı, Osmanlı belediyecilik sisteminin etkisinde ve onun bir devamı niteliğindedir. Bu dönemde belediyelerin hukuki alt yapısını Osmanlı Devleti döneminde çıkarılan kanunlar oluşturmaktadır. Cumhuriyet yöneticileri yeni devleti teşekkül ettirdikten sonra merkezi yönetime ilişkin birçok yasal düzenleme yaptığı halde, 1930 yılına kadar belediyelere ilişkin yeni bir teşkilat kanunu çıkarmamıştır (Al, 1996: 22). Bununla birlikte söz konusu dönem, belediyecilik açısından durağan bir bekleme dönemi olmayıp, bir çeşit hazırlık dönemi olarak değerlendirilebilir (Tekeli, 1977: 17). Nitekim, 1920’li yıllardan itibaren genelde yerel yönetimlere dair ve özelde belediyeciliği ilgilendiren pek çok yasal düzenleme gerçekleştirildiği gibi, yeni bir belediye kanununun çıkarılması yönünde de çeşitli projeler, tasarılar ve teklifler gündeme gelmiştir (Ergin, 1936: 134). Öte yandan dönemin söz konusu düzenlemeleri arasında büyükşehir belediyeciliği açısından dikkat çekici gelişmeler mevcut olup, konumuz açısından bu gelişmelere aşağıda daha detaylı

¹⁵ Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, belediye dairelerinin kaldırılarak yerlerine şubelerin oluşturulması neticesinde; Şehremini başkanlığında, bu şubelerin her birinden halk tarafından seçilen altışar üyenin katılımı ile toplam 55 üyeden meydana gelen bir yapı olarak yeniden düzenlenmiştir (Ergin, 1936: 130).

olarak yer verilecektir. Ancak öncesinde Cumhuriyet belediyeciliğini etkileyen ve dönemin temel belgeleri olarak nitelendirebileceğimiz 1921 ve 1924 Anayasalarına kısaca değinmek yerinde olacaktır.

1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu), Türkiye’de yerel yönetimlerin ve yerel demokrasinin gelişmesini öngören içeriğiyle yerel yönetimlere eşsiz bir statü sağlamaktaydı (Ortaylı, 1985: 207). 1921 Anayasası ülkeyi coğrafi duruma ve iktisadi şartlara göre, illere, ilçelere ve bucaklara ayırmakta; iller ile bucakların da tüzel kişilik ve özerkliğe sahip olduğunu belirtmektedir. Ayrıca bu birimlerin meclislerinin, halk tarafından doğrudan seçimle belirlenen üyelerden oluşacağı ve bu meclislerin de başkanlarını/müdürlerini kendilerinin seçeceği öngörülmekteydi. Özellikle vilayet meclislerine eğitimden sağlığa, ekonomiden sosyal yardımlaşmaya kadar oldukça geniş görev ve yetki alanının tanıdığı Anayasa’da, merkezin denetim yetkisi ise bir hayli sınırlı tutulmuştu. İlde Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olarak Valinin yerel işlere müdahalesi ancak, devletin genel görevleriyle yerel görevler arasında çatışma olduğu anda söz konusu olabilecekti. Öte yandan merkezi yönetim ile ilin yönetimi arasındaki ilişkiyi sağlayacak bir teftiş mekanizmasına (umumi müfettişlik) da yer verilmekte, fakat bu kuruma bağlı müfettişlere hem yerel hem de merkezi işleri denetleyip, uyumlaştırmaya çalışma görevi verilmekteydi (Görmez, 1997: 101). Bu bağlamda 1921 Anayasası ile getirilen düzende, merkeziyetin sınırlı ve istisnai, âdem-i merkeziyetin ise asli ve genel olduğu sonucuna ulaşılabilir (Yayla, 1982: 130). Ancak hemen belirtelim ki, Cumhuriyet’in devir aldığı devlet ve toplumsal yapının ilk anda böyle bir adem-i merkeziyetçi niteliğe dönüşmesi de imkansızdı (Ortaylı, 1985: 208). Milli mücadeleye Misak-i Milli sınırları içerisinde yer alan her çeşit desteğinin sağlanabilmesi amacıyla başlangıçta böyle bir düzenlemeye gidilmişti. Nitekim 1921 sonrasında yönetim giderek merkezileşmeye ve bürokratik gelenek yeniden yerleşmeye başlamıştır (Görmez, 1997: 107).

1921 Anayasası’nın, yeni bir devletin ihtiyaçlarını karşılayacak içerikte ve uzunlukta olmaması sebebiyle, 1924 yılında yeni ve daha ayrıntılı bir anayasa hazırlanmıştır. 1924 Anayasası’nı, 1921 Anayasası’ndan ayıran en belirgin özellik, yönetim anlayışının daha merkeziyetçi bir nitelik taşımasıdır. Bu noktada

yukarıda da belirttiğimiz gibi Osmanlı'dan miras kalan merkeziyetçi yönetim anlayışı oldukça etkili olmakla birlikte, genç Cumhuriyetin milli birliği sağlama endişesinin olması ve bunun ise ancak merkeziyetin temin edeceği güç ve birlik ile mümkün olabileceğinin düşünülmesi de son derece etkili olmuştur (Yayla, 1982: 140). Nitekim, böyle bir düşünce ortamı içerisinde şekillenen 1924 Anayasası'nda, 1921 Anayasası ile getirilen adem-i merkeziyetçi düzen terk edilmiş ve yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerin kapsamı oldukça daraltılmıştır (Yayla, 1982: 134). Söz konusu Anayasa'da yerel yönetimlerle ilişkili olarak illerin, sadece şehirlerin kasabaların ve köylerin tüzel kişiliği olduğu; illerin işlerinin ise *tevsi mezuniyet* (yetki genişliği) yanında, *tefriki vezaif* (görev ayrımı) esasına dayanacağı belirtilmiştir.

1921 ve 1924 Anayasalarına ilişkin bu açıklamaların ardından, 1923-1930 döneminde büyükşehir belediyciliğini ilgilendiren yasal düzenlemeleri dönemin siyasi, sosyal ve kültürel yapısını da göz önünde bulundurarak ele almakta fayda vardır. Bu döneme ilişkin öncelikle belirtilmesi gereken husus, genç Cumhuriyetin savaş sonrasında iki önemli belediycilik ve imar sorunu ile karşı karşıya kalmış olmasıdır. Bu sorunlardan ilki savaş dolayısı ile tahrip olan Anadolu kentlerinin yeniden imar edilmesi, diğeryse başkent olan Ankara'nın Cumhuriyetin ideolojisi ile tutarlı, çağdaş bir kent olarak yapılandırılmasıdır (Tekeli, 1977: 17). Bu iki sorun Cumhuriyet yönetiminin güçlü bir belediye yapısı oluşturmaya yönelik gerekli adımların bir an evvel atılmasını gerektirirken, içinde bulunulan dönemin koşullarından kaynaklı bazı sınırlılıklar da bu durumu ciddi anlamda güçleştirmekteydi. Söz konusu sınırlılıkların başında Osmanlıdan Cumhuriyete aktarılan belediycilik deney ve yasalarının getirdiği birikimin oldukça yetersiz oluşu gelmektedir. Cumhuriyet yöneticilerinin sorunların çözümünde karşılaştıkları ikinci önemli sınırlılık, İttihatçıların iktidarı tekrar ele geçirmek için belediyeler etrafında oluşturduğu siyasal güçtür. Cumhuriyet yöneticileri bu grupların girişimlerini kontrol altında tutmak durumundadır. Üçüncü sınırlılık, yeni Başkent olan Ankara dışında hızla büyüyen şehir olmamasına karşın, Cumhuriyet yöneticilerinin ülkedeki nüfusu hızlı bir şekilde çoğaltmayı siyasal bir amaç olarak belirlemesi nedeniyle özellikle sağlık koşullarının iyileştirilmesi hususunda belediyelere önemli bir rol atfedilmesidir. Son olarak, Cumhuriyet

yöneticilerinin göz önünde bulundurması gereken önemli bir sınır da Birinci Dünya Savaşı koşulları içerisinde paranın enflasyon yüzünden değer kaybetmesi nedeniyle zaten kıt olan belediye gelirlerinin tamamen anlamını yitirmesidir (Tekeli, 1977: 17-18).

Yukarıda bahsi geçen koşullar altında, büyükşehir belediyeciliğini ilgilendiren düzenlemelerden ilki, başkentin Osmanlıda olduğu gibi diğer belediyelerden ayrı tutularak, farklı bir yasayla düzenlenmesi olmuştur. Ankara Şehremaneti, İstanbul Şehremanetinden esinlenerek 16 Şubat 1924 tarihinde 417 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Kanun'da Şehremanetin tek belediye dairesinden ibaret olduğu, Şehreminiyi Dahiliye Vekilinin (İçişleri Bakanının) atayacağı ve 24 üyeli Cemiyet-i Umumiye-i Belediye tarafından yönetileceği belirtilmektedir (Tümerkan, 1946: 238-239). Ankara Şehremaneti İstanbul'dakine benzemekle birlikte önemli farklılıklar da içermektedir. Bu farklılıklar arasında başta Cemiyet-i Umumiye-i Belediye için yapılacak seçimlerde, seçmenler ve seçilecek adaylar için öngörülen belli bir miktarda emlak vergisi ödeme koşulunun kaldırılmış olması yer almaktadır (Ergin, 1936: 133). Bu durum İstanbul Şehremaneti'nin yapısı ile karşılaştırıldığında, oldukça demokratik bir adım olarak görülebilir (Görmez, 1997: 108). Bununla birlikte bir diğer farklılık olarak 417 sayılı Kanun ile Ankara Şehremanetinin bütçesinin onaylanması ve kadrolarının tayin hakkının Dahiliye Vekiline verilmesi ise bir önceki düzenlemenin aksine belediyelerin demokratikliğini zedeleyici niteliktedir. Yine bu konuda İstanbul Şehremanetinin hukuki yapısına göre daha geri bir düzenleme de zabıta hizmetlerini yürütme yetkisinin polise devredilmesi olmuştur (Görmez, 1997: 108-109).

Ankara Şehremanetinin kuruluşundan dört yıl sonra, Şehremanetinin teknik kadrosunun ve örgütlenmesinin Ankara'nın imarını yönetemediği anlaşıldığından daha yeni ve güçlü bir yapılanmaya gidilmesi gereğinden hareketle 28 Mayıs 1928 tarihinde 1351 sayılı Kanun'la Ankara Şehri İmar Müdürlüğü kurulmuştur. Bu Müdürlük, Dahiliye Vekâletine bağlı ve kendi bütçesi olan, kendi karar organı sahip ve kendi belirlediği kurallara göre bunları kullanabilen bir yapı olarak oluşturulmuştur (Tekeli, 1977: 21). Böylece Ankara Şehremanetinin imar konusundaki sorumluluğu büyük ölçüde bu kuruma devredilmiş ve 1937 yılına

kadar da Ankara'nın imarı ile bu kurum uğraşmıştır. 1937 yılında ise kurumun Ankara Belediyesine bağlandığını görmekteyiz.

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında büyükşehir belediyeciliği ile ilgili öne çıkan bir diğer gelişmeye 1924 tarihli Köy Kanunu'nun gerekçesinde rastlamaktayız. Kanun'un gerekçesinde tek tip komün teşkilatı doğru bulunmamış, medeni devletlerin çoğunda beldelerin küçüklüğüne ve büyüklüğüne göre ayrı komün yasaları olduğu belirtilmiştir (Mumcu ve Ünlü, 1990: 113). Nitekim, böyle bir yapılanmanın Türkiye'de de oluşturulması gerekliliğinden hareketle, nüfus sayısı göz önünde bulundurularak, köy, kasaba, şehir ve büyükşehir şeklinde komün birimlerinin oluşturulması ve bunların her biri için ayrı yasal düzenlemenin yapılması öngörülmüştür (Keleş, 2016: 215). Bu düzenlemeye göre nüfusu üç binden az olan yerleşimlere köy, üç bin ile yirmi bin arasında olan yerlere kasaba, yirmi binden üç yüz bine kadar olanlara şehir ve nüfusu üç yüz binden fazla olan yerlere de büyükşehir adı verilmektedir (Turan, 2008). Ancak öngörülen bu yapı hayata geçirilememiştir. 18 Mart 1924 tarihinde TBMM'de kabul edilen "442 sayılı Köy Kanunu'nun" birinci maddesinde "*Nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfuslu olanlara (şehir) denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi, belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur. Ve Belediye Kanunu'na tabidir*" denilerek, belediye örgütlenmesinde şehir-büyükşehir ayrımından vazgeçilmiştir. Öte yandan Köy Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden altı yıl sonra kabul edilen "1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda" Köy Kanunu'nda yer alan köy, kasaba ve belediye şeklindeki üçlü kademelenme de terkedilerek, yalnızca nüfusu iki binin üzerinde olan yerlerde belediye kurulacağı belirtilmiştir. Bu yasal düzenlemeler neticesinde farklı belediye tipleri kaybolmuş; bu tipler belediye kavramının içerisinde eritilmiştir (Şinik vd., 2016: 12).

1930'lu yıllar, 1923-1930 yılları arasında belediyecilikle ilgili atılan adımların ve daha çok Ankara deneyi etrafında oluşan belediyecilik anlayışının, ardı ardına çıkarılan bir dizi yasal düzenleme ile somutlaştığı bir dönemdir. Bu dönemde başta "1580 sayılı Belediye Kanunu" olmak üzere, "Umumi Hıfzıssıhha Kanunu", "Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu", "Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu",

“Belediyeler İstimlak Kanunu” ve “Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu” gibi çeşitli kanunlar çıkarılmıştır. Yaklaşık üç yıl kadar kısa sürede çıkartılan bu kanunlar uzunca bir süre Türk belediyeciliğini düzenleyen temel kanunlar olarak yürürlükte kalmıştır (Görmez, 1997: 111).

Cumhuriyet dönemindeki belediyeciliğinin yasal çerçeveye kavuştuğu 1930’lu yıllardaki siyasal ve ideolojik atmosfer son derece önemlidir. Bu nedenle yasaların içinde geliştiği ortamın özelliklerin kısaca değinmek gerekir. Dönemin en belirli özelliği Tek Parti Yönetiminin egemen olmasıdır. Tek parti rejiminin ideolojik anlayışı ile geneldeki devlet anlayışı belediye yasalarına da yansımıştır (Tekeli, 1978: 45; Dursun, 1996: 17). Bu dönemde belediyecilik üzerinde etkisi olan gelişmeleri Tekeli dört temel başlık altında değerlendirmektedir (Tekeli, 1978: 46-49): Bunlardan birincisi 1929 Dünya Ekonomik Buhranının etkisiyle devletçilik ilkesinin benimsenmiş olmasıdır. Üretimde devletçilik ilkesinin benimsenmesi belediyeleri de etkilemekte ve dönem içerisinde birçok kamu hizmeti üretimi belediyeleştirilmektedir. İkinci önemli gelişme halkçılık ideolojisinin, “halka rağmen, halk için” şeklinde ele alınmasıdır. Burada temel amaç halkı çağdaş uygarlık düzeyine çıkarmak olup, aslında bununla Türk halkına getirilmek istenilen burjuva yaşamıdır. Bu nedenle kentlerde özlenen yaşam biçimi halk karşı olsa da getirilerek, halka iyi örneklerin gösterilmesi hedeflenmektedir. Üçüncü önemli gelişme parti-devlet bütünleşmesinin belediyeleri partinin organları haline getirmesidir. Böylece merkezi yönetimin taşra temsilcileri olan valiler ve kaymakamlar, aynı zamanda hem belediye başkanlığı hem de parti başkanlığı görevini yüklenabiliyorlardı. Dönemin belediyecilik anlayışını etkilen diğer bir gelişme ise Türkiye’nin hızlı bir kentleşme içerisinde bulunmasıdır. 1930-1944 yılları arasında, Türkiye’de büyük kentlerden sadece Ankara belli bir oranda büyüme göstermiştir. Ankara dışında diğer kentlerde ise temel sorun büyüme olmayıp, daha çok sağlıklı ve medeni bir kent yaratma yönünde bir dönüşümün gerçekleştirilmesi olmuştur.

Dönemin belediyecilikle ilgili en temel düzenlemesi 1580 sayılı Belediye Kanunu’dur. Bu Kanun, Osmanlı İmparatorluğu’ndan devren gelen “Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları ile 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu’nu”

yürürlükten kaldırmıştır. Belediye Kanunu'nun hazırlanmasında İstanbul ve Ankara dışında diğer bütün belediyeler arasında eşitlik, faaliyetlerde serbestlik, tek dereceli seçim ile halkın etkin biçimde denetimi, belediyelerin hizmet alanlarının genişletilmesi gibi çeşitli ilkelerin yanında en önemlisi belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi yönetim denetiminin göz önünde bulundurulması, mevcut yerel yönetim sistemini şekillendiren unsurlar olmuştur. Merkezi yönetimin denetimi, belediyelerin hem organları hem de kararları ve parasal kaynakları üzerinde kurulmuştur (Dursun, 1996: 17-18). Bununla birlikte, belediyelere tüzel kişilik tanınması, belediyelerin hizmet alanlarının genişletilmesi, seçmen yaşının 18'e indirilmesi gibi konular demokrasi açısından önemli gelişmelerdir.

1580 sayılı Kanun'da dikkat çeken önemli bir gelişme de İstanbul için özel bir yönetim biçiminin getirilmesi olmuştur. Kanun'un 149. maddesi uyarınca "İstanbul İl Özel İdaresi" ile "İstanbul Belediyesi" birleştirilmiştir. Bu Kanun ile belediye hizmetleri yeniden düzenlenmiş ve bu düzenlemeler kapsamında İstanbul Belediyesi 10 şubeye ayrılmıştır. Ayrıca şehremini ve şehremaneti unvanları da kaldırılmıştır (Tuzcuoğlu, 2003: 187). Bu ortak yönetimin başına ise İstanbul Belediye Başkanı olarak da görev yapan ve merkezi yönetim tarafından atanan bir vali getirilmiştir (Keleş, 1988: 19). Öte yandan, halk tarafından seçilerek göreve gelen "Cemiyet-i Umumiye-i Belediye" ve özel idare işlerini yürüten "Meclis-i Umum-i Vilayet" de kaldırılarak, yerlerine yine halk tarafından seçilen "İstanbul Umum-i Meclisi" kurulmuştur (Tuzcuoğlu, 2003: 187). Encümen ise İstanbul Umum-i Meclis üyelerinin kendi aralarından seçecekleri 8 kişiden oluşmakta ve hem il daimi encümeninin hem de belediye encümeninin görevlerini yerine getirmektedir. Ayrıca her daire başkanının kendi dairesine ilişkin hususlarda encümende üye olarak yer almaları ve katıldıkları oturumlarda oy kullanma haklarının bulunması esası kabul edilmişti (1580 sayılı Kanun, md. 153). 1580 sayılı Kanun ile yeni oluşturulan bu yönetimin bütçesi de düzenlenmekte; bütçenin il özel idaresine ilişkin işler, belediye hizmetlerine yönelik işler ve il özel idaresi ile belediyenin ortak teşkilat ve hizmetlerine dair işler olmak üzere üç kısımdan oluşacağı belirtilmişti (1580 Sayılı Kanun, md. 152). Bu yönetim yapısı 1956 yılına kadar varlığını korumuştur. 1956 yılından

itibaren de belediye ile il özel idaresi tekrar birbirinden ayrılarak, ülkenin diğer kentlerindeki belediye örgütlerinde olduğu gibi, bu birimlere de kendi seçilmiş meclislerine ayrı ayrı sahip olma yetkisi verilmiştir (Keleş, 1988: 19).

1580 sayılı Belediye Kanunu ile Ankara için de farklı düzenlemeler getirilmiştir. Söz konusu düzenlemeler belediye başkanının göreve gelme biçimine ilişkin olup, Ankara belediye başkanının Dahiliye Vekaletinin önerisi ve Cumhurbaşkanının onayıyla göreve getirileceği belirtilmiştir. Ayrıca, valilerin ve kaymakamların da yine Dahiliye Vekaletinin önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile belediye başkanlığı görevine getirilebilecekleri ifade edilmiştir. Bu düzenlemelerin yanı sıra hem İstanbul hem de Ankara'da belediye başkan yardımcılarının, belediye başkanının önerisi ve Dahiliye Vekaletinin onayıyla atanacakları da hükme bağlanmıştır.

Ankara ve İstanbul gibi büyük kentlerde belediye başkanlarının atama ile göreve gelmesi ve dahası valilerin ve kaymakamların aynı zamanda belediye başkanlığı görevini üstlenmesi demek, yerel siyasi ilişkilerin merkez tarafından yönlendirilmesi anlamına gelmektedir. Özellikle Ankara ve İstanbul gibi büyük kentlerin belediye başkanlarının atama ile göreve gelmesindeki temel sav, bu kentlerin yönetiminde ülke genelini ilgilendiren konuların ağırlık kazanması ve dolayısıyla da merkezin sıkı kontrolü altında tutulmak istenmesi, şeklinde açıklanabilir (Şinik vd., 2016: 21-22).

2.1.3. Çok Partili Hayata Geçiş ve Demokrat Parti Dönemi (1945-1960)

1945-1960 dönemi, belediyecilik açısından genel olarak 1930-1945 yılları arasında gerçekleştirilen düzenlemelere ekler ve değişikliklerin yapılmasıyla geçtiği bir dönem olmuştur (Görmez, 1997: 127). Bununla birlikte söz konusu dönemde özellikle Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı sonrası Batıya açılması ve Batılı bir ülke olarak kabul edilme çalışmaları kapsamında yaşanan iki önemli gelişmenin kent yönetimi ve kentler üzerinde oldukça büyük etkiler yarattığını belirtmek gerekir. Bu gelişmelerden birincisi tek partili siyasal yaşamdan, çok partili siyasi hayata geçiştir. İkincisi de 1950 sonrası ülkede hızlı bir kentleşme sürecinin yaşanmaya başlamasıdır.

İkinci Dünya Savaşı tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Savaşı demokrasiden yana olan cephesinin kazanmasıyla dünyaya hâkim hale gelen demokratik ideolojiye Türkiye’nin kendi siyasal rejimini uydurması, yeni kurulan dünya düzeninde saygın bir konum alabilmek için bir gereklilik teşkil etmekteydi. Bunun dışında ülkenin ekonomik ve siyasi çıkarlarının kesinlikle Batı’nın tarafında olduğunun görünmesi, Birleşmiş Milletler Anayasası’nın kabul edilmesi ve bunlara ek olarak savaş yılları boyunca alınan çeşitli siyasal, toplumsal ve ekonomik tedbirlerin ülke içinde doğurduğu hoşnutsuzluğun bir an evvel giderilmesi gibi hususlar çok partili hayata geçiş için gerekli zemini hazırlamıştır (Karpaz, 2010: 225-229). Sonuç olarak bu gelişmeler, 1945 yılında Cumhuriyet Halk Partisi’nden (CHP) ayrılan dört milletvekilinin (Dörtlü Takrir), 7 Ocak 1946 tarihinde Demokrat Parti’yi kurmasıyla sonuçlanmıştır.

Demokrat Parti’nin kurulmasının ardından, Türkiye’deki yeni siyasal ortam, yerel yönetimler hususunda da bazı yeni ilkeleri ortaya çıkartmıştır (Tekeli, 1978: 123). Özellikle de bu dönemde belediyelerin demokratikleştirilmesi yolunda çeşitli girişimlerin başlatıldığına tanık oluyoruz. Bu girişimlerden ilki 1945 yılında Türk Belediyecilik Derneğinin kurulmasıdır. Bu derneğin gerçekleştirdiği çeşitli toplantılarda merkezi yönetimin vesayetinin çok ağır olması, belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi, belediye gelirlerinin artırılması, bütçenin merkezi yönetimce onanmaması, belediye başkanlığı ve valiliğin Ankara ve İstanbul’da tamamen ayrı hale getirilmesi gibi yerel demokrasi açısından son derece önemli hususlar dile getirilmiştir (Tekeli, 1978: 126-127). Bundan başka, bu dönemde belediyelerle ilgili konuların tartışıldığı ve bilhassa belediyelerin özerkliği ve demokratikleştirilmesi yönünde çarpıcı açıklamaların yer aldığı iki kongrenin (Türkiye I. İdareciler Kongresi ve Belediyecilik Kongresi) belediyecilik tarihimizde önemli bir adım olarak değerlendirildiklerini görmekteyiz (Görmez, 1997: 127). Ancak bütün bu girişimlere rağmen, anılan dönemde belediyelerin demokratikleştirilmesi konusunda belediye seçimlerinin yapılma şeklinin değişmesi, belediye gelirlerinin artırılması ve Ankara ve İstanbul’da belediye başkanlığı ile valilik makamının ayrılması gibi birkaç düzenleme dışında çok ciddi kararların alınmadığı söylenebilir.

Döneme damgasını vuran bir diğer önemli gelişme ise ülkede hızlı bir kentleşme sürecinin başlamasıdır. Bu süreçte toplumsal ve ekonomik yapıda meydana gelen değişimler ve özellikle de tarım kesiminde yaşanan yeni gelişmeler kentleşmenin hız kazanmasında belirleyici olmuştur. Bu dönemde savaş öncesi iç pazara mahkum olan ülke ekonomisinin, bilhassa tarımda modernizasyona yönelerek dışa pazarlara açılma süreci başlamış, devletçilik uygulamaları gevşetilmiş ve ulaşımda demiryollarına ağırlık veren altyapı yatırımları stratejisi bırakılarak karayoluna yönelik altyapı stratejisine geçilmiştir. (Tekeli, 2009: 116). Yine söz konusu dönemde tıbbi alanda yaşanan gelişmeler ve sağlık koşullarının iyileşmesiyle birlikte ölüm hızı gerilemeye ve ortalama yaşam süresi uzamaya başlamıştır. Böylece ülkede büyük bir nüfus patlaması ortaya çıkmış ve kırsal kesimdeki yüksek doğum oranları, tarımda hızlı makineleşme ve tarımsal gelirin azlığı, 1950 sonrasında kırsal nüfusu kentlere yönelten temel faktörler olmuştur. Kırsal kesimde yaşanan bu gelişmelere karşılık, ülkenin sanayileşme eğrisinin giderek yükselmesi de kentleşme konusunda etkili unsurlar olarak bilinen koşulları beraberinde getirmiştir (Işık, 2005: 62).

Dönemin kentleşme açısından dikkat çeken önemli bir özelliği, kentleşmenin bilhassa nüfusu yüz bini aşmış ve Türkiye ölçüleri içerisinde “büyük kent” sayılabilecek kentlere yönelmiş olmasıdır. Öyle ki bunların kentli nüfustan aldıkları pay, 1960 yılında %45,34’e ulaşmıştır. (Keleş, 2012: 62-63). Bu arada bu dönemde en hızlı kentleşme başkent Ankara’da görülmüştür. 1927-1960 yılları arasında Ankara’nın nüfusu yaklaşık 8 kat artarken, İstanbul’un 2, İzmir’in 2.5, Adana’nın 4 ve Eskişehir’in nüfusu ise yaklaşık 5 kat artmıştır (Geray, 1990: 217). Büyük kent merkezlerindeki nüfus artışının yanı sıra, göçlerle gelen kitlelerin çeşitli nedenlerle belediye sınırları dışında kümelenen gecekondu alanlarına yerleşmeyi yeğlemeleri, kentlerin yayılmasına ve kentlerin çevresinde yeni yerleşim alanlarının oluşmasına neden olmuştur. Böylece bir yandan kentsel nüfus hızla artarken, diğer yandan kentlerin sayısı da sürekli artış göstermiştir. Öyle ki 1927 yılında 66 olan kentlerin sayısı, 1950’de 102’ye ve 1960’ta da 147’ye yükselmiştir (Keleş, 2012: 62). Bu hızla tüm ülkeye yayılan bir kentleşme olgusu, savaş öncesi dönemde sadece Ankara’da görülen konut kıtlığı, gecekondulaşma, arsa spekülasyonu gibi sorunların başta büyük kentler olmak üzere ülkenin tüm

kentlerinde ortaya çıkmasına yol açmıştır. Tüm bu gelişmeler bu dönemde belediyeleri uğraştıran temel konunun imar faaliyetleri olmasını zorunlu kılmış ve bu kapsamda çeşitli yasalar çıkarılarak, yeni düzenlemelere gidilmiştir (Tekeli, 1978: 122-123).

1956 yılında yürürlüğe giren “6785 sayılı İmar Kanunu” ve “6830 sayılı İstimlak Kanunu”, dönemin kentleşme ve imar sorunlarına çözüm üretme konusunda atılan adımların başında gelmektedir. 6785 sayılı Kanun ile belediyelere imar planlama ve yapı denetimi hususlarında önemli yetkiler tanınırken, 6830 sayılı Kanun’la da belediye encümenlerine kamulaştırma için gerekli kamu yararı alma yetkisi verilmiştir. Bu düzenlemeler, belediyelerin güçlendirilmesi ve demokratikleştirilmesi yönünde olumlu sayabileceğimiz gelişmeler olmasına karşılık, bu yetkiler üzerinde merkezi yönetime tanınan koyu vesayet yetkisi ile de merkeziyetçi yönetim anlayışının devam ettirildiği açıkça görülmektedir. Nitekim 1958 yılında imar işlerini yürütmek üzere kurulan İmar ve İskân Bakanlığına belediyelerin imar planlarını aynı şekilde veya değiştirerek onaylama veya değiştirilmek üzere geri gönderme yetkisinin verilmesi ve kamulaştırma konusunda ise belediyelerin kararlarının valinin onayı ile yürürlüğe gireceğinin belirtilmesi, bu durumun net bir göstergesidir.

2.1.4. 1961 Anayasası Dönemi (1960-1980)

1960-1980 arası döneme geldiğimizde, bu dönemde de belediyelerin yapısında bir önceki dönemden çok farklı düzenlemelerin yer almadığı söylenebilir. Buna karşılık, yine de söz konusu dönemde bazı değişiklikler ve yeniliklerin olduğunu belirtmek gerekir (Görmez, 1997: 129). Özellikle 1950’li yıllardan itibaren başlayan hızlı ve düzensiz kentleşmenin yarattığı sorunların büyük boyutlara ulaşması ve büyük kentlere yönelik nüfus akınının kontrol edilemez hale gelmesi, devletin yönetim sistemini yeni çözüm arayışlarına sevk etmiştir. Nitekim bu dönemde temel olarak dikkatlerin kentleşme sürecine ve bilhassa da bu sürecin metropolleşme boyutuna yoğunlaştığı görülmektedir (Tuzcuoğlu, 2003: 188).

Yine bu dönemin sonunda, bir yandan kentleşme hareketinin hız kazanması ile büyük kentlerin nüfuslarının artması ve bu kentlerin sosyal ve kültürel yapısında

ortaya çıkan değişiklikler, diğer yandan ise 1973 seçimleriyle büyük kentlerin çoğunun muhalefette olan CHP adaylarınca kazanılması, ülke gündeminde yerel demokrasi tartışmalarının daha çok yoğunluk kazanmasına yol açmıştır (Görmez, 1997: 136). Dönemle ilgili ayrıntılı tartışmalara girmeden önce, dönemin siyasi, sosyal, kültürel yapısına ve bu ortamda hazırlanan 1961 Anayasası'na kısaca değinmek gerekir.

Bilindiği üzere 27 Mayıs 1960 tarihindeki askeri müdahaleyle ülkede demokratikleşme çabaları bir süre kesintiye uğramıştır. 27 Mayıs Müdahalesinin ardından iktidarı ele alan "Milli Birlik Komitesi (MBK)" 12 Haziran 1960 tarihinde, 1924 Anayasası'nın bazı hükümlerini kaldıran ve bazı hükümlerini de değiştirerek geçici Anayasal düzen kurmuştur. MBK'nın çıkardığı 157 ve 158 sayılı Kanunlar çerçevesinde bir Kurucu Meclis teşekkül ettirilmesi ve yeni anayasanın da bu meclis tarafından hazırlanması kararlaştırılmıştır. 6 Ocak 1961 tarihinde faaliyete geçen Kurucu Meclis, kendi içinden seğtiği Anayasa Komisyonunun hazırladığı tasarıyı çeşitli görüşmelerin ardından 27 Mayıs 1961 günü kabul etmiştir. 9 Temmuz 1961'de halkoyuna sunulan yeni Anayasa, oylamaya katılanların %65,5'inde kabul edilmesiyle yürürlüğe girmiştir (Tanilli, 1993: 140).

1961 Anayasası Türkiye'de yönetimi, merkezi yönetim ve yerel yönetim olarak iki temel kategoriye ayırmış ve yerel yönetimlerin daha özerk ve güçlü olarak gelişmelerini sağlayacak bir anayasal çerçeve çizmiştir (Yıldırım, 2014: 547). 1961 Anayasası'nın 112. ve 116. maddeleri yerel yönetimlerle ilgili konuları düzenlemektedir. 112. madde idarenin kuruluşunun ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayandığını belirtirken, 116. maddede de bu yerinden yönetim kuruluşlarının il özel yönetimi, belediye ve köy olarak açıkça belirtilmiştir. Yine 116. maddede yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe haiz oldukları, genel karar organlarının halk tarafından seçilerek oluşturulacağı, kendi aralarında birlik kurabilecekleri, merkezi idare ile ilişkilerinin kanunla düzenleneceği ve kendilerine görevlerine göre gelir kaynakları sağlanacağı hükme bağlanmıştır.

Anayasa metninden anlaşıldığı gibi, yerel yönetimlerin genel karar organlarının seçimle oluşturulması anayasal bir zorunluluktur. Bu kapsamda her ne kadar belediye başkanları belediyelerin genel karar organı olmayıp, yalnız yürütme

organı iseler de yani merkezi yönetimce atanmalarına olanak varsa da merkezi yönetim bu yetkisini ender olarak kullanmıştır. Kural, belediye başkanının seçimle iş başına gelmesidir ve bu kural büyük çoğunlukla işlemiştir (Keleş, 2016: 322). Esasen 27 Temmuz 1963 günü çıkarılan 307 sayılı Kanun ile belediye başkanlarının belediye meclisleri tarafından seçilmesi usulünden vazgeçilerek, bunların tek dereceli çoğunluk usulüne göre doğrudan halk tarafından seçilmesi ilkesi getirilmiştir.¹⁶ Böylece bu Kanun ile Türkiye’de ilk defa belediye başkanları doğrudan halk tarafından seçilmeye başlamıştır. Tekeli (1978:190-191) böyle bir düzenlemenin gerekçesini, eskiden meclis üyeleri tarafından seçilen belediye başkanlarının genel olarak meclislerin hakimiyeti altına girmesi sebebiyle geniş halk kitlelerine yönelik çalışmalar yapamamalarına bir çözüm bulma kaygısı olduğunu belirtmektedir. Yine söz konusu 307 sayılı Yasa, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda yer alan ve il merkezi olmayan yerlerde valinin onayı ve il merkezi olan yerlerde ise İçişleri Bakanının önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile kesinleşeceğine dair hüküm içeren 89. madde bu kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu maddenin kaldırılması yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi adına önemli bir adım olarak görülebilir.

307 sayılı Kanun ile yapılan bir diğer düzenleme ise belediye meclislerinin seçimine ilişkin olup, belediye meclislerinin seçiminde “nisbi temsil usulünün” uygulanması hükme bağlanmıştır. Böylece 1960 sonrasında, TBMM’de benimsenen seçim usulü ile paralellik kurulmuş; belediye meclisleri değişik partilerden üyelerin temsil edildiği heterojen kuruluşlar haline getirilmiştir (Tekeli, 1978: 192). Son olarak, 15 Temmuz 1967 tarihinde yürürlüğe giren 907 sayılı Kanun ile de belediye meclislerinin ve başkanlarının seçiminin dört yılda bir yapılması hususu kararlaştırılmıştır.

1960-1980 döneminde yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi hususunda bazı gelişmeler yaşanmasına karşılık, belediyelerin gelirleri konusunda 1961 Anayasası’nda yapılan düzenlemeye rağmen önemli ilerlemeler olmamıştır. Bu

¹⁶ Bu dönemde üzerinde durulan önemli konulardan biri de 27 Mayıs askeri müdahalesinin ardından belediye meclislerinin feshedilmesi ve belediye başkanlarının görevlerine son verilmesidir. Nitekim bu dönemde Resmi Gazete’de yayınlanan “5/211 sayılı Bakanlar Kurulu kararı” (10 Haziran 1960) ile yeni seçimler yapılınca kadar İstanbul ve İzmir dışındaki il merkezlerinde valilerin ve ilçe merkezlerinde ise kaymakamların belediye başkanlığı yapacakları hükme bağlanmıştı (Derbil’den aktaran Tekeli, 1978: 190).

dönemde çıkarılan çeşitli yasal düzenlemeler ile yerel yönetimler gelir açısından rahatlatılmaya çalışılsa da belediyelerin merkezi yönetime bağımlılığı artarak devam etmiş, belediye gelirlerini artırma çabaları ise sonuçsuz kalmıştır (Görmez, 1997: 133). Ayrıca yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığı imar konusunda da sürmüştür.

Bu dönemde imar mevzuatındaki gelişmeler daha çok, kentlerin metropoliten ölçeğe gelmesinin yarattığı sorunlar karşısında 6785 sayılı İmar Kanunu'nun yetersiz kalmasından kaynaklanmıştır (Tekeli, 1978: 214). Nitekim 1950 yıllarından itibaren yaşanan hızlı nüfus artışı ve sanayileşme, bilhassa Ankara, İstanbul ve İzmir gibi kentlerimizde hızlı bir kentleşmeye yol açmış ve bu kentler metropol boyutlarına ulaşmıştır. Büyük kentlerimizde yaşanan bu değişim ise beraberinde metropollere özgü daha karmaşık sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Büyük kentlere göç eden nüfusun belediye denetiminden uzak olabilmek, ucuz konut ve arsa sahibi olabilmek gibi çeşitli nedenlerle bu kentlerin çevresine yerleşmeyi yeğlemeleri başta gecekondulaşma sorununu beraberinde getirmiştir. 1948 yılında büyük kentlerde 25-30 bin civarında bulunan gecekondu sayısı yıllar içerisinde sürekli artış göstererek, 1960'ta 240 bine, 1970'te 600 bine ve 1980'li yılların ilk yarısında ise 1,5 milyona ulaşmıştır (Keleş, 2012: 509-510). Diğer yandan göçle gelen kitlelerin bu kentlerin çevresine yerleşmesi neticesinde bu yörelerde hızla yeni belediyeler kurulmuş ve kendi yörelerine belediye hizmetleri götürmeye başlamışlardır. Ancak bu belediyelerin güç ve imkanlarını aşan ve metropol düzeyinde bütünsel planlama ve programlama gerektiren konut, ulaşım, kanalizasyon gibi hizmetler, büyük kentlerde yeni problemlerin doğmasına yol açmıştır. Bütün bu gelişmelere ve kent üstü ölçekte yaşanan sorunlara ilişkin üretilen çözüm ise imar planlaması konusundaki yetkilerin büyük oranda yerelden, merkezi yönetime (İmar ve İskân Bakanlığına) geçmesi olmuştur (Tekeli, 1978: 214).

İlk olarak "20.07.1965 gün ve 6/4970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı" ile Ankara, İstanbul ve İzmir kentlerinin nazım imar planlarını hazırlama yetkisi İmar ve İskan Bakanlığınca kurulacak özel bürolara verilmiştir (Tekeli, 1978: 214). Yine benzeri biçimde 1966 yılında yürürlüğe giren 710 sayılı Kanun'la belediyelerin imarla ilgili hususlarda teftiş ve denetlenmesi yetkisi İmar ve İskan Bakanlığına aktarılmış

(İmar ve İskan Bakanlığı, 1973: 34); ayrıca belediyelerin imar ve fen işleri ile ilgili dairelerinde çalıştırılacak yöneticilerin ve diğer teknik personelin tayinlerinin belediyelerin önerisi üzerine İmar ve İskan Bakanlığı'nca yapılacağı hükmü getirilmiştir (RG, 29.01.1966: 12213). İmar planlamasında merkezin yetkilerini oldukça güçlendiren bir diğer düzenleme 6785 sayılı İmar Kanunu'nda değişiklik yapan ve 1972 yılında yürürlüğe giren 1605 sayılı Kanun ile yapılmıştır. İmar Kanunu'nun değişikliğe uğratılmış 26. maddesinin b fıkrası, İmar ve İskan Bakanlığına yerel özerklikle bağdaştırılması güç nitelikte yetkiler tanınmıştır (Keleş, 1982: 91). Söz konusu düzenleme "*İmar ve İskân Bakanlığı lüzumlu gördüğü hallerde, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya Gecekondu Kanununun tatbiki maksadiyle yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan belediye veya köy hudutları içindeki veya dışındaki veya sair yerlerdeki iskân ünitelerinin veya diğer sahaların imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelerin veya diğer idarelerin bu yolda kararlarına lüzum kalmaksızın yapmaya ve yaptırmaya yetkilidir*" şeklindedir (RG, 11.07.1972: 14251). Görüldüğü üzere getirilen bu düzenleme ile İmar ve İskân Bakanlığına birden fazla belediyeyi alakadar eden metropoliten imar planlarını yapma veya yaptıрма yetkisi verilerek, bu konudaki yetkisi genişletilmiş ve yasallaştırılmıştır. Üstelik Kanun hem büyük şehirlerdeki belediyeler hem de diğer belediyeler açısından imar planlarının hazırlanmasında ve kabulünde ilgili belediyelerin bu yolda kararlarına lüzum olmadığını belirterek, bu belediyelerin imar konusundaki görev ve yetkilerini ise neredeyse tamamen ortadan kaldırmıştır (Güler, 1987: 119). Yine Gecekondu Kanunu'nun uygulanması ile ilgili olarak yapılması gereken planlarda Bakanlığa yetki verilmesi, belediye sınırları içerisindeki arsa ve arazi kullanımları üzerinde belediyenin tasarruf hakkını sınırlandırması dolayısıyla yerel demokrasi açısından olumsuz bir durum ortaya çıkarmaktadır (Aydınlı, 2003: 77-78). 1605 sayılı Kanun ile getirilen bir başka değişiklik, belediye meclislerince kabul edilen imar planlarının Bakanlıkta üç ay içerisinde onanması koşulunun kaldırılmasıdır. Böylece Bakanlığa planları bekleterek yerel yönetim üzerinde baskı yaratabilecek

bir alan daha yaratılmıştır (Tekeli, 1978: 215). Gerçekleştirilen bu düzenlemeler neticesinde planlama uygulamadan ayrılmış ve merkezi yönetimin bir görevi haline getirilmiştir (Güler, 1987: 119).

1965'i izleyen yıllarda İstanbul, İzmir ve Ankara kentlerinin nazım imar planlarını hazırlamakla görevli olarak kurulan Metropoliten (Nazım) Planlama bürolarının yanı sıra, metropoliten sorunları (özellikle imar ve planlama sorunlarına) çözmeye yönelik çeşitli örgütsel ve yasal düzenleme girişimleri de yapılmıştır. Bu kapsamda, örgütsel düzeyde atılan ilk adım, 1972 yılında imar bütünlüğünü sağlamak ve büyük kentlerin sorunlarını metropoliten kuruluşlar vasıtasıyla çözüme kavuşturmak için "Bakanlıklararası İmar Koordinasyon Kurulu"nun kurulmasıdır. Kurulun amacı, *"Ankara, İstanbul, İzmir ve illerde Bakanlar Kurulu kararı ile alınacak metropoliten niteliğinde şehirlerin yerleşme, ulaştırma, doğal ve yapısal değerleri koruma ve benzeri temel konularda yapılacak planlama, uygulama ve yatırım karar ve tedbirlerine ilişkin koordinasyonu sağlamak, bu konularda ve metropoliten idareler kurulması için gerekli hazırlık ve mevzuat çalışmalarını yapmak"* şeklinde belirtilmiştir (RG, 09.05.1972: 14182). Örgütsel düzeyde gerçekleştirilen bir diğer düzenleme, 1979 yılında "Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulu"nun kurulmasıdır. Bu kurulun görevi ise *"Bölge ölçeğinde yapımına başlanılan fiziki planlama çalışmalarının uygulanmasında bütünlük sağlanması amacıyla, ele alınan bölgelerde planlama, yatırım, karar ve önlemlere ilişkin eşgüdümü sağlamak"*tır (RG, 03.07.1979:16685). Bu Kurulun, Bakanlıklararası İmar Koordinasyon Kurulundan farkı, daha çok taşrada etkinlik göstermek üzere kurulmuş olmasıdır (Keleş ve Yavuz, 1983: 270). Metropoliten sorunlara örgütsel düzeyde çözüm bulmaya yönelik yapılan bu girişimlerin ortak özelliği, tek amaçlı girişimler (imar ve planlama çalışmalarının yürütülmesi) olmalarıdır. Ancak bu düzenlemeler ile mevcut yapıda herhangi bir değişikliğe gidilmemiş, bu yapı temel alınarak eşgüdüm amaçlı ek kuruluşlar oluşturma yoluna gidilmiştir (Güler, 1987: 124).

Bu dönemde örgütsel düzenleme çalışmalarına ek olarak, metropoliten yönetim oluşturmak üzere hazırlanan birtakım yasalaştırma girişimleri de olmuştur. Bunlar; "Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı (1972)", "İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı (1975)", "Metropoliten Alanlar Hizmet

Birliği Yasa Önerisi (1976)” ve “Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısıdır (1978)”. Bu çalışmaların ortak özelliği ise hizmet birlikleri modeline dayanmasıdır (Güler, 1987: 124). Daha çok, bazı işlevleri yerine getirmek amacıyla kurulan bu birlikler, büyükşehir yönetimlerine benzememektedir. Çünkü büyük şehirlerde kurulan özel yönetim modelleri genellikle metropol alandaki bütün yerel kamu hizmetlerinin görülmesi sorumluluğunu üstlenmektedir (Keleş, 2016: 323). Bununla birlikte bu birliklerin de metropoliten alanlara yönelik çözümlerden olduğu unutulmamalıdır. Büyükşehir Belediyesi bu çözümlerden sadece biridir. Fakat söz konusu dönemde, 1961 Anayasası yerel yönetimleri; il, belediye ve köy şeklinde belirleyip, bunlar dışında yerel yönetim birimi oluşturulmasına elverişli olmadığından (Güler, 1987: 124) metropol yönetim oluşturmaya ilişkin önerilen yöntemler de bu şekilde (birlik kurma) olmuştur.

Tek amaçlı birlikler kurarak örgütlenme çabalarının dışında, özel amaçlı (*ad hoc*) metropoliten örgütler oluşturmak için de tasarılar hazırlanmıştır. Bu hususta iki somut girişim İmar ve İskan Bakanlığınca yapılmıştır (Eke, 1981: 174). İncelenen dönemde ilk girişim, 1975 yılında hazırlanan “İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Örgüt ve Görevleri Hakkında Kanunun Tasarısı”dır. Kısaca İBSKİ olarak bilinen Tasarı, meclise gönderilememiştir. Bunun üzerine, Bakanlığın bir diğer girişimi 1976 yılında “Büyük İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı’nı” hazırlamak olmuştur. Bu tasarı ise meclise gönderilmekle birlikte, yasalaşma olanağına kavuşamamıştır (Eke, 1981: 174). İstanbul ve İzmir gibi yerlerde özel yönetim biçimleri oluşturma gereği, Kalkınma Planlarında ve yeniden düzenleme çalışmaları belgelerinde de sık sık yer almıştır (Keleş, 2016: 323).

Büyük kentlerin sorunlarını çözmeye yönelik yukarıda sözü edilen ve daha çok merkezi yönetimin girişimlerine dayanan örgütsel ve yasal düzenleme çalışmalarının yanı sıra, bu dönemde belediyelerin de benzer girişimlerine rastlamaktayız. Belediyelerin karşı karşıya kaldıkları sorunlara toplu çözüm arama, kıt olan kaynakları en ekonomik şekilde kullanma ve yenilikçi arayışlara yönelme eğilimi, bilhassa 1970’lerde CHP’li belediyelerde ortaya çıkan “yeni belediyecilik” (demokratik belediyecilik ya da toplumsal belediyecilik) anlayışı ile

ön plana çıkmış ve bu anlayışın temel ilkelerinden biri haline dönüşmüştür (Altaban, 1990: 322). Bu kapsamda, öncelikle bölgesel ölçekte veya belirli bir havzadaki çeşitli belediyeler birlikler şeklinde örgütlenmeye başlamışlardır. Örneğin, Türkiye’de anakent yönetiminin ilk örneği olarak da bilinen ve 1971 yılında Zonguldak, Kozlu, Kilimli ve Çatalağzı belediyelerinin ortak girişimi ile kurulan “Zonguldak Metropolitan Belediyeler Birliği” bu konuda öncülük eden birlikler arasındadır (Tüylüoğlu ve Karakaş, 2006: 29). Yine çevrenin korunması amacını taşıyan bölgesel bir birlik olarak 1973 yılında kurulan Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliğini, belediyelerin birlik kurarak ortak hareket etme kararına örnek olarak gösterilebilir (Altaban, 1990: 322).

Öte yandan yeni belediyecilik anlayışı çerçevesinde belediyelerin karşılaştıkları sorunlara yönelik çözüm arayışları yalnızca birlikler kurarak örgütlenme ile sınırlı kalmamış, özellikle büyük kentlerde yönetim sorumluluğunu üstlenen kadrolar, sorunların üstesinden gelebilmek için farklı girişimlere ve yeni arayışlara yönelmişlerdir. Ancak söz konusu girişimlere yer vermeden önce gerek konumuz açısından gerek yerel yönetimlerin demokratik gelişmemizdeki yeri bakımından önem arz eden (Keleş, 1988: 294) “yeni belediyecilik” anlayışı üzerinde kısa da olsa durmakta yarar vardır.

Yeni belediyecilik, 1973 yılı ile ağırlıklı olarak ilk kez gündeme gelen (Yıldırım, 1990: 26-27) ve “demokratik belediyecilik” ya da “toplumcu belediyecilik” olarak da adlandırılan bir akımdır. Bu akımın doğmasında, toplumun siyasal ve sosyal olarak farklılaşması ve hızlı kentleşmenin yarattığı sorunların ciddi boyutlara ulaşmasının yanı sıra 1973 yerel seçimlerinde ilk kez büyük kentlerin çoğunun belediye başkanlarının sosyal demokrat muhalefet partisi (CHP) adaylarıncı kazanılması ve merkezi yönetimle büyük kent belediyelerinin aynı partinin kontrolünde olması olgusunu sona erdirilmesidir (Tekeli, 1992: 10-11). Nitekim, 1970’li yıllara kadar genel bir eğilim olarak gerek merkezi yönetim gerek yerel yönetim (özellikle büyük kentlerin belediye başkanları) genellikle aynı partiden olmuşlardır. Bu durum neticesinde belediyeleri merkezi yönetimin bir tamamlayıcısı olarak görme eğilimi de devam etmiştir. Bu nedenle belediyelerin kentlerin yaşamında aktif rol almaları ve kentsel dinamiklerin yeterince ağırlıkla harekete geçirilmesi gecikmiştir (Göymen, 1983: 2842). Oysa 1973 seçimlerini

büyük kentlerde muhalefetin (CHP) kazanması, yerel yönetim-merkezi yönetim arasındaki bu ilişkinin boyutlarının değişmesine ve iki yönetim kademesi arasındaki çelişkinin en çarpıcı yönleriyle ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bütün bu gelişmeler beraberinde mali ve yönetsel açıdan merkeze bağlı olan yerel yönetimlerin (özellikle büyük kent yönetimlerinin) üstünde merkezin baskısının giderek artması ile sonuçlanmıştır (Tekeli, 1992: 86). Belediyelerin bu duruma tepkileri ise bir yandan hizmet sunamama nedeni olarak merkezi yönetimin tutumunu halka şikayet etmek olurken, diğer yandan da etkinliklerini ve verimliliklerini artıracak yeni önlemler almaya çalışmak olmuştur (Tekeli, 1992: 12; Göymen, 1983: 2843). Bu gelişmeler doğrultusunda 1973 yerel seçimleri sonrası oluşmaya başlayan yeni belediyecilik anlayışının ilkeleri 1977 yılında CHP tarafından bir program haline getirilmiştir. Yeni belediyecilik kavramının dayandığı ilkeleri kimin ortaya koyduğu açık olmamakla beraber, bunların halktan ve belediyecilerden değil, Ankara Belediyesi başkanlık uzmanlarınca geliştirildiği ve sosyal demokrat belediyelere bir kılavuz olarak sunulduğu belirtilmektedir. Özetle, “demokratik ve katılımcı”, “kaynak yaratıcı ve üretici”, “sosyal adaletçi”, “tekelci rantların oluşmasına meydan vermeyen”, “yerel yönetim değil, yerel hükümet olması gereken” ve “birlikçi ve bütünlükçü” olarak sıralayabileceğimiz bu ilkeler, dönemin sosyal demokrat belediyelerince çekici bulunarak benimsenmiş ve parti programlarının bir parçası haline gelmiştir (Keleş, 2016: 482-484; Keleş, 1988: 294). Bu ilkelerden hareketle belediyeler bazı girişimlerde bulunmuş ve yeni örgütlenmelere gitmişlerdir. Daha önce sorunlarına çözüm bulmak amacıyla birlikler kurarak örgütlenme olarak ifade ettiğimiz girişimlere ek olarak, vakıf kurma, kooperatifleşme, belediye-halk ortaklığına dayalı şirketlerin kurulması, mahalle kurullarının oluşturulması, sivil toplum kurumları, sendikalar, meslek odaları ve diğer demokratik kuruluşlarla belirli alanlarda ortak girişimlerin yürütülmesi (Köse, 1977: 58-59) gibi hem yerel demokrasinin gelişimine katkı sağlayabilecek, hem de belediyelerin kentlerin yönetiminde etkinliğini artıracak çeşitli girişimler olmuştur. Ancak bütün bu çabalara rağmen, bu dönemde de toplumda yerleşik merkezîyetçi ve bürokratik tavrın ağırlığı hissedilmiş, yeni demokratikleşme tavrı görülmemiştir (Görmez, 1997: 136).

Öte yandan yine bu dönemde belediyecilik açısından bir diğer önemli gelişme Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kurulmasıdır. 1978 Ocak ayında kurulan Bakanlığın amacı “yerel yönetimleri mali ve yönetsel açıdan güçlendirerek, bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak” olarak ifade edilmiştir. Bununla birlikte yerel yönetimleri daha özerk bir yapıya kavuşturma amacıyla olan Bakanlık, süreç içerisinde onları denetleyen bir birim haline gelerek, merkeziyetçi bir rol üstlenmiştir (Keleş, 2016: 475-479).

Kısacası, 1960-1980 arası dönemde de önceki dönemlerde olduğu gibi merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki ağırlığı devam etmiştir. Bununla beraber, toplumsal yapıda ve kentlerde büyük çaplı değişimler meydana gelmiş, özellikle büyük kentlerin sorunları ciddi boyutlara ulaşmıştır. Bu sorunlara yönelik üretilen çözümler ise daha çok kısa süreli ve dar amaçlı olmuş, arayışlar özellikle belediye birlikleri ve özel amaçlı örgütsel kuruluşlar üzerine yoğunlaşmıştır. Ne var ki birlik modeline yönelik girişimlerden hiçbirisi sonuçlanamamış, büyük kentlerin ihtiyaçlarına cevap verecek bir büyük kent yönetimi oluşturulamamıştır (Tuzcuoğlu, 2003: 188).

2.2. 1980 SONRASI DÖNEM: TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR YAPILANMA SÜRECİ VE YEREL DEMOKRASİ

“12 Eylül 1980 askeri müdahalesiyle” birlikte Türkiye’de demokrasi süreci yeniden kesintiye uğramış ve bu durum 6 Kasım 1983 tarihine kadar devam etmiştir. Türk siyaset ve yönetim tarihinde ara bir dönem olarak adlandırılan bu dönemde, ülke Milli Güvenlik Konseyinin yönetiminde kalmıştır. Bu süreçte, olağanüstü koşulların gerektirdiği bazı düzenlemelerin yanı sıra, belediyecilik açısından da çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemeler söz konusu olmuştur. Başta, “29 Eylül 1980 tarih ve 1580 sayılı Kanun’a ek 2303 sayılı Kanun” ile 12 Eylül 1980 tarihinden geçerli olmak üzere, belediye başkanları görevden alınmış ve mevcut belediye meclisleri feshedilmiştir. Kanun’un Geçici 2. maddesinde, “*Yeni belediye meclisleri üyeleri seçilinceye kadar yasaların Belediye meclislerine verdiği görevler Belediye Kanununun 88 inci maddesinde belirtilen daire başamirlerinden oluşan belediye encümenleri tarafından yürütülür*” hükmü yer almış ve Kanun’un Geçici 3. maddesinde de “*Görevden alınan belediye başkanları yerine fiilen*

görevli veya emekli kamu görevlileri veya serbest meslek sahipleri veya görevden alınmış bulunan belediye başkanları arasından Sıkıyönetim Komutanlarının istemlerine uygun olarak il merkezlerinde İçişleri Bakanlığınca, il merkezi olmayan yerlerde valilerce atama yapılır ve gerektiğinde aynı usullerle değiştirilebilir” hükmü getirilmiştir (RG, 29.09.1980: 17120).

Aynı Kanun’da belediye birlikleri ise Geçici 5. madde ile “Belediye Kanunu’nun 133 ve müteakip maddelerine göre kurulmuş olan belediye birliklerini; sıkıyönetim bölgelerinde Sıkıyönetim Komutanları, sıkıyönetim bölgeleri dışında faaliyetleri bir il sınırları içinde kalan birlikleri için il valileri ve faaliyetleri birden çok ili kapsayan birlikler için İçişleri Bakanlığı, gerektiğinde feshe, faaliyetlerini durdurmaya veya seçilmiş üyelerden teşekkül organları yerine bu organların görevini yapmak üzere, kamu görevlilerinden başkan atamaya ve kurullar teşkiline yetkilidirler” şeklinde düzenlenmiştir (RG, 29.09.1980: 17120).

Yine bu dönemde 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu’na, 2301 sayılı Kanun ile eklenen bir madde ile, “Sıkıyönetim komutanlarının; bölgelerinde genel güvenlik, asayiş veya kamu düzeni açısından çalışmaları sakıncalı görülen veya hizmetleri yararlı olmayan kamu personelinin statülerine göre atanması veya işine son verilmesi, yerel yönetimde çalışanların görevden uzaklaştırılması veya işlerine son verilmesi hakkındaki istemleri ilgili kurum ve organlarca derhal yerine getirileceği” kararlaştırılmıştır (RG, 21.09.1980: 17112).

Milli Güvenlik Konseyinin yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeleri arasında en önemlisi ise, yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılmasına yönelik gerçekleştirilen yasal düzenlemelerdir. Söz konusu düzenlemelerden ilki, 05.02.1981 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan “2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun’dur”. Bu Kanun’la, “genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere %5, il özel idarelerine %1 oranında pay verilecektir” (RG, 05.02.1981: 17242). İkinci düzenleme ise 26.05.1981 tarihinde kabul edilen “2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu”dur. Bu Kanun ile önceki Belediye Gelirleri Kanunu’ndaki sayıları çok, fakat verimli olmayan vergilerin sayısı geniş ölçüde azaltılmış, vergilerin verimliliğinin artırılmasına önem verilmiştir. Kanun, önceki Kanun’da olmayan

bazı önemli vergileri (meslek vergisi) de getirmiştir. Ayrıca 2464 sayılı Kanun ilk kez, belediyelerin nüfuslarına ve toplumsal-ekonomik gelişme düzeylerine göre gruplara ayrılmalarına olanak vermiştir (Keleş, 2016: 375). Bu düzenlemeler neticesinde belediyelere 1981 öncesi döneme göre oldukça geniş sayılabilecek mali olanaklar sağlanmıştır.

Bu dönemde askeri yönetimin büyük kentlerin yönetimine ilişkin yaptığı düzenlemeler, 11 Aralık 1980 tarihli ve 17187 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan 34 numaralı Milli Güvenlik Konseyi kararı ile başlamış; büyük kentlerin çevresindeki belediyelerin ana belediyelere bağlanması kararlaştırılmıştır (Güler, 1987: 129). Yerel hizmetlerin daha etkin bir biçimde yürütülmesi gerekçesi ile çıkarıldığı belirtilen bu kararda şu ifadeler yer verilmiştir:

“1. Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak, büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde götürülememesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır.

2. Büyük kentlerin, çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin Sıkıyönetim Komutanlıklarının koordinesinde ve onların emrecekleri şekilde ana belediyelere bağlanması bir plan dahilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır.”

Karar incelendiğinde, söz konusu bağlama işlemlerinde uygulama alanı ülkedeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçler neticesinde büyüyen kentler olarak belirtilmekte ve bağlantısı gerçekleştirilecek birimler de bu kentlerin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler olarak belirtilmektedir. Buna karşılık uygulamada Sıkıyönetim Komutanlarının Kararı ayrı ayrı yorumlamalarına dayalı olarak, farklı yerlerde farklı işlemler söz konusu olmuştur. Nitekim, söz konusu Karar sadece büyük kentlerden bahsetmesine karşılık, büyüklü küçüklü birçok il uygulama kapsamına dahil edilmiş; bununla birlikte buralarda sadece çevre belediyelerin değil, aynı zamanda köylerin de birçoğunun tüzel kişiliği kaldırılmış ya da birleştirilmiştir (Keleş, 2016: 257-258). Böylece bu kararın yürürlüğe girdiği tarihten, 2561 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihe kadar geçen yaklaşık bir yıllık süre zarfında Sıkıyönetim Komutanlıklarınca yayınlanan bildirimler ile 26 ilde

147 belediye ile 126 köyün tüzel kişiliği kaldırılmış, bunlar 52 il ile ilçe merkezi belediyeye, mahalle veya belediye şubesi olarak bağlanmışlardır. Daha sonra farklı zamanlarda çıkarılan çeşitli düzenlemeler ile bunlardan bazılarının tüzel kişiliği yeniden verilmiştir (Güler, 1987: 131).

Bu kararın uygulanmasında ortaya çıkan çeşitli aksaklıklar neticesinde Milli Güvenlik Konseyi 08.12.1981 tarihli ve “2561 sayılı Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun”u çıkarmıştır (Keleş, 2016: 258). Bu Kanun ile “son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediye nüfusu 300.000’i aşan büyük şehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köylerin yakınında buldukları büyük şehirlere bağlanması” kararlaştırılmıştır. Belediyelerin ve köylerin ana belediyelere bağlanmasında da bu birimlerin ana belediyelere mesafeleri, ana belediyenin olanakları, hizmetin götürülme ve birleştirme olanaklarının göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmiştir (RG, 08.12.1981: 17538). Bu yeniden düzenleme, son genel nüfus sayımı sonuçlarında belediye nüfusunun 300.000’i aşması kriterini getirdiğinden, sadece 8 kenti (Ankara, İstanbul, İzmir, Bursa, Adana, Gaziantep, Konya ve Eskişehir) kapsamıştır. Bununla birlikte, Yasa’da, 34 sayılı Karar uyarınca Sıkıyönetim Komutanlıklarınca bu Kanun’un yayımı tarihinden önce alınmış olan bağlama kararları da geçerli saymış, ancak bu kararların yeni Kanun hükümlerine göre yeniden gözden geçirilmeleri gerektiği hükme bağlanmıştır (RG, 08.12.1981: 17538).

Belediyelerin ve köylerin anakent belediyesine bağlanması işlemlerinde, tüzel kişiliği ortadan kaldırılacak olan belediyelerin, ya “belediye şubesi” ya da “mahalle” olarak bağlanmaları ilkesi benimsenmiştir. Köylerin ise ilke olarak “mahalle” olarak ana belediyeye bağlanması kabul edilmekle birlikte, nüfusları, yerleşme biçimleri ve uzaklıkları dikkate alınarak, birden çok sayıda köyün ana belediyeye, “belediye şubesi” olarak da katılabilmelerine imkan tanınmıştır (Keleş, 1985: 76). Ancak 2561 sayılı Kanun, büyük kentlerin yönetiminden beklenen işlevlerin yerine getirilemediği, tüzel kişiliği kaldırılan birimlerin ana belediyelere bağlanmasında izlenen yöntemlerin demokrasiyle bağdaşmadığı ve hizmetlerin etkin bir biçimde yürütülmesinde önemli bir gelişme sağlanamadığı gibi hususlarda eleştirilmiştir (Geray vd., 1995: 4).

Askeri yönetimin bu dönemde büyük kentlerin yönetimine ilişkin gerçekleştirdiği bir diğer düzenleme girişimi, federal nitelikteki büyük kent yönetimi oluşturulmasını öngören “Anakent Belediyeleri Hakkında Yasa Gücünde Kararname Tasarısı”nın hazırlanmasıdır. Söz konusu Tasarı, 1980-1983 yılları arasında sürdürülen “Türk Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmaları” kapsamında hazırlanmış, ancak uygulamaya geçirilememiştir. Tasarıda büyük kent olma ölçütü, son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediye sınırları içerisindeki nüfusu 500.000’den çok olan yerler olarak tanımlanmıştır. Bunun dışında anakente bağlanacak yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin korunması belirtilmiş; buna karşın anakent belediyesinin yapısı ve organları ile ilgili olarak herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir (Güler, 1987: 136).

Yine bu dönemde İstanbul kentinde hizmetlerin yürütülebilmesi için farklı yönetim arayışlarının olduğu ve bu doğrultuda özel amaçlı metropoliten örgüt kurma niteliğinde iki ayrı düzenlemenin yapıldığı görülmektedir. Bu düzenlemelerden ilki hazırlığı 1973’lere uzanan ve İSKİ olarak anılan “İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü”nün kurulmasıdır. İSKİ ile ilgili temel kanun 1981 tarih ve 2560 sayılı Kanun’dur. Ancak 1984 yılında İSKİ, 3009 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenmiştir. 3009 sayılı Kanun öncesinde İstanbul Belediyesinden ayrı ve merkezi yönetimin doğal bir uzantısı görünümü taşıyan bu kuruluş, Kasım 1983’te kurulan Özal hükümetinin demokratikleştirme çabalarının sonucunda, 3009 sayılı Kanun ile İstanbul Belediyesine bağlanmıştır (Keleş, 1985: 77; Tuzcuoğlu, 2003: 194). İSKİ, özerk bütçeye sahip ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluş olarak oluşturulmuş; hizmet alanı ise İstanbul Belediyesi’nin sınırları olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte kuruluşun hizmet alanının İçişleri Bakanlığı ile İmar ve İskân Bakanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulunun kararı ile başka belediye ve köylerin de su ve kanalizasyon hizmetlerinin görülmesine yönelik olarak genişletilebileceği 2560 sayılı Kanun’da belirtilmiştir (Tuzcuoğlu, 2003: 195). 1986’da çıkarılan “3305 sayılı Kanun’la” da İSKİ uygulamasının diğer tüm büyükşehirlerde uygulanabileceği kararlaştırılmıştır.

İSKİ dışında, İstanbul kentinde oluşturulan bir diğer özel amaçlı kuruluş, Kasım 1983’ yılında 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu ile düzenlenen ve kademeli bir örgüt yapısına sahip olan “Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu, Boğaziçi İmar

İdare Heyeti ve Boğaziçi İmar Müdürlüğü"dür. 2960 sayılı Kanun'un amacı "*İstanbul Boğaziçi alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemektir*" şeklinde belirtilmiştir (RG, 22.11.1983: 18229). 2960 sayılı Kanun İstanbul Boğaziçi alanının imar uygulamalarının yapılması ve denetlenmesi için kademeli bir örgüt yapısı öngörmüştür. Bu esas çerçevesinde, "Boğaziçi Yüksek İmar Koordinasyon Kurulu" karar organı olarak oluşturulmuş; Boğaziçi imar planlarının yapılmasını kararlaştırmak, planları onaylamak ve Bakanlar Kurulu'nun onayına sunmakla görevlendirilmiştir. Kademeli örgütlenmede "Boğaziçi İmar İdare Heyeti" ise yerel düzeyde koordinasyon ve uygulamaların yönlendirilmesinden sorumlu olan bir birim olarak kurulmuştur. Örgütlenmedeki son basamakta yer alan "Boğaziçi İmar Müdürlüğü" ise; İstanbul Belediyesine bağlı ve kamu tüzel kişiliğine haiz bir kurum olup, görevi de Boğaziçi alanının planlama, uygulama, ruhsat vb. işlemlerini yürütme ve denetleme görevlerini yerine getirmekle yükümlü bir birim olarak kurulmuştur (Tuzcuoğlu, 2003: 196-197). Boğaziçi İmar Müdürlüğü 3030 sayılı Kanun çıkıncaya kadar, İstanbul Belediyesine, bu Kanun sonrasında ise İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak hizmet vermiştir.

Dönemin en önemli yasal düzenlemesi, 1982 Anayasası'dır. 1961 Anayasası'nda olduğu gibi, yerel yönetimler 1982 Anayasası'nda da geniş bir düzenlemeye konu edilmiş ve yerel yönetimler konusunda birtakım yeni hükümler getirmiştir. 1982 Anayasası (md. 127) ile yapılan değişikliklerden birisi yerel yönetimlerin tanımına ilişkindir. 1961 Anayasası'nda yerel yönetimlerin tanımında "*genel karar organları halk tarafından seçilen*" ifadesi yer alırken, 1982 Anayasası'nda bu tanım "*karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilen*" şeklinde düzenlenmiştir. Yine 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı şekilde, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yönetsel vesayet yetkisini açık bir biçimde hüküm altına almıştır. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin üzerindeki yönetsel vesayet yetkisiyle ilgili bir diğer düzenleme ise yerel yönetimlerin seçilmiş olan organlarının, bu sıfatı kazanmaları ve kaybetmeleri hususundaki denetimin sadece yargı yoluyla yapılacağı konusunda getirilen istisnadır. Buna

göre, “görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organlarını veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir” (md. 127).

1982 Anayasası'nın 127. maddesi yine 1961 Anayasası'ndan farklı şekilde, “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmünü getirmiştir. Bu hüküm kuşkusuz, büyük kentlerin nasıl yönetilmesi gerektiği konusunda uzun yıllardır devam eden arayışlara ve büyük kentlerde farklı bir örgütsel yapının oluşturulması hususunda duyulan gereksinime bir cevap niteliğindedir. Bilindiği üzere, 1961 Anayasası yerel yönetimleri il, belediye ve köy olarak belirleyip, bunların dışında başka bir yerel yönetim birimi oluşturulmasına imkan tanımamaktaydı. 1982 Anayasası ile böylece bu engel aşılmış ve büyük kentlerin diğer kentlerden farklı bir sistemle yönetilebilmesine olanak sağlanmıştır.

Nitekim, bu dönem merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki egemenliğinin devam etmesine karşın, genelde yerel yönetimlerin özel de ise büyük kentlerin yönetim sorunlarının giderilmesi için önemli adımların atıldığı bir dönem olmuştur. Bunun en açık göstergesi, yerel yönetimlerin mali durumlarının düzeltilmesine yönelik yapılan yasal düzenlemeler, 2561 sayılı Kanun ve 1982 Anayasası'nın büyük kentler için özel yönetim biçimi getirilebileceği hükmüdür. Neticede bütün bu gelişmeler ve yine bu dönemde yürürlüğe giren “2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun” ile ülkemizde büyük kent yönetiminin hukuki statüsünün düzenlenmesine ilişkin temel hukuki alt yapı oluşturulmuştur. 2972 sayılı Kanun'un Geçici 5. maddesinde büyük kent yönetiminin hukuki statüsünün bu Kanun'un yürürlüğe girmesini müteakip ilk seçimin oy verme günü öncesinde, yani 25 Mart 1984 gününden önce, 2680 sayılı Yetki Kanunu'nda belirtilen esaslara ve usullere uygun şekilde çıkarılacak KHK ile düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu nedenle 2972 sayılı Kanun'da büyük kent yönetimlerinin nasıl olacağına ilişkin ayrıntılı hükümlere yer verilmemiş; buna karşın büyükşehirlerdeki seçim çevreleriyle ilgili bazı ilkeler saptanmıştır. Buna göre, belediye sınırları içerisinde birden çok ilçe bulunan büyükşehirlerde, büyükşehir belediye başkanının seçimi için, o şehrin belediye sınırlarının bir seçim çevresi olduğu, bu sınırlar içerisinde kalan ilçelerin de birer

belediye başkanı ve belediye meclisinin bulunacağı ve her ilçenin de belediye meclis üyeleri seçimlerinde bir çevresi sayılacağı belirtilmiştir. Ayrıca Kanun'da seçilecek üye sayılarının hangi usullere göre saptanacağı ve büyükşehir belediye meclis üyelerinin nasıl tespit edileceği gibi hususlara da yer verilmiştir.

2972 sayılı Kanun'un akabinde, 2680 sayılı Kanun'a istinaden çıkarılan ve 23 Mart 1984 tarihinde yürürlüğe giren "195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile büyükşehir belediyesi yönetiminin esasları düzenlenmiştir. 195 sayılı KHK'da, büyükşehir "*belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler*" olarak tanımlanmış ve buralarda büyükşehrin adıyla bir büyükşehir belediyesi kurulacağı hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm doğrultusunda İstanbul, Ankara ve İzmir'de il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Ancak uygulamada görülen birtakım aksaklıklar ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında yaşanan problemler konunun bir kanunla düzenlenmesi ihtiyacını doğurmuş ve bu amaçla aynı yıl "3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. Daha sonra da bu Kanun'un uygulama yönetmeliği yürürlüğe girmiştir (Akyılmaz, 1988: 135). Böylece yasal olarak ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesinden müteşekkil iki kademeli büyükşehir belediyesi yönetimi modeline geçilmiş ve büyük kentler Türk yönetim ve hukuk sisteminde diğer kentlerden farklı olarak değerlendirilmeye başlanmıştır (Tekel, 2002: 44).

3030 sayılı Kanun'la birlikte ülkemizde uzun yıllar tartışma konusu yapılan büyükşehirlerin nasıl yönetilmesi gerektiğine dair arayışlar somut bir çözüme kavuşmuştur. Bu Kanun'la ilk olarak Ankara, İstanbul ve İzmir'in büyükşehir statüsü kazanmasından 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar geçen süre zarfında toplamda 16 ilimiz büyükşehir statüsü kazanmıştır. Son olarak Mart 2014 Yerel Yönetim Seçimleri ile birlikte uygulamaya geçen "6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile 13 ve 6447 sayılı Kanun'la da 1 ilin eklenmesiyle

ülkemizdeki büyükşehir sayısı 30'a ulaşmıştır. ¹⁷ Aşağıda verilen Tablo 1'de 3030 sayılı Kanun ile başlayan ve sonraki dönemlerde çeşitli yasal düzenlemeler çerçevesinde kurulan büyükşehir belediyelerinin kuruluş yıllarına ilişkin bilgiler ve yasal dayanaklarına yer verilmiştir.

Tablo 1 Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Yılları ve Yasal Dayanakları

| Büyükşehir Belediyeleri | Kuruluş Tarihleri ve Yasal Dayanağı | İl Toplam Nüfusu (2019 ADNKS) |
|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| İstanbul | 1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun | 15 519 267 |
| Ankara | 1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun | 5 639 076 |
| İzmir | 1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun | 4 367 251 |
| Adana | 1986 tarih ve 3306 sayılı Kanun | 2 237 940 |
| Bursa | 1987 tarih ve 3391 sayılı Kanun | 3 056 120 |
| Gaziantep | 1987 tarih ve 3398 sayılı Kanun | 2 069 364 |
| Konya | 1987 tarih ve 3399 sayılı Kanun | 2 232 374 |
| Kayseri | 1988 tarih ve 3508 sayılı Kanun | 1 407 409 |
| Antalya | 1993 tarih ve 504 sayılı KHK | 2 511 700 |
| Diyarbakır | 1993 tarih ve 504 sayılı KHK | 1 756 353 |
| Erzurum | 1993 tarih ve 504 sayılı KHK | 762 062 |
| Eskişehir | 1993 tarih ve 504 sayılı KHK | 887 475 |
| Kocaeli | 1993 tarih ve 504 sayılı KHK | 1 953 035 |
| Mersin | 1993 tarih ve 504 sayılı KHK | 1 840 425 |
| Samsun | 1993 tarih ve 504 Sayılı KHK | 1 348 542 |
| Sakarya | 1999 tarih ve 593 Sayılı KHK | 1 029 650 |
| Balıkesir | 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun | 1 228 620 |
| Aydın | 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun | 1 110 972 |
| Denizli | 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun | 1 037 208 |
| Hatay | 2012 tarih ve 6360 Sayılı Kanun | 1 628 894 |
| Malatya | 2012 tarih ve 6360 Sayılı Kanun | 800 165 |
| Manisa | 2012 tarih ve 6360 Sayılı Kanun | 1 440 611 |
| Kahramanmaraş | 2012 tarih ve 6360 Sayılı Kanun | 1 154 102 |
| Mardin | 2012 tarih ve 6360 Sayılı Kanun | 838 778 |
| Muğla | 2012 tarih ve 6360 Sayılı Kanun | 983 142 |
| Tekirdağ | 2012 tarih ve 6360 Sayılı Kanun | 1 055 412 |
| Trabzon | 2012 tarih ve 6360 Sayılı Kanun | 808 974 |
| Şanlıurfa | 2012 tarih ve 6360 Sayılı Kanun | 2 073 614 |
| Van | 2012 tarih ve 6360 Sayılı Kanun | 1 136 757 |
| Ordu | 2013 tarih ve 6447 Sayılı Kanun | 754 198 |

Tablo 1'den görüleceği üzere TÜİK 2019 yılı verilerine göre Türkiye'de 83.154.997 olan toplam nüfusun 64.669.490 kişisi büyükşehir belediye sınırları kapsamında yaşamaktadır. Orantısız olarak baktığımızda bu rakam nüfusun yaklaşık %78'ine tekabül etmektedir. Dolayısıyla bugün gelinen noktada bu denli

¹⁷ 6360 sayılı Kanun'un ilk halinde Kanunun başlığı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" olarak düzenlenmişti. Ancak hemen akabinde "14.03.2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanunun" 1. maddesiyle, Kanunun başlığında yer verilen "On Üç" ibaresi" On Dört" olarak, "Yirmi Altı" ibaresi ise "Yirmi Yedi" olarak değiştirilmiştir. Böylece "6447 sayılı Kanun" ile yapılan değişiklikle beraber Ordu ili de büyükşehir belediye statüsüne kavuşmuştur.

kalabalık bir nüfusu kapsayan büyükşehir belediyelerinin, demokratik bir yerel yönetim anlayışının ülkemizde yerleştirilmesi ve geliştirilmesi açısından ne derece önem arz ettiği ortadadır. Bu nedenle Türkiye’de 3030 sayılı Kanun ile başlayan büyükşehir belediye sisteminin demokratik açıdan ayrıntılı değerlendirmesine geçilmeden önce ülkemizde büyükşehir belediye yönetimini ortaya çıkaran sebepler üzerinde biraz daha durmakta fayda vardır.

Türkiye’de de büyük kentlerde ayrı bir yönetim modeline gereksinim duyulmasının başlıca nedeni, kentleşme süreci ve bu süreçte ortaya çıkan gelişmeler ile ilgilidir. Kentlerin büyükşehir haline gelmesiyle, toplumsal, demografik ve ekonomik yapıda meydana gelen değişimler, bu yerleşim yerlerinde artan ve çeşitlenen ihtiyaçların karşılanması yanı sıra, karşılaşılan kentsel sorunların çözümüne ilişkin olarak da etkin ve etkili yeni tekniklerin ve yönetsel yapıların geliştirilmesini gerekli kılmıştır (Gül vd., 2014: 170).

Türkiye’de özellikle 1950 sonrasında hızlanan kentleşme, 1960’lı yılların sonunda metropolitenleşmeye dönüşmüştür (Geray vd., 1995: 19). Hızlı kentleşme sonucunda başta Ankara, İstanbul ve İzmir illeri olmak üzere büyük yerleşim merkezlerinin giderek daha fazla büyümesi, belediye sınırları dışına çıkan düzensiz ve plansız gelişmelere neden olmuştur (Keleş, 2016: 326). Büyük kentlerdeki bu plansız ve sağlıksız fiziki gelişme, aynı zamanda bu kentlerin ekonomileri, sosyal yapıları ve yerleşme şekillerinde de önemli değişikliklere neden olmuştur. Kontrolsüz, sağlıksız ve plansız imar; konut, ulaşım, çevre sorunlarını daha da artırmış ve altyapının yetersizliğini açık bir biçimde ortaya çıkarmıştır. Öte yandan büyük kent merkezlerinde giderek artan nüfusun hizmet talebi merkez belediyelerinin hizmet güçlerini aşmış ve büyük kentlerin değişik kesimlerinde hizmetin düzeyi ve yeterliliği arasında önemli farklar ve dengesizlikler meydana getirmiştir. Bununla birlikte merkez belediye çevresinde kurulan irili ufaklı çok sayıdaki yerel yönetim, planlama ve koordinasyonun sağlanamaması nedeniyle ölçek ekonomisine olumsuz etkilerde bulunmuştur (Güler, 1987: 117). Bütün bu sorunlara, büyük kent yönetimlerinin yetersizlikleri ve önceki dönemlerden kalma yasal düzenlemelerin sorunlar karşısındaki etkisizliği de eklenince, büyük kentlerde yeni bir yönetsel yapılanmanın gereği ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, değişik çevreler tarafından çeşitli çözüm önerileri

geliştirilmiş, kimi öneriler ise tasarımlara kadar yansımış, ancak yasalaşmamıştır (Eke, 1982: 169). Özgür (2008: 42-43) bu duruma ilişkin olarak; 1961 Anayasası'nda bütün yerel yönetimler için o zamana kadar geçerli olan sistemin kabul edilmesi; koalisyon hükümetleri ile sıklıkla hükümet değişikliklerinin olması; ülkedeki asayiş sorunlarının öncelik kazanması; İstanbul, Ankara ve İzmir'de kurulan imar planlama bürolarından alınan kimisi olumlu sonuçlar gibi birçok faktörün yeni bir düzenlemenin yasalaşmasını engellemiş olabileceğini ifade etmektedir. Nitekim, büyük kentleri diğer yerel yönetim birimlerinden ayrı bir yönetsel yapıya kavuşturma gereği benimsenmiş olmasına karşın, bu konuda somut bir çözüm önerisi ancak 1984 yılında ülkenin en büyük üç kentinde büyükşehir belediye sistemine geçilmesiyle kesinlik kazanabilmiştir.

Keleş (1994: 265), Türkiye'de büyükşehir belediyesi modeline geçilmesinin temel nedenini, "dağınıklığı ve başına buyrukluğu giderme" olarak ifade etmektedir. Büyükşehirlerin çevresinde denetim dışı alanların ve bu alanlardaki gelişmelerin sıkı denetim altına alınması; bir taraftan küçük, büyük farklı yerel yönetimler arasında iş birliği sağlanmasını, diğer taraftan, kentler için imar planı hazırlama sorumluluğu olan yerel yönetim birimlerinin yeniden değerlendirilip güçlendirilmesini gerekli kılmıştır (Keleş, 2016: 317. Bununla birlikte, büyük kentler içerisindeki farklı hizmet kriterlerinin giderilmesi, hizmetlerin arasında eşgüdüm sağlanması, tek elden ve merkezden görülmesi gereken hizmetler açısından, hizmetin üretilmesi ve dağıtılması sürecinin bölünmezliği ilkesine bağlı kalınması gibi etmenler, büyükşehir sisteminin temelindeki başlıca düşüncelerdir (Keleş, 1994: 265).

Türkiye özelinde büyükşehirler için ayrı yönetim modelini gerektiren nedenler, maddeler halinde kısaca şu şekilde sıralanabilir (Gül vd., 2014: 170-171)

- 1950 sonrasında hızlanan kentleşme sonucu günümüze kadar birikmiş birçok kentsel sorun ve bu sorunların üstesinden gelemeyen belediyecilik,
- Sosyo-ekonomik ve teknolojik gelişmelerin kentleşmeyi hızlandırması,
- 1980'lerden itibaren hızlanan, farklılaşarak ve karmaşıklaşarak devam eden kentleşme süreci ve ortaya çıkan metropolleşme, çok merkezli

kentleşme, kent bölgeleşme ve kır-kentsel ve düşük yoğunluklu kent oluşumları,

- Kentsel alanların büyümesine bağlı olarak, bir kentsel bölgede birden fazla yerel yönetimin ortaya çıkması ve hizmet sunumunda yaşanan aksamalar ile eşgüdüm, etkinlik ve ölçek sorunları,
- Çeşitli yerel yönetim birimlerinin (il özel idareleri, küçük belde belediyeleri ve köyler) kentsel hizmetleri sunma konusunda yetersiz kalmaları,
- Küresel kapitalizmin kentler üzerinden işlemesi,
- Yerel ve kent odaklı ekonomik büyümenin önem kazanmasına dayalı olarak, kentlerin ve kent ekonomilerinin iyi yönetilmesi gereği,
- Kentsel büyüme için gerekli alanın yaratılması, planlama ve sürdürülebilir hale getirilme ihtiyacı,
- Değişen ve artan hizmet talep ve beklentilerini karşılamak için, kentsel mekanın ve hizmetlerin akılcı biçimde dağıtımının sağlanması gereği,
- Son olarak, Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlama ihtiyacıdır.

2.3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN KURULUŞ DÖNEMİ: 3030 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNU

Ülkemizde büyükşehir yönetimi uygulaması 1984 yılında yürürlüğe giren “3030 sayılı Kanun” ile başlamıştır. Bu Kanun’la birlikte iki ayrı yasa belediyelere uygulanmaya başlamıştır. 3030 sayılı Kanun sadece büyükşehir belediyeleri ve bu belediyelerin sınırlarında yer alan ilçe belediyelerini düzenlerken, 1580 sayılı Kanun ise genel olarak bütün belediyeleri düzenlemektedir.

3030 sayılı Kanun’un 3. maddesinde, “*belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler*” büyükşehir olarak; “*büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler*” de ilçe belediyeleri olarak adlandırılmışlardır. Bu Kanun’da büyükşehir belediyelerinin nasıl kurulacağına dair hükümler mevcut olmayıp, bir yerde büyükşehir kurulabilmesi için belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçenin var olması, şayet bu yoksa öncelikle merkezi yönetimce en

az iki ilçenin kurulması öngörülmüş, ancak bu hususta bir nüfus kriterine yer verilmemiştir. 1984 yılında bu kriterlere uyan Ankara, İstanbul ve İzmir olmak üzere üç kent bulunduğundan Kanun ilk olarak bu kentlerde uygulanmaya başlamıştır. 3030 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önceki dönemde, il merkezinde birden fazla ilçe bulursa dahi, tek bir belediye bulunmakta, ilçelerde ise şube müdürlükleri yer almaktaydı. Getirilen düzenlemeyle birlikte bu yapı değiştirilmiş; il belediyeleri büyükşehir belediyesine, şube müdürlükleri ise ilçe belediyelerine dönüştürülmüştür (Arıkboğa, 2013: 57). Söz konusu düzenleme, 1986-1988 yıllarında kurulan Bursa, Adana, Gaziantep, Konya ve Kayseri illeri için de geçerli olmuştur. Ancak bu kentlerde büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için kanunda yer alan belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçenin bulunması koşulu sağlanamadığından, sorunun çözümü bu kentlerde yapay ilçeler kurularak giderilebilmiştir. 1988 yılı sonrasında gerçekleştirilen düzenlemelerde, ekonomik nedenler gerekçe gösterilerek, Kanun ile ve ilçe belediyeleri temelinde büyükşehir belediyesi kurulması yönteminden vazgeçilmiştir. Bu doğrultuda "504 sayılı KHK" ile kurulan 7 büyükşehir belediyesinde (Eskişehir, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, İzmit, Mersin ve Samsun), belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe belediyesi olması ya da kurulması şeklindeki koşul aranmaksızın, alt kademe belediye kurulması biçiminde yeni bir yöntem getirilmiştir. 2000 yılında ise bu düzenlemelere bir yenisi daha eklenerek, "593 sayılı KHK" ile Sakarya kenti büyükşehir statüsü kazanırken, burada hem büyükşehir ilçe belediyelerinin hem de daha küçük belediyelerin birlikte yer alması öngörülmüştür (Çınar vd., 2009: 52).

3030 sayılı Kanun ile Türkiye'de büyükşehir belediye yönetimi modeline geçilirken, hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamanın yanı sıra, yerel demokrasinin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır denilebilir (Eke, 1985: 53). Zira yukarıda değinilen büyükşehir belediyelerinin kuruluş biçimlerine baktığımızda, büyükşehirlerde ilçe ya da alt kademe belediyeleri oluşturulduğu ve bu şekilde hizmetlerin yönetim kademeleri arasında taksim edilerek daha hızlı ve etkin bir biçimde yerine getirilmesinin sağlanmaya çalışıldığı söylenebilir. Yine büyük kentlerde alt düzeyde yerel yönetim birimlerinin oluşturulması ile halkın temsil edilebilirliğini ve yönetime katılımını kolaylaştırma yönünde bir adım atıldığı

düşünülebilir. Ancak uygulamaya bakıldığında, ilçeler kurulurken nüfus, ölçek, sınır tespiti gibi çeşitli kriterlerin yeterince dikkate alınmadan büyükşehir yönetim sisteminin inşa edilmesi dolayısıyla, her iki amaca da tam olarak ulaşıldığını söylemek mümkün görünmemektedir.

3030 sayılı Kanun ile getirilen sistemde yine yerel demokrasi açısından olumlu ve olumsuz olarak addedebilecek başka düzenlemeler de söz konusudur. Ancak bu düzenlemelere yer verirken, aynı zamanda Kanun'un ülkemizde ilk büyükşehir yasası olması münasebetiyle, genel hatlarıyla içeriğine değinmekte de yarar vardır.

Öncelikle 3030 sayılı Kanun'un birinci bölümünde Kanun'un amacının; *"büyük şehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içerisinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek"* (md. 1) olduğu belirtildikten sonra, kapsamının da *"büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyelerin kuruluş görev ve yetkilerine, merkezi idare ve diğer mahalli idareler ile münasebetlerine dair esas ve usulleri"* içerdiği ifade edilerek Kanun'un genel çerçevesi çizilmiştir.

Kanun'un ikinci bölümünde büyükşehir belediyelerinin kuruluş ve sınırlarına dair düzenlemelere yer verilmekle birlikte yukarıda da izah edildiği gibi, bu belediyelerin nasıl kurulacağına dair bir hüküm mevcut olmayıp, bu konuda yalnızca *"Büyük şehirlerde büyük şehrin adı ile bir büyükşehir belediyesi, büyük şehir dahilindeki ilçelerde ilçelerin adını taşıyan ilçe belediyeleri kurulur"* (md. 4) denilmekle yetinilmiştir. Sınırlar konusunda ise büyükşehir belediyelerinin sınırları adını aldıkları büyükşehirin belediye sınırı olarak düzenlenirken, ilçe belediyelerinin sınırları da ilçenin büyükşehir belediyesi içinde kalan kesiminin sınırları olarak (md. 5) düzenlenmiştir.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri Kanun'un üçüncü bölümünde düzenlenmiştir. Kanun'da büyükşehir belediyesine ait görevler tek tek sıralanırken, ilçe belediyelerinin görevleri ise daha dar ve sınırlı kapsamda ele alınmıştır. Buna göre büyükşehir belediyeleri; imar ve planlama, ulaşım ve alt yapı hizmetleri, çevre sağlığı ve koruması, mezarlık alanlarının tespit ve tesisi, çöplerin toplanması ve bertaraf edilmesi, itfaiye ve zabıta hizmetleri, yeşil alan,

park ve bahçe yapımı, sosyo-kültürel hizmetler, toptancı halleri ve mezbahaların yapımı gibi çok çeşitli alanlarda hizmet sunumunu yerine getirmekle görevlendirilmiştir. Buna karşılık ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesine Kanun'da verilen görevler dışındaki ve yürürlükteki düzenlemelerle belediyelere verilen tüm görevleri yerine getirmekte sorumlu kılınmıştır. Ayrıca yönetmelikle belirlenmek üzere, büyükşehir belediyesine ait görevler arasında yer alan; yeşil saha, parklar ve eğlence yerlerinin yapımı ile toptancı halleri ve mezbahaların yapımı ile ilgili olanlardan bir ya da birden fazlasının ilçe belediyelerince de yerine getirilebileceği belirtilmiştir (md. 6). Kanun'da bu şekilde ilçe belediyelerine bazı hizmetlerin devri konusu düzenlendikten sonra, ilçe belediyelerinin talepte bulunması ve bedeli ilçe belediyelerince karşılanmak koşuluyla, bazı görevlerinin büyük şehir belediye meclisinin kararı ile ortak ya da bizzat büyük şehir belediyesi tarafından yerine getirilebileceği hüküm altına alınmıştır (md. 7).

Görüldüğü gibi, görev ve yetki dağılımı açısından büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine karşı bir üstünlüğü söz konusudur. Bu konuda Görmez (1993: 25) yerel demokrasinin gerçekleşmesi için görev bölüşümünde, ilçe belediyelerinin temel alınmasının ve büyükşehir genelinde hizmetlerin yönetim ve koordinasyonun büyükşehir belediyelerine bırakılmasının daha doğru ve işlevsel olabileceğini belirtmektedir. Öte yandan 3030 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin üstünlüğünü açıkça ortaya koyan ve ilçe belediyeleri üzerinde büyükşehir belediyesinin bir çeşit idari vesayet yetkisine sahip olduğuna işaret eden çeşitli hükümler bulunmaktadır. Bu hükümleri; ilçe belediyelerinin nazım planlarına uygun olarak yapacakları uygulama imar planlarını onaylama ve denetleme, ilçe belediyeleri arasındaki anlaşmazlıklarda zabıta veya diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlama, çeşitli koşullarda ilçe belediyelerine ait görevleri üstlenme, ilçe belediyelerinin kendi aralarında ya da büyük şehir belediyesiyle aralarında ihtilaf çıkması durumunda bu ihtilafların çözümünde yönlendirici ve düzenleyici tedbirleri alma yetkisi, olarak sıralamak mümkündür. Bu düzenlemeler dikkate alındığında ilçe belediyeleri üzerinde büyükşehir belediyesinin geniş bir denetim alanına sahip olduğu görülmektedir.

Görev ve yetki dağılımına ilişkin Kanun'da yer verilen düzenlemeler arasında sorun teşkil eden bir başka husus daha bulunmaktadır. Bu da büyükşehir ve ilçe

belediyeleri arasında bazı konularda yetki ve sorumlulukların paylaşımında belirsizliğin olmasıdır. Bu konuda yapılan birçok çalışmanın da gösterdiği gibi, iki kademe arasında yaşanan bu sorun, hizmetlerin gereğince etkili ve hızlı bir biçimde yerine getirilmesini engellediği gibi, belediyeler arasında anlaşmazlıklara ve kaynak israfına da neden olmaktadır (DPT, 1994: 115; Başbakanlık, 2003: 93).

Görev, yetki ve sorumluluklar açısından yukarıda bahsi geçen ve birçoğu yerel demokrasi açısından olumsuzluk teşkil eden düzenlemelere karşın, kısmen olumlu olarak değerlendirilebileceğimiz düzenlemeler de bulunmaktadır. Bu noktada alt yapı ve ulaşım hizmetleri konusunda büyükşehirlerde koordinasyon birimlerinin kurulmasına dair kararı büyükşehir belediyeleri adına olumlu bir gelişme olarak değerlendirmek mümkündür (Görmez, 1993: 26). 3030 sayılı Kanun'un "Hizmetlerin dağılım esasları" başlığını düzenleyen 7. maddesine göre, *"Büyük şehir dahilindeki alt yapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin bir koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyük şehir belediye başkanının başkanlığında yönetmelik¹⁸ ile tespit edilecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin katılacağı bir Altyapı Koordinasyon Merkezi ile bir Ulaşım Koordinasyon Merkezi"* kurulacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak ilçe belediye başkanlarının bu kurullara katılması hususunda bir sınırlama getirilmiş olup, yalnızca kendi görev alanlarını ilgilendiren konuların görüşülmesinde üye sıfatıyla bu kurullarda yer alabilecekleri belirtilmiştir.

"Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME)" ve "Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME)", kentin bütününde alt yapı ve ulaşım gibi temel hizmet alanlarında koordinasyonun sağlanması ve aynı zamanda bu hizmetlerin katılımcı bir anlayışla iş birliği içerisinde yürütülmesi gibi oldukça doğru ve yerinde bir kararla oluşturulmuş yapılardır. Ayrıca koordinasyon birimlerinin başkanlığının büyükşehir belediye başkanınca yürütülmesi, kentin sorumluluğunun kent hizmetlerini yürütmekle yetkili kılınan seçilmiş kişilere bırakılması bağlamında yerel demokrasi açısından önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir (Görmez, 1993: 29). Buna karşın büyükşehir ilçe belediyelerinin bu yapılarda asli bir unsur

¹⁸ "Alt Yapı Koordinasyon Merkezi" ile "Ulaşım Koordinasyon Merkezinin" çalışma usul ve esasları 15/04/1985 tarihli ve 18726 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği" kapsamında düzenlenmiştir.

olmayıp, sadece kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda AYKOME ve UKOME toplantılarına katılması, burada alınacak kararlarda tek oy hakkına sahip olması ve alınan kararların ilçe belediyeleri açısından bağlayıcı nitelik taşıması gibi hususlar bu yapıların yerindenlik ilkesiyle çelişir bir biçimde temsiliyet sorununa yol açtığı nedeniyle eleştirilmiştir (Alıcı, 2017: 274-275). Diğer yandan, büyükşehir belediye yönetiminde bu yapıların gerekli görülmelerine rağmen etkin bir biçimde çalışmadıkları ve uygulamada da çoğu kez başarı sağlayamadıkları yapılan çeşitli araştırmalarda dile getirilmiştir (Geray vd., 1995: 25-27).

3030 sayılı Kanun'un dördüncü bölümü büyükşehir belediyesinin organlarına ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Günümüzde olduğu gibi, 3030 sayılı Kanun'da da büyükşehir belediyesinin organları; "Büyük Şehir Belediye Meclisi", "Büyük Şehir Belediye Encümeni" ve "Büyük Şehir Belediye Başkanı" olarak düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediye meclisleri, 2972 sayılı Kanun'un 6. ve 24. maddelerinde ¹⁹ gösterilen esaslara ve usullerine göre seçilenlerden oluşmakta olup, görev süresi 5 yıldır. Büyükşehir belediye meclisine, ilçe belediye meclislerinden seçilerek gelen üyelerin aynı anda ilçe belediye meclis üyelikleri de devam etmektedir. Ayrıca bu üyelerin dışında, ilçe belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin doğal bir üyesidir (md. 10).

Görüldüğü gibi, büyükşehir belediye meclisi üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmemekte ve dolayısıyla da büyükşehirlerde dolaylı bir temsil sistemi oluşturulmaktadır. Bu oluşuma ilişkin literatürde hem olumlu hem de olumsuz bakış açıları ile karşılaşılmaktadır. Örneğin Keleş (2014: 348) büyükşehir belediye meclisini oluşturan üyelerin ilçelerden seçilerek gelmesinin oldukça doğal bir durum olduğunu ve bu durumun büyükşehir belediye meclisinin ilçelerden bağımsız kararlar alabilmesini büyük ölçüde engellediğini belirtmektedir. Buna karşın, bu oluşumun yararlı olduğu kadar sakıncalı sonuçlar

¹⁹ "2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetlerinin Seçimi Hakkında Kanun"un 6. maddesinde büyükşehir belediye meclislerinin; "belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden" oluşacağı belirtildikten sonra, 24. maddede de büyükşehir belediye meclisine ilçe belediye meclislerinden katılacak üyelerin; "her ilçe belediyesi için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sıralarına göre baştan başlayarak yeter sayıya kadar inilmek suretiyle" bulunacağı hüküm altına alınmıştır.

doğurabileceğini, özellikle de uygulanan seçim sistemine bağlı olarak meclisin siyasal anlamda çok çeşitli gruplardan meydana gelmesi sonucu, meclislerin çalışmalarında aksaklıkların ortaya çıkabileceğini de belirtmiştir. Helmutt Wollman, Kasım Turgut (2011: 56) ile yaptığı röportajda, büyükşehir belediye meclislerinin “doğrudan seçilen meclis üyelerine sahip olmadığı, ancak her ilçe meclisinden en üstteki üyelerin yüzde yirmisi artı ilçe belediye başkanlarını içerdiği için, bu meclisler hala meclis üyelerinin doğrudan seçilmesine dayanan hesap verebilirlik ve siyasi meşruiyet derecesinden yoksun” olduklarını ileri sürmüştür. Günümüzde yürürlükte olan 5216 sayılı Kanun döneminde de devam eden bu yapının çeşitli temsil sorunlarını içerdiği ve bilhassa da 6360 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile bu husustaki sorunları daha belirgin hale geldiği görülmektedir. Bu nedenle konuya ilişkin değerlendirme 6360 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeler incelenirken daha kapsamlı olarak ele alınacaktır.

Büyükşehir belediye meclislerine ilişkin 3030 sayılı Kanun’da yer alan diğer düzenlemeler arasında dikkat çeken bir husus da büyükşehir belediye meclisinin toplantı dönemlerine ilişkindir. Kanun’un 12. maddesinde büyük şehir belediye meclisinin olağan veya olağanüstü olarak toplanacağı belirtildikten sonra, olağan toplantıların Kasım, Mart ve Temmuz aylarının başlarında yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla belirli koşulların gerçekleşmesiyle yapılacak olan olağanüstü toplantılar haricinde büyük şehir belediye meclisinin yılda sadece üç kez olağan olarak toplanması öngörülmektedir. Haliyle bu düzenleme katılım açısından olduğu kadar, meclislerin etkin denetiminin sağlanması bakımından da oldukça yetersiz kalmaktadır. Ayrıca belediye meclis toplantılarına halkın katılımı bağlamında Kanun’da herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiş olması, yerel yönetimlerin en önemli amaçlarından biri olarak kabul edilen demokrasiyi geliştirme amacının büyük ölçüde göz ardı edildiğini açık bir biçimde ortaya koymaktadır.

3030 sayılı Kanun’la düzenlenen büyükşehir belediye sisteminde organlar açısından en çok eleştirilen konu ise büyükşehir belediye encümeninin oluşumudur. Kanun’un 13. maddesinde, büyükşehir belediye encümeninin “büyük şehir belediye başkanı ve tevkil edeceği şahsın başkanlığında, Genel Sekreter, büyük şehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve

personel işlerini yürüten birim başkanlarından” teşekkül edeceği belirtilmektedir. Görüldüğü üzere, büyükşehir belediye encümeninde seçilmiş üye yer almamaktadır. Oysaki, Anayasa'nın 127. maddesinde “yerel yönetimlerin karar organlarının seçimi iş başına gelmesi” öngörülmektedir. Ayrıca büyükşehir belediye meclisinin toplantıda olmadığı zamanlarda encümen onun yerine karar alabilmekte ve bu kararlar ilçe belediyeleri açısından bağlayıcı nitelik taşımaktadır (Keleş, 2016: 347). Bu bağlamda büyükşehir belediye encümenine ilişkin 3030 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemenin hem Anayasa'nın ilgili hükmüyle hem de yerel demokrasi ile bağdaşmadığı apaçık ortadadır.

Organlar açısından son olarak belediye başkanına baktığımızda, Kanun'da başkanın geniş yetkilerle donatıldığı görülmektedir. Büyükşehir belediyesi başkanı, büyükşehir belediyesi sınırlarındaki seçmenlerce 5 yıl süre ile doğrudan seçilmektedir. Büyükşehir belediye başkanının belediye başkanına verilen yasal görevlere (büyükşehirin tüzel kişiliğini temsil etme, büyükşehir belediye meclisi tarafından onaylanan nazım imar planlarını uygulama, büyükşehir meclisinin ve encümenin kararlarını uygulama, büyükşehir belediyesine bağlı işletmelerin etkin ve düzenli yönetilmesini sağlama gibi) ek olarak ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesi arasında birlik ve beraberliği sağlama görevi bulunmaktadır. Ancak bunların dışında Kanun'da büyükşehir belediye başkanlarına meclisler üzerinde bazı konularda öyle yetkiler tanınmıştır ki, bu durumdan dolayı 3030 sayılı Kanun ile getirilen düzenin “güçlü başkan zayıf meclis sistemi”ne yol açtığı ve yerel demokrasiyi zedeleyen bir yapı oluşturduğu gerekçeleriyle eleştirilmiştir. Örneğin, büyükşehir ve ilçe belediye meclisleri tarafından alınan kararların büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi, başkanın meclislerin kararlarını yeniden görüşülmesini isteyebilmesi (meclisler kararlarında ancak 2/3 çoğunlukla ısrar ederler ise meclis kararları kesinleşebilecektir), ilçe belediyelerince yürütülen hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirler alabilmesi ve bu maksatla gerektiğinde mahallinde denetlemede bulunabilmesi şeklinde başkana verilen bu görev ve yetkiler eleştirilerin odak noktasını oluşturmaktadır. Ayrıca azledilmesi hususunda diğer belediye başkanlarına uygulanan 2/3 çoğunluk şartının, büyükşehir belediye başkanı için daha zor hale getirilerek 3/4 olarak uygulanması, yine büyükşehir belediye

başkanının konumunu güçlendiren bir diğer düzenleme olarak Kanun'da yer almıştır. Burada iki hususa değinmek yerinde olacaktır. Bunlardan birincisi büyükşehir ilçe belediyelerinin konumu, ikincisi ise büyükşehir belediye başkanının meclisler karşısındaki yetkileridir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin konumunu ele aldığımızda, büyükşehir belediyelerinden farklı olarak iki ayrı vesayete tabi tutuldukları görülmektedir (Görmez, 1997: 145). İlçe belediyeleri hem büyükşehir belediye meclisi hem de büyükşehir belediye başkanının karşısında oldukça güçsüz bir yapıda konumlandırılmıştır. Diğer husus ise büyükşehir belediye başkanının sadece ilçe belediyelerinin değil, aynı zamanda büyükşehir belediye meclisi karşısında da üstün yetkilerle donatılmış olmasıdır. Neticede her iki durumun da yerel özerklik ve yerel demokrasi ilkeleri ile bağdaşmadığı ortadadır. Bununla birlikte şunu da belirtmekte fayda vardır; elbette ki halkın oylarıyla seçilen belediye başkanının, yönetimde yetkisiz bir kukla olarak yer alması düşünülemezdi. Yerel demokrasi açısından belediye başkanlarının da gerekli yetki ve sorumluluklara haiz olması şarttır. Fakat başkana tanınan bu yetkilerin kapsamının, halkın demokratik katılımını ve temsilini en iyi şekilde sağlayabilecek olan belediye meclisleri karşısında belirli bir sınırlandırmaya tabi tutulması, ya da başka bir ifade ile başkan ve meclisler arasında gücün dengeli bir şekilde dağıtılması gerekirdi.

Kanun'un 9. maddesinde geçen bu ifadenin ardından, "*Büyük şehir ve ilçe belediyelerinin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri hakkında görevleriyle ilgili bir suç sebebi ile soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar bu organları veya organların üyelerini görevden uzaklaştırabilir*" hükmüne yer verilmiştir.

Hem 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde hem de o dönemde uygulanmakta olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda da yer alan söz konusu görevden uzaklaştırma kararının, yerel özerklik ve yerel demokrasi ilkeleriyle bağdaşmadığı yönündeki tartışmalar bugün dahi devam etmektedir. Nitekim Keleş (2016: 341) böyle bir tedbir kararının, ender olarak kullanılsa dahi yerel özerklik ilkesinin açıkça zedelenmesi anlamına geldiğini ileri sürmektedir. Kavruk ve Tatar da (2010: 637-638) bu konuda, görevden uzaklaştırma önleminin hangi koşullarda uygulanacağı, görevden uzaklaştırma kararını veren İçişleri Bakanının görev ve

sorumluluklarının neler olduğu ve tedbirin ne kadar süreceği gibi hususlarda herhangi bir yasal düzenleme bulunmamasından ötürü, İçişleri Bakanının bu konudaki tasarrufunun çoğunlukla idari yargı organlarınca iptal edildiğini veya kimi zamanda siyasi manipölasyon olarak kullanıldığını belirtmişlerdir.

3030 sayılı Kanun'da beşinci bölüm, büyükşehir belediye teşkilatı ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. Bilindiği üzere ve Kanun'da da yer aldığı şekliyle büyükşehirlerde, belediye başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Kanun'da bir önceki bölümde, başkanlığın herhangi bir nedenle boşalması, büyükşehir belediye başkanının görevli olarak büyükşehir belediyesi dışına çıkması, ya da yıllık izin, mazeret ve hastalık izni ya da görevden uzaklaştırma sebebi ile görevinden geçici olarak ayrılması gibi hallerde yerine vekaleten başkanvekilinin bakacağı belirtilmiştir. Bununla birlikte, büyükşehir belediyesinde, *“hizmetlerin başkan adına, onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlamak üzere bir genel sekreter ve en çok dört genel sekreter yardımcısı”* bulunacağı ifade edilmiştir. Yine genel sekreterin yönetiminde olan daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluklar büyükşehir belediyesinin yönetsel teşkilatını oluşturan diğer birimlerdir. Bu düzenlemede dikkat çeken önemli bir husus büyükşehir belediye personeli içerisinde genel sekreter yardımcıları ve diğer personel büyükşehir belediye başkanı tarafından atanırken, genel sekreterin büyükşehir belediye başkanının teklifiyle İçişleri Bakanının onayı ile atanmasıdır. Bu durumu Görmez (1997: 144) seçilmişlere olan güvensizliğin bir göstergesi olarak yorumlamaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin mali yapısına ilişkin düzenlemeler 3030 sayılı Kanun'un altıncı bölümünde; büyükşehir belediyesi gelirleri, büyükşehir belediyesinin giderleri ve plan, program ve bütçeler olmak üzere üç başlık altında ele alınmıştır. Buna göre büyükşehir belediyesinin gelirleri; öz gelirler, merkezi yönetimden yapılan aktarımlar, borçlanmalar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin öz gelirleri arasında başta vergi gelirleri olmak üzere, harçlar ve harcamalara katılma payları ile ücretler yer almaktadır. Bu gelir türleri dışında büyükşehir belediyelerinin taşınır, taşınmaz malların kiralanması ve satışı ve diğer işlemlerinden elde edilen gelirler, işletme ve faaliyet gelirleri ile ceza ve faiz gelirleri de bulunmaktadır. Öz gelirlerin dışında belediye gelirlerinin önemli

bir kısmı genel bütçe vergi gelirlerinden (GBVG) belediyelere aktarılan paylardan oluşturmaktadır. Söz konusu düzenlemeye bakıldığında, büyükşehir belediyelerinin diğer belediyelere göre daha fazla gelire sahip oldukları görülmektedir. Büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerine verilmesi gereken paylardan ve büyükşehir belediyesi sınırlarında toplanan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay²⁰ almaktadır. Yine elektrik tüketim vergisi, havagazı tüketim vergisi ve çevre temizlik vergisi gibi bazı vergilerden büyükşehir belediyeleri pay almaktadır. Bunların yanı sıra büyükşehir belediyeleri, kamu idare ve kurumlarının yardımları, iç ve dış borçlanma gelirleri, şarta bağlı veya şartsız bağışlar, belediyenin taşınır veya taşınmaz mal gelirleri, büyükşehirlere bırakılan yerlerden alınacak vergi, resim, harçlar ile ilan ve reklam ücretleri gibi çeşitli gelir kaynaklarına sahip kılınmışlardır.

Büyükşehir belediyelerinin giderleri ise 3030 sayılı Kanun'la ve diğer kanunlarla verilen görevlerin gerektirdiği harcamalar başta olmak üzere, büyükşehir belediyelerinin bağlı kuruluşlarına tahsis edecekleri sermaye ve yapacakları yardımlara katılma payları, büyükşehir belediye mallarına ilişkin harç, vergi, resim ve sigorta giderleri ile diğer giderler olarak belirlenmiştir.

3030 sayılı Kanun'da "Büyük şehir Belediyelerinin Maliyesi" başlığı altında gelir ve gider kalemleri sıralandıktan sonra, 20. maddede büyükşehir belediyesinin bütçesi hakkında genel bilgilere yer verilmiştir. Kanunda büyükşehir belediye bütçelerinin uygulanmasında farklı bir düzenlemeye gitmek yerine, 1580 sayılı Kanun'un bütçeyle ilgili hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin bütçeleri de diğer belediyelerin bütçelerinde olduğu gibi valinin onayına tabidir. İlçe belediyelerinin bütçeleri ise ilçe belediye meclislerince kabul edildikten sonra, öncelikle büyükşehir belediye meclisleri tarafından yatırımlar ve hizmetler arasında dengeli bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya değiştirilerek kabul edilmekte, ardından valinin onayına sunulmaktadır. Bu noktada hem büyükşehir belediye meclisine ilçe belediye bütçelerini kabul ederken, hem de valiye, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin bütçelerini onaylarken bazı konularda

²⁰ 3030 sayılı Kanun'da bu pay %3 olarak belirlenmiş ve ayrıca Bakanlar Kurulu'na %6'ya kadar artırma yetkisi tanınmıştır. 1985 yılında ise Bakanlar Kurulu Kararı ile bu oran %5 olarak tespit edilmiş ve 2001 yılına kadar aynen uygulanmıştır (RG, 27.4.1985: 18737).

(örn. bütçe metnindeki kanuna aykırı ibareleri çıkarma veya değiştirme, belediyelerin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarma, bütçeye konulması zorunlu iken konulmamış ödenekleri ekleme vb.) değişiklikler yapabilme yetkileri tanınmıştır.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımında olduğu gibi, kaynakların paylaşımında da sorun teşkil eden hususlar bulunmaktadır. Öncelikle gelirlerin paylaşımı konusunda adaletsizlikler mevcuttur. Büyükşehir belediyelerinin gelirleri, ilçe belediyelerine kıyasla çok daha fazladır. Bununla birlikte büyükşehir belediyeleri mali açıdan merkeze bağımlı bir yapı ortaya koymaktadır. Diğer bir husus, aynı gelir kaynağında yapılan paylaştırmaya ilişkindir. Karasu (2013: 495) bu paylaştırmaların hem yerel özerklik bakımından sorunlar doğurduğunu, hem de tahsilatta zaman zaman gecikmelere neden olduğunu belirterek, aynı kaynaktan paylaşımın kaldırılması ile gerek yerel yönetimlerin mali kaynaklarının net bir biçimde ayrılmış olacağını gerekse tahsilatta yaşanan gecikmelerin ortadan kalkacağını ifade etmektedir. Bu sorunlara ilaveten, mali açıdan değerlendirilmesi gereken önemli bir konu da bütçenin kabul ve onayına dair gerçekleştirilen düzenlemelerde yine açık bir biçimde merkezi yönetime belediyeler üzerinde idari vesayet yetkisinin tanınmasıdır. Söz konusu düzenleme, büyükşehir belediye bütçelerini de kapsamakla birlikte, özellikle ilçe belediyeleri açısından incelendiğinde, merkezi yönetimin yanı sıra büyükşehir belediyelerinin de ilçe belediyelerinin bütçeleri üzerinde denetim yetkisinin olması, bu belediyelerin mali özerkliklerini zedeleyici bir durum ortaya çıkarmakta ve dolayısıyla demokratik yerel yönetim anlayışı ile bağdaşmamaktadır.

3030 sayılı Kanun'da son bölüm "Çeşitli Hükümler" başlığı altında düzenlenmiş olup; uygulanacak hükümler, büyükşehir belediyesinde belediye şubelerinin kaldırılması, Kanun'un uygulama yönetmeliği, ihtilafların çözümü, birlik kurulması ve bazı geçici hükümler ile ilgili konuları içermektedir. Kanun'un diğer birçok hükmünde olduğu gibi, burada da tekrar idari vesayet ile ilgili bazı düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir. Örneğin ihtilafların çözümüne ilişkin olarak; ilçe belediyelerinin kendi aralarında ya da büyükşehir belediyeleri ile aralarında anlaşmazlık olması halinde bunu giderme yetkisi büyükşehir belediye meclisine

tanınmaktadır. Büyükşehir belediye meclisince alınan kararlara karşı da belediyelere 10 gün içerisinde o ilin valisine itiraz etme hakkı verilmekte ve nihai kararı verme yetkisi ise valiye bırakılmaktadır. Öte yandan büyükşehir ve ilçe belediyelerinin belirli hizmetleri yürütmek amacıyla kendi aralarında ya da diğer yerel yönetimlerle birlik kurmaları da yine vesayet makamının (Bakanlar Kurulunun) iznine tabi kılınmaktadır.

Sonuç olarak, 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin kendine özgü bir yasal düzenleme ile sorunlarının giderilmesi amaçlanırken gerek yasal düzenlemeler gerek uygulamada ortaya çıkan sorunlar neticesinde istenilen düzeyde çözüm sağlanamamıştır. Ayrıca, başlangıçta büyükşehir yönetim modeline geçilirken, yerel düzeyde demokrasinin gerçekleştirilmesi hedeflenmiş olmakla birlikte, büyükşehir belediyelerinin kuruluşundan organların oluşumuna, yetki ve görev dağılımından kaynakların paylaşımına kadar birçok konuda yerel demokrasi ve yerel özerklikle bağdaşmayan düzenlemeler Kanun'da yer almıştır. Nitekim 3030 sayılı Kanun'la bazı konularda demokratikleşme için adımlar atılsa da genel olarak ülkemizin yerel yönetim sisteminin en önemli sorunlarından birini teşkil eden vesayetçi yapıda ve merkezîyetçi yönetim anlayışında ciddi bir değişiklik olmadığı söylenebilir (Görmez, 1997: 145).

2.4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN SINIRLARININ GENİŞLETİLMESİ DÖNEMİ: 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNU

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 3030 sayılı Kanun'dan sonra ülkemizde büyükşehir belediye yönetimlerini düzenleyen ikinci temel yasal düzenlemedir. 3030 sayılı Kanun'la uygulanan sistem; görevlerinin ve yetkilerin paylaşılmasında objektif ölçütlerin bulunmaması, yönetim kademelerinin arasında iş birliği kurma mekanizmalarının yetersizliği, büyükşehir yönetiminin ilçe ve alt kademe belediyeleri üzerinde kesin bir hakimiyetinin olması ve belediye büyüklüklerinin çok farklı oluşu gibi nedenlerle eleştirilmiştir. Mevcut yapıda var olan bu tür sorunlara, Avrupa Birliğine entegrasyon sağlama hedefi de eklenince büyükşehir belediye yönetimine dair yeni bir yasal düzenlemeye gidilmesi kaçınılmaz olmuştur. Nitekim bu gereklilikler çerçevesinde 2004 yılında 5216

sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu kabul edilerek, yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun'un yürürlüğe girmesi ile 3030 sayılı Kanun ek ve değişiklikleri ile yürürlükten kaldırılmıştır.

5216 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun ile kabul edilen iki kademeli büyükşehir yönetim modelini devam ettirmiştir. Buna karşın 5216 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun'da yer almayan birtakım önemli yenilikleri içermektedir. Burada öncelikle 5216 sayılı Kanun'la oluşturulan yeni büyükşehir yönetim modeli 3030 sayılı Kanun'un düzenlediği modelle karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Bu karşılaştırma yapılırken ayrıca 5216 sayılı Kanun'da değişiklik yapılmasını öngören ve 2008'de yürürlüğe giren "5747 sayılı Kanun'la" gerçekleştirilen düzenlemelere de yer verilerek, büyükşehir belediye sisteminin 2004-2012 yılları arasındaki dönüşümünün bilhassa yerel demokrasi bağlamında genel bir değerlendirmesi yapılacaktır. 5216 sayılı Kanun'da değişiklik yapan ve getirdiği düzenlemelerle büyükşehir sisteminde köklü değişimlere neden olan 6360 sayılı Kanun'un ayrıntılı değerlendirmesi ise bir sonraki başlık altında ele alınacaktır.

5216 sayılı Kanun ile getirilen sistemde öncelikle tanımlar kısmında bazı değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Buna göre büyükşehir belediyesi, "*En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi*" olarak tanımlamaktadır. Söz konusu düzenlemede, 3030 sayılı Kanun'da yer alan alt kademe belediyeleri, 5216 sayılı Kanun ile ilk kademe belediyesine dönüştürülmektedir. Ancak 22 Mart 2008 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile ilk kademe belediyesi uygulamasına da son verilerek, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinden müteşekkil iki kademeli sisteme geri dönmüştür.²¹

²¹ 5747 sayılı Kanun kapsamında getirilen bir diğer değişiklik nüfusu iki binin altına düşen bütün belde belediyelerinin kapatılmasıdır. Bu kapsamda ilk kademe belediyelerinden bir kısmının tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüş, bir kısmı da birleştirilerek yeni ilçeler kurulmuştur. Buna göre büyükşehir belediye sınırlarında yer alan 283 ilk kademe belediyesinden; 240'ının tüzel kişiliği kaldırılarak

Tanımlar açısından 5216 sayılı Kanun'da göze çarpan bir diğer husus, büyükşehir belediyesinin "idari ve mali özerkliğe sahip" olduğunun belirtilmesidir. Bu konuda Zengin, Kanun'da bu şekilde malumun açıkça belirtilmesinin siyasal iktidarın çeşitli nedenlerle yerel yönetimlere önceki dönemlere kıyasla daha fazla önem vermesi ve bu şekilde yerel yönetimleri ön plana çıkarması ile ilişkili olduğunu ifade etmiştir (2014: 7).

5216 sayılı Kanun'un diğer bir ayırt edici özelliği, büyükşehir belediyesi oluşturulabilmesi için ABD'de metropol alanların sınırlanmasında kullanılan ölçütlere benzer biçimde nüfus ve mesafe şartlarının getirilmesidir (Tuzcuoğlu, 2007: 53). Bilindiği üzere, 3030 sayılı Kanun'da bir kentin büyükşehir belediyesi olabilmesi için herhangi bir nüfus kriteri bulunmamaktaydı. Oysa, 5216 sayılı Kanun'da bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için, "en az üç ilçe ve alt kademe belediyesinin varlığı, nüfusun en az 750.000 olması (belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki il merkezi belediyelerini de kapsayacak şekilde) ve fiziki yerleşim durumları ile ekonomik gelişmişlik düzeylerinin de dikkate alınması" koşullarını getirmektedir. Nüfus kriterine ilişkin olarak Kanun'un gerekçesinde; önceden bir yerde büyükşehir belediye teşkilatı kurulabilmesi için herhangi bir nüfus şartının olmaması dolayısı ile önceki yıllarda nüfusu çok fazla olmayan yerlerin de büyükşehir belediyesi yapıldığını ve bu durumun hizmetleri olumsuz etkileyerek, kaynakların verimsiz kullanımına yol açtığı ve büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görevler ve yetkiler açısından kavgalara neden olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla yapılan yeni düzenleme ile bu tür olumsuzlukların önlenerek, kaynakların etkili ve verimli kullanılmasının hedeflendiği dile getirilmektedir.²²

mahalle, 34'ü ilçe yapılmış, 8'inin tüzel kişiliği korunarak büyükşehir belediyesi sınırları dışına çıkarılmış, 1'i köye dönüştürülmüş ve 43 tane de yeni ilçe kurulmuştur (Çınar vd.,2009: 114). 5747 sayılı Kanunun gerekçesinde nüfus açısından küçük belediyelerin kapatılmasının temel nedenleri; bu belediyelerin gün geçtikçe idari ve mali açıdan hizmet üretme ve verme kapasitelerinin azalması, kaynak sıkıntısı yaşamaları nedeniyle sürekli borçlarının artması, idari ve teknik kapasitelerinin yetersiz oluşu vb. şeklinde ifade edilmiştir. Dolayısıyla bu belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ile hem kaynak israfının önleneceği hem de bu kaynakların daha büyük belediyelerde toplanması neticesinde hizmetlerin daha etkili ve nitelikli olarak sunulacağı belirtilmiştir (TBMM İçişleri Komisyonu Raporu, 2008).

²²Büyükşehir Belediyeleri Kanun Tasarısı ile TBMM İçişleri, Avrupa Birliği Uyum, Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları, 1/768, 22. Dönem, 2. Yasama Yılı, S. Sayısı: 619, 3.3.2004.

5216 sayılı Kanun ile getirilen büyükşehir belediye düzeninin en önemli özelliği ise mevcut büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesidir. Kanun bu özelliğinden dolayı kamuoyu tarafından “pergel kanunu” olarak da adlandırılmaktadır. Bu kapsamda kanunun 6. ve bilhassa da Geçici 2. maddesi ile büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilerek, yetki ve sorumluluk alanları büyütülmüştür. 5216 sayılı Kanun’un 6. maddesinde katılma konusu, *“Büyükşehir belediyelerinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin büyükşehir belediyesine katılması konusunda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır. Bu durumda katılma kararı ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınır”* şeklinde düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediyesine katılma konusunda 5216 sayılı Kanun’un ilk halinde, *“Büyükşehir belediyesi sınırları içerisine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler, büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesine dönüşür. Diğer belediyeler ile köylerin tüzel kişiliği kalkar”* (md. 6) hükmü getirilmekteydi. Ancak bu hüküm 2005 yılında çıkarılan 5390 sayılı Kanun’un 1. maddesiyle değişikliğe uğramıştır. Söz konusu değişiklik kapsamında katılmalarda belediyeler için öngörülen 50.000 nüfus şartı kaldırılarak, bu belediyelerin ilçe veya ilk kademe belediyesi olarak tüzel kişiliklerinin devam etmesi ve yalnızca katılan köylerin tüzel kişiliklerinin sona ermesi hükme bağlanmıştır. Yine 5216 sayılı Kanun 6. maddesi çerçevesinde yapılan düzenleme ile büyükşehir belediye sınırlarının etrafında ve aynı il sınırlarında yer alan belediye ve köylerin “imar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda” büyükşehir belediye sınırları içerisine alınabilmesine olanak tanınmıştır.²³ İlgili hükmün mevcut düzende fazlasıyla sınırları genişleterek, çevresindeki ilçe veya köylerle fiilen birleştiği hususu göz önüne alındığında bu tür yerlerin büyükşehir belediye sınırları içerisine alınmasında kamu yararı bulunmakla birlikte, imar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunluluk gerektirdiği durumların açıkça belirtilmemiş olması nedeniyle, bunların tespiti konusunda İdareye takdir yetkisi verilmektedir (Sezer ve Torlak, 2005: 527).

²³ 5216 sayılı Kanun’da Büyükşehir Belediyesine Katılma konusunu düzenleyen 6. maddenin iki, üç ve dördüncü fıkraları 5747 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediye sınırlarının genişletilmesini içeren bir diğer düzenleme Geçici 2. madde kapsamında yapılmaktadır. Buna göre; İstanbul ve Kocaeli diğer büyükşehirlerden ayrı tutularak, bu illerin mülki idare sınırları büyükşehir belediye sınırları olarak kabul edilmiştir. Diğer büyükşehirlerde ise nüfusa göre sınır genişletmesi yapılarak; *“mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu birmilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu birmilyondan ikimilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu ikimilyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırı”* olarak belirlenmiştir. Buna ilaveten, 5216 sayılı Kanunun ilgili hükmünde, büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan ilçe belediyelerinin, büyükşehir ilçe belediyesine; diğer belediyelerin (belde belediyelerinin) ise büyükşehir ilk kademe belediyelerine dönüşeceği²⁴ ve orman köyleri haricinde büyükşehir belediye sınırlarındaki tüm köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüşeceği hükme bağlanmıştır.

5216 sayılı Kanun'un yukarıda bahsi geçen Geçici 2. maddesi, üzerinde en çok tartışılan ve eleştirilen hükümlerin başında yer almaktadır. Bu kapsamda ilk olarak İstanbul ve Kocaeli'nin sınırları konusunda gerçekleştirilen düzenlemenin, 5216 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yer alan büyükşehir belediyelerinin sınırlarının belirlenmesi ve 6. maddesinde yer alan büyükşehir belediyesine katılmaya dair esaslardan farklı hükümler içerdiği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Özellikle de yapılan düzenlemeyle, ilgili büyükşehirlerde görev alanının tüm ili içine alacak şekilde genişletilmesinin demokratik olmaktan uzak olduğu ifade edilmiştir (Demiral, 2007: 90). Geçici 2. maddeye dair diğer bir eleştiri büyükşehir belediye sınırlarının tespitinde yarıçap kriterinin getirilmesine ilişkindir. Bu hususta valilik binasının merkez kabul edilerek çizilecek daireler ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının kesin ve net bir biçimde tespit edilmesinin pratikte mümkün görünmediği, zira belli mesafelerle çizilen daireler ile o alandaki idari birimlerinin sınırlarının doğal olarak örtüşmediği belirtilmiştir (Çınar vd., 2009:

²⁴ 5216 sayılı Kanun'un Geçici 2. maddesinin 2. fıkrasında yer verilen “Bu sınırlar içerisinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline gelir” şeklinde yer verilen düzenleme 5747 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.

280). Şehir Plancıları Odası da (2004: 7) büyükşehir belediyelerinin etki alanlarını geometrik açıdan tanımlamanın izah edilebilir bir gerekçesi olmadığını savunarak, bu yaklaşımla büyükşehir belediye sınırlarının belirlenmesi neticesinde büyükşehir belediyelerinin etki alanında kalan yerleşimlerin büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluk alanı dışında kalabileceğini, buna karşın büyükşehirlerden görece kopuk yerleşimlerin de belediye sınırları içerisine girebileceğini dile getirmiştir. Nitekim uygulama sürecinde de görüleceği üzere söz konusu düzenleme ile gerek yönetsel gerek yasal ve siyasal açıdan birçok sorun ortaya çıkmış, bu sorunlar sonradan yapılan çeşitli yasal düzenlemelerle giderilmeye çalışılmıştır (Çınar vd., 2009: 279).

5216 sayılı Kanun'da sınır tespitine ilişkin olarak gerek 6. madde ve gerek Geçici 2. madde kapsamında yer alan ve eleştiri konusu olan bir diğer konu, büyükşehir belediye sınırlarındaki köylerin (orman köyleri hariç) tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıdır. Bilindiği üzere, AYYÖŞ'ün ülkemiz tarafından da kabul edilen 5. maddesi "*Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz*" hükmünü içermektedir. Buna rağmen, yapılan düzenlemede tüzel kişilikleri sona erdirilerek ilgili belediyelere katılması öngörülen ilgili topluluklara referandum yoluyla danışılması yönünde bir ibare yer almamaktadır. Bu açıdan söz konusu düzenlemenin uluslararası hukuk kurallarına aykırılık teşkil ettiği ve iç hukukumuz bakımından çelişik bir durum ortaya çıkardığı belirtilmiştir (Tuzcuoğlu, 2007: 59-60).

Pergel düzenlemesi kapsamında değerlendirebilecek bir başka husus, büyükşehir sınırları içerisindeki belde belediyelerinin ilk kademe belediyesi olarak büyükşehir belediyesine katılmaları ile belediye meclis yapısı içerisindeki temsil durumunun değişmesine ilişkindir. Şayet bu hususta meclisin oluşum usulü açısından her ne kadar 3030 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun arasında benzerlikler bulunsa da mecliste temsil edilen nüfus oranlarının değişimi açısından farklılık taşımaktadır. Nitekim büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi neticesinde bazı yarı-kentsel nitelik taşıyan yerel yönetim birimleri

de büyükşehir belediye meclisinde temsil edilebilir duruma gelmiştir²⁵ (Çınar vd., 2009: 82).

Görev, yetki ve bunların paylaşımı konusunda 5216 sayılı Kanun incelendiğinde, 3030 sayılı Kanun'a kıyasla büyükşehir belediyelerinin daha güçlü bir yapıya kavuşturulduğunu, büyükşehir ilçe belediyelerinin ise 3030 sayılı Kanun'da da olduğu gibi çok az görev ve yetkiye sahip olduğu görülmektedir. Bilindiği üzere 3030 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri liste usulü ile 6 maddede belirlenmişti. Buna karşın 5216 sayılı Kanun'da görev ve yetkiler liste usulüne ek olarak genel yetki olarak genişletilmiştir. Bu konuda Görmez (2009: 96) söz konusu düzenlemenin Türkiye'nin merkezi yönetim geleneğini değiştirerek, yerel yönetim esaslı bir yönetim geleneğine geçişin ilk nüvesini oluşturduğunu belirtmiştir.

5216 sayılı Kanun'da yetki ve görevler Kanun'un 7. maddesinde uzun bir liste halinde tek tek sıralanmış, yine birtakım yetkiler de Kanun'un diğer maddelerinde veya başka kanunlarda detaylandırılmıştır. Buna göre büyükşehir belediyeleri; "kurumsal kapasitenin geliştirilmesi, imar, emlak ve istimlak hizmetleri, coğrafi ve kent bilgi sistemlerinin kurulması, çevre ve köylere ilişkin hizmetler, ulaşım ve toplu taşıma hizmetleri, su ve kanalizasyon hizmetleri, eğitim, kültür, sanat ve spor hizmetleri, itfaiye ve afet yönetimi, sağlık ve sosyal hizmetler" şeklinde genel başlıklar halinde sıralayabileceğimiz çok çeşitli alanlarda yetkili kılınmıştır. İlçe belediyeleri ve daha küçük belediyelerin görev ve yetkileri ise genel olarak; "kanunlarla büyükşehir belediyelerine verilen görevler dışında kalanları yapmak, katı atıkları toplamak, eğlence yerlerine ruhsat vermek, otopark ve parkları yapmak, çeşitli sosyal ve kültürel hizmetleri sunmak, sağlık, eğitim binalarının bakım ve onarımını üstlenmek, kültür ve tabiat varlıklarını korumak ve defin ile ilgili hizmetleri yürütmek" şeklinde sıralanmıştır (md. 7). Ayrıca büyükşehir

²⁵ 5216 sayılı Kanun'un ilk halinde ilçe ve ilk kademe belediyesi şeklinde büyükşehir belediye sınırları içerisine katılan belediyelerin, büyükşehir belediye meclisinde seçilme sıralarına göre tespit edilecek ilçelerin beşte bir, ilk kademe belediyelerinin ise onda bir oranıyla meclis üyesi ile temsil edilecekleri hüküm altına alınmıştı. 21/04/2005 tarihli ve 5335 sayılı Kanun'la bu düzenlemede değişiklik yapılarak, her iki belediyenin de (ilçe ve ilk kademe belediyeleri) beşte bir oranında büyükşehir belediye meclisinde temsil edilecekleri hüküm altına alınmıştır (md.6) 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı Kanun ise söz konusu düzenlemeyi tamamen kaldırarak, konuya ilişkin yeni bir düzenleme de getirmemiştir. Dolayısıyla bu hususta "2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun" ilgili hükümleri geçerli sayılmaktadır.

belediyeleri ile ilçe ve daha küçük belediyelerin, görevli oldukları konularda 5216 sayılı Kanun'un yanı sıra, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ve diğer ilgili Kanunlarda belediyelere tanınmış olan yetki ve ayrıcalıkları kullanabilecekleri belirtilmiştir (md. 10).

5216 sayılı Kanun ile getirilen düzende "büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri" arasındaki görev ve yetki dağılımı dikkate alındığında, büyükşehir belediye modelinin ilk yıllarına kıyasla büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri karşısında baskın olma özelliklerinin az da olsa yumuşatıldığı söylenebilir. Bu bağlamda büyükşehir belediyeleri 5216 sayılı Kanun ile kendilerine verilen görevlerden uygun gördüklerini meclis kararıyla ve büyükşehir belediye başkanının uygun görmesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilecek ya da ortaklaşa yapabileceklerdir (md. 7). Görev ve yetki paylaşımı açısından bu olumlu gelişmeye karşın, 5216 sayılı Kanun'un getirdiği düzenin 3030 sayılı Kanun döneminde yapılan eleştirilere gereğince cevap veremediği de ortadadır. Bu noktada özellikle, görev ve yetki paylaşımının yeterince açık olmaması, ilçe belediyelerinin yetki ve görev alanının oldukça sınırlı olması ve büyükşehir belediyelerinin başta imar ve bütçe olmak üzere birçok konuda ilçe belediyeleri karşısında sahip oldukları yetkiler, yerel demokrasi ve özerklik açısından olumsuz olarak addedebileceğimiz hususların başında gelmektedir. Konuyu biraz daha detaylandırarak olursak, ilk olarak büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev alanı ve konu bakımından hizmet çakışmasına/örtüşmesine neden olabilecek düzenlemelerin olduğu görülmektedir. Nitekim 5216 sayılı Kanun'da birtakım yerel hizmetlerle hem büyükşehir hem de ilçe belediyeleri yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla bu düzenlemeye bağlı olarak hizmet sunumunda yetkili idarenin belirsizliği sorunsalı ortaya çıkmaktadır (Alıcı ve Özaslan, 2017: 260).

Üzerinde durulması gereken ikinci bir husus Kanun'da ilçe belediyelerinin yetki ve görev alanının sınırlı tutulmasına ilişkindir. Bilindiği üzere yerel demokrasinin özünde hizmetlerin gereğince yerine getirilmesinde halka yakınlık esası ön plandadır. Bu durumda temel olan, metropoliten düzeyde koordinasyon ve planlama gerektiren hizmetlerin büyükşehir belediyelerince, ilçe belediye sınırları içerisinde kalan hizmetlerin de bu belediyeler tarafından yürütülmesidir. Üstelik

bu konuda 5216 sayılı Kanun'un Gerekçesinde de bu husus vurgulanmakta ve bunun "hizmetlerde yerindenlik ilkesinin gerçekleşmesine olanak sağlayacağı" belirtilmekteydi. Fakat yapılan düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda büyükşehir ilçe belediyelerine oldukça az ve sınırlı sayıda görev ve yetki verildiği, dolayısıyla bu hali ile Kanun'da yer alan düzenlemelerin, Gerekçede öngörülen yerindenlik ilkesiyle çeliştiğini söylemek mümkündür. Öte yandan, büyükşehir belediyelerinin koordinasyon yetkilerine ilişkin olarak 3030 sayılı Kanun'un 7. maddesi (AYKOME ve UKOME) ile 24. maddesi (ihtilafların çözümü) kapsamında yer verilen ve ilçe belediyelerinin özerkliğini olumsuz yönde etkileyen düzenlemelerin yine 5216 sayılı Kanun'da da yer aldığı ve bu konuda gerekli adımların henüz atılmadığı görülmektedir.

Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında görevler ve yetkilerin paylaşımı açısından sorun yaşanmasına neden olan ve bu yönüyle en çok tartışılan konuların başında ise imar düzenlemeleri gelmektedir. İmar konusunda 5216 sayılı Kanun önemli değişiklikler getirmektedir. Kanun'un bu konuda getirdiği ilk değişiklik, 11. madde kapsamında düzenlenmiş olup, büyükşehir belediyesine ilçe ile ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleyebilme yetkisi verilmektedir. Ayrıca denetim yetkisinin kapsamı oldukça geniş tutularak, konuyla ilgili her türlü bilgi ve belgeyi talep etme ve bunların incelenmesini içermektedir (md. 11). İmar konusunda 14. maddenin son fıkrasında ise "*büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir*"²⁶ şeklinde bir düzenlemeye de yer verilmektedir. Bilindiği üzere 3030 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyesinin "değiştirerek onaylama" biçiminde bir yetkisi bulunmamaktaydı. Fakat 5216 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikle büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisi farklı bir boyut kazanmakta ve denetimin sınırını aşarak "yerine geçerek işlem

²⁶ 5747 sayılı Kanun'la bu hükümden sonra gelmek üzere "Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülme kararı onaylanmış sayılır" ibaresi eklenerek, ilçe belediyelerinin tarafından hazırlanan uygulama imar planlarının gereksiz yere büyükşehir belediye meclisinde bekletilmesi/geciktirilmesi ihtimalinin önüne geçilmiştir (Yaylı, 2009: 133).

yapma” yetkisini ortaya çıkarmaktadır (Kaplan, 2005: 286). Yine imar konusunda, 5216 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyesine tanınan bir diğer yetki de 7. maddede *“nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak ve yaptırmak”* hükmüyle düzenlenmiştir.

Görüldüğü üzere, imar ve planlama konularında büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerinde sıkı bir denetimi söz konusudur. Bu durum planlama yetkileri açısından ilçe belediyelerini oldukça güçsüzleştirmektedir. Oysaki uygulama imar planlarının yapımı ilçe belediyelerinin en önemli görevleri arasında yer almaktadır. Esasında söz konusu düzenleme geçmiş yıllarda imar konusunda ilçelerin bu yetkilerini gerektiği gibi kullanmadıkları ve kimi zaman üst plana uymadan uygulama imar planlarını yaptıkları gibi çeşitli eleştirilere bir yanıt olarak getirilmekte ve bu şekilde büyükşehirlerde imar disiplini yönünden bir bütünlük sağlanarak sorunların çözülebileceği varsayılmaktadır (Çınar vd., 2009: 85). Her ne kadar bu varsayım haklı gerekçelere dayansa da büyükşehir belediyesine tanınan bu yetkinin suiistimallere açık olması (gerekli olmadığı durumlarda kullanılabilmesi gibi) ve bilhassa da değiştirerek onaylama yetkisinin bulunması sebebiyle ilçe belediyelerinin özerkliğini zedeleyebilecek bir muhtevaya sahip olduğu gerçeği de ortadadır. Nitekim konuyla ilgili önceki yıllarda yargıya intikal eden davalarda bunun örneklerine rastlanılmaktadır.

3030 sayılı Kanun’da olduğu gibi, 5216 sayılı Kanun’da da büyükşehir belediyesinin; büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni olmak üzere temelde üç organı bulunmaktadır. Bununla birlikte Kanun, büyükşehir belediye organlarının oluşum ve çalışma usulleri açısından önemli yenilikler getirmiştir. Bu yeniliklerden ilki büyükşehir belediye meclisinin toplantı zamanlarına ilişkin olarak 3030 sayılı Kanun ile öngörülen ve yılda yalnızca 3 defa yapılan olağan ve olağanüstü toplantı sistemi terk edilerek, meclisin her ayın ikinci haftası olağan olarak toplanmasının öngörülmesidir. 5216 sayılı Kanun’un ilk halinde meclise olağanüstü toplanma hakkı tanınmazken, 2007 yılında Kanun’da yapılan bir değişiklikle büyükşehir belediye başkanına “acil durumlarda gerek görmesi halinde belediye meclisini bir

yılda üç defadan fazla olmamak” şartıyla olağanüstü toplantıya çağırma hakkı tanınmıştır. Büyükşehir belediye meclislerine ilişkin gerçekleştirilen bu düzenlemeler ile meclis denetiminin daha etkin bir biçimde yapılmasının amaçlandığı söylenebilir (Tuzcuoğlu, 2007: 57).

Büyükşehir belediye meclisine ilişkin diğer bir düzenleme meclis kararlarının kesinleşmesi konusudur. 5216 sayılı Kanun ile bu konuda merkezi yönetimin büyükşehir belediyeleri üzerindeki vesayet yetkisinin önemli ölçüde sınırlandırıldığı görülmektedir. Zira 3030 sayılı Kanun’da belediye meclisinin bazı kararlarının kesinleşebilmesinin mülki amirin onayına bağlı olduğu ve hatta bütçe üzerinde mülki amirin değişiklik yapma yetkisinin de bulunduğu durumlar söz konusuydu. Yapılan değişiklikle meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesinde mülki amire gönderilmesi yeterli olmakta ve mülki amirin bu konuda tek inisiyatifi ise hukuka aykırı gördüğü kararlarda on gün içerisinde idari yargıya başvurmasıdır²⁷(Görmez, 2009: 98).

5216 sayılı Kanun ile getirilen sistemde önemli bir değişiklik de büyükşehir belediye encümeninin oluşumuna ilişkindir. 3030 sayılı Kanun’da büyükşehir belediye başkanı dışında tamamı atanmış üyelerden oluşan ve bu yapıyla demokratik olmaktan uzak olduğu yönünde ciddi eleştirilere hedef olan büyükşehir belediye encümeni, 5216 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenerek atanmış ve seçilmiş üyelerden oluşan karma bir yapıya kavuşturulmuştur. Ayrıca 3030 sayılı Kanun’da encümen meclis toplantıda olmadığı zamanlarda onun yerine karar alabilmekteyken, meclisin her ay toplanması usulüne geçilmesiyle birlikte encümenin büyükşehir belediye meclisi yerine karar alması engellenerek, daha demokratik bir yönetim tarzı benimsenmiştir. (Keleş, 2016: 347).

5216 sayılı Kanun büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri konusunda da önemli değişiklikler getirmiştir. Öncelikle büyükşehir belediye başkanının görevleri ve yetkilerinin 3030 sayılı Kanun’a kıyasla artırıldığını görmekteyiz.

²⁷ 5216 sayılı Kanun’un 14. maddesinin beşinci fıkrası kapsamında düzenlenen mülki amire hukuka aykırı gördüğü kararlarda idari yargıya başvurma yetkisi, “Anayasa Mahkemesi’nin 04/02/2010 tarihli ve E.2008; K.2010/30 sayılı kararı” ile anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi’nce verilen kararda 5216 sayılı Kanunun ilgili hükmünde yer verilen idari vesayet yetkisinin “yalnızca hukuka uygunluk denetimi ilkesinin zayıflatıldığı, bu durumun ise Anayasa’nın 123 üncü ve 127 inci maddelerine aykırı olduğu sonucuna” varıldığı belirtilmektedir.

Başkanın görev ve yetkileri 5216 sayılı Kanun'un 18. maddesinde düzenlenmiştir. 5216 sayılı Kanun'la getirilen düzende büyükşehir belediye başkanına tanınan yetkiler arasında en çok tartışılanı ise başkanın büyükşehir ilçe belediyelerinin meclis kararları üzerindeki yetkileri olmuştur. Söz konusu büyükşehir belediye başkanına tanınan yetki Kanun'un 14. maddesinde; "*İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir*" şeklinde düzenlenmiştir. Bilindiği üzere 3030 sayılı Kanun'da ilçe belediye meclislerinin imar ve bütçe de dahil aldığı tüm kararlar büyükşehir belediye başkanının onayına sunulmaktaydı. 5216 sayılı Kanun bu konuda bir sınırlama getirmiş olmasına karşın, her halükârda büyükşehir belediye başkanına tanınan bu yetki, bir vesayet yetkisi olup, yerel özerklik ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Nihayet bu konuda olumlu bir adım 5747 sayılı Kanun (md. 3) kapsamında yapılan değişiklikle atılmış olup, bu hüküm kanun metninden çıkarılmıştır.

Diğer yandan büyükşehir belediye yönetiminde belediye başkanının gücünü pekiştiren yeni bir düzenleme de büyükşehir belediyelerinde danışmanlık kadrosunun oluşturulmasıdır. İlgili düzenlemeye göre, "nüfusu ikimilyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere" ve "en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olma şartıyla" büyükşehir belediye başkanına yardımcı olması için danışman görevlendirilebilmektedir (md. 20). 5216 sayılı Kanun'da ayrıca, danışman belirlenmesi ve atanması hususunda büyükşehir belediye başkanına geniş yetkiler tanınmıştır (Tarhan, 2013: 108).

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediye başkan vekilliğine ilişkin bir düzenlemeye de yer verilmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre, büyükşehir belediye başkan vekillerinin 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki usullere göre belirleneceği, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının ise büyükşehir belediye başkan vekili olamayacakları belirtilmektedir (md. 17). İlgili maddenin devamında yer alan paragrafta ise gerek büyükşehir belediye

başkanının gerek büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediyesi başkanlarının görevleri boyumca siyasi partilere ait yönetim ve denetim birimlerinde görev yapamayacakları, profesyonel spor kulüplerin başkanlıklarını yapamayacakları ve yönetimlerinde yer almayacakları da hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme ile belediye başkanlarının belediye kaynaklarını esas gayesi dışında, popülerliklerini artırmak amaçlı kullanılmasının önüne geçilmeye çalışıldığı söylenebilir (Tuzcuoğlu, 2007: 58).

Büyükşehir belediyesinin organları kapsamında 5216 sayılı Kanun'da yer verilen yeni bir yapı da ihtisas komisyonlarıdır. İhtisas komisyonlarına ilişkin düzenlemeler Kanun'un 15. maddesinde ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Yeni düzenlemeye göre, büyükşehir belediye meclisinin "her dönem başı toplantısında üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları" oluşturacağı ve "her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin" meclisteki üye sayısına göre bu komisyonlara temsilci göndereceği belirtilmektedir. Ayrıca zorunlu olarak büyükşehir belediye yönetiminde "imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun" kurulacağı belirtilmiştir. İhtisas komisyonlarının öne çıkan bir diğer önemli özelliği ise çalışma ve toplantı süreçlerinde "çok aktörlü yönetim anlayışı" bağlamında katılıma imkan tanımasıdır (Görmez, 2009: 100). Konuya ilişkin düzenleme 15. maddenin dördüncü fıkrasında "*Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişiler, oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir*" şeklinde yer almıştır. Komisyon toplantıları Kanun'da belirtilenler dışında halka açık olmamakla birlikte, komisyonlar tarafından hazırlanan raporların çeşitli yollarla halka duyurulacağı ve isteyenlere büyükşehir belediyesi meclisince saptanacak bir bedel karşılığında verilebileceği öngörülmüştür. Ancak, belirtmek gerekir ki, oluşturulan bu yeni yapı katılım açısından önemli olmakla birlikte; komisyonlara katılımın danışma

niteliğinde olması, komisyonlara ilişkin inisiyatifin meclis ve komisyonlara bırakılması, bütçe ve imar haricindeki konularda komisyonların pasif kılınabilmesi ve komisyon raporlarının aleniliği gibi açılardan çeşitli eksiklikler taşımaktadır (Şinik, 2009: 7).

Yeri gelmişken katılım konusunda 5216 sayılı Kanun ile yapılan diğer düzenlemelere de kısaca değinmekte fayda vardır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, yerel demokrasinin temel ilkelerinden biri olan “yerel yönetimlerde halkın doğrudan katılımının sağlanması” bağlamında Kanunda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bu açıdan Kanun’da önceliğin daha çok hizmetlerde etkinliğe tanındığı, demokratik katılım ilkesinin ise ikinci plana atıldığını söylemek mümkündür (Görmez, 2009: 100). Bununla birlikte; “imar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından” yararlanılabileceği (md. 11), “büyükşehir belediye meclis toplantılarının yer ve zamanının halka duyurulması” (md. 13), “toplumun çeşitli kesimlerine yönelik yürütülecek sosyal ve kültürel hizmetlerde kamu kurumları ve sivil toplum örgütleri ile üniversiteler, yüksek okullar ve meslek liseleriyle iş birliği yapılması” (md. 7), “büyükşehir belediye hizmetleri ile ilgili olarak kamuoyu yoklaması ve araştırma yapılması” (md. 24) şeklinde Kanun’da yer verilen düzenlemelerden katılım konusuna sınırlı da olsa yer verildiği görülmektedir. Ayrıca 5216 sayılı Kanun’da doğrudan düzenlenmemekle birlikte, Kanun’un 28. maddesi gereğince, 5393 sayılı Belediye Kanun’unun 76. maddesi ile düzenlenen kent konseylerinin²⁸ büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinde de oluşturulmasına imkan tanınmıştır.

Büyükşehir belediyesinin teşkilatına ilişkin düzenlemelere baktığımızda önemli bir değişikliğin büyükşehir belediyesinde birimlerin kurulması, kaldırılması ve

²⁸5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Kent konseyi” başlıklı 76. maddesi ile kent konseylerine, “kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrlik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirme” görevleri verilmiştir. Ayrıca konseylere “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin” katılımının sağlanmasının yolu açılmıştır. Dolayısıyla yerel demokrasinin gelişimi sürecinde kendisine önemli görevler yüklenen bu birimlerin büyükşehir düzeyinde de oluşturularak işlevsel hale getirilmesiyle; daha katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim sisteminin inşa edilmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

birleştirilmesi konularında yapıldığını görmekteyiz. 3030 sayılı Kanun'da bu konularda İçişleri Bakanlığının onayı aranmakta iken, 5216 sayılı Kanun'da sadece büyükşehir belediye meclisinin kararı yeterli görülmektedir. Bu düzenleme yerel demokrasi açısından önemli bir adım olmakla birlikte, genel sekreterin atanmasındaki yetki halen merkezi yönetimdedir.²⁹

5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerinde mali yapı ve ilişkiler konusunda da önemli birtakım değişiklikler getirmiştir. Bu konudaki en önemli değişiklik, 3030 sayılı Kanun'da; "büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerinin kesinleşmesinde, bütçelerin vali tarafından onaylanması şartının" kaldırılmasıdır. Yeni düzenlemeye göre "bütçe kararlarının yürürlüğe girebilmesi için kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içerisinde mülki amire gönderilmesi gerekli ve yeterli" görülmüştür. Bu düzenleme ile merkezi yönetimin büyükşehir ve ilçe belediyelerinin bütçeleri üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılarak, yerel demokrasinin geliştirilmesinde önemli bir adım atılmıştır. Buna karşın büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri bütçesi üzerindeki denetim yetkisi³⁰ devam etmektedir.

Öte yandan 5216 sayılı Kanun'un 23. maddesi kapsamında yapılan değişiklikle büyükşehir belediyesi gelirlerinde önemli artışlar sağlanmıştır. Buna göre, büyükşehir belediyelerine kendi sınırları içerisinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının toplamından ayrılan pay oranı %5'e çıkarılmaktadır. Ayrıca 2008 yılında yürürlüğe giren "5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" ile 23. maddede yapılan değişiklikle büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyelerine Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından %2,50'lik pay verilmesi öngörülmekte olup, bu payın %30'u büyükşehir belediyesi payı olarak ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyesine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının

²⁹Büyükşehir belediye teşkilatında Genel Sekreterin atanmasında daha önce İçişleri Bakanlığında olan yetki, 29.11.2018 tarih ve 7153 sayılı "Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bırakılmıştır.

³⁰5216 sayılı Kanun'un 25. maddesine göre, "büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçeleri büyükşehir belediye meclisine sunulduktan sonra, meclisin bütçeleri yatırım ve hizmetler açısından bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirerek kabul etme yetkisi" bulunmaktadır. 3030 sayılı Kanun'u incelerken de belirtildiği üzere büyükşehir belediyelerine tanınan ve mali özerkliği zedeleyici nitelik taşıyan "değiştirerek onaylama" yetkisinin kaldırılması yerinde olacaktır.

toplamından ayrılan %5'lik payın da %70'i Maliye Bakanlığı tarafından doğrudan tahsilatın gerçekleştirildiği ilgili büyükşehir belediyesinin hesabına, kalan %30'luk kısmının ise büyükşehir belediyelerine nüfus esasına göre dağıtılmaktadır.³¹

Yine aynı maddede, "2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan oran ve ilkelere göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilecek eğlence vergisinin %20'sinin bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'unun ise nüfuslara göre dağıtılmak üzere diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan %50'sinin büyükşehir belediyelerine ayrılması" öngörülmektedir. Benzer bir yaklaşıma da "park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin nüfuslarına göre ilçe ve ilk kademe belediyelerine ve diğer %50'sinin de büyükşehir belediyesinin hesabına aktarılmasında" rastlanılmaktadır (md. 23). Ayrıca 5216 sayılı Kanun'da doğrudan yer almamakla birlikte, 2464 sayılı Kanun'un "Çevre temizlik vergisi" başlıklı Mükerrer 44. maddesinde yapılan düzenleme ile büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyeleri tarafından toplanan çevre temizlik vergisinin %20'sinin büyükşehir belediyelerine aktarılacağı belirtilmektedir.

Yukarıdaki hükümlere göre, 3030 sayılı Kanun'da da olduğu gibi büyükşehir belediyesi ya da ilçe belediyeleri tarafından toplanan vergilerden belirli oranlarda diğer belediyelere pay verilmesi uygulamasının bulunduğu görülmektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi, bu uygulama büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında toplanan vergilerden pay verilmesi noktasında "gecikmelerin yaşanması" gibi birtakım sorunlara yol açabilecek niteliktedir. Nitekim bu sorunu aşmak amacıyla 5216 sayılı Kanun ile yeni bir düzenleme yapılarak; belediyelerinin topladıkları vergilerden birbirlerine ödemesi gereken payları zamanında yatırmadıklarında, ilgili belediyenin talebiyle, söz konusu tutarın İller Bankasınca ödemeyi yapmayan belediyenin payından kesilerek diğer alacaklı belediyenin hesabına aktarılması öngörülmekte ve ayrıca gecikmeden dolayı yaşanacak her türlü zararın tazmini konusunda da belediye başkanları bizzat sorumlu tutulmaktadır (md. 23). Söz konusu düzenlemeyi büyükşehir belediye yönetiminin daha etkin bir yapıya

³¹ 3030 sayılı Kanun'un ilk halinde büyükşehir belediyelerinin doğrudan hesabına aktarılan pay %75, büyükşehir belediyelerine nüfus esasına göre dağıtılan pay ise %25 olarak düzenlenmişti. 5779 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik neticesinde nüfusu fazla olan büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin eskisine oranla daha fazla artacağı söylenebilir (Yaylı, 2009: 136).

kavuşturulması açısından kısmen de olsa olumlu bir gelişme olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak, belirli bir verginin tek bir yerel birime tahsis edilerek, verginin tahsili sonrasında diğer belediyelere pay verilmesi uygulamasının tamamen kaldırılması³² ile hem yerel yönetimlerin mali kaynakları net bir biçimde ayrılmış olacak hem de belediyelerin birbirlerine mali anlamdaki bağımlılık sorunu da ortadan kalkacaktır (Karasu, 2013: 495; Alıcı, 2012: 139).

Büyükşehir belediye gelirlerinde yapılan artışlara ilişkin olarak belirtilmesi gereken bir husus da gelirdeki artışın nedeninin öz gelirlerden çok merkezi yönetimden yapılan transferlere bağlı olmasıdır. 1982-2000 döneminde büyükşehir belediye gelirlerinin ortalama olarak %55'i genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından gönderilen paylardan oluşmakta iken³³; 2006-2012 yılları arasında bu payın oranı yüzde %63'e (Agun ve Güler, 2017: 895) yükselmiştir. Dolayısı ile bu durum büyükşehir belediyelerinin giderek daha fazla merkeze bağımlı hale geldiğini göstermektedir.

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyesinin giderleri ile ilgili düzenlemeleri içeren 24. maddesi incelendiğinde, 3030 sayılı Kanun'dan farklı olarak yeni gider kalemlerinin yer aldığı görülmektedir. Buna göre; ilçe, ilk kademe ve bağlı kuruluşlara yapılacak yardımlar ve ortak proje giderleri, sosyal hizmet ve yardım giderleri, kültürel, spor, sosyal ve bilimsel etkinlikler harcanan giderler, büyükşehir hizmetleri ile ilgili kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri, kamu yararı görülen konularda yurtiçi ve yurtdışı kamu, özel ve sivil toplum örgütleri ile ortaklaşa yapılacak hizmet ve proje giderleri gibi çeşitli giderler yer almaktadır.

Son olarak 5216 sayılı Kanun'da mali hükümler başlığı altında yer verilen bir diğer düzenleme belediye şirketlerinin kurulması konusudur. Buna göre büyükşehir belediyeleri, görevli oldukları alanlarda ve yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla

³² Bu konuda 5393 sayılı Kanun'un belediye gelirlerini düzenleyen 59. maddesi ile önemli bir düzenleme yapılarak "Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya il özel idareye ayrıca pay kesilmeyeceği" hükmüne bağlanmıştır. Yapılan bu düzenleme ile büyükşehir ilçe belediyelerinin mali durumlarının kısmi de olsa güçlendirildiği söylenebilir.

³³ <https://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0505.pdf> (Erişim Tarihi, 02.06.2019).

mevzuatta belirtilen ilkelere göre sermaye şirketleri kurabileceklerdir³⁴. Büyükşehir belediyesinin genel sekreteri ile belediye ve bağlı kuruluşlarının yönetici personeli de kurulan şirketlerin yönetim ile denetim kurullarında yer alabileceklerdir. Öte yandan büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyesinin kendisine ait büfe, otopark, büfe ve çay bahçelerini işletebilecek veya bu yerlerin belediye ya da bağlı kuruluşları tarafından %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere "Devlet İhale Kanunu" hükümlerine tabi olmaksızın büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek bir süre ve bedel karşılığında işletilmesini devredilebilecektir. 5216 sayılı Kanun'un Gereğesinde, belediyelere şirket kurma hak ve yetkisinin verilmesinin temel nedeni, hizmetlerin daha etkin ve ekonomik şartlarda sunulmasını sağlamanın yanı sıra, belediyelerin yeni gelir kaynakları yaratmalarına yardımcı olmak, olduğu belirtilmiştir. Ayrıca belediyelerin şirket kurma yoluna başvurmalarının altında yeni gelir kaynakları yaratabilme imkanının dışında, merkezi yönetimin denetiminden kurtulma, hizmet sunumunu olumsuz yönde etkileyen bürokratik yapının dışına çıkması, yerel kalkınma girişimlerine öncülük etme, kaliteli eleman istihdam edebilme ve özel müteşebbislere giden kamu fonlarının bir kısmını şirketler vasıtasıyla yeniden belediyeye kazandırma gibi çok çeşitli nedenler bulunmaktadır (Yeter, 1993: 85). Bu açılardan değerlendirildiğinde söz konusu yasal düzenleme ile belediyelere tanınan şirket kurma yetkisinin amacına uygun olarak kullanıldığında belediyelerin mali yapısını iyileştirmeye katkı sağlayacak bir muhtevaya sahip olduğu söylenebilir.

³⁴ Büyükşehir belediyelerinin şirket kurmasına dair yetkinin hukuki dayanağı ilk olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 19. maddesi kapsamında düzenlenmiş olup; "belediyelere kendilerine kanunla verilen görev ve hizmetleri yerine getirdikten sonra belde sakinlerinin ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılayacak her türlü girişimde bulunma imkânı" tanınmıştır. 3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediyelerinin şirket kurmasına yönelik doğrudan bir hüküm yer almamakla birlikte Kanunun 8. maddesinde; "büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevli oldukları konularda 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere tanınan hak, yetki ve imtiyazlara sahip olduğu" hükmü gereğince büyükşehir ve ilçe belediyelerinin de diğer belediyeler gibi halkın ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılayacak her türlü girişimde bulunma hak ve yetkisine sahip oldukları sonucuna ulaşılmaktadır.

2.5. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SINIRLARININ İL MÜLKİ SINIRLARINA ÇAKIŞTIRILMASI DÖNEMİ: 6360 SAYILI KANUN

Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimlerine dair yapılan değişikliklerin son halkasını “12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı Kanun” oluşturmaktadır. 6360 sayılı Kanun, 5216 sayılı Kanun’u yürürlükten kaldırmamış fakat mevcut büyükşehir sisteminde ve hatta yerel yönetim sisteminde köklü değişiklikler meydana getirmiştir. Bu kanun ile büyükşehir sayılan belediyelerin sayısı 16’dan 29’a ve 6447 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle de 30’a çıkarılmış, büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıyla örtüştürülmüş, büyükşehir olan illerde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri ortadan kaldırılmıştır. Yine bu Kanun’la büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kuruluş kriterleri, mali yapıları, görev, yetki ve sorumlulukları gibi çeşitli konularda önemli değişiklikler yapılmıştır.

6360 sayılı Kanun’un Genel Gereğesinde, yeni kamu yönetimi anlayışının “etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, katılımcılık ve vatandaş odaklılık” gibi temel ilke ve değerleri doğrultusunda yerel yönetimlerin sürekli biçimde geliştirilmesinin gerekliliği vurgulanmakta ve bu bağlamda büyükşehirlerde il sınırında hizmet üretecek büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle yerel yönetimlerin çok parçalı yapısından kaynaklanan sorunların giderilerek daha etkin, etkili ve halkın beklentilerini karşılayabilecek kalitede hizmet sunulmasının mümkün hale gelebileceği öngörülmektedir. Öte yandan yine genel gerekçede, 5216 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile “İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan il sınırında büyükşehir belediye modelinin imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içinde yürütülmesi gereken mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik” sağladığı ileri sürülerek, bu düzenlemenin diğer büyükşehirlerde de uygulamaya konulması ile aynı başarının buralarda da sağlanabileceği varsayılmaktadır.

Kanun’un Genel Gereğesinde belirtilen hususlara dikkat edilecek olursa, büyükşehir sisteminde yapılması öngörülen değişimin iki temel eksen üzerinde kurgulandığı görülmektedir. Bunlardan ilki, yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında öne çıkan temel ilke ve değerlere dayalı bir yerel yönetim modeline

geçilmesidir. İlk ekseninde yeni bir düzenlemenin yapılmasındaki gerekliliğin yerel yönetimlerin daha etkin ve demokratik bir yapıya kavuşturulması üzerinden açıklanmaya çalışıldığı söylenebilir.

İkinci ekseninde ise büyükşehir alanında çok sayıda yerel yönetimin yetkili olmasının yerel hizmetler üzerinde yarattığı olumsuz etkinin, optimal ölçekte hizmet üretebilecek büyük ölçekli ve güçlü yerel yönetim yapıları oluşturarak giderilebileceği savunulmaktadır. Bu amaçla yeniden düzenlenmesi öngörülen ve il sınırında hizmet edecek şekilde yapılandırılan büyükşehir yönetim modeliyle de nitelikli teknik personel istihdamının sağlanması, kaynakların etkin kullanılması, hizmetlerin kalitesinin ve verimliliğinin yükselmesi, il bütününde planlama gibi olumlu gelişmelerin ortaya çıkması beklenilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar göz önüne alındığında, 6360 sayılı Kanun'un temel gerekçelerinden birisinin "hesap verebilirlik, vatandaş odaklılık ve katılımçılık üzerinden yerel demokrasinin gelişmesini sağlamak" olduğu görülmektedir. Gerekçede bu hedefe yer verilmekle birlikte, kanunun getirdiği düzenlemelerin ve alandaki uygulamaların ne kadar demokratik olduğu tartışmalıdır. Nitekim konuya ilişkin literatür incelendiğinde başta muhalefet partilerinin olmak üzere, akademisyenlerin, köşe yazarlarının, meslek odalarının ve düşünce kuruluşlarının gerek kanunun kabulünden önce gerek sonrasında bu hususta çeşitli eleştirileri dile getirdikleri görülmektedir. Söz konusu eleştiriler arasında 6360 sayılı Kanun'un; yerelde merkezileşmeye yol açması, AYYÖŞ'e ve Anayasaya aykırılık taşıması, katılım, temsil ve denetim sorunlarını artırma potansiyeli taşıması, büyükşehir ilçe belediyelerini güçsüz hale getirmesi, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki karmaşasına neden olması şeklinde yapılan değerlendirmeler öne çıkmaktadır. Bu olumsuz eleştirilerin yanı sıra Kanun'la getirilen bazı değişiklikleri demokratikleşme ve yerelleşme açısından olumlu olarak değerlendirenler ise daha çok atanmışlara karşı seçilmişlerin güç kazanması, imarda bütünlüğün sağlanması ve köyden mahalleye dönüşen yerlerde hizmetin daha etkin olarak sunulması ve yeni yatırımlar yapabilme imkanlarının yaratılması üzerinde durmuşlardır. Ancak bu eleştirilere ve bu konudaki değerlendirmelerimize yer vermeden önce 6360 sayılı

Kanunun getirdiği bazı temel değişikliklere kısaca değinmekte fayda vardır: Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Denizli, Aydın, Balıkesir, Muğla, Kahramanmaraş, Hatay, Malatya, Mardin, Tekirdağ, Trabzon, şanlıurfa ve Van illerinde ve bu illere 6447 sayılı Kanun ile Ordu ilinin de eklenmesiyle 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş ve böylece toplam büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmiştir.
- Yeni düzenleme ile bir belediyenin büyükşehir belediye statüsü kazanabilmesi için o belediyenin kendisinin değil fakat bağlı olduğu ilin sınırları içindeki toplam nüfusunun 750.000 olması yeterli görülerek, büyükşehir belediyesi olma koşulu kolaylaştırılmıştır.
- 6360 sayılı Kanun öncesi sadece İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyesi için uygulanan model, yapılan değişikle tüm büyükşehir belediyeleri için de genelleştirilerek, büyükşehir belediyelerinin sınırları ilin mülki sınırı olarak genişletilmiştir. Benzer şekilde büyükşehirlerdeki bütün ilçe belediyelerinin sınırları ise ilçe mülki sınırı olarak değiştirilmiştir.
- Büyükşehir belediyesi içindeki köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği ortadan kaldırılmış, köyler mahalleye, belde belediyeleri ise beldenin ismiyle bağlı oldukları ilçenin belediyesine mahalle olarak katılmışlardır. Büyükşehir belediye statüsünde olmayan diğer illerde ise 2 bin nüfusun altındaki belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür.
- Kanun'la getirilen en radikal değişikliklerden birisi, büyükşehirlerde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıdır. Bu düzenleme ile kırsal alanlarda yaklaşık yüz yıla yakın bir süredir bu birimler tarafından verilen yerel hizmetler artık büyükşehir belediyelerine devredilmektedir. Diğer 51 ilde ise il özel idareleri varlıklarını devam ettirmektedir.
- Büyükşehir belediyesi sınırları dahilindeki bucak teşkilatları ve köylere hizmet götürme birlikleri kaldırılmıştır.
- Büyükşehir belediyesi olan yerlerde ilçe belediyelerinin kurulabilmesi için gerekli olan nüfus kriteri 50.000'den 20.000'e düşürülmüştür.

- Yeni büyükşehir belediyesi olan 14 ilde 25 yeni ilçe kurulmuş, birleştirme ve katımlar yapılmış, böylece büyükşehir ilçe belediyelerinin sayısı 143'ten 519'a yükselmiştir.
- Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde tüzel kişiliklerine son verilen il özel idarelerinin görevleri nedeniyle yaşanabilecek sorunları azaltmak için valiliklere bağlı bir merkezi yönetim kuruluşu olarak "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" kurulmuştur.
- Büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan pay oranları değiştirilmiştir.
- Büyükşehir ve ilçe belediyelerine kırsal alanda hizmetlerin yerine getirilmesine ilişkin görev ve yetkiler verilmiş, belediyelerin tarım ve hayvancılığı destekleme maksadıyla her tür hizmeti sunabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

6360 sayılı Kanun'la ilgili demokratik temelli eleştirilerin başında yerel özerkliğe karşıt bir biçimde yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması hususu gelmektedir. Bu durumun Türkiye'nin de altına imza attığı AYYÖŞ'ün 4. maddesinin 3. fıkrasında öngörülen, "hizmette halka yakınlık (*subsidiarity*) ilkesine" ve "yerel yönetimlerin sınırlarının korunması" ile ilgili 5. maddesine aykırı olduğu (Keleş, 2012: 9; Zengin, 2014: 111) birçok kişi tarafından dile getirilmiştir. Söz konusu Şartın yerel özerklikle ilgili 4. maddesinin 3. fıkrasında yer verilen düzenlemede kamu sorumluluklarının "genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından" kullanılması ve "sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomik" ihtiyaçların göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmektedir. Şartta bu düzenlemeye yer verilmesine karşın, 6360 sayılı Kanun il veya ilçe merkezine mesafelerce uzak yerleşim yerlerinde hizmet sunacak ayrı bir yerel yönetim biriminin varlığına gerek duymayarak, bütün yerleşim birimlerinde hizmetin tek elden yürütülmesini tercih etmiştir. Ancak böyle bir tercih, hem merkezden uzaktaki yerleşim yerlerinde yaşayan kişilerin hem de bu kişilerin taleplerini yerine getirmekle yükümlü olan yönetim birimlerinin çeşitli sorunlarla karşılaşma ihtimalini ortaya çıkarması bakımından sorunludur. Konuyla ilgili ortaya çıkması muhtemel sorunlardan ilki,

yerel halkın talep ve beklentilerini uzaktaki yerel yöneticilerine iletebilmelerinde yaşanabilecek güçlüklerden kaynaklanmaktadır. Örneğin, eskiden belde belediyesinde çözülebilecek bir sorun için artık kilometrelerce öteye gidilmesi gerekecek ve dolayısıyla bu durum vatandaşlar açısından ilave masraf ve zaman kayıpları oluşturacaktır (Karasu, 2013: 11). Bir diğer sorun büyükşehir sistemi içerisinde yerellik olarak yalnızca ilçe belediyelerinin kalması ve bu birimlerin ise ilçe içinde yürütülmesi gereken yerel hizmetlerin birçoğu üzerinde söz sahibi olmamasından kaynaklanmaktadır (Kavruk, 2013: 244). Böyle bir durumda vatandaşlar taleplerini en yakınındaki bu birimlere bildirseler dahi, ilçe belediyelerinin yapabileceği en fazla onlar adına bu talepleri büyükşehir belediyesine iletmek olacaktır (Arıkboğa, 2013: 82). Öte yandan bu durum halkın yönetime ulaşabilmesini olumsuz yönde etkilemesi açısından olduğu kadar, büyükşehir belediyelerinin de farklılaşan talepleri karşılayabilme ve hizmetleri etkin ve etkili bir biçimde yürütebilmeleri noktasında sıkıntılar yaşamalarına neden olacaktır. Sonuç olarak belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması yönünde alınan bu kararın yerindenlik ilkesiyle bağdaşmadığı gibi, hizmetlerde etkinliğin sağlanması açısından da isabetli bir yönünün bulunmadığı belirtilmiştir (Arıkboğa, 2013: 82). Diğer taraftan yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin sona ermesiyle ilgili kararın, yerel toplulukların iradesine başvurulmaksızın alınması da yine AYYÖŞ'ün "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz" şeklindeki hükmüyle (md. 5) çeliştiği gerekçesiyle eleştirilmiştir.

6360 sayılı Kanunla getirilen yeni modelin en çok eleştirilen yönlerinden bir diğerini yerel düzeyde merkezileşme olgusu oluşturmaktadır. Kanun, oluşturulan yeni modelde büyükşehir belediyelerini temel aktör olarak öngörmekte ve onu il düzeyinde kentsel ve kırsal birçok hizmeti tek başına sunmakla yetkilendirmektedir. Buna karşın ilçe belediyelerine ise oldukça sınırlı sayıda yetkiler vermektedir. Üstelik büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevleri sadece üst ölçekte yürütülmesi gereken hizmetlerle sınırlı olmayıp, ilçe belediyeleri tarafından da yürütülebilecek ve daha yerel nitelikli hizmetleri de (mahalleleri ilçe merkezine bağlayan cadde, meydan ve yolların yapımı, mezarlık alanlarının

tespit ve tesisi, itfaiye hizmetleri vb.) içermektedir. Her ne kadar bu yetkilerden bir kısmını büyükşehir belediyesi ilçe belediyelerine devredebilse de neticede bu kararı verme yetkisi büyükşehir belediyesindedir. Büyükşehir belediyelerini ilçe belediyeleri karşısından güçlü kılan önemli etmenlerden biri de imar ve planlama konusunda büyükşehir belediyesinin sahip olduğu yetkinin kapsamının oldukça geniş olmasıdır. Büyükşehir yönetimi “merkezileşmiş bir yerelleşme” olarak ifade edilen bir sürecin neticesi olarak yetki ve görev alanları giderek daha fazla genişleyen bir yerel yönetim birimi haline gelmekte ve dolayısıyla bu süreç ilçe belediyelerinin planlama yetkilerini doğrudan etkilemektedir (Şahin, 2012: 4) Esasen 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir sınırları kapsamındaki imar ve planlamaya ilişkin bütün kararların büyükşehir belediyeleri tarafından değiştirilebilir hale getirilmesiyle ilçe belediyelerinin bu konulardaki yetkileri zaten oldukça sınırlandırılmıştı. Fakat 6360 sayılı Kanun ile bu merkezi yapı daha da güçlendirilerek, il bütününde planlama yetkisi tek elde toplanmıştır (Ersoy, 2013). Bu durum ilçe belediyelerinin özerkliği açısından çeşitli eleştirilere tabi tutulmakla birlikte, 6360 sayılı Kanun’la gelen değişiklikler arasında en olumlu olanın da yine imar ve planlamada teklik ve bütünselliğin sağlanması olduğu belirtilmiştir (Keleş, 2012; 6).

Görev ve yetki paylaşımı kapsamında dile getirilen bir diğer sorun 6360 sayılı Kanun’la getirilen düzenlemelerin uygulamada pek çok konuda yönetimler arası uyumsuzlukların yaşanmasına ve yetki karmaşasının ortaya çıkmasına neden olabileceği hususudur. Özellikle planlama alanında kurumsal karmaşasının olması, bazı hizmetlerin yürütülmesinde büyükşehir belediyesinin de ilçe belediyelerinin de yetkili olması ve benzer şekilde kanunda bazı görevlerin merkezi yönetim kuruluşları ile birlikte yerel yönetim kuruluşlarının yetki ve sorumluluk alanına girmesinden kaynaklı çatışmaların yaşanması gibi sorunlar konuyla ilgili araştırmalarda sıklıkla vurgulanmıştır (Ersoy, 2013; Çapar ve Demir, 2017: 71)

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımında olduğu gibi, kaynakların paylaşımında da benzer bir durum söz konusudur. 5779 sayılı Kanun’da 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle, büyükşehir belediye sınırlarında gerçekleşen genel vergi gelir tahsilatının %6’sı büyükşehir payına

ayrılmakta ve bu payın %60'lık kısmı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. Geriye kalan %40'lık payın ise %70'i nüfusa ve %30'u yüzölçümüne göre olmak üzere büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır. Görüleceği üzere bu paydan ilçe belediyelerine ayrılan bir hisse bulunmamaktadır. Öte yandan büyükşehir ilçe belediyelerine Türkiye'de toplanan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından %4,5 pay ayrılmakta bu payın da %30'u büyükşehir belediyesi payı olarak, %10'u ise su ve kanalizasyon birimlerinin payı olarak ayrılmaktadır. Nitekim büyükşehir ilçe belediyeleri bu payın da yalnızca %60'ından yararlanabilmektedir. 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir belediyelerinin mali durumuna ilişkin değerlendirmede bulunan Arıkboğa (2015: 26) 16 eski büyükşehir belediyesinde Kanun'dan sonra il genelinde alınan genel bütçe vergi gelirleri payı içerisinde büyükşehir belediyelerinin aldıkları payın %62,7'den yüzde %70'e yükseldiğini, buna karşın ilçe belediyelerinin payının ise %26,9'dan %25,7'ye düştüğünü belirtmiştir. Diğer yandan 14 yeni büyükşehir belediyesinde de bu payın büyük bir kısmını yine büyükşehir belediyelerinin aldığını ifade etmiştir (Arıkboğa, 2015: 26). Marmara Belediyeler Birliği de (2015: 25) yeni sistemden en fazla şikayet edenlerin bilhassa yeni kurulan büyükşehir belediyelerindeki ilçe belediyeleri olduğunu ve 6360 sayılı Kanun'dan önce bu belediyelerin İller Bankası payını doğrudan almalarına karşın büyükşehir ilçe belediyelerine dönüştükten sonra büyükşehir su kanalizasyon idaresine pay ayırmak durumunda kalmalarından ötürü yeni sistemden pek de olumlu etkilenmediklerini belirtmiştir.

6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemelerin mali açıdan daha çok büyükşehir belediyelerini güçlendirdiği ve büyükşehir sınırlarına dahil edilen köylerde yaşayanlardan da artık emlak vergisi ve Belediye Gelirleri Kanunu gereğince alınması gereken vergi, harç ile katılma paylarının alınmaya başlamasıyla³⁵ ileriki süreçte büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin daha fazla artıracığı belirtilmiştir

³⁵ 6360 sayılı Kanunun Geçici 1. maddesi 15. fıkrasında "Bu kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanuna göre alınması gereken emlak vergisi ile 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken, vergi, harç ve katılma payları beş yıl süreyle alınmaz" şeklinde düzenleme yapılmıştır. Konuya ilişkin yeni bir düzenleme ise "27/12/2018 tarih ve 7159 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile yapılarak, 6360 sayılı Kanun'da öngörülen beş yıllık süre 31/12/2022 tarihine kadar uzatılmıştır.

(Yüksel, 2016: 754). Bununla birlikte bu düzenlemeden olumsuz yönde etkilenecek olan kırsal kesimde ise mevcut durumda zaten var olan yoksulluğun daha da derinleşebileceği ve kırdan kente doğru göçlerin artabileceği vurgulanmıştır (Adıgüzel, 2012: 174).

Suğur'un da (2015: 172) belirttiği gibi getirilen yeni model merkezileşmiş bir yerel yönetim yapısı ortaya çıkarmakta; büyükşehir belediye başkanını ve belediye bürokrasisini güçlü kılarken, alt birimlerin yetkisini büyük ölçüde ortadan kaldırmaktadır. Diğer yandan yerelde merkezleşme eğilimi taşıyan bu tür düzenlemeleri iş başındaki hükümetin 2000'li yılların başlarından itibaren savunduğu yerelleşme ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi yönündeki söylemlerle bağdaştırmak da pek olası görünmemektedir (Keleş, 2012: 8).

Yeni büyükşehir belediye modelinin yerelin kendi içerisinde merkezleşmesini artıracak yönündeki değerlendirmelerin yanı sıra büyükşehirlerde tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin yerine merkezi idareye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) kurulmasının yerel yönetimler üzerinde yeni bir vesayet oluşturulması anlamına geldiği şeklinde ciddi eleştiriler gündeme gelmiştir. 6360 sayılı Kanun'un 34. maddesi ile "3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un" 28. maddesine eklenen YİKOB'a ilişkin düzenleme şu şekilde yer almıştır: "*Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.*" Görüldüğü üzere YİKOB'lara birbirinden farklı alanlarda çok sayıda görev verilmiştir. Ancak ilk aşamada YİKOB'lara tüzel kişilik tanınmamasından dolayı ödeneklerde gecikmelerin yaşandığı ve buna bağlı olarak da ihale süreçlerinin işletilemediği ve kuruluşun yerel kalkınma için gereken iş birliği olanaklarının geliştirilmesine bir katkısının olmadığı şeklinde yapılan saptamalar sonucunda 2016 yılında yürürlüğe giren "674 sayılı KHK" ile YİKOB'lara tüzel

kişilik verilmiştir (Çiner, 2017: 47). Ayrıca, 2018 yılında Anayasa’da yapılan değişikliklere uyum sağlaması bakımından 3152 sayılı Kanun’da 703 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle YİKOB’un yetki ve görevleri, içeriğinde önemli değişiklikler söz konusu olmamakla birlikte yeniden düzenlenmiştir (Dağlı ve Özgül, 2019: 28).

YİKOB üzerine literatürde yer alan tartışmalarda çoğunlukla bu kuruluşun büyükşehirlerde il özel idaresinin kaldırılması neticesinde ortaya çıkacak boşluğu doldurmak ve il özel idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını üstlenmek olduğu konusuna ağırlık verilmektedir (Kızılboğa ve Özaslan, 2013: 789). Ancak YİKOB’un görev ve yetkileri incelendiğinde il özel idarelerinin daha önce yürüttüğü hizmetler arasında altyapıya ilişkin olanların büyükşehir belediyelerine, bunun dışında olan birtakım görevlerin ise bakanlıklara ve bağlı kuruluşlara bırakılması ve YİKOB’a ise büyük ölçüde üstyapı yatırımlarına yönelik görevlerin devredilmesi, bu kuruluşun il özel idarelerinin ikamesi olarak kurulduğu yönündeki savın çok da yerinde olmadığını göstermektedir (Dağlı ve Özgül, 2019: 40). Bununla birlikte YİKOB’a yöneltilen eleştirilerin odağında esas olarak, YİKOB’un valiliğe bağlı bir merkezi yönetim birimi olarak kurulması ve bu yönüyle yerelde yeni bir vesayet makamının yaratıldığı görüşü bulunmaktadır. Bilhassa 6360 sayılı Kanun’un 34. maddesi kapsamında yapılan düzenleme ile merkezi yönetimin ve ona bağlı bir başkanlığın yerel yönetim birimleri üzerinde adeta hiyerarşik bir denetim yetkisine sahip olacağı ifade edilmiştir (Keleş ve Özgül, 2017: 304). Söz konusu yasal düzenleme şu şekildedir:

“İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi halinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir. Yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden tahsis yapan kurum tarafından kesilerek İçişleri Bakanlığına veya hizmeti yerine getiren diğer kamu kurum ve kuruluşlarına gönderilir.” (3152 sayılı Kanun, md. 28)

Yukarıda yer verilen düzenlemeden de anlaşılacağı üzere yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve büyükşehir belediyelerinin daha etkin ve demokratik bir yapıya kavuşturulması gerekçesi olan bir kanunda, yerel yönetimler karşısında oldukça geniş yetkilere ve denetim rolüne sahip olan YİKOB'ların kurulması yönetim yapısındaki merkezileşmenin açık bir göstergesidir. Ayrıca 674 sayılı KHK'nın 39. maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanun'da yapılan değişiklikle "belediye ve bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör ve şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde" aksayan hizmetlerin belediyelerden alınarak çeşitli kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri veya YİKOB'lar aracılığı ile yerine getirilebileceği belirtilmektedir. Konuya ilişkin Çöpoğlu, 2016 yılında yaşanan terör olaylarının ve ülkenin doğu bölgesindeki belediye başkanlarının terör eylemlerine belediye kaynaklarını kullanarak katılmasının bu düzenlemenin merkezileşme yönünde yapılmasını zorunlu kıldığı şeklinde bir değerlendirmede bulunmuştur (2016: 144). Ayrıca, büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılarak, yerlerine merkezi yönetimin denetiminde olan YİKOB'ların getirilmiş olmasının bir başka nedenin de geçmişten günümüze süregelen yönetim anlayışında seçilmiş yerel yöneticilere duyulan güvensizlik duygusunun hakim olması olduğu belirtilmiştir (Keleş ve Özgül, 2017: 304-305).

6360 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeler siyasi, yönetsel ve mali açılardan olduğu kadar, Anayasaya uygunluğu bakımından da sorgulanmaktadır. Bu kapsamda bilhassa büyükşehir belediyesi kurulan otuz ilde il özel idareleri tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının Anayasaya aykırı olduğu yönünde ciddi eleştiriler gündeme gelmiştir. Bu noktada Gözler (2013: 39-42) bir il varsa, il özel idaresinin bulunmasının anayasal açıdan zorunluluk olduğunu ve bir il kaldırılmadan o ildeki il özel idaresinin kanunla kaldırılmasının ya da Anayasada değişiklik yapmadan il özel idaresinin tüzel kişiliğine son verilmesinin doğru olmadığını ifade etmiştir. Diğer yandan Gözler (2013: 38) benzer aykırılıkların köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilmesinin, ilçe belediyesinin büyükşehirin ilçe belediyesi haline getirilmesi, büyükşehir belediyesi kurulan illerde nüfus şartının il merkezinde değil, bütün il üzerinde aranması gibi hususlarda da olduğunu ileri sürmüştür. Yine Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) tarafından henüz

6360 sayılı Kanun tasarısı halindeyken “muhalafet şerhi” koyarak tasarısının birçok maddesinin Anayasaya aykırılık taşıdığı belirtilmiş, yukarıda bahsi geçen hususların yanı sıra, büyükşehir belediyesi sınırlarının dışındaki yerlerin farklı mevzuata tabi olması bakımından Anayasanın kanun önünde eşitlik ilkesiyle bağdaşmadığı, büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırı olarak belirlenmesinin Anayasamızın öngördüğü idari yapılanmaya uygun olmadığı ve yerel tüzel kişiliklerin yerel halka danışılmadan kaldırılmasının AYYÖŞ’e ve dolayısıyla Anayasanın 90. maddesi hükümlerine aykırılık teşkil ettiği öne sürülmüştür.³⁶ Buna karşın Anayasa Mahkemesi, eleştiri konusu yapılan ve Anayasaya aykırılık taşıdığı ileri sürülen bu iddiaları reddetmiştir.³⁷

6360 sayılı Kanun’a yönelik olarak, yerel katılım konusunda da bazı eleştiriler bulunmaktadır. Bilindiği gibi yerel yönetim birimleriyle ilgili olarak yapılan düzenlemeler genellikle iki şekilde ele alınmaktadır. Bunlardan biri, yerel yönetimlerin sağladıkları hizmetlerin etkinliği ve verimliliği ile ilgili iken, diğeri yerel demokrasinin güçlendirilmesiyle ilgilidir. Bu iki farklı düzlem ise ölçek noktasında kesişmekte olup, ölçeğin büyüklüğü ve küçüklüğüne bağlı olarak hangi ölçekte hizmetlerin daha etkin ve verimli olarak yürütüleceği ya da yerel katılımın artırılacağı bu kesişme alanının niteliğini ortaya koymaktadır (İzci ve Turan, 2013: 120). Bu hususta yerleşim yerinin ölçeği büyüdükçe kamu hizmetlerinin daha etkin, ekonomik ve verimli sunulacağı, buna karşın halk katılımının düzeyinde bir alçalma olacağı gerçeği genellikle kabul edilmektedir (Keleş, 2016: 354). Birbiriyle zıt görünen bu iki uygulama arasında bugün tam anlamıyla bir uzlaşma sağlandığını söylemek zordur. Bununla birlikte 6360 sayılı Kanun’un gerekçesinde il sınırında hizmet edecek büyükşehir modeline geçilmesiyle hem hizmet sunumu açısından daha etkili ve verimli olunacağı hem de bu yapı ile demokratik hayata katılımın kolaylaşacağı öngörülmektedir (İzci ve Turan, 2013: 119). Ancak, Kanun’un Gerekçesinde belirtilen bu öngörüye ilişkin çok sayıda

³⁶ “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” ile ilgili düzenlemeye ilişkin CHP tarafından konulan muhalafet şerhini daha ayrıntılı olarak incelemek için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf> (Erişim Tarihi, 10.07.2019).

³⁷ Anayasa Mahkemesinin 2013/19 Esas Sayılı Kararı ile ilgili içeriği incelemek için bkz. <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/72e0a94c195c4789b08bba43e74c5449?excludeGer ekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi, 10.07.2019).

eleştiri yöneltilmiştir. Keleş (2016: 23) büyükşehir sınırlarının bugünkü gibi alabildiğinde genişletilmesinin, günümüzün demokratikleşme sorunları arasında olan, yerel halkın karar süreçlerine aktif olarak katılma isteğinin hızlı ve kolay şekilde karşılanması imkanının büyük ölçüde kaçırılmış olduğunu ve aynı zamanda yapılan düzenlemelerin ülkemizin taraf olduğu AYYÖŞ'ün katılıma dair kurallarına da ters düştüğünü belirtmiştir. Gül vd. (2014: 199-200) ise yeni modelin İstanbul, Kocaeli, İzmir, Bursa, Eskişehir gibi görece gelişmiş ve kentleşmiş olan illerde daha başarılı sonuçlar verebileceğini ancak alan olarak çok büyük, dağınık yerleşimlere sahip ve kırsal niteliği yüksek olan illerde gerek hizmetlerin uzak bölgelere ulaştırılmasında güçlükler yaşanması gerek halk katılımı ve denetim sorunlarının ortaya çıkması olasılığının daha fazla olması açısından sorunlu olduğunu ifade etmişlerdir. Öte yandan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin sona ermesiyle bu birimlerin karar alma organları olan meclislerinin de kapatılması neticesinde karar alma mekanizmalarına halk katılımının azaltılacağını belirten Adıgüzel (2012: 167) dolayısıyla yerel yönetimlerin “siyaset ve demokrasi okulu olma” işlevlerini de önemli ölçüde yitirebileceklerini öne sürmüştür. 6360 sayılı Kanun'la yapılan düzenlemelerin yerel demokrasi ve katılım açısından olumsuz sonuçlar doğuracağı yönünde literatürde bu tür eleştiriler yer almasına karşın, konuya farklı açılardan yaklaşanlar da bulunmaktadır. Bu kapsamda Oktay (2016: 115-116) tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyelerinin ve köylerin yerel katılım ve demokrasi bakımından büyük ölçekli birimlere oranla daha elverişli ortam sunduğunu fakat diğer taraftan da kurumsal kapasiteleri düşük, mali sorunları olan ve nüfusları azalan küçük yönetim birimlerinde katılımın çok da verimli sonuçlar üretmediğini belirtmiştir. Yine Oktay'a göre (2016: 116) yeni büyükşehir belediye modelinde siyasal katılımın sağlanması açısından ilk basamakta ilçe belediyelerinin yer alması, küçük yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının yerel siyaset üzerinde yaratacağı olumsuz etkiyi azaltabilecek bir nitelik taşımaktadır. Benzer yaklaşımla Baharçiçek de (2013: 227) köy yönetimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının esasında demokratikleşme açısından bir geriye gidiş olarak görülebileceğini, ancak mevcut Köy Kanunu ve kamu yönetiminin işleyişi dikkate alındığında Türkiye'de köylerin en zayıf yerel

yönetim birimleri olması, yeterli gelir kaynaklarının bulunmaması ve köy muhtarlarının uygulamada kaymakamdan emir alan kamu görevlileri gibi algılanmaları sebebiyle yeni düzenlemenin demokratikleşme açısından daha olumlu bir durum yaratabileceğini belirtmiştir.

Kanun'a ilişkin değerlendirmelerde demokrasi açısından ölçek büyüklüğünün neden olabileceği olumsuzluklar arasında gündeme gelen konulardan bir diğeri Kanun'un temsil adaletsizliğini artırıcı yönde bir sakıncayı barındırmasıdır. 6360 sayılı Kanun'la seçim çevrelerinin değişmesi beraberinde temsil sürecinde de değişikliklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu değişiklikler ise çeşitli açılardan eleştirilmiştir. Bu konudaki eleştirilere yer vermeden evvel meselenin gözden kaçırılmaması gereken bir başka yönü daha vardır ki o da büyükşehir belediye sisteminde temsil adaletsizliğine yol açan temel faktörlerin esasında 6360 sayılı Kanun'dan önce, yerel seçimlerle ilgili mevzuattan kaynaklanmasıdır. Bu açıdan öncelikle meselenin özüne, yani 1984 tarihinde çıkan ve halen yürürlükte olan 2972 sayılı Kanun'un konuyla ilişkili düzenlemelerine kısaca değinmek faydalı olacaktır.

2972 sayılı Kanun'da büyükşehir belediye meclisinin oluşumuyla ilgili düzenlemelere bakıldığında diğer belediyelere göre bazı farklılıkların bulunduğu görülmektedir. Büyükşehir belediye meclis üyeleri, diğer belediyelerin meclis üyeleri gibi doğrudan halk tarafından seçilmemekte, bunun yerine seçmenler büyükşehir kapsamında yer alan ilçelerin belediye meclis üyelerini belirlemek için oy kullanmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi ise; ilçe belediye meclislerine seçilen üyeler arasından ilk beşte bir üye ile ilçe belediye başkanlarının ve büyükşehir belediye başkanının bir araya gelmesiyle oluşmaktadır. Dolayısıyla büyükşehir belediye meclislerinde dolaylı bir temsil sistemi söz konusudur. Bu düzenlemenin çeşitli avantaj ve dezavantajları bulunmakla birlikte temsilde adaletsizliğe yol açan temel faktörlerin başında belediye meclis üye seçimlerinde uygulanan 1/10 baraj uygulanmasını öngören nispi temsil sistemi gelmektedir. Baraj yönteminde *"Bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oy toplamının onda birine tekabül eden sayı, bütün partilerin ve bağımsız adayların aldıkları oy sayısından ayrı ayrı çıkarılır. Bu çıkarmadan sonra geriye oyu kalmayan siyasi partiler ve bağımsız adaylar üye tahsisinde hesaba katılmaz"* (m. 23). Sonuç

itibariyle bu yöntemde barajı geçemeyen partilerin aldıkları oylar ilk baştan doğrudan temsiline dışına çıkmaktadır (Güneş, 2017: 52). Buradaki temel yaklaşım, mecliste çoğunluğu sağlayan partinin daha çok üye çıkararak mecliste azınlığa düşmemesi ve böylece yönetimde istikrarın sağlanmasıdır (Oktay, 2016: 365). Ayrıca, yine 2972 sayılı Kanun'la getirilen ve belediye meclis seçimlerinde uygulanan kontenjan adaylığı sistemi de seçimlerde en fazla oy alan partiye avantaj sağlayan bir diğer yöntemdir. Öte yandan her iki yöntem de partilerin belediye meclis üyeliği seçimlerde aldıkları oy ile büyükşehir belediye meclislerinde kazandıkları sandalye sayısı arasındaki ilişkiyi olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Örneğin bir parti il düzeyinde yüksek oranda oy almış olmasına rağmen eğer ilçelerden herhangi birinde ilk üçe girememişse, büyükşehir belediye meclisine hiç üye gönderememe ya da aldığı oy oranıyla orantılı olarak büyükşehir belediye meclisinde temsil edilememesi gibi durumlarla karşı karşıya kalabilir (Arıkboğa, 2014: 59). Ya da tam aksine bir partinin meclisteki sandalye oranı, seçimde kazandığı oy oranından daha yüksek çıkabilir. Partilerin seçimlerde elde ettikleri oy oranı ile mecliste kazandıkları sandalye oranları arasındaki bu farklılaşma, eksik ya da aşkın temsil kavramlarıyla nitelendirilmektedir (Tuncer, 2006: 168). Her ne kadar ideal olan seçmenlerin verdikleri oyların orantılı olarak meclise yansması olsa da ne yazık ki, mevcut yerel seçim sisteminin özelliklerine bağlı olarak meclislerde partilerin aşkın ya da eksik temsil edilme durumları söz konusu olabilmekte ve neticede temsilde adaletin sağlanması hedefine tam olarak ulaşamamaktadır (Güneş, 2017: 53). Bu faktörlerin dışında, büyükşehir belediye meclislerinde temsil adaletsizliğine yol açan bir diğer husus, ilçe belediye meclislerinden büyükşehir belediye meclisine gidecek üye sayılarının saptanmasında ilçe nüfusunun esas alınmasına dayalı olarak ortaya çıkan sorunlardan kaynaklanmaktadır. Sorunun daha iyi anlaşılması ve değerlendirilmesi açısından, aşağıda ilçe belediye meclislerinden büyükşehir belediye meclisine gidecek üye sayılarını ve nüfus/temsilci sayısı oranlaması üzerinden hesaplanabilecek ortalama temsil durumunu gösteren tablo önem arz etmektedir.

Tablo 2 Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Büyükşehir Belediye Meclisine Gönderecekleri Meclis Üye Sayıları ve Ortalama Temsil

| İlçe belediye nüfus dilimleri | İlçe bel. meclis üye sayısı | Üyelerin 1/5 i | İlçe Bel. Başkanı | BŞB meclisine gönderilen toplam üye sayısı | Ortalama temsil durumu (nüfus/temsilci sayısı) | |
|-------------------------------|-----------------------------|----------------|-------------------|--|--|---------|
| < - 10.000 | 9 | 1 | 1 | 2 | 10.000/2 | 5.000 |
| 10.001-20.000 | 11 | 2 | 1 | 3 | 20.000/3 | 6.666 |
| 20.001-50.000 | 15 | 3 | 1 | 4 | 50.000/4 | 12.500 |
| 50.001-100.000 | 25 | 5 | 1 | 6 | 100.000/6 | 16.666 |
| 100.001-250.000 | 31 | 6 | 1 | 7 | 250.000/7 | 35.714 |
| 250.001-500.000 | 37 | 7 | 1 | 8 | 500.000/8 | 62.500 |
| 500.001-1.000.000 | 45 | 9 | 1 | 10 | 1.000.000/10 | 100.000 |

Kaynak: Arıkboğa, 2014: 39

Yukarıdaki tabloya bakıldığında, dikkat çeken ilk husus ilçe belediyelerinin nüfuslarının arttıkça, büyükşehir belediye meclisinde orantısal olarak daha az sayıda üye ile temsil edilmeleridir. Örneğin 20 bin nüfuslu bir ilçe belediyesi büyükşehir belediye meclisinde 3 üye ile temsil edilirken, 250 bin nüfuslu bir ilçe belediyesi büyükşehir belediye meclisinde 7 üye ile temsil edilmektedir. Buna göre 20 bin nüfuslu ilçe belediyesi için ortalama 6.666 kişiye 1 temsilci düşerken, 250 bin nüfuslu ilçe belediyesi için 35.714 kişiye 1 temsilci düşmektedir. Bu durum küçük nüfuslu ilçe belediyelerinin, nüfuslarına oranla büyükşehir belediye meclislerinde daha yüksek düzeyde temsil edilmesine neden olmaktadır (Arıkboğa, 2014: 39).

6360 sayılı Kanun'un büyükşehir belediye meclislerinde temsil adaletsizliğini artırdığına yönelik eleştirilerin odağında esas olarak yukarıda örneğini verdiğimiz küçük ilçe belediyeleri sorunu yer almaktadır. Nitekim 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerinin çevresinde yer alan ve nüfusları merkezdeki ilçelere kıyasla oldukça küçük olan pek çok ilçenin, büyükşehirin ilçe belediyesi haline dönüşmesi ile büyükşehir belediye meclislerinin yapısı da değişime uğramıştır. Gözler (2013: 75) bu değişimin, küçük ilçe belediyelerinde oturan halkın büyükşehir belediye meclisinde aşkın temsiline büyükşehir merkezinde nüfusu fazla olan ilçe belediyelerinde oturan halkın ise eksik temsiline yol açacağını

belirtmiştir. Benzer şekilde Arıkboğa da (2014: 40) 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırlarının il sınırıyla örtüşmesinin ve bu sınırlar içerisinde çok sayıda küçük nüfusa sahip ilçe belediyesinin bulunmasının, bir yandan ilçe belediyeleri arasındaki temsil adaletsizliğini daha fazla artıracığını, diğer yandan da bu değişikliğin merkez ve çevre ilçelere dayalı yeni bir coğrafi adaletsizliğe neden olacağını ifade etmiştir. Bu yöntem, özellikle nitelik itibarıyla daha muhafazakar olan seçmen profiline sahip kırsal nitelikteki küçük ilçe belediyelerinin, liberal ya da sosyal demokrat eğilimli daha büyük ilçe belediyelerine göre mecliste daha fazla temsil edilmesine yönelik açık bir kurgudur.

Temsil açısından 6360 sayılı Kanun'un çeşitli sorunlar barındırdığına ilişkin görüş bildirenlerin dile getirdiği bir başka husus, büyükşehirlerde belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması neticesinde bu yerleşim yerlerinde yaşayan halkın doğrudan kendilerinin oluşumuna karar verdikleri karar organlarının yani meclislerinin de ortadan kalkmış olmasıdır (Zengin, 2014: 111). Diğer taraftan, tüzel kişiliği sonlandırılan bu birimlerin meclislerinde temsil işlevini üstelenen meclis üyelerinin artık seçilememesi ve ilçe belediye meclis üye sayılarının da kapatmalarla orantılı olarak artırılmaması, yerel demokrasiyi zayıflatıcı bir gelişme olarak değerlendirilmektedir (Bayraktar, 2014: 21).

III. BÖLÜM

YEREL DEMOKRASİ AÇISINDAN TÜRKİYEDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA: ANKARA, MERSİN VE AYDIN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

3.1. ARAŞTIRMANIN AMACI

Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde oldukça önemli bir yere sahip olan büyükşehir belediye yönetimlerinin kuruluşundan bugüne geçirdiği evrimin, mevcut yasal ve kurumsal düzenlemeler bağlamında yerel demokrasi olgusu çerçevesinde incelenmesi ve sorunların saptanması araştırmanın temel amacını oluşturmaktadır. Bu amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak seçilen üç büyükşehirde, büyükşehir belediyesi meclis üyelerinin büyükşehir belediye sisteminde genel olarak; temsil, katılım, yerel özerklik, idari vesayet ve 6360 sayılı Kanun'un demokratikliği gibi hususlar açısından mevcut duruma bakışları tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda büyükşehir belediye meclis üyelerine genel olarak; yerel demokrasi ve yerel özerklik gibi olguların kendileri için ne anlam ifade ettiği, mevcut durumda büyükşehir belediye sisteminin demokratikleşmesinin önünde ne gibi engellerin/sorunların bulunduğu ve sorunların çözüme kavuşturulması için neler yapılabileceğine ilişkin sorular yöneltilmiştir.

3.2. VERİ TOPLAMA YÖNTEM VE SÜRECİ

Araştırma verilerinin toplanması sürecinde nitel araştırmalarda yaygın olarak kullanılan yarı yapılandırılmış görüşme tekniği kullanılmıştır. Veri toplama aracı olarak kullanılan yarı yapılandırılmış görüşme formunun hazırlanması sürecinde, ilk olarak büyükşehir belediyesi (BŞB)³⁸ meclis üyelerinin konuyla ilgili görüş ve değerlendirmelerini tespit etmek maksadıyla araştırmacı tarafından bir soru havuzu hazırlanmıştır. Soru havuzu oluşturulurken aynı zamanda 6360 sayılı

³⁸ Bu noktadan itibaren büyükşehir belediyesi için "BŞB" kısaltması kullanılacaktır.

Kanun ile birlikte yerel demokrasi, temsil, katılım, yerel özerklik ve idari vesayet kavramları ile ilgili literatür de incelenmiştir. Bu konularda yapılmış olan çalışmalardan elde edilen sorular, çalışma kapsamında kullanılacak sorular haline dönüştürülerek soru havuzuna eklenmiştir. Bir sonraki aşamada ise soru havuzu içerisinde belirli sorular seçilerek yarı yapılandırılmış görüşme formu oluşturulmuştur.

Görüşme formu, BŞB meclis üyelerinin kişisel niteliklerine ilişkin sorular ve araştırma soruları olmak üzere iki temel başlık altında düzenlenmiştir. Birinci bölümde BŞB meclis üyelerinin cinsiyeti, mensup olduğu siyasi parti ve meclisteki konumu (ilçe belediye başkanı/meclis üyesi) gibi hususları içeren sorulara yer verilmiştir. İkinci bölümde ise BŞB meclis üyelerinin yerel demokrasiye karşı duyarlılıklarını anlamak ve BŞB sisteminde yerel demokrasinin işleyişi açısından mevcut durumda yaşanan sorunları tespit etmek amacıyla; temsil, katılım, yerel özerklik, 6360 sayılı Kanun'un demokratikliği gibi çeşitli kategoriler altında oluşturulan sorular yer almıştır.

Görüşme formunun hazırlanmasının ardından görüşme soruları hakkında Tez İzleme Komitesinin de görüş ve önerilerine başvurulmuştur. Alınan geri bildirimler doğrultusunda yeniden düzenlenen görüşme formu, araştırmaya dahil edilmeyen üç BŞB meclis üyesine uygulanmıştır. Pilot uygulama sonrası, soruların anlaşılabilirliği ve soru listesinin meclis üyelerine uyumu konusunda herhangi bir olumsuzlukla karşılaşılmaması neticesinde, araştırmanın alan çalışmalarına geçilmiştir.

Görüşmeler esnasında, görüşmede dikkat edilmesi gereken hususlara (yansızlık, bilgilendirerek onay alma, araştırmanın amacına uygun sorular sorma, kişi haklarına saygı vb.) bağlı kalınmıştır. Görüşmeler, çoğu zaman BŞB meclis üyelerine telefonla ulaşılarak randevu alınması suretiyle, üyeler tarafından uygun görülen yer ve zamanlarda yapılırken, bazen de BŞB meclis toplantılarının akabinde üyelere ulaşılması veya BŞB meclis üyelerinden bazılarının desteğiyle diğer üyelerle iletişime geçilmesiyle yüz yüze yapılmıştır. Görüşmelerin başında, meclis üyelerine araştırmanın amacı, verilerin hangi amaçla kullanılacağı ve katılımcının hakları konusunda gerekli açıklamalar sözlü olarak yapılmış ve

ayrıca her bir görüşmeciye bu bilgileri yazılı olarak içeren Gönüllü Katılım Formu, Görüşme Formuyla birlikte verilmiştir.

BŞB meclis üyelerine öncelikle bazı kişisel bilgileri içeren soruların yöneltmesinin ardından araştırma sorularına geçilmiştir. Görüşmeler sırasında üyelere 30 adet açık uçlu soru sorulmuştur. Görüşmeler yaklaşık 22 dakika ile 151 dakika arasında sürmüş olup, toplam görüşme süresi 4108 dakika olarak gerçekleşmiştir. 17.09.2017 tarihinde başlayan görüşmeler, 02.04.2018 tarihinde tamamlanmıştır. Görüşmeler esnasına zaman ve veri kaybı yaşanmaması için BŞB meclis üyelerinden izin alınarak kayıt cihazı kullanılmıştır. Kayıt cihazı ile ses kaydının alınmasına sıcak bakmayan altı üye ile yapılan görüşmelerde ise not alma yöntemi ile bilgiler toplanmıştır.

3.3. VERİLERİN ANALİZİ

Çalışmada BŞB meclis üyelerinin yerel demokrasiye bakış açılarını daha net ve çarpıcı bir biçimde ortaya koyabilmek için betimsel analiz yöntemi kullanılmıştır. Betimsel analizde temelde yapılan işlem, elde edilen verilerin önceden saptanan temalara göre özetlenmesi ve ardından yorumlanmasıdır. Bununla birlikte betimsel analizde, görüşme yapılan kişilerin konuyla ilgili görüşlerini daha çarpıcı bir şekilde yansıtmak gayesiyle “doğrudan alıntılara” sıklıkla yer verilir. Bu analiz yöntemin kullanılmasındaki esas amaç, elde edilen bulguları düzenli bir biçimde ve yorumlanmış bir halde okuyucuya sunmaktır (Yıldırım ve Şimşek, 2018:239). Bu çalışmada da araştırma verileri önceden belirlenen çeşitli başlıklar altında ele alınarak özetlenmiş ve bu esnada gerektiğinde görüşmecilerin yapmış oldukları değerlendirme ve yorumlara da doğrudan yer verilmek suretiyle ve birtakım kıyaslamalara dayalı olarak veriler analiz edilmiştir.

Verilerin analiz edilmesi aşamasında ise Maxqda Version 18 paket programından yararlanılmıştır. Bu süreçte ilk olarak BŞB meclis üyelerinden ses kaydı ve not alma yöntemiyle toplanan veriler araştırmacı tarafından deşifre edilerek, her bir görüşmeci için ayrı bir Word dosyası oluşturulmuştur. Tüm dosyaların Word dosyasına dönüştürülmesinin ardından, deşifre edilen metinler Maxqda programına aktarılarak, soruların her biri için görüşmecilerden alınan yanıtlar

ayrıntılı olarak incelenmiş ve görüşmecilere ait benzer ifadeler kodlanarak araştırma soruları çerçevesinde önceden belirlenen temalar altına yerleştirilmiştir. Sonrasında ise kodlanan verilerin bazıları sayısallaştırılarak, temalarına göre tablolara dönüştürülmüştür. Bu noktada veriler sayısallaştırılırken; verilerin güvenilirliğinin artırılması, yanlılığın azaltılması, veriler arasında karşılaştırmalar yapabilmek ve gelecekte araştırma sonucunda öne çıkan temaların bir anket formuyla da düzenlenerek daha geniş bir örneklem çerçevesinde nicel bir yöntemle de sınanabilmesi gibi (Yıldırım ve Şimşek, 2018: 256-257) nitel verilerin sayısallaştırılmasındaki başlıca amaçlar dikkate alınmıştır. Yapılan analiz sonucunda, elde edilen veriler betimlenerek açıklanmış ve ulaşılan sonuçlar doğrultusunda çeşitli öneriler sunulmuştur.

3.4. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE ÖRNEKLEM SEÇİMİ

Araştırmanın evrenini Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri oluşturmaktadır. Örneklem belirlenirken zaman kısıtlılığı ve mali imkanlar da göz önünde bulundurularak araştırmanın Ankara Büyükşehir Belediyesi, Mersin Büyükşehir Belediyesi ve Aydın Büyükşehir Belediyesi üzerinden yürütülmesi ve yine benzer sebeplerle araştırmanın BŞB meclis üyeleri ile sınırlandırılmasına karar verilmiştir. Böylece araştırmanın örneklemini üç büyükşehir belediye meclisinde yer alan BŞB meclis üyeleri arasından seçilmiştir. Büyükşehir Belediye Başkanları hariç toplamı 294 kişi olan BŞB meclis üyelerinden 80 kişi ile görüşmenin temsil açısından yeterli olacağı düşünülmüştür. Diğer taraftan seçilen örneklemin araştırma evrenini temsil etme gücünü artırabilmesi bakımından illerin seçiminde ve görüşme yapılacak BŞB meclis üyelerinin belirlenmesinde aşağıdaki kriterler dikkate alınmıştır.

3.4.1. Büyükşehirler ve Örneklem

Büyükşehirlerin seçiminde dikkat edilen hususların başında, bu illerin her birinin büyükşehir belediye statüsüne kavuşması bakımından üç farklı dönemi temsil ediyor olmasıdır. Bu da söz konusu kentlerde BŞB'lerin farklı dönemlerde kurulmuş olması nedeniyle büyükşehir belediyeciliğini deneyimleme süresini de farklılaştırmaktadır. Mevcut durumda Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin

kuruluşunu kabaca; ilk kurulan büyükşehirler (1984), bir sonraki dönemde kurulanlar (1986-2000) ve son kurulan büyükşehirler (2014) kategorisi altında değerlendirmek mümkündür. Bu bağlamda örneklem olarak seçilen illerin bu kategorileştirme (Ankara BŞB-1984; Mersin BŞB-1993; Aydın BŞB-2014) içerisinde ele alınmasına dikkat edilmiştir. Öte yandan BŞB'lerin farklı tarihlerde kurulmuş olması kriteri değerlendirilirken, büyükşehir belediye yönetiminde kurumsallaşmanın yerleşmesi ve sorunların çözümünde etkin olma gibi hususlarda büyükşehir belediyeciliğini deneyimleme süresinin önemli bir etken olabileceği de göz önünde bulundurulmuştur.

Büyükşehirler belirlenirken dikkat edilen bir başka husus bu kentlerde büyükşehir belediye başkanlığını kazanan adayların birbirinden farklı siyasi partilere mensup olmasıdır. 30 Mart 2014 yerel seçim sonuçlarına göre büyükşehir belediye başkanlığını kazanan adayların mensup oldukları siyasi partiler Adalet ve Kalkınma Partisi (AK PARTİ), Milliyetçi Hareket Partisi (MHP), Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), Barış ve Demokrasi Partisi (BDP) olmak üzere dört farklı siyasi parti arasında dağılım göstermektedir. Bunların dışında bir büyükşehirde ise büyükşehir belediye başkanlığını seçime bağımsız olarak giren aday kazanmıştır. Bu noktada büyükşehirlerin seçiminde başlangıçta bu dağılımın esas alınması öngörülerek büyükşehir belediye başkanlığını BDP'nin kazandığı Van'ın da araştırmaya dahil edilmesi planlanmış ancak araştırmanın yapıldığı tarihlerde başkanlığını BDP'nin kazandığı büyükşehir belediyelerinin meclislerinin feshedilmiş olması dolayısıyla Van Büyükşehir Belediyesi araştırma kapsamından çıkarılmıştır. Dolayısıyla araştırmaya siyasi partiler arasından AK Parti'nin (Ankara BŞB), MHP'nin (Mersin BŞB) ve CHP'nin (Aydın BŞB) BŞB başkanlığını kazandığı büyükşehirler dahil edilmiştir.

Öte yandan 2014 yerel seçim sonuçlarına göre BŞB başkanlığını kazanan partilerin yanı sıra BŞB meclislerindeki sandalye dağılımı da örneklem seçiminde göz önünde bulundurulmuştur. Burada örneklemin, BŞB meclisinde tek partinin çoğunluğu sağlayabildiği ya da partilerden herhangi birinin mecliste çoğunluk elde edemediği BŞB'ler, şeklinde ortaya çıkan iki farklı durumu da içermesine dikkat edilmiştir. Bu bağlamda Ankara BŞB, tek partinin mecliste çoğunlukta

olduğu BŞB'ler arasında yer alırken, Mersin BŞB ve Aydın BŞB ise bir partinin mecliste çoğunluğu sağlayamadığı BŞB'ler arasında yer almaktadır.

Büyükşehirlerin nüfus ve yüzölçümü ile kent merkezi-ilçe arasındaki mesafe araştırmada örneklem olarak seçilen büyükşehirlerin belirlenmesinde gözetilen diğer kriterler arasındadır. Nitekim bu kriterler aynı zamanda temsil, katılım ve hizmetlerin etkin ve verimli olarak yürütülmesi ile ilgili hususlar açısından önem arz etmektedir. Ancak burada hemen belirtmek gerekir ki, bu kriterler değerlendirilirken BŞB'lerin kuruluş tarihleri ve BŞB başkanlığını kazanan siyasi partilerin dağılımıyla uyumlu olmasına ve mümkün olduğu ölçüde evreni temsil etme niteliğinin güçlendirilmesine dikkat edilmiştir. Bu noktada büyükşehir belediyeleri içerisinde Ankara hem nüfusun fazlalığı (5.444.026) hem yüzölçümünün genişliği (25.632) bakımından ilk sıralarda yer almaktadır. Ankara'nın kent merkezine olan en uzak ilçesi ile arasındaki mesafe ise 174 km'dir. Mersin gerek nüfusu (1.793.931), gerek yüzölçümü genişliği (16.010) bakımından sıralamada orta sıralarda yer alırken, kent merkezine olan en uzak ilçesi ile arasındaki mesafenin 223 km olması bakımından ilk sıralarda yer almaktadır. Son olarak Aydın ise nüfus açısından orta (1.080.839) sıralarda; büyükşehir belediyesinin (ilin) yüz ölçümü (8.116) ve en uzak ilçesinin kent merkezine olan uzaklığı (101 km) açısından ise görece son sıralardadır.

3.4.2. Büyükşehir Belediyesi Meclis Üyeleri ve Örneklem

Yukarıda belirtilen kriterler ışığında alan araştırmasının gerçekleştirileceği büyükşehirler belirlendikten sonra, bu büyükşehirlerde hangi BŞB meclis üyeleri ile görüşüleceği hususunda ise şunlara dikkat edilmiştir:

Öncelikle her bir BŞB için, belediye meclis üyelerinin (ilçe belediye başkanları hariç) %25'i ile görüşme yapılması planlanmıştır. Bu kapsamda Ankara'da 113 BŞB meclis üyesinden 22'si, Mersin'de 63 BŞB meclis üyesinden 16'sı ve Aydın'daki 63 BŞB meclis üyesinden 15'i ile görüşme yapılmıştır. İlçe belediye başkanlarının örnekleme dahil edilmesinde ise ilçelerin sayıları ve ulaşılabilirlik kriteri göz önünde bulundurularak Ankara BŞB'deki ilçe belediye başkanlarından en az 5'i, Mersin ve Aydın BŞB'lerindeki ilçe belediye başkanlarından ise en az

3'ü ile görüşme yapılması öngörülmüştür. Bununla birlikte Ankara'da örnekleme dahil edilen 12 ilçe belediyesinden 7'sinin, Mersin'de 9 ilçe belediyesinden 5'inin ve yine Aydın'da ise 9 ilçe belediyesinden tamamının belediye başkanlarına ulaşılmıştır. Buna göre üç ilde 21'i ilçe belediye başkanı ve 59'u BŞB meclis üyesi olmak üzere toplam 80 kişi ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Tablo 3'te BŞB meclis üyelerinin tamamının ve örneklem olarak seçilen BŞB meclis üyelerinin meclisteki konumlarına göre dağılımlarına yer verilmiştir.

Tablo 3 BŞB Meclis Üyelerinin Meclisteki Konumuna Göre Dağılımları ve Örneklem

| Meclisteki Konumu | BÜYÜKŞEHİRLER | | | | | |
|-----------------------|---------------|----------|------------|----------|-----------|----------|
| | ANKARA BŞB | | MERSİN BŞB | | AYDIN BŞB | |
| | Toplam | Örneklem | Toplam | Örneklem | Toplam | Örneklem |
| Meclis Üyesi | 113 | 28 | 63 | 16 | 63 | 15 |
| İlçe Belediye Başkanı | 25 | 7 | 13 | 5 | 17 | 9 |
| TOPLAM | 138 | 35 | 76 | 21 | 80 | 24 |

BŞB meclis üyeleri arasından görüşülecek kişiler belirlenirken gözetilen hususlardan bir diğeri BŞB meclisindeki cinsiyet dağılımıdır. Burada hemen belirtmek gerekir ki genel olarak Türkiye'deki bütün BŞB'lerde olduğu gibi örnekleme dahil edilen üç BŞB'deki kadın meclis üye sayısı da oldukça azdır. Ankara'da toplam 138 BŞB meclis üyesinden yalnızca 14 tanesi, Mersin'de 76 BŞB meclis üyesinden sadece 4'ü ve Aydın'da ise 80 BŞB meclis üyesinden yalnızca 6 tanesinin kadın olduğu görülmektedir. Bununla birlikte görüşme yapılması planlanan kadın meclis üye sayısı belirlenirken yine %25 oranı dikkate alınmıştır. Bu kapsamda Ankara BŞB meclisindeki 14 kadın üyeden 4'üyle, Mersin BŞB meclisindeki 4 üyeden 1'i ile ve Aydın BŞB meclisindeki 6 üyeden 2'si ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Tablo 4'te üç ildeki toplam BŞB meclis üyelerinin ve örneklem seçilen meclis üyelerinin cinsiyete göre dağılımları gösterilmektedir.

Tablo 4 BŞB Meclis Üyelerinin Cinsiyete Göre Dağılımları ve Örneklem

| Cinsiyet | BÜYÜKŞEHİRLER | | | | | |
|----------|---------------|----------|------------|----------|-----------|----------|
| | ANKARA BŞB | | MERSİN BŞB | | AYDIN BŞB | |
| | Toplam | Örneklem | Toplam | Örneklem | Toplam | Örneklem |
| Kadın | 14 | 4 | 4 | 1 | 6 | 2 |
| Erkek | 124 | 31 | 72 | 20 | 74 | 22 |
| TOPLAM | 138 | 35 | 76 | 21 | 80 | 24 |

Örneklem belirlenirken üçüncü bir kriter olarak BŞB meclisinin oluşumundaki en temel faktör olan ilçe belediye nüfusları göz önünde tutulmuş ve buna dayalı olarak hem nüfusu en fazla hem de en az olan ilçe belediyelerinde BŞB meclisine katılan meclis üyeleri ile görüşme yapılması yoluna gidilmiştir. İlçe belediyelerinin nüfusunun yanı sıra kent merkezine olan uzaklıkları da dikkate alınmış ve özellikle il merkezine en uzak ilçe belediyesinden gelen BŞB meclis üyeleri ile görüşülmeye çalışılmıştır. Bu kriterler 6360 sayılı Kanun'un etkilerinin daha kapsamlı bir biçimde analiz edilebilmesi açısından gerekli görülmüştür. Örnekleme dahil edilen ilçelerin seçiminde önem arz eden bir başka husus ise ilçe belediyelerinde hangi partinin iktidarda olduğudur. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki ilişkilerin daha objektif bir biçimde değerlendirilebilmesi açısından örneklem seçiminde bu hususa dikkat edilmiş ve bu noktada hem BŞB başkanlığını kazanan parti ile aynı partiden olan ilçe belediyelerinin hem de muhalefet kanadında olan ilçe belediyelerinin örnekleme de yer almasına özen gösterilmiştir. Tablo 5'te alan araştırması kapsamındaki ilçe belediyelerine ilişkin bazı temel göstergeler ve örneklem seçilen BŞB meclis üyelerinin ilçe belediyelerine göre dağılımlarına yer verilmektedir.

Tablo 5 Örneklem Olarak Seçilen BŞB Meclis Üyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyelerine Göre Dağılımları

| | Büyükşehir İlçe Belediyeleri | Nüfus (2013) | Kent Merkezine Uzaklık (km) | İktidar Partisi |
|--------|------------------------------|--------------|-----------------------------|-----------------|
| Ankara | Çankaya | 914501 | 5 | CHP |
| | Keçiören | 848305 | 6 | AKP |
| | Yenimahalle | 591462 | 4 | CHP |
| | Mamak | 568396 | 9 | AKP |
| | Sincan | 484694 | 17 | AKP |
| | Etimesgut | 469626 | 24 | MHP |
| | Altındağ | 359597 | 3 | AKP |
| | Pursaklar | 123857 | 13 | AKP |
| | Gölbaşı | 115924 | 19 | AKP |
| | Polatlı | 117393 | 77 | MHP |
| | Nallıhan | 29797 | 158 | AKP |
| Evren | 2995 | 174 | AKP | |
| Mersin | Tarsus | 321403 | 27 | MHP |
| | Akdeniz* | 279383 | 1 | VEKİL |
| | Toroslar | 277658 | 1 | MHP |
| | Yenişehir | 224895 | 5 | CHP |
| | Erdemli | 130226 | 37 | MHP |
| | Silifke | 114675 | 83 | CHP |
| | Anamur | 63059 | 223 | MHP |
| | Gülnar | 26451 | 147 | MHP |
| | Aydıncık | 11473 | 170 | AKP |
| Aydın | Efeler | 265234 | 3 | CHP |
| | Nazilli | 148531 | 45 | MHP |
| | Söke | 115541 | 51 | CHP |
| | Kuşadası | 94995 | 56 | CHP |
| | İncirliova | 45343 | 11 | MHP |
| | Bozdoğan | 34930 | 69 | CHP |
| | Kuyucak | 27755 | 57 | AKP |
| | Karacasu | 19807 | 85 | CHP |
| | Yenipazar | 13174 | 40 | AKP |

Kaynak: İlçelerin nüfusları TÜİK 2013 ADNS verileridir. <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>. Kent merkezi-ilçe arasındaki mesafelere Karayolları Genel Müdürlüğü'nün internet sitesinden ulaşılmıştır. <https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Root/Uzakliklar/ililcemesafe.pdf>. BŞB meclis üyelerine ilişkin veriler ise BŞB'lerin internet sitelerinden elde edilmiştir.

(*) 2014 yerel seçim sonuçlarında Akdeniz Belediye başkanlığını kazanan parti HDP'dir. Ancak görüşmelerin gerçekleştirildiği tarihler arasında HDP'li belediye başkanı görevden alınmış olması ve belediye başkan vekilliği görevine Akdeniz ilçe kaymakamının getirilmiş olması dolayısıyla tabloda ilgili sütuna vekil olarak yazılmıştır.

Örneklem olarak seçilen meclis üyelerinin belirlenmesinde gözetilen son ölçüt ise meclis üyesinin siyasi kimliğidir. Bu bağlamda hangi partilerden BŞB meclis üyeleri ile görüşüleceği belirlenirken büyükşehir belediye meclisinin siyasi bileşiminin yanı sıra partilerin il genelinde aldıkları oy oranı da dikkate alınmıştır. Bu konuda özellikle Ankara BŞB meclisinin oluşumundaki farklılığın örnekleme yansıtılmasına dikkat edilmiştir. Tablo 6'te üç BŞB'de partilerin 2014 yerel seçimlerinde aldıkları oy oranları, BŞB meclislerindeki üye dağılımları ve

örneklem olarak seçilen meclis üyelerinin partilere göre dağılımlarına yer verilmiştir.

Tablo 6 30 Mart 2014 Yerel Seçim Sonuçlarına BŞB Meclislerinin Oluşumu ve Örneklem Seçilen BŞB üyelerinin Partilere Göre Dağılımı

| | BŞB Meclisindeki Partilerin Aldıkları Oy Oranları | | | | BŞB Meclislerindeki Üyelerin Partilere Göre Dağılımı* | | | | Görüşme Yapılan Üyelerin Partilere Göre Dağılımı** | | | |
|--------|---|---------|---------|-----------|---|-----|-----|-------|--|-----|-----|-------|
| | AK Parti (%) | MHP (%) | CHP (%) | Diğer (%) | Ak Parti | MHP | CHP | Diğer | Ak Parti | MHP | CHP | Diğer |
| Ankara | 44,82 | 7,77 | 43,82 | 1,32 | 100 | 14 | 20 | 4 | 18 | 6 | 10 | 1 |
| Mersin | 28,01 | 31,95 | 28,33 | 9,65 | 17 | 34 | 20 | 4 | 4 | 11 | 5 | 1 |
| Aydın | 29,15 | 21,55 | 43,79 | - | 22 | 18 | 37 | 3 | 5 | 5 | 13 | 1 |
| Toplam | 39,17 | 14,71 | 40,35 | 2,8 | 139 | 66 | 77 | 11 | 27 | 22 | 28 | 3 |

Kaynak: YSK 2014 yerel seçim sonucu verileri, <http://www.ysk.gov.tr/tr/30-mart-2014-mahalli-idareler-genel-secimleri/2853> (Erişim Tarihi, 19.08.2019) ve BŞB internet siteleri, http://www.ankara.bel.tr/files/4615/5842/4943/2018faaliyet_raporu.pdf, <https://www.mersin.bel.tr/upload/dokumanlar/MBB%202017%20MAL%C4%B0%20YILI%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf>, http://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet_Raporlari/2017_faaliyet_raporu.pdf (Erişim Tarihi, 02.09.2019).

(*) BŞB meclislerindeki üye dağılımı, görüşmelerin gerçekleştirildiği 12/09/2017-02/04/2018 tarihler arasındaki dönem üzerinden değerlendirilmektedir. 2014 yerel seçimlerinin ardından meclis üyelerinden bir kısmının istifa ederek bağımsız üye olarak devam etmesi, bir kısmının ise görevden uzaklaştırılması veya partiden ihraç edilmesi gibi çeşitli nedenler dolayısıyla 2014 yerel seçim sonuçlarına göre oluşan BŞB meclisi ile araştırmanın gerçekleştirildiği tarihler arasındaki üye sayısı ve dağılımlarında farklılıklar bulunmaktadır. Bununla birlikte tablodaki rakamlar BŞB başkanları hariç BŞB meclis üyelerinin tamamını (ilçe belediye başkanları dahil) kapsamaktadır.

(**) Görüşme yapılan üyelerin partilere göre dağılımına büyükşehir ilçe belediye başkanları da dahil edildiğinden, ilçe belediye başkanlarıyla görüşülmesiyle orantılı olarak görüşme yapılan meclis üyelerinin sayıları hem partilere hem de illere göre farklılık göstermektedir. Ayrıca mevcut seçim sistemine bağlı olarak özellikle Ankara'da CHP'nin büyükşehir genelinde aldığı oy oranının, meclisteki sandalye dağılımına yansımaması nedeniyle sayısal olarak BŞB'de daha az üyeyle temsil edilmektedir. Bu durum göz önünde bulundurularak Ankara BŞB meclis üyelerinden kimlerle görüşüleceği belirlenirken, CHP'li üyelere meclisteki sandalye sayılarına oranla daha fazla yer verilmesine dikkat edilmiştir.

3.5. ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI VE KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER

Bu çalışmada elde edilen bulgular, ilgili literatüre katkı sağlamanın yanı sıra birtakım sınırlılıklara sahiptir. Öncelikle araştırmanın; konusu, kapsamı ve amacı

bakımından belirli sınırlılıklar bulunmaktadır. Tezin genel amacı bakımından düşünüldüğünde, tezin kapsamı içerisinde büyükşehir belediyeleri yer almaktadır. Türkiye’de 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sayısı 30’a yükseltilmiştir. Araştırma evreninin oldukça geniş olması ve araştırmaya ayrılan mali kaynağın ve sürenin kısıtlılığı da göz önünde bulundurularak, araştırma üç büyükşehir belediyesi ile sınırlandırılmıştır. Yine araştırmanın sınırlılıklarından bir diğeri, konuya sadece büyükşehir belediyesi meclis üyeleri üzerinden yaklaşması olarak belirtilebilir. Dolayısıyla ileriki çalışmalarda, araştırma kapsamına büyükşehir belediyesi sınırlarında yaşayan vatandaşların da dahil edilmesi ile vatandaş boyutundan da konunun değerlendirilmesi düşünülebilir.

Bu sınırlılıkların yanı sıra alan araştırması yürütülürken de belirli aksaklıklar ve sorunlarla da karşılaşmıştır. Bu sorunlardan ilki, büyükşehir belediyesi meclis üyelerinden randevuların alınması esnasında yaşanmıştır. Meclis üyelerinden bazıları, araştırmanın bir doktora tez çalışması için gerçekleştirildiği vurgulanmasına rağmen, ilk başta görüşmek istememiş ve araştırmaya kaygıyla yaklaşmıştır. Hatta belediye başkanlarından bazıları, soruların kendilerine e-posta yolu ile iletilmesini talep ederken, belediye başkanlarından biri de kendisinin yerine özel kalem müdürü ile görüşülmesini istemiştir. Bu sorunlar kimi zaman araştırmacının, çalışmanın yüz yüze yapılmasının gerekliliğine ve önemine yönelik yaptığı açıklamalarla aşılrken, kimi zaman da yapılan bütün açıklamalara karşın aşılammış; özellikle de belediye başkanlarından bazıları “programlarının sıkışık olduğu, yeterli zamana sahip olmadıkları vb. nedenler” öne sürerek görüşmeyi kabul etmemişlerdir.

Randevularla ilgili bir diğer zorluk da görüşme yapılan kişilerin mekânsal olarak birbirinden uzak ve farklı yerlere dağılmış olmasından kaynaklanmıştır. Bu durum özellikle görüşülecek kişilerle randevu saatinin önceden kararlaştırılmasına rağmen zaman zaman gecikmelerin yaşanması ya da iptal edilmesi nedeniyle araştırmacıyı bir hayli zorlamıştır. Nitekim zaman kısıtından dolayı çoğu zaman gün içerisinde iki kişiyle görüşme yapılması planlandığından, bu tür sorunlar gün

içerisindeki diğer görüşmede de bazen aksamaların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Son olarak, araştırmanın yürütüldüğü dönemde siyasi partilerde ihraç ve istifaların yaşanması da araştırma sürecini uzatan ve zorlaştıran önemli nedenlerden birisidir. Bilhassa bu dönemde Ankara BŞB başkanının istifası, Ankara BŞB meclis üyeleri ile gerçekleştirilen görüşme sürecinin de uzamasına yol açmıştır. Bu durumun aynı zamanda meclis üyelerinin araştırmaya kaygılı yaklaşımlarında, görüşmek istememelerinde ve hatta ses kaydının alınmasına sıcak bakmamalarında da etkisinin olduğu gözlemlenmiştir.

3.6. ARAŞTIRMA BULGULARI

BŞB meclis üyeleri ile görüşme tekniği ile edinilen alan araştırmasının bulguları, birbirleriyle bütünlük arz edecek biçimde altı ana başlık altında sunulmuştur. İlk olarak temsile ilişkin bulgular ele alınmış, ardından sırasıyla yerel özerklik ve vesayet, katılım, 6360 sayılı Kanun'un demokratikliği, demokratikleşme açısından BŞB sistemi ve son olarak da yerel demokrasi kavramına ilişkin üyelerin görüş ve değerlendirmelerine yer verilmiştir.

3.6.1. Temsile İlişkin Bulgular

Araştırmada BŞB meclis üyelerinin yerel temsile dair algıları, “mevcut yerel seçim sistemi”, “muhalafetin BŞB’de temsil gücü”, “aday belirleme süreç ve yöntemleri”, “BŞB meclislerinde kadın temsili” “STK’ların ve muhtarların BŞB meclisinde temsili”, “BŞB meclisinde alınan kararların halkın görüşünü yansıtması” ve “BŞB’de organlar arası ilişkiler” şeklinde belirlenen konulara ilişkin sorular sorular yardımıyla anlaşılmaya çalışılmıştır.

3.6.1.1. Mevcut Seçim Sisteminin Temsil Açısından Yeterliliği

Görüşme yapılan meclis üyelerine öncelikle mevcut seçim sistemini temsil açısından yeterli bulup bulmadıkları sorulmuş ardından yeterli bulmayanlara hangi açılardan seçim sistemini yetersiz gördüklerini açıklamaları istemiştir. Buna göre meclis üyelerinin %62,5’i mevcut seçim sisteminin yeterli temsili

sağlamadığını ifade ederken, %37,5'i ise seçim sistemini temsil açısından yeterli bulduğunu belirtmiştir. Bununla beraber meclis üyelerinin verdikleri yanıtlara partiler bazında bakıldığında, iktidara mensup üyeler ile muhalefetteki üyelerin yanıtlarının farklılaştığı gözlemlenmektedir. Tablo 7'de meclis üyelerinin mensup oldukları siyasi partilere göre verdikleri cevaplara yer verilmiştir.

Tablo 7 Mevcut Seçim Sisteminin Temsil Açısından Yeterliliği

| BŞB | Siyasi Parti | Yeterli Buluyorum | | Yetersiz Buluyorum | | Toplam | |
|---------------------|--------------|-------------------|-------------|--------------------|-------------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 10 | 56 | 8 | 44 | 18 | 100 |
| | MHP | 1 | 17 | 5 | 83 | 6 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 10 | 100 | 10 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 11 | 31 | 24 | 69 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 1 | 25 | 3 | 75 | 4 | 100 |
| | MHP | 4 | 36 | 7 | 64 | 11 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 5 | 100 | 5 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 5 | 24 | 16 | 76 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 4 | 80 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | MHP | 2 | 40 | 3 | 60 | 5 | 100 |
| | CHP | 3 | 23 | 10 | 77 | 13 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 10 | 42 | 14 | 58 | 24 | 100 |
| GENEL TOPLAM | | 26 | 32,5 | 54 | 67,7 | 80 | 100 |

Tablo 7'de görüldüğü gibi AK Partili meclis üyelerinin %56'sı mevcut seçim sistemini temsil açısından yeterli bulmaktadır. Bununla birlikte muhalefette yer alan meclis üyelerinden; CHP'den sadece %11'i, MHP'den %32'si ve diğerlerinden %33'ü seçim sisteminin yeterli temsili sağladığını düşünmektedir. Bu yönde görüş bildirenlerden büyük bir kısmı özellikle %10 seçim barajı uygulamasına sıcak baktıklarını ve bunun meclisin daha rahat çalışabilmesi adına gerekli olduğunu söylemişlerdir. Bununla birlikte barajın kaldırılması veya düşürülmesi halinde marjinal görüşteki insanların da meclise girebileceği ve bunun ise karar alma sürecinde karışıklığa ve sorunlara yol açabileceği düşünülmektedir.

Meclis üyeleri arasından mevcut seçim sistemini temsil açısından yetersiz bulduğunu ifade edenler tarafından en çok eleştirilen husus (%91) ise "seçim barajının yüksek olmasıdır." Ancak bu konuda meclis üyelerinden bir kısmı temsilde adaletin tam olarak sağlanabilmesi için seçim barajının tamamen kaldırılması gerektiğini belirtirken, bir kısmı da hem temsilde adalet hem de

yönetimde istikrar arasında kabul edilebilir bir dengenin sağlanması gerektiğini ve dolayısıyla barajın tamamen kaldırılması değil ancak makul bir seviyeye (%3 veya %5) düşürülmesi gerektiğini ifade etmişlerdir.

Seçim sisteminin demokratik temsil açısından yetersiz olduğunu dile getiren meclis üyelerinin en çok eleştirdikleri konulardan (%24) bir diğeri kontenjan aday uygulamasıdır. Diğer taraftan bu konuda olumsuz görüş bildiren meclis üyelerinin çoğunluğu AK Partili ve MHP'li meclis üyeleri olup CHP'den yalnızca bir kişi kontenjan adaylığı uygulamasını doğru bulmadığını dile getirmiştir. Bununla birlikte belediye meclis üyelerinin ve belediye başkanlarının bu konuya dair yaklaşımları da birbirinden farklılık göstermektedir. Bu konuda meclis üyeleri genel olarak bu uygulamanın seçimde en çok oy alan partiye avantaj sağladığını ve dolayısıyla diğer partilerin mecliste eksik temsil edilmesine yol açtığını belirtmişlerdir. Buna karşın bu konuda görüş bildiren belediye başkanları ise kontenjan adaylığı uygulamasındaki asıl amacın mecliste başkanın daha rahat çalışabilmesini sağlamak olduğunu ve bu nedenle de kontenjan üyenin seçilen belediye başkanına veya o başkanın mensup olduğu siyasi partiye verilmesi gerektiğini savunmuşlardır.

Mevcut seçim sisteminin temsil açısından yetersiz olduğu yönünde görüş bildiren meclis üyelerinin dile getirdikleri bir başka sorun (%19) nüfus dilimlerindeki dağılıma yöneliktir. BŞB meclis üyeleri ilçe belediyelerinin nüfusları arttıkça BŞB meclisindeki temsilci sayısının azaldığını belirterek, bu durumun temsilde adaletsizliğe yol açtığını ve dolayısıyla nüfus dilimlerinin yeniden ele alınarak seçim yasasında bir değişikliğe gidilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Fakat konuya ilişkin eleştiriler daha çok Ankara BŞB meclis üyeleri tarafından dile getirilirken Mersin BŞB'den sadece bir meclis üyesi bu konuda görüş bildirmiş, Aydın BŞB'deki meclis üyelerinden ise hiçbiri bu konuda bir değerlendirmede bulunmamıştır. Bunun sebebini Ankara'daki ilçe belediyelerinin nüfusları arasındaki farkın diğer illere kıyasla çok daha fazla olmasından kaynakladığını söylemek mümkündür. Örneğin Ankara BŞB meclis üyelerinden biri nüfus dilimlerine dayalı temsil adaletsizliğini şu örnekle açıklamaktadır:

“Büyükşehir belediye meclislerinde şöyle bir adaletsizlik de var: örneğin Ankara'da Evren'in nüfusu 3000 olmasına karşın büyükşehirde 2 üye ile

temsil ediliyor. Evren 1000 seçmenle bir meclis üyesi çıkarırken, büyük nüfusa sahip merkez ilçelerde 40.000 oya bir meclis üyesi düşüyor. Ben 95.000 oyla meclis üyesi oldum. Temsilde mutlak bir adaletsizlik var. Nüfus arttıkça temsil azalıyor.”

Son olarak seçim sisteminin yeterli temsili sağlamadığını düşünenlerin olumsuz olarak gördükleri bir husus da (%9) D'hondt yöntemidir. BŞB meclis üyeleri bu yöntemin partilerin aldıkları oy oranında mecliste temsil edilmesine imkan vermediğini ve esasında bu yöntemin de kendi içerisinde bir baraj taşıdığını belirterek %10 seçim barajıyla birlikte uygulandığında temsil adaletsizliğini iki kat artırdığını ifade etmişlerdir.

3.6.1.2. BŞB Meclislerinde Muhalefetin Temsil Gücü

Araştırma kapsamında meclis üyelerine yöneltilen bir diğer soru “Mevcut seçim sistemi muhalefetin BŞB meclisinde yeterince temsil edilmesini sağlıyor mu? Eğer sağlamadığını düşünüyorsanız nedenlerini ve bu konudaki önerilerinizi kısaca belirtebilir misiniz” şeklinde sorulmuştur.

Tablo 8 Seçim Sistemi ve BŞB Meclisinde Muhalefetin Temsili

| BŞB | Siyasi Parti | Sağlıyor | | Sağlamıyor | | Toplam | |
|---------------------|--------------|-----------|--------------|------------|--------------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 14 | 78 | 4 | 22 | 18 | 100 |
| | MHP | 1 | 17 | 5 | 83 | 6 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 10 | 100 | 10 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 15 | 43 | 20 | 57 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 3 | 75 | 1 | 25 | 4 | 100 |
| | MHP | 11 | 100 | 0 | 0 | 11 | 100 |
| | CHP | 3 | 60 | 2 | 40 | 5 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 17 | 81 | 4 | 19 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 4 | 80 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | MHP | 4 | 80 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | CHP | 12 | 92 | 1 | 8 | 13 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 21 | 87,5 | 3 | 12,5 | 24 | 100 |
| GENEL TOPLAM | | 53 | 68,75 | 27 | 33,75 | 80 | 100 |

Tablo 8'in genel sonuç kısmına bakıldığında, görüşülen BŞB meclis üyelerinin büyük çoğunluğu (%68,75) muhalefetin temsili ile ilgili seçim sisteminden kaynaklı bir sorun olmadığını belirtirken, %33,75'i ise aksi yönde görüş bildirmiştir. Diğer taraftan verilen yanıtlara, genel olarak belediyeler temelinde ve üyelerin görev yaptıkları belediyelerdeki siyasi konumu temelinde bakıldığında

daha çarpıcı sonuçlarla karşılaşmaktadır. Belediyeler bazında üyelerin verdikleri yanıtlara baktığımızda Mersin BŞB meclis üyelerinin %81'i ve Aydın BŞB meclis üyelerinin ise %87,5'i, muhalefetin BŞB meclisinde temsil edilmesi bağlamında seçim sisteminden kaynaklı bir sorun olmadığı yönünde genel bir kanaate sahipken, Ankara'da üyelerin yarısından fazlası (%57) aksi yönde görüşe sahiptir.

Öte yandan meclis üyelerinin bu soruya verdikleri yanıtlar, üyelerin görev yaptığı belediyede iktidar ya da muhalefette olma durumlarına göre de birbirinden önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Buna göre, Ankara BŞB'de görev yapan ve iktidar konumunda yer alan AK Partili üyelerin büyük bir çoğunluğu (%78) bu soruya "sağlıyor, seçim sisteminden kaynaklı bir sorun yok" şeklinde cevap verirken, muhalefette yer alan CHP'li üyeler ile diğer grupta yer alan üyelerin tamamı ve MHP'li üyelerin ise neredeyse tamamına yakını ise (%83) sağlamadığı yönünde görüş bildirmişlerdir. Mersin BŞB ve Aydın BŞB'de ise durum, Ankara BŞB'den çok daha farklı bir görüntü arz etmektedir. Her iki BŞB'de de hem iktidar konumunda olan BŞB meclis üyelerinin hem de muhalefette yer alan üyelerin genel olarak çoğunluğu, mevcut seçim sisteminin muhalefetin BŞB'de yeterince temsil edilmesi noktasında bir sorun barındırmadığını düşünmektedirler.

Öncelikle görüşülen üyelerden bu soruya "sağlıyor" şeklinde yanıt verenlerin yapmış oldukları değerlendirmelere bakıldığında; Ankara BŞB meclis üyeleri genel olarak "Ankara BŞB'de hakim partinin meclis üye sayısının fazla olmasına rağmen, muhalefetin de aldığı oy oranında temsil edildiğini" ve "herkesin demokrasi hakkını rahat bir biçimde kullanabilecekleri bir ortamın olduğunu" düşündüklerini belirtmişlerdir. Buna karşın bir partinin mecliste çoğunluk elde edemediği Aydın BŞB ve Mersin BŞB'deki meclis üyeleri ise bu konuda "seçim sisteminin temsil oranını yeterli bulduklarını" söylemişlerdir. Görüşmelerde dikkat çeken bir başka bulgu ise özellikle Aydın BŞB meclis üyelerinin çoğunun seçim sistemini muhalefetin temsili açısından yeterli bulduklarını belirtmelerine rağmen, BŞB'de muhalefetin yeterli düzeyde temsil edilmesini engelleyen farklı unsurların olduğuna vurgu yapmalarıdır. Üyelerin en çok şikayet ettikleri husus ise BŞB başkanının tutumu ve yönetim anlayışıdır. Bu konuda üyelerden biri, "*Yeterince temsil edilemiyoruz. Çünkü söz hakkı verilmiyor. Ancak bu seçim sisteminden*

kaynaklı değil, başkanın yönetim anlayışından kaynaklı bir durum. Yoksa meclis kürsüsü normalde serbest” şeklinde görüşlerini dile getirirken, bir başka meclis üyesi de “Hiçbir yerde sağlamaz, kral ne derse o olur. Seçim sisteminden ziyade yönetsel yapıdan kaynaklı bu durum” diyerek düşüncelerini aktarmıştır. Öte yandan Ankara BŞB meclis üyelerinden seçim sistemini muhalefetin temsili açısından yeterli bulan iktidara mensup üyelerden bazıları da muhalefetin temsil edilmemesindeki nedeni “muhalefet üyelerinin yeterince bilgili olmamalarına”, “tamamen siyasi bir muhalefet taktiği yapmalarına” ve “denetim araçlarını etkin bir biçimde kullanmamalarına” bağlamaktadır. Örneğin meclis üyelerinden biri bu konudaki görüşlerini şöyle ifade etmiştir:

“Temsili veren halktır. Bu seçim sisteminde muhalefette mi, iktidarda mı olacaksınız bu yetkiyi veren halktır. Bana göre seçilen muhalefet görevini zaten yerine getirmiyor, muhalefetin de ne olduğunu bilmiyor. Tabii sayıca nerde olursa olsun fazla olması yanı mecliste çoğunluğu sağlaması bir partinin ona temsil konusunda bir rahatlık sağlıyor. Ancak seçim sisteminden kaynaklı bir sorun yok. Muhalefetin görevi denetimi sağlamak, önergeleri ile gensoru önergeleri ile problemleri dile getirmeleri ile ancak büyükşehir belediye meclisinde muhalefet bunu yapmıyor.”

Görüşülen üyelerden mevcut seçim sistemini muhalefetin temsili açısından yetersiz bulunduğunu ifade eden üyelerin en çok şikayet ettikleri hususların başında ise “nüfus dilimlerinin sorunlu olması” ve “merkez-çevre ilçeler arasındaki orantısızlık” yer almaktadır. Bu durum özellikle Ankara BŞB’de muhalefette yer alan CHP’li üyelerin neredeyse tamamı ve MHP’li üyelerin ise yarısı tarafından dile getirilmiştir. Özellikle CHP’li meclis üyeleri 2014 yerel seçim sonuçlarında Ak Parti ve CHP’nin il genelinde aldıkları oyun birbirine çok yakın olmasına rağmen ilçelerin seçim bölgesi olarak işlev görmesi ve çevrede yer alan küçük ilçelerin tamamında seçimleri Ak Parti’nin kazanmış olması nedeniyle CHP’nin aldığı oyların meclise yansımadığını dile getirmişlerdir. CHP’li üyelerden biri *“Biz Ankara genelinde Ak Parti ile yaklaşık aynı oyu aldık. Bizim meclisteki üye sayımız 23, Ak Parti’nin 100. Yani kaç misli, böyle bir seçim sistemi olur mu”* diye sistemden yakınırken, bir başka meclis üyesi de *Sağlamıyor, çevre ilçeler ile merkez ilçeler arasındaki orantısızlık yüzünden. Oranlar değişmeli nüfusa göre yeniden düzenlenmelidir* diyerek konuya ilişkin görüş ve önerilerini dile getirmiştir.

3.6.1.3. Aday Belirleme Süreç ve Yöntemleri

Belediye meclislerinde demokratik temsilin sağlanması açısından önem arz eden bir diğer konu da partilerin aday belirleme süreç ve yöntemleridir. Bu nedenle görüşme yapılan meclis üyelerine belediye meclisine seçilecek adayların belirlenmesi sürecinde nasıl bir yöntem izlenmesi gerektiği sorulmuştur. BŞB meclis üyelerinin aday belirleme süreç ve yöntemlerine dair sundukları öneriler vurgulanma sıklığına göre özetlenerek Tablo 9’da sıralanmıştır.

Tablo 9 Yerel Seçimlerde Adaylar Belirleme Yöntemleri ve Dikkate Alınması Gereken Hususlar

| Aday Belirleme Süreç ve Yöntemleri | Frekans |
|---|---------|
| Liyakatin esas alınması | 48 |
| Önseçim yapılması | 41 |
| Kamuoyu araştırmasının yapılması | 18 |
| Belediye başkanlarına kontenjan verilmesi | 10 |
| Merkez yoklaması yapılması | 9 |
| Fermuar sisteminin uygulanması | 5 |
| Temayül yoklaması yapılması | 4 |

Tablo 9’da görüldüğü gibi BŞB meclis üyelerinin aday belirleme sürecinde dikkate alınması gerektiğini düşündükleri en önemli husus liyakatin esas alınmasıdır. Ancak bu hususta çoğu meclis üyesi liyakati özellikle “ihtisas komisyonlarında” görev alacak kişiler açısından göz önünde bulundurulması gereken bir kriter olarak ele almaktadır. Bu yönde görüş bildirenler daha ziyade mimar, mühendis, avukat gibi teknik ve uzmanlık bilgisine haiz olan kişilerin belediye meclislerinde mutlaka bulunması gerektiğini ve bu açıdan mesleki liyakatin önemli olduğunu ifade etmişlerdir. Diğer taraftan liyakat esasının sadece mesleki açıdan değil her açıdan ve belediye meclislerini oluşturan bütün üyeler için gözetilmesi gerektiğini belirtenler de bulunmaktadır. Bu görüşü savunan meclis üyelerinin en çok eleştirdikleri husus ise, aday belirleme sürecinde ahbap-dost ilişkilerinin, akraba ilişkilerinin, siyasi kayırmacılığın veya belirli bir grubu temsil eden kişilerin ön plana alınarak liyakat esasının göz ardı edilmesidir. Bu konuda yöneltilen bir başka eleştiri de adaylar belirlenirken bu kişilerin belediyecilikle ilgili yasal düzenlemeler ve kurumsal işleyiş hakkında herhangi bir bilgisinin olup olmadığına bakılmamasıdır. Ayrıca devlet memurlarının belediye meclis üyeliğine aday olabilmesi için istifa etmek zorunda kalmalarının özellikle küçük ilçelerde

liyakatli kişilerin aday olarak gösterilebilmesinin önündeki en büyük engellerden birini oluşturduğu da ifade edilmiştir.

Siyasi partilerin aday belirleme yöntemleri arasında, görüşme yapılan meclis üyeleri tarafından en çok tercih edilen yöntem ise “önseçimdir”. Bu bağlamda meclis üyelerinin çoğu demokrasi açısından en doğru yöntemin önseçim olduğunu belirtmekle birlikte, bunun da delege bazında değil, sağlıklı bir şekilde işletilmesi kaydıyla üye bazında yapılması gerektiğini ifade etmişlerdir. Bununla birlikte CHP’li meclis üyelerinden bir kısmı adayların sadece önseçimle belirlenmesinin bilhassa liyakatin sağlanması ve coğrafi bölgelerin temsili noktasında çeşitli sakıncalar içerdiğini, bu nedenle fermuar sisteminin uygulanmasının daha doğru olabileceğini düşünmektedir.

Önseçimin yerine merkez yoklaması ile adayların belirlenmesi gerektiği düşüncesinde olan meclis üyeleri de bulunmaktadır. Bu yöntemi savunan meclis üyelerine göre partinin görüşünü temsil eden ve partiye katkı sağlayabilecek kişiler ancak merkez yoklaması ile belirlenebilecektir. AK Partili meclis üyelerinden bazıları ise merkez yoklamasının mutlaka yapılması gerektiğini belirtirken, aynı zamanda AK Parti tarafından uygulanan ve bir nevi önseçim usulüne benzeyen temayül yoklamasının da yapılarak adayların belirlenmesinin, işleyiş açısından daha demokratik olduğu ifade edilmiştir.

Görüşme yapılan meclis üyelerinin siyasi partilerin adaylarını belirlerken göz önünde bulundurulması gerektiğini düşündükleri bir diğer husus da kamuoyu araştırmasının yapılmasıdır. Her ne kadar partiler çeşitli kriterlere veya yöntemlere göre adayları belirleme yoluna gitseler de halk tarafından sevilen ve halkta karşılığı olan kişilerin belirlenebilmesi ve aday belirleme sürecinin daha katılımcı ve demokratik hale gelmesi bakımından halkın görüşlerine de başvurulması gerektiği de belirtilmiştir.

Aday belirleme sürecinde gözetilmesi istenen ve özellikle görüşme yapılan belediye başkanları tarafından dile getirilen bir husus da siyasi partilerin listelerini hazırlarken belediye başkanına kontenjan ayırmasıdır. Bu kıstasın göz önünde bulundurulmasının hem başkanın kendi ekibiyle daha rahat çalışabilmesine hem

de adayların farklı kanallardan belirlenmesiyle demokrasinin işlerlik kazanmasına katkı sağlayabileceği vurgulanmıştır.

3.6.1.4. BŞB Meclisinde Kadın Temsilinin Yeterliliği

Belediye meclislerinin temsil niteliğine dair yapılan tartışmalarda öne çıkan konulardan birisini kadın temsili oluşturmaktadır. Türkiye’de gerek ulusal siyasette gerekse yerel meclislerde kadınların nüfusa oranla daha az temsil edildikleri genel olarak bilinen bir gerçektir. Özellikle bu durum BŞB meclislerinde daha net olarak gözlemlenmektedir. Bu bağlamda görüşme kapsamında, meclis üyelerine ilk olarak, BŞB meclisinde kadın temsili yeterli bulup bulmadıkları sorulmuş ve ardından yeterli bulma ya da bulmama nedenlerini ve şayet yeterli görülüyorsa buna ilişkin çözüm önerilerini açıklamaları talep edilmiştir. Görüşülen meclis üyelerinin neredeyse tamamına yakını (%91) BŞB meclisinde kadın temsili yeterli bulmadığını belirtirken, sadece %9’u bu soruya yeterli buluyorum cevabını vermiştir (Tablo 10). Öte yandan yeterli buluyorum diyen meclis üyelerinin tamamı (%9) AK Partili olup, bunlardan %86’sı Ankara BŞB ve %14’ü de Mersin BŞB meclis üyesidir.

Tablo 10 BŞB Meclislerinde Kadın Temsilinin Yeterliliği

| BŞB | Siyasi Parti | Yeterli Buluyorum | | Yetersiz Buluyorum | | Toplam | |
|---------------------|--------------|-------------------|----------|--------------------|-----------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 6 | 33 | 12 | 67 | 18 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 6 | 100 | 6 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 10 | 100 | 10 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 6 | 17 | 29 | 83 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 0 | 0 | 4 | 100 | 4 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 11 | 100 | 11 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 5 | 100 | 5 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 0 | 0 | 21 | 100 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 1 | 2 | 4 | 98 | 5 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 5 | 100 | 5 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 13 | 100 | 13 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 1 | 4 | 23 | 96 | 24 | 100 |
| GENEL TOPLAM | | 7 | 9 | 73 | 91 | 80 | 100 |

Görüşme yapılan meclis üyelerinden BŞB meclisinde kadın üye sayısının yeterli olduğunu ifade edenler genel olarak “siyasette illa şu kadar kadın ya da şu kadar erkek” gibi ayrımlara gerek olmadığı ve bunun doğal haline bırakılması gerektiğini söylemişlerdir. Bununla birlikte bir meclis üyesi de siyasetin vakit ve emek isteyen bir konu olduğunu ve erkeklerin buna zaman ayırabilirken “kadınların biraz daha evde olması ve çocuklarını yetiştirmesinin önemli olduğunu” belirterek mevcut durumda kadın üye sayısının yeterli olduğunu belirtmiştir.

Diğer taraftan BŞB meclisinde kadın temsilinin yetersiz olduğunu düşünen meclis üyeleri, kadınların yeterince temsil edilememe nedenlerini genel olarak “siyasi partilerden kaynaklanan sorunlar”, “kadınların siyasete olan ilgisizlikleri”, “toplumsal ve kültürel yapı”, “ekonomik yetersizlik” ve “eğitim sorunu” şeklinde kategorileştirebileceğimiz çeşitli başlıklar altında değerlendirmişlerdir.

Tablo 11 BŞB Meclislerinde Kadın Temsilinin Yetersizliğine İlişkin Nedenler

| | Frekans |
|---|----------------|
| Siyasi partilerden kaynaklanan sorunlar | 39 |
| Kadınların siyasete olan ilgisizliği | 33 |
| Toplumsal ve kültürel yapı | 19 |
| Ekonomik yetersizlik | 3 |
| Eğitim sorunu | 2 |

Tablo 11’de görüleceği üzere görüşme yapılan meclis üyelerinin BŞB meclisinde kadınların eksik temsil edilme nedenlerine ilişkin dile getirdikleri sorunlar arasında en sık tekrar edileni “siyasi partilerden kaynaklanan sorunlardır”. Bu bağlamda en çok eleştirilen hususların başında siyasi partilerin tüzüklerinde kadınların meclislerde yeterli temsilini sağlayacak gerekli düzenlemelere yer verilmemesi yer almaktadır. Fakat bu hususta CHP’li ve MHP’li meclis üyelerinin çoğunluğu genel olarak bütün partiler açısından konuyu değerlendirirken, Ak Partili meclis üyeleri ise kendi partileri açısından kadın temsilini artıracak gerekli düzenlemelerin yapıldığını, fakat diğer partilerin özellikle de MHP’nin bu konuda çok yetersiz kaldığını belirtmişlerdir.

Diğer taraftan meclis üyelerinin eleştirdiği bir başka husus yerel seçimlerde partilerin aday listelerinde kadınlara yer verilmesine karşın, bunun “yasak savmak” biçimde yapılması ve kadınlara genellikle seçilme ihtimallerinin düşük

olduğu alt sıralarda yer verilmesidir. Bu konuda bir meclis üyesi “kadınlar seçilebilecek sıralara konulmalı ve dolgu maddesi olarak kullanılmamalı” diyerek, siyasi partilerin listelerde kadın adaylara ilk sıralarda yer vermeleri gerektiğini vurgulamıştır. Benzer bir durum ilçe belediyelerinden BŞB meclislerine gidecek meclis üyelerinin belirlenmesinde de söz konusudur. Nitekim ilçe belediyelerinden BŞB meclisine katılacak üyeler, ilçe belediyeleri için seçilmiş olan meclis üyelerinin seçilme sıralarına göre belirlendiğinden, kadın adaylar ilçe belediye meclislerin de yer alabilseler de çoğu zaman BŞB meclisine katılamamaktadırlar. Görüşme yapılan kadın meclis üyelerinden biri ise bu konunun siyasi partilerin kendi inisiyatiflerine bırakılmaması gerektiğine işaret ederek, şöyle bir öneride bulunmuştur:

“Kesinlikle kadın temsili yetersiz buluyorum. Bu konuda seçim kanununun değişmesi gerekir. Bu konu siyasi partilerin inisiyatifine bırakılmamalıdır. Mevcut seçim kanunu değişse ve orada, belediye meclislerinde hem kadın hem erkek eşit biçimde seçilecek şekilde partiler kendi düzenlemelerini yapmalı şeklinde bir düzenleme bulursa, partiler de buna uygun olarak yapılır.”

BŞB meclislerinde kadın üye sayısının yetersizliğini, siyasi partilerden kaynaklanan sorunlara dayalı olarak açıklayan meclis üyelerinin diğer önerileri arasında ise ilk başta siyasi partilerin tüzüklerinde “cinsiyet veya kadın kotası” (%42) şeklinde bir düzenlemeye yer verilmesi hususu yer almaktadır. Bununla beraber meclis üyelerinden bir kısmı esasen kota uygulamasına çok sıcak bakmadıklarını, zira kota uygulamasının kadının kendini yetersiz ve özgüvensiz hissetmesine neden olabileceğini, fakat siyasette kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasında belirli bir aşamaya gelinceye kadar uygulanmasında fayda olabileceği belirtilmiştir. Yine bu konuda meclis üyelerinin çözüm olarak sundukları bir diğer öneri, bütün partilerin kadın adaylara ilk sıralarda yer vermesi ve aynı şekilde BŞB meclisine katılacak adaylarda da bunun partiler tarafından gözetilmesidir. Bu konuda meclis üyelerinden biri mevcut duruma dair eleştirilerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Kadın temsili kesinlikle yeterli bulmuyorum. Aslında bakarsan partiler kadınları sisteme dahil etmeyi de pek istemiyorlar. Kota var ama kotayı nasıl yapıyorlar biliyor musun, listenin son sıralarına koyarak. Kadınların meclise girebilecek yerlerde sıralamada olması gerekiyor. Sırf sen kotayı doldurmak için listede en arkaya koyarsan bunun bir anlamı yok.”

Belediye meclislerinde ve genel olarak siyasal yaşamda kadınların daha fazla yer edinebilmesi için siyasi partilerin kadın kollarının daha fazla çalışması da meclis üyelerinden bazılarının sundukları öneriler arasındadır.

Görüşülen meclis üyeleri, kadınların belediye meclislerinde temsil oranlarının düşük olmasının en önemli nedenlerinden bir diğerini “kadınların siyasete yeterince ilgilerinin olmaması” (%41) olarak değerlendirmektedirler. Bilhassa bu konuda MHP’li meclis üyelerinin yarıdan fazlası (%59), siyasetin gönüllük esasına dayandığını ve kadınların da siyasette yer almak için erkekler gibi mücadele etmeleri gerektiğini savunmuşlardır. Bu düşünce kadın meclis üyelerinin bazıları tarafından da paylaşılmaktadır. Örneğin kadın meclis üyelerinden biri kadınların siyasette yer almaya gönüllü olmalarına dair istemini şöyle dile getirmiştir:

“Yeterli bulmuyorum. Eğitimli kadınların yerel siyasette daha fazla yer almasını sağlayabilirsek umarım sayı da artar. Ancak kadınların bunu istemeleri lazım. Şöyle ki şimdi Türkiye’de yapılan hizmetler de sizin de emeğiniz olacak, düşünsenize onun verdiği haz bir başka. Yani bir yere hizmet etmenin verdiği haz ayrı, onu tattırabilmek lazım, bunun için de çevrenizdeki o samimi insanları yakalamanız lazım. Partiler bu konuda biraz daha seçici olmalı bence ve partide hizmet ehli, kendi menfaatlerini hizmetin altında tutan insanlardan oluşmalı. Esasında bir yandan da kota olması, pozitif ayrımcılık yapılması güzel görünüyor ama “karıncayı bile incitmem” kelimesindeki “bile” gibi bu. Yani kota olmasa daha iyi. Ben bir bireyim beni alacaklarsa, hizmet etmeyi partime, ülkeme hizmet etmeyi sevdiğim için alsınlar. Kadın ya da erkek değil “ben” olduğum için alsınlar ya da alsınlar. Bunun için de kadınlarımızın da hizmete talip olduğunu, bende çalışabilirim benim de bu hizmette katkıları olur hareketini göstermesi lazım. Bana göre siyasetin hem kadının aklına hem zarafetine hem nezaketine ihtiyacı var. Kadının olduğu yerde daha bir zariflik oluyor, daha bir hoşluk oluyor, ortamı yumuşatıyor. O yüzden yerel yönetimlerde de kadın mutlaka olmalı ancak giren kadınlarımızın da bunu hak etmesi lazım. Bizim önümüzü kesen aslında “istemiyorum ben” düşüncesidir. Çalışkan kadın istiyorum ben oturan bir kadına da gerek yok.”

Kadınların genel olarak siyasette ve özel olarak belediye meclislerinde daha fazla yer almalarının önünde duran bir başka engel “toplumsal ve kültürel yapı” olarak görülmektedir. Kadınların toplumsal yapı tarafından anne-eş rolleriyle kodlanmaları ve ev içi işlerle sorumlu tutulmaları, siyaset yapmanın ise erkeğe has ve erkek işi olarak görülmesi kadınları siyasetten uzak kalmaya iten nedenlerin başında gelmektedir. Meclis üyelerinden biri bu durumu “*Türkiye bıyıklılar cumhuriyeti ve sonuçta erkek egemen bir toplumda yaşıyoruz, kadınlar*

açısından bunun da zorlukları var” diye özetlerken, bir başka meclis üyesi de benzer şekilde “bizim toplumumuz erkek egemen toplum, kadınlar o kadar baskılanıyor ki bir müddet sonra neredeyse bu iş, ayıp, günah, erkek işi noktasına getiriliyor” şeklinde açıklamıştır. Bu noktada öncelikle toplumsal yapıdaki sorunların çözüme kavuşturulması ve bunun için de toplumdaki bireylerin eğitilmesi ve bilinçlendirilmesi hususunda azami hassasiyetin gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Son olarak görüşme yapılan meclis üyelerinden bazıları (%4) meclislerde kadın üye sayılarındaki yetersizliğin nedenlerinden biri olarak kadınların ekonomik açıdan bağımsız olmamalarını görürken, bazıları da (%3) kadınların eğitim düzeyinin düşük olmasından kaynaklandığını ifade etmiştir. Bu kapsamda kadınların ekonomik açıdan güçlendirilmeleri ve ailelerin kız çocuklarının eğitimine gerekli özeni göstermeleri ile kadınların siyaset alanında kendilerine daha fazla yer bulacakları ve meclislerde kadın temsilinin artacağı öngörülmektedir.

3.6.1.5. BŞB meclisinde Sivil Toplum Kuruluşlarının ve Mahalle Muhtarlarının Temsili

BŞB meclisinde STK'ların ve mahalle muhtarlarının temsil edilmesi konusunda BŞB meclis üyelerinin görüşlerini öğrenmek amacıyla kendilerine “BŞB meclislerinde STK'lara ve mahalle muhtarlarına yer verilmeli midir” şeklinde bir soru yöneltilmiştir. Ankara BŞB meclis üyelerinin %80'i bu soruyu olumsuz cevaplarken sadece %17'si olumlu görüş bildirmiştir. Ayrıca bu soruya “STK temsilcileri yer almalı ancak muhtarlar yer almamalı” şeklinde cevap verenler de (%3) olmuştur. Mersin ve Aydın'da ise bu soruya olumlu yanıt verenlerin oranı daha yüksek olup, Mersin BŞB meclis üyelerinin %48'i, Aydın BŞB meclis üyelerininse %42'si STK temsilcilerinin ve mahalle muhtarlarının BŞB meclisinde temsil edilmesi taraftarıdır. Diğer taraftan Mersin BŞB meclis üyelerinden %14'ü ve Aydın BŞB meclis üyelerinden de %12'si STK temsilcilerinin mecliste yer almasına sıcak baktıklarını ancak muhtarların mecliste yer almalarına gerek olmadığını ifade etmişlerdir. Meclis üyelerinin verdikleri yanıtlara mensup oldukları siyasi partiler bazında bakıldığında, AK Partili üyelerinin çoğunluğunun (%78) ve CHP'li üyelerin yarısından fazlasının (%54), MHP'li üyelerin ise görece

daha az bir kısmının (%41) bu soruya olumsuz yanıt verdikleri görülmektedir. Yine diğer grupta yer alan meclis üyelerinin %67'si de BŞB meclisinde STK'ların ve mahalle muhtarlarının temsilcilerine yer verilmesine gerek olmadığı yönünde görüş bildirmişlerdir.

Tablo 12 Muhtarların ve STK Temsilcilerinin BŞB Meclislerinde Temsil Edilmesi

| B Ş B | Siyasi Parti | Her ikisinden de BŞB meclisinde temsilciler bulunmalı | | Her ikisinin de BŞB meclisinde yer almasına gerek yok | | STK Temsilcileri yer almalı ama muhtar yer almamalı | | Toplam | |
|---------------|-----------------|---|-----------|--|-----------|--|----------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 1 | 5,5 | 16 | 89 | 1 | 5,5 | 18 | 100 |
| | MHP | 2 | 33 | 4 | 67 | 0 | 0 | 6 | 100 |
| | CHP | 3 | 30 | 7 | 70 | 0 | 0 | 10 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 6 | 17 | 28 | 80 | 1 | 3 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 2 | 50 | 1 | 25 | 1 | 25 | 4 | 100 |
| | MHP | 5 | 46 | 4 | 36 | 2 | 18 | 11 | 100 |
| | CHP | 2 | 40 | 3 | 60 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 10 | 48 | 8 | 38 | 3 | 14 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 1 | 20 | 4 | 80 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | MHP | 4 | 80 | 1 | 20 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | CHP | 5 | 38,5 | 5 | 38,5 | 3 | 23 | 13 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 10 | 42 | 11 | 46 | 3 | 12 | 24 | 100 |
| TOPLAM | | 26 | 32 | 47 | 59 | 7 | 9 | 80 | 100 |

Tablo 12'ye bakıldığında meclis üyelerinin %59'unun BŞB meclislerinde STK ve mahalle muhtarlarının temsilcilerine yer verilmemesinden yana oldukları görülmektedir. Bu yönde görüş bildiren meclis üyelerinin genel kanaati, STK'ların ve mahalle muhtarlarının görüşlerini komisyonlar ya da kent konseyleri aracılığı ile iletmelerinin daha uygun olacağı yönündedir. Bu bağlamda 5216 sayılı Kanun'da yer aldığı üzere muhtarların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin ihtisas komisyonlarının toplantılarına katılımlarının sağlanması ve kent konseylerinin işlevsel hale getirilmesi ile sisteme entegre edilmelerinin gerekliliği vurgulanmıştır. Buna karşın bu kesimlerin mecliste temsilci bulundurmaları halinde ortaya çıkabilmesi muhtemel birtakım sorunlarla karşı karşıya kalınacaktır. Bunlardan ilki bilhassa STK'ların çok farklı amaç ve anlayışlar altında yapılanmalarından ötürü mecliste çok sesliğe yol açarak meclisin

etkinliğinin azalmasına neden olma ihtimalidir. Muhtarlar ise mahallede yaşayan vatandaşların talep ve sorunlarıyla birebir ilgilenme noktasında daha alt düzeyde seçilen ve bu talepleri meclis üyelerine iletmekle yükümlü olan yerel yöneticiler olduğundan ayrıca mecliste yer almaları çemberin daraltılmasına neden olabilecektir. Meclis üyelerinden bir bu konu hakkındaki görüşlerini şöyle ifade etmektedir:

“Bence yer almamalı, büyükşehir belediyesi ile çalışabilirler, görüşlerini komisyonlar aracılığı ile iletebilirler ama mecliste olmamalı. Çünkü belediyelerde sen meclis üyesisin o zaman muhtarda olsan çemberi daraltırsınız. Bizim çemberi genişletmeye ihtiyacımız var. Herkes kendi alanında kendi işini yapmalı bence.”

Bir diğer sorun, muhtarların ve STK'ların herhangi bir siyasi görüşe taraf olmamalarının gerekliliğinden hareketle, belediye meclislerinde yer almalarının bu niteliklerine zarar verebilme olasılığıdır. Görüşülen üyelerden biri *“Hayır, orada siyasi çalışmalar da siyasi konuşmalar da oluyor. Bu arkadaşlar siyasetin dışında olan kişiler mecliste yer almalarını uygun bulmuyorum”* diyerek bu durumu açıklamaya çalışmıştır.

Son olarak hem muhtarların hem de STK'ların sayılarının oldukça fazla olmasına karşın BŞB meclisine katılacak üye sayısının sınırlı olması, bu kesimlerden kaç kişinin, hangi kriterler esas alınarak seçileceği gibi çeşitli sıkıntıları da beraberinde getirecektir.

Görüşme yapılan 80 meclis üyesinden sadece %32'si ise STK temsilcilerinin ve muhtarların temsilcisinin BŞB meclisinde yer almasına olumlu bakmaktadır. Bu yönde görüş bildirenler, yerel temsilin tam anlamıyla yerine getirilebilmesi ve yönetimin tabana yayılması açısından bu kesimlerin temsilci bulundurması gerektiğinin faydalı olabileceğini belirtmişlerdir. Diğer taraftan görüşülen üyelerden biri *“kesinlikle yer verilmeli, çünkü sahada olan kişilerin onlar olduğunu ve halkın içindeki sorunları en yakından takip eden ve yaşayan kişilerin onlar olduğunu düşünüyorum”* şeklinde belirterek, bu kesimlerin mecliste temsilciler bulundurmasının yerel sorunların takibi ve çözümü noktasında daha etkili olacağını vurgulamıştır. Bir başka meclis üyesi ise meclisin halkın talep ve isteklerine daha duyarlı hale gelmesi ve aynı şekilde halkın da yerel meclislere

ilgi göstermesi açısından bu kesimlerin mecliste temsilci bulundurmalarının önemini şu sözleriyle dile getirmiştir:

“Bence temsilcileri bulunmalı, çünkü maalesef bu anlamda çok katılım olmuyor. Bence muhtarlar, ciddi anlamda dikkate alınmıyor. Ciddi anlamda dikkate alınsa ve bir hakları olsa daha çok ilgi gösterecekler ya da sivil toplum örgütleri, daha çok ilgi gösterecekler. Bunun bir statüsü olmalı. Bir statüsü olursa vatandaş daha çok ilgilenir meclisle ve daha çok içli dışlı olur. Bu anlamda o zaman meclis de başkan da halkın isteklerine karşı daha duyarlı olur.”

Görüşülen üyelerden bazıları da (%9) mecliste STK temsilcilerinin olması gerektiğini fakat mahalle muhtarlarına yer verilmesinin bir lüzumu olmadığını söylemiştir. Bu noktada mahalle muhtarlarının da seçimle gelmeleri ve belediye meclis üyeleriyle irtibatlı olmalarından dolayı mecliste ayrıca üye bulundurmalarına gerek olmadığı ifade edilmiştir. Buna karşın STK temsilcilerinin yer almasının gerek meclisin daha etkin bir yapıya kavuşması gerekse komisyonlarda alınacak kararların daha nitelikli hale gelmesi bağlamında katkısının olacağı savunulmaktadır.

BŞB meclis üyelerine bu kapsamda yöneltilen bir başka soru da “belediye meclislerinde mahalle muhtarlarına ve STK temsilcilerine söz hakkının verilmesinin gerekli olup, olmadığı” yönündedir. Bu soruya görüşülen üyelerin yarısından fazlası (%54) “söz hakkının verilmesi uygun olmaz” şeklinde yanıt verirken, %46’sı ise “kesinlikle söz hakkı verilmelidir” biçiminde yanıt vermiştir. Muhtarlara ve STK temsilcilerine belediye meclislerinde söz hakkı tanınmasına sıcak bakmayan üyeler genel olarak; böyle bir durumun meclisin çalışma düzenini bozabileceği ve karar alma sürecini sekteye uğratabileceği, STK’ların kendi çıkarlarını düşündükleri için seçilmiş kişilerden farklı ifadeler kullanabilecekleri, art niyetli soru ve sorunların mecliste gündeme gelmesine sebebiyet vererek mecliste kargaşaya neden olabileceği gibi değerlendirmelerde bulunmuşlardır. Üyelerden bazıları ise bu kişilerin mecliste oy hakkı olmaksızın söz hakkının olmasının doğru olmayacağını ve dolayısıyla meclis üyesi olarak temsilci bulundurmalarının daha yerinde bir karar olacağı yönünde görüş bildirmişlerdir.

Bu hususta olumlu yönde görüş bildirenler ise yerelde diyalektiğin ve katılımcılığın güçlenmesi adına STK temsilcilerine ve mahalle muhtarlarına belediye meclislerinde oy hakkı olmasa bile söz hakkının mutlaka verilmesi gerektiğini belirtirken bunun da bir düzen içerisinde ve belirli süreler dahilinde yapılmasını savunmuşlardır.

3.6.1.6. BŞB Meclisinde Alınan Kararların Halkın Görüşünü Yansıtması

Yerel yönetimlerde halkın görüşlerinin yansıdığı organların başında belediye meclisleri gelmektedir. Halkın oylarıyla seçilen üyelerden oluşan belediye meclislerinin, toplumdaki kesimleri ne düzeyde temsil ettiği ve mecliste alınan kararlar üzerinde halkın iradesinin ne derecede etkisi olduğu, belediye meclislerinin demokratik nitelikleri açısından son derece önemlidir. Bu sebeple araştırmada, meclis üyelerine BŞB meclisinde alınan kararların halkın çoğunluğunun görüşünü yansıtıp yansıtmadığına ilişkin bir soru da yöneltilmiştir.

Tablo 13 BŞB Meclisinde Alınan Kararların Halkın Görüşünü Yansıtması

| B Ş B | Siyasi Parti | Çoğunlukla Yansıtıyor | | Kısmen Yansıtıyor | | Yansıtıyor | | Toplam | |
|---------------|-----------------|--------------------------|-----------|----------------------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 9 | 50 | 9 | 50 | 0 | 0 | 18 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 2 | 33 | 4 | 67 | 6 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 3 | 30 | 7 | 70 | 10 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 9 | 26 | 15 | 43 | 11 | 31 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 0 | 0 | 2 | 50 | 2 | 50 | 4 | 100 |
| | MHP | 7 | 64 | 2 | 18 | 2 | 18 | 11 | 100 |
| | CHP | 1 | 20 | 0 | 0 | 4 | 80 | 5 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 8 | 38 | 4 | 19 | 9 | 43 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 100 | 5 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 100 | 5 | 100 |
| | CHP | 2 | 15 | 4 | 31 | 7 | 54 | 13 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 2 | 8 | 5 | 21 | 17 | 71 | 24 | 100 |
| TOPLAM | | 19 | 24 | 24 | 30 | 37 | 46 | 80 | 100 |

Tablo 13'ün incelenmesiyle de görüleceği gibi, genel olarak meclis üyelerinin %46'sı görev yaptıkları BŞB meclisinin halkın çoğunluğunu yeterli biçimde temsil ettiğini düşünmemektedir. Buna karşın üyelerin %30'u alınan kararların halkın görüşünü kısmen yansıttığı kanaatindeyken, yalnızca %24'ü büyük bir oranda

yansıttığını belirtmiştir. Bununla beraber hem meclis üyelerinin görev yaptıkları meclisler açısından hem de üyelerin görev yaptıkları mecliste iktidar ya da muhalefette olma durumlarına göre verdikleri yanıtlar farklılaşmaktadır. İlk olarak meclis üyelerinin görev yaptıkları BŞB meclisleri açısından bakıldığında, Aydın BŞB meclis üyelerinin %71'i halkın büyük bir kesiminin mecliste temsil edilmediğini düşünürken, yalnızca iki üye (%8) halkın yeterince temsil edildiğini düşünmektedir. Buna karşılık Mersin BŞB meclis üyelerinden %43'ü ve Ankara BŞB meclis üyelerinden ise yalnızca %31'i mecliste alınan kararların halkın görüşünü tam olarak yansıtmadığını düşünmektedir. Ankara BŞB meclis üyelerinin çoğunluğu ise bu soruya "kısmen yansıtıyor" şeklinde cevap verirken, Mersin BŞB meclis üyelerinden nispeten daha fazlası "çoğunlukla yansıtıyor" şeklinde yanıt vermiştir.

Diğer taraftan meclis üyelerinin meclislerde muhalefette ya da iktidarda olma durumlarına göre de verdikleri yanıtlarda önemli farklılıklar göze çarpmaktadır. Ankara ve Mersin'de büyükşehir belediyesinde iktidarda olan siyasi partinin mensubu olan üyelerden çoğu mecliste halkın yeterince temsil edildiği yönünde görüş bildirirken, muhalefette yer alan meclis üyelerinin çoğunun bu soruyu olumsuz olarak ya da kısmen şeklinde yanıtladıkları görülmektedir. Aydın BŞB'de ise durum tamamen farklı bir görüntü sergilemektedir. Burada muhalefette olan üyelerin neredeyse tamamında (%91) ve iktidarda yer alan üyelerinse yarıdan fazlasında (%54) BŞB meclisinde alınan kararların halkın görüşünü yansıtmadığı yönünde bir düşünce hakimdir.

BŞB meclisinde alınan kararların halkın çoğunluğunun görüşünü yansıttığı şeklinde görüş bildiren meclis üyelerinden bir kısmı öncelikle, BŞB meclisinde bütün ilçelerden gelen meclis üyelerinin yer alması ve bunların farklı siyasi partilere mensup olmasından dolayı halkın çoğunluğunun yeterli biçimde temsil edildiğini düşündüklerini belirtmişlerdir. Ayrıca mecliste kararların oy birliği ile geçmesi ve kararlar alınırken çoğunluğun yararının gözetilmesi de yine halkın yeterli derecede temsil edildiğini gösteren bir başka neden olarak savunulmuştur. Diğer yandan meclis üyelerinden biri ise bu soruya "*Yüzde yüz yansıtması doğaya aykırı aslında, yansıtıp yansıtmadığının kararını vatandaş seçimlerde*

veriyor zaten. O yüzden yansıtıyor bence” şeklinde yanıt vererek, bu durumu açıklamada seçim sonuçlarının önemli bir belirleyici olduğunu vurgulamıştır.

Görüşülen meclis üyelerinden bu soruya “kısmen yansıtıyor” şeklinde cevap verenler ise meclisin farklı siyasi görüşlere sahip kişilerden oluşması, vatandaşın taleplerinin bazen bürokratik engellerden ötürü gerçekleşme imkanının olmaması ya da bazı kararlarda çoğunluğun memnuniyetini sağlama şansının bulunmaması gibi nedenlerden dolayı istenilen sonuca ulaşmanın her zaman mümkün olmadığını belirtmişlerdir. Meclis üyelerinden biri ise halkın mecliste yeterli biçimde temsil edilebilmesi için alınacak kararlarda onların görüşlerine de başvurulması gerektiğini şu sözleriyle dile getirmiştir:

“Kısmen diyelim. Oradaki kararların durumuna göre bakmak lazım, özellikle geniş çaplı ve vatandaşın genelini ilgilendiren bir karar söz konusu ise vatandaşın da görüşüne başvurulmalı diye düşünüyorum. Atıyorum bir mahallede bir proje yapacaksınız o mahallede yaşayan insanların onu isteyip istemediği yönündeki taleplerin de göz önünde bulundurulması lazım. Biz tabi genel anlamda halkın adına çalışıyoruz ama vatandaşların görüşüne başvurulması ile daha farklı fikirler ortaya çıkabilir. Biz ilçemizde küçük yerlerde bunu daha rahat sağlayabiliyoruz.”

Öte yandan BŞB meclisinde alınan kararların halkın görüşünü yeterince yansıtmadığını dile getiren meclis üyelerinin bir kısmına göre bunun başlıca nedenlerinden biri “başkanın meclis üzerinde hakimiyetinin bulunmasıdır.” Bu görüş özellikle Aydın BŞB’de hem iktidarda hem de muhalefette yer alan meclis üyelerinin çoğunluğu tarafından paylaşılmaktadır. Ankara BŞB ve Mersin BŞB’de ise sadece muhalefet kanadında yer alan bazı meclis üyeleri mecliste alınan kararların “halkın görüşünden ziyade başkanın görüşünü yansıttığını” ileri sürmüşlerdir. Aydın BŞB meclis üyelerinden biri “*Yansıtıyor, yansıtması da mümkün değil. Kabul edenler etmeyenler kabul edilmiştir, bu kadar*” şeklinde durumu kısaca izah etmeye çalışmıştır. Bir başka meclis üyesi de “*Hayır. Bence büyükşehir belediye başkanının aldığı kararlar oluyor genelde ama halkın istekleri nadiren dikkate alınıyor. Büyükşehir belediye başkanına verilen yetki başbakanda, bakanlarda yok belki de*” diyerek meclis karşısında BŞB başkanının geniş yetkilerle donatılmış olmasını eleştirmiştir.

BŞB başkanının hangi siyasi partiden olduğu fark etmeksizin, üç büyükşehir belediyesinde de muhalefette yer alan meclis üyelerinden bazıları tarafından

eleştirilen bir husus da mecliste muhalif siyasi partilerin üyelerinden gelen önerilerin halk için yararlı olduğu düşünülse dahi çoğu zaman yeterli desteği bulamamasıdır. Bu görüş daha çok tek partinin hakim çoğunlukta olduğu Ankara BŞB meclisinde muhalefet konumunda yer alan meclis üyeleri tarafından dile getirilse de tek partinin mecliste salt çoğunluğu sağlayamadığı Mersin ve Aydın BŞB meclis üyelerinden bir kısmı (üç kişi) tarafından da öne sürülmüştür. Bu görüşteki meclis üyelerine göre, mecliste alınan kararlar halkın görüşlerinden ziyade iktidarda olan kesimin görüşlerini yansıtmaktadır. Bu durumu meclis üyelerinden biri *“iktidarda olan kesim belirliyor kararları, halk değil. Bir iktidar oligarşisi var maalesef”* şeklinde açıklamıştır. Bununla birlikte Mersin BŞB meclis üyelerinden biri ise bu görüşe karşıt bir biçimde *“Toplumun genelini ilgilendiren projelerde yansıtmıyor. Çünkü siyasi davranılıyor. Yani mevcut iktidara ve belediye başkanına bir direnç oluşturuluyor ve engelleniyor. Buna da değişik kılıflar uyduruluyor”* diyerek muhalefette yer alan kesimin kimi konularda siyasi davrandığını ve birleşerek kararların geçmesini engellediklerini ileri sürmüştür.

Görüşülen meclis üyelerinden bazıları ise BŞB meclisinde alınan kararların halkın çoğunluğunun görüşünü yansıtmamasının nedenini, meclis gündem maddelerinin büyük bir kısmının imarla ilgili kararları içermesine dayandırmaktadır. Hal böyle olunca, meclis halkın gerçek gündeminden uzak kalmakta ve halkın beklenti ve talepleri yeterli düzeyde meclise yansıyamamaktadır. Temsilin yetersiz olduğunu belirten bir meclis üyesi de bunun sebebini meclis üyelerinin bilgili ve donanımlı olmamasına ve kararların yeterince müzakere edilmeden alınmasına bağlamaktadır:

“Kesinlikle hayır. Daha doğrusu mecliste alınan kararlar meclisin kendi görüşünü dahi yansıtmıyor. Çünkü meclis katılmıyor. Mesela sene başında açılırken bir karar taslağı geliyor komisyona havale ediliyor. Mecliste bu konuda bir bilgi belge yok. Komisyona gidiyor, görüşülüyor veya görüşülüyor. Sonra geliyor komisyonumuzun oy birliğiyle verdiği bu karar için oylama yapılıyor kabul edenler, etmeyenler. Peki komisyona giden neydi, oyladığınız nedir, meclis üyeleri bu anlamda bilgili değil, talep de etmiyor. Komisyondakilerin haberi olsa bile komisyon 7 kişiden oluşuyor. Ama diğer tarafta 69 kişi var bunlar bundan haberdar değil. Komisyondakiler de bundan gerçek anlamda haberdar mı tartışılır. Orada yeterince yetkin insan olup, onların süzgecinden gelse bir yere kadar kabul ama orada da sağlıklı sonuçlar çıkmadığı için dönüyor dolaşılıyor imar dairesinin fikri ve önerisi haline geliyor. Burada bürokrasinin egemenliği başlıyor. Yani seçilmişlerin

buradaki katkısı sıfır noktasında kalıyor. Bu nedenle kararlar meclis üyelerinin kararları dahilinde değil, bilgili değil, emme basma tulumba gibi el kaldır, indir şeklinde geçiyor, müzakere edilmesi lazım. Bu kararın sonucunda kentte nasıl bir değişiklik meydana gelecek, nasıl bir ekonomik katkı, nasıl bir sosyal, kültürel katkı sağlayacak bunla ilgili meclis gündeminin azaltılarak müzakerenin çoğaltılması lazım. Meclisin rolü müzakere ve oylamadır.”

3.6.1.7. BŞB’de Organlar Arası İlişkiler: Başkan-Meclis-Encümen ve Karar Alma Süreci

Halkın oylarıyla seçilen meclis üyelerinden oluşan belediye meclislerinin, halkı temsil etme işlevlerinin yanı sıra, karar alma sürecinde belediyenin diğer organları (encümen ve başkan) karşısındaki etkisi ve gücü, belediyelerin demokratik işleyişi açısından oldukça önemlidir. Bu bağlamda araştırmada görüşülen meclis üyelerinden büyükşehir belediye organları arasından hangisinin daha güçlü olmasının gerektiğini nedenleriyle birlikte açıklamaları istenmiştir. Görüşülen meclis üyelerinin bu soruya verdikleri yanıtlar Tablo 14’te gösterilmiştir.

Tablo 14 BŞB’de Organlar arası İlişkiler Nasıl Olmalıdır?

| B Ş B | Siyasi Parti | Meclis Güçlü Olmalı | | Başkan Güçlü Olmalı | | Organlar Arasında Denge Olmalı | | Toplam | |
|---------------|-----------------|---------------------------|-----------|------------------------|----------|---|-----------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 16 | 89 | 1 | 5,5 | 1 | 5,5 | 18 | 100 |
| | MHP | 5 | 83 | 0 | 0 | 1 | 17 | 6 | 100 |
| | CHP | 9 | 90 | 0 | 0 | 1 | 10 | 10 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 31 | 88,5 | 1 | 3 | 3 | 8,5 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 3 | 75 | 0 | 0 | 1 | 25 | 4 | 100 |
| | MHP | 5 | 46 | 3 | 27 | 3 | 27 | 11 | 100 |
| | CHP | 4 | 80 | 0 | 0 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 13 | 62 | 3 | 14 | 5 | 24 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 4 | 80 | 0 | 0 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | MHP | 4 | 80 | 0 | 0 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | CHP | 8 | 61 | 1 | 8 | 4 | 31 | 13 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 16 | 67 | 1 | 4 | 7 | 29 | 24 | 100 |
| TOPLAM | | 60 | 75 | 5 | 6 | 15 | 19 | 80 | 100 |

Tablo 14'te görüldüğü gibi, görüşme yapılan 80 meclis üyesinden çoğunluğu (%75) meclisin daha güçlü olması gerektiğini belirtmektedir. Bununla beraber bu soruya başkan daha güçlü olmalı (%6) ya da organlar arasında bir güç dengesi olmalı (%19) şeklinde yanıt verenler de bulunmaktadır. Ancak görüşülen meclis üyelerinden hiçbiri, encümenin daha güçlü olmasına dair bir değerlendirmede bulunmamıştır.

Diğer taraftan verilen yanıtlara büyükşehir belediyeleri temelinde bakıldığında, meclisin güçlü olması gerektiği yönünde görüş bildiren meclis üyelerin oranının en fazla (%88,5) Ankara BŞB'de olduğu gözlemlenmektedir. Benzer şekilde Mersin BŞB ve Aydın BŞB meclis üyelerinin çoğunluğu da meclisin güçlü olması gerektiğini belirtmektedir. Fakat Ankara BŞB'ye kıyasla bu belediyelerdeki meclis üyelerinden "organlar arasında bir denge olmalı" şeklinde yanıt verenlerin oranının da oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Başkanın güçlü olması gerektiğini belirtenlerin ise üç büyükşehirde de yalnızca BŞB başkanı ile aynı siyasi partiden olan meclis üyelerinin olması dikkat çekicidir.

Görüşülen üyelerden, meclisin daha güçlü olması gerektiği savunanlar, meclisin en önemli işlevlerinin temsil ve karar alma olduğunu ancak her iki işlevi de tam olarak yerine getiremediğini belirtmektedir. Bunun en önemli nedeni ise büyükşehir belediye başkanlarının çok güçlü olması ve aşırı yetkilerle donatılmasıdır. Kanun'da ve sözde meclis güçlü görünmekle birlikte, uygulamada ve özde başkanın güçlü olduğu çoğu meclis üyesi tarafından görüşmeler sırasında sıkça tekrarlanmıştır. Meclis ve encümen toplantılarına başkanlık etme ve meclis gündemini hazırlama yetkisi belediye başkanındadır. Öte yandan komisyona havale edilen konular üzerinde de başkanın görüşlerinin önemli ölçüde etkisi bulunduğu belirtilmiştir. Bir meclis üyesi başkana tanınan yetkilerden yakınlıkla, konuyla ilgili şöyle bir değerlendirmede bulunmuştur:

"Güç şu an büyükşehir belediye başkanlarında. Biz istiyorduk ki sistem merkezi yönetimde kalsın yerel yönetimlerde olsun ama şimdi çok daha farklı bir şey oldu. Ankara eyvallah yerinde duruyor bu sefer de Türkiye'de 30 tane 'büyükşehir padişahı' yaratıldı. Olması gereken meclisin güçlü olmasıydı burada bir de gücü Yasa'dan alarak insanlara zulmeder şekilde yapıyorsanız bu çok farklı sonuçlara yol açıyor."

Meclis üyelerinden bir kısmı ise encümen üyelerinin yarısının atanmış kişilerden oluşmasını da başkanın gücünü pekiştiren nedenlerden biri olarak görmektedir. Bu düşüncede olan meclis üyelerinden biri bu konudaki düşüncelerini ve eleştirisini şu sözleriyle dile getirmiştir:

“Meclisin daha güçlü olması gerekir elbette. Şimdi sistemi öyle kurmuşlar ki bütün para, bütün güç belediye başkanında. Oluşturdukları encümenin ise yarısı memur, yani belediye başkanının memuru, kalan yarısında da iktidar partisinin kendisine bağlı adamları var.”

Meclisin daha güçlü olması gerektiğini belirten üyelerden bazıları da meclisin denetim işlevini etkin olarak yerine getiremediğini ve bunun da başkanın karar alma sürecinde merkezi konumda olmasına yol açtığını belirtmiştir. Bununla birlikte meclis üyelerinin bu işlevi yerine getirebilmesi bağlamında bazı yasal değişikliklerin yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bunlardan ilki, belediye başkanlığı ile meclis başkanlığının ayrılması ve başkanın meclisin kendi içerisinden seçilmesidir. Bu görüşü savunan meclis üyelerine göre, mevcut durumda meclisin başkanı denetlemesi oldukça zor olduğu gibi denetlense dahi bunun ne kadar objektif ya da makul olacağı şüphe barındırmaktadır. Bu noktada en basitinden meclis üyelerinin belediye işleriyle alakalı hususlarda başkana soru sorması dahi başkanın “*bana güvenmiyor mu ya da altında bir şey mi arıyor*” şeklinde düşünmesine neden olabilmektedir. Hatta meclis üyelerinden bir kısmı yasal olarak soru sorma haklarının olmasına karşın uygulamada başkan tarafından bu hakkın kendilerine tanınmadığını ya da geçiştirildiğini de öne sürmüşlerdir. Bunun ise “*hukuken olmasa da fiilen BŞB başkanı ile meclis üyeleri arasında bir hiyerarşi ortaya çıkardığı*” belirtilmiştir. Bu nedenle başkana karşı meclisin belli bir özerkliğe sahip olması ve güçlü bir yapıya kavuşması için belediye başkanlığı ile meclis başkanlığının ayrılması önerilmektedir.

Meclis üyelerinin denetim işlevini etkin bir biçimde yerine getirebilmesi ve mecliste alınan kararlara gerçek anlamda katkı ve katılım sağlayabilmesi açısından değişmesi gerektiği düşünülen bir diğer konu da meclis üyelerinin özlük hakları ve sosyal güvencelerinin iyileştirilmesiyle ilgilidir. Bu husus görev yaptığı belediyede iktidar ya da muhalefette olduğu fark etmeksizin meclis üyelerinin birçoğu tarafından dile getirilmiştir. Görüşülen üyeler, meclis kararlarının üyeler

tarafından etkin bir biçimde denetlenemediğini çünkü bunu yapabilmeleri için kendi işlerinden feragat ederek bu işe zaman ayırmaları gerektiğini ancak meclis üyelerine sağlanan kısıtlı imkanlarla bunun mümkün olmadığını belirtmişlerdir. Meclis üyelerinden biri bu konudaki düşüncelerini şu sözleriyle ifade etmiştir:

“Meclis üyelerinin özlük hakları yok. Meclis üyelerinin kendi işlerini bırakıp bu işlere bakmalarına imkan yok çünkü meclis üyeleri ortalama 500 TL ile 1500 TL arasında huzur hakkı alıyor. Bazı yerlerde daha düşük. Nüfus oranlarına göre değişiyor. Meclis üyelerinin bu işleri araştırıp başkanla rekabet etme imkanları yok. Yani rekabet derken kötü anlamda değil, yaptıkları yanlışlıkları yaptığı işleri düzeltecek cevapları veremiyorlar. Biz temsil anlamında sadece oy hakkımızı kullanıyoruz çünkü bizim böyle bir araştırma şansımız çok yok. Kanunu da tam olarak bilmiyorum. Kimse de burada neyi temsil ettiğinin farkında değil.”

Öte yandan uzak ilçelerden gelen meclis üyeleri açısından bu durumun daha çok sıkıntı taşıdığı ve toplantılara katılımı dahi etkilediği belirtilmiştir. Aydın BŞB meclis üyeleri ise özlük haklarının yanı sıra uygun çalışma mekanlarından da yoksun olduklarını ve bu nedenle grup toplantılarını dahi yapamadıklarını belirtmişlerdir. Meclis üyelerinin özlük haklarının yetersiz oluşu aynı zamanda nitelikli kişilerin belediye meclislerinde yer almasına da engel oluşturmaktadır. Bu bağlamda meclisin temel işlevlerini (temsil, katılım ve denetim) daha etkin biçimde yerine getirebilmesi ve BŞB meclis üyelerinin yerel parlamenterler olarak görev yapabilmesi için ulusal parlamenterlerin sahip olduğu imkan ve koşullara paralel biçimde gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasına gereksinim duyulmaktadır.

Görüşülen üyelerden bazıları da meclis üyeliğinin etkisiz bir konum olduğunu, bunun nedeninin ise başkan karşısında meclisin güçsüz olmasının yanı sıra, parti içi demokrasinin olmamasından da kaynaklandığını belirtmişlerdir. Bu noktada meclis üyeleri meclisteki oylama sırasında bireysel olarak hareket edememekten ve grup kararı doğrultusunda oy kullanmak zorunda kalmaktan şikayet etmektedirler. Nitekim siyasi partilerin tüzükleri gereği, grup kararları bütün üyeleri bağlayıcı ve sınırlayıcı nitelik taşımakta ve bu da kişilerin partiden bağımsız olarak görüşlerini bildirmesine engel oluşturmaktadır. Üyelerden biri mevcut duruma ilişkin eleştirilerini ve önerilerini şu şekilde ifade etmektedir:

“Mecliste parti gruplarının kararları ön plana çıkıyor. Şimdi mesela mecliste diyelim ki bir konu görüşülüyor ve ben bu konu hakkında görüşümü bildiriyorum, şu şu şekilde olsun daha iyi olur diye. Bu görüşü partimiz içerisinde kişisel olarak destekleyen arkadaşlar oluyor. Ancak mecliste grup kararı olduğu için hayır oyu kullanabiliyor. Niye öyle oluyor çünkü parti grubunun kararına bakıyorlar. Böyle sorunlar var ve bu siyasi partiler yasasında bazı değişikliklerin yapılmasını gerektiriyor. Parti grup olarak karar aldığında meclis üyesi onun dışında bir karar alırsa, ihraç edilmeye kadar gidiyor. Bu konuda bir değişiklik yapıp kişiler hür iradesiyle partiden bağımsız olarak kendi kararlarını ifade edebilmeli.”

Bununla beraber meclis üyeleri arasında BŞB başkanının daha güçlü olması gerektiğini düşünenler de bulunmaktadır. Bu düşüncüyü paylaşan üyeler genel olarak *siyasi sorumluluğun başkanda olması, işlerin daha hızlı yürümesinin sağlanması, meclis çalışmalarına siyasetin karışması* gibi nedenler dolayısıyla başkanın konumunun güçlü olması gerektiğini, aksi halde başkanın acze düşmesi durumunda ise meclisin de çalışamaz hale geleceğini belirtmişlerdir.

BŞB organları arasındaki ilişkiler konusunda sorulan soruya son olarak üyelerin verdiği bir diğer yanıt da meclis, encümen ve başkan arasında gücün dengeli bir biçimde dağılmasının gerektiği yönündedir. Bu yönde görüş bildirenlerden bir kısmı her üçünün de yasayla tanımlanan belirli görev ve sorumluluklara sahip olduğunu ve her birisinin bu görev ve sorumluluklar çerçevesinde eşgüdüm içerisinde hareket etmesiyle belediye yönetiminin daha demokratik ve etkin bir yapıya kavuşacağını öne sürmüştür. Bazı meclis üyeleri ise üçü arasında dengenin sağlanabilmesi için bazı yasal değişikliklere de ihtiyaç duyulduğunu belirtmişlerdir. Söz konusu değişiklikler genel olarak; BŞB başkanlarının yetkilerinin meclis lehine belirli ölçüde kısıtlanması, başkanın encümen üzerindeki etkisinin azaltılması, kanun da yetkilerin açık ve sarih olarak belirtilmesi, seçim sisteminin değişmesi ve mecliste muhalefetin temsil gücünün artırılması ve belediye meclis üyelerinin özlük haklarının iyileştirilmesi, şeklinde ifade edilmiştir.

3.6.2 Yerel Özerklik ve Vesayete İlişkin Bulgular

Araştırmada BŞB meclis üyelerinin genelde yerel yönetimlerin ve özelde belediyelerin özerkliği konusunda ne düşündüklerini öğrenebilmek amacıyla; “merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi”, “seçilmiş yerel yönetim

organlarının görevden uzaklaştırılması”, “görev ve gelir paylaşımı açısından merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri” ve “BŞB-ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler” üzerinden çeşitli sorular yöneltilmiştir.

3.6.2.1. Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetimi

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin gerekliliği hususunda sorulan soruya BŞB meclis üyelerinin verdikleri yanıtlar incelendiğinde, üyelerinin neredeyse tamamına yakınının (%95) merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemesinden yana oldukları görülmektedir (Tablo 15). Bununla beraber AK Partili üyelerin ve diğer grupta yer alan üyelerin tamamı denetimi gerekli bulduğunu ifade ederken, MHP'den yalnızca 1 ve CHP'den ise 3 üye merkezi yönetimin denetimini gerekli bulmadığını belirtmiştir.

Tablo 15 Merkezi Yönetimin Belediyeler Üzerindeki Denetiminin Gerekliliği

| BŞB | Siyasi Parti | Gerekli Buluyorum | | Gerekli Bulmuyorum | | Toplam | |
|---------------------|--------------|-------------------|-----------|--------------------|----------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 18 | 100 | 0 | 0 | 18 | 100 |
| | MHP | 6 | 100 | 0 | 0 | 6 | 100 |
| | CHP | 10 | 100 | 0 | 0 | 10 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 35 | 100 | 0 | 0 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 4 | 100 | 0 | 0 | 4 | 100 |
| | MHP | 10 | 91 | 1 | 9 | 11 | 100 |
| | CHP | 4 | 80 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 19 | 90 | 2 | 10 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 5 | 100 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | MHP | 5 | 100 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | CHP | 11 | 85 | 2 | 15 | 13 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 22 | 92 | 2 | 8 | 24 | 100 |
| GENEL TOPLAM | | 76 | 95 | 4 | 5 | 80 | 100 |

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde denetiminin mutlaka olması gerektiği yönünde görüş bildiren üyeler, devamında “peki sizce denetim nasıl olmalı” şeklinde kendilerine yöneltilen soruya ise çok yönlü yanıtlar vermişlerdir. Tablo 14, görüşülen meclis üyelerinin merkezi yönetimin denetiminin nasıl olması gerektiği konusundaki görüşlerini özetlemektedir.

Tablo 16 Merkezi Yönetimin Belediyeler Üzerindeki Denetimi Nasıl Olmalıdır?

| | Frekans |
|---|---------|
| Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetimi (Gerekli buluyorum) | |
| Tarafsız olmalıdır | 54 |
| Hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olmalıdır | 17 |
| Hata bulma değil, yol gösterici olma amacıyla yapılmalıdır | 14 |
| Düzenli aralıklarla yapılması gerekir | 11 |
| Hesap verebilirliğin sağlanması açısından gereklidir | 7 |
| Koordinasyonun sağlanması açısından gereklidir | 2 |

Merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlerken “tarafsız olması” görüşülen üyeler tarafından en çok vurgulanan hususların başında gelmektedir. Bu konuda CHP’li üyelerin %82’si, MHP’li üyelerin %64’ü, AK Partili üyelerin %56’si ve diğer grupta yer alan meclis üyelerinin ise %67’si merkezi idarenin denetiminin gerekli olduğunu fakat bunun objektif olması gerektiğini belirtmişlerdir. Bununla birlikte muhalefette yer alan partilerin meclis üyelerinin çoğunluğu ise mevcut denetimin tarafsız ve adil olmadığını düşünmektedir. Örneğin CHP’li bir meclis üyesi merkezi yönetimin denetim yaparken iktidar partili belediyeler ile muhalefet partili belediyelere eşit ve tarafsız bir biçimde yaklaşmadığını şöyle ifade etmektedir:

“Yani yasal olarak bir sıkıntı yok, denetlenmesi lazım diye de düşünüyorum aslında. Şimdi tabii bu Türkiye’de dört dörtlük olmuyor. İktidar partisi ne yazık ki kendi partisinden olan belediyeleri denetimden daha uzak tutuyor. Ama bunun dışında muhalefet partili belediyeler hep mercek altında. İşte bu konuda bir baskı oluşturmak istediklerini düşünüyorum. Yani denetim olmalı, başı boş da olmamalı, ancak bu siyasi içerikli bir denetime dönüşmemeli. Her belediye o periyodik denetimler sırasında adil ve tarafsız bir biçimde o denetimden geçmeli diye düşünüyorum.”

MHP’li bir meclis üyesi ise merkezi yönetimin denetim yetkisini muhalefet belediyeleri üzerinde adeta “*Demokles’in kılıcı*” gibi kullandığını ve bu noktada merkezi yönetimin siyasi davrandığını belirtmiştir. AK Partili meclis üyelerinden biri ise muhalefetin bu görüşünü de destekleyici bir şekilde “*Kesinlikle denetlemeli, biz dördüncü yılımıza girdik halen daha müfettiş gelmedi. Niye gelmiyor? Korkuyor muyuz? Korktuğumuz çekindiğimiz bir şey mi var...*” diyerek merkezi yönetimin görev yaptığı belediyeyi denetlememesinden yakınmıştır.

Merkezi yönetimin belediyeleri denetlemesi gerektiği konusunda görüş bildiren üyelerin ağırlıklı olarak üzerinde durdukları bir başka husus “denetimin hukuka

uygunlukla sınırlı olması ve bunun yerindenlik denetimine dönüşmemesine” ilişkindir. Bu yönde görüş bildiren bazı üyeler merkezi yönetimin bu yetkisini kullanırken bazen amacını aştığını ve yetkinin hukuka uygun olarak kullanılmadığını dolayısıyla bunun da keyfi tasarruflara yol açtığını belirtmişlerdir: *“Denetim yapılmalı ancak bunlar bazen sınırları aşıyor denetim yetkisi amacına uygun kullanılmıyor. Yerindenlik denetimi yapılacaksa biz kalkalım onlar otursun, bütün işlemleri de kararları da onlar yapsın.”* Üyeler bu noktada merkezi yönetimin denetim yaparken yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemeyecek şekilde ve yasal çerçeve içerisinde hareket etmeye özen göstermesi gerektiğine işaret etmişlerdir.

Bazı üyeler ise denetim dendiği zaman ikileme düştüklerini ve gelen müfettişin kafasında nasıl bir düşünce olduğunu bilmediklerinden bunun kendilerini huzursuz hissetmelerine neden olduğunu belirtmişlerdir. Üyelerden biri bu durumu *“Denetim yapılıyor ama neyi denetliyor, ne yapmak istiyor, belediyenin neresinde? Hata amaçlı mı denetliyor” Bu önemli”* şeklinde açıklamıştır. Benzer şekilde bir başka meclis üyesi de merkezi yönetimin denetim yetkisini, yol gösterici olmaktan ziyade, bir baskı aracı olarak kullandığı için genellikle korku yarattığına ve bunun da beraberinde başka sorunlara yol açtığına işaret etmiştir:

“Bizde merkezi yönetimin denetlemesi yol gösterici olmadığı için, denetlemeler yukarıdan aşağıyı engellemeye, engellemeler de aşağıdan yukarı rüşvetle çözülür. Yani bu şekilde denetleme biçimi rüşveti üretir. Çünkü bizde denetime geldiği zaman ya bak şurada yanlış yapmışsın bunları düzelt şeklinde bir gelenek yok, kusur arama üzere geliyor. Şimdi böyle olunca denetleme yol gösterici olmaktan çıktığı zaman, topluma her halükârda ceza gösteren bir algı olduğu için denetleme sempatiyle bakılan bir olay değil. Her denetici, bir korkudur, bir jandarmadır, bir polistir. Denetim eğer eksik yapılan hizmetin önünü açmak için yol gösterici, eğitici bir amaçla yapılıyorsa doğrudur. Ama engelleme yaratarak terbiye etmekse bu doğru değildir. Denetici artık devletin memuru değil, devlettir.”

Esasında görüşülen üyelerin çoğu, denetimin aslında “iyi niyetli” olarak yapıldığında çok faydalı olduğunu, çünkü *“her denetimin aynı zamanda bir eğitim”* olduğunu düşünmektedir. Ancak denetim hata bulma amacıyla değil, yol gösterici ve eğitici olma amacıyla yapıldığı takdirde sağlıklı sonuçlar alınabilecektir.

Görüşülen üyelerin bir kısmı ise denetimin olması hatta bunun düzenli aralıklarla yapılması gerektiğini ifade etmişlerdir. Mevcut durumda denetimin yetersiz kaldığı, bunun rutin hale getirilmesi ve hatta artırılması gerektiği belirtilmiştir. Meclis üyelerine göre denetimin periyodik olarak yapılması, yanlışların önceden engellenmesi ve sonrasında incelemeye gerek kalmaması açısından önem taşımaktadır.

Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki denetimi aynı zamanda “hesap verebilirliğin sağlanması” açısından da gerekli görülmektedir. Bu yönde görüş bildiren üyeler, özellikle belediyelerin mali açıdan denetiminin sıkı bir biçimde ele alınması gerektiğini ifade etmişlerdir. Bu konuda meclis üyelerinden biri, “*bir belediye başkanı gelip yıllarca o belediyeyi borç altında bırakıyor, bunun hesabı sorulmadan borcu diğer belediye başkanına bırakıp gidiyor. Bunun hesabının sorulması şart*” diyerek, yerel yöneticilerin yaptıkları işlemlerden sorumlu tutulmasının gerektiğini belirtmiştir. Benzer şekilde bir başka üye de “*Şuursuz ve uçuk harcamaların engellenerek, kaynakların vatandaşların ihtiyaç ve önceliklerine göre doğru bir biçimde ve yerinde kullanılmasını sağlamak adına*” merkezi yönetimin belediyeleri denetlemesine ihtiyaç olduğunu söylemiştir.

Görüşme yapılan iki üye ise merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin eşgüdüm içerisinde yürütülmesi açısından, belediyelerin merkezi yönetim tarafından denetlenmesinden yana olduklarını belirtmişlerdir.

Bu konuda son olarak merkezi yönetimin denetimini gerekli bulmuyorum diyen üyelerin ifadelerine bakıldığında genel olarak “merkezin bu yetkisi siyasi olarak kullandığı”, “yerel yönetimlerin özerkliğini ortadan kaldıracı bir nitelik taşıdığı” belirtilerek, bu denetim tamamen kaldırılması yönünde bir görüşün hakim olduğu görülmektedir. Bununla beraber denetim konusunda; “belediyelerin kendi iç denetimini yapması,” “denetimin bağımsız kurumlar tarafından yapılması” ve “geri çağırma mekanizmasının kurulması” yerel yöneticilerin halk tarafından etkin bir biçimde denetiminin sağlanması, şeklinde çeşitli öneriler sunulmuştur.

3.6.2.2. Seçilmiş Yerel Yönetim Organlarının Görevden Uzaklaştırılması

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde "görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir" hükmü yer almaktadır. Söz konusu düzenleme hakkında BŞB meclis üyelerinin ne düşündüklerini tespit edebilmek amacıyla, İçişleri Bakanına tanınan bu yetkiyi nasıl değerlendirdikleri ve bunun yerel demokrasi ve yerel özerklik düşüncesine aykırılık taşıyıp/taşımadığı yönünde bir soru yöneltilmiştir.

Tablo 17 Belediyelerin Seçilmiş Organlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması

| BŞB | Siyasi Parti | Uygun Buluyorum | | Uygun Bulmuyorum | | Uygun Değil ama Bazı Durumlarda Gereklidir | | Toplam | |
|---------------------|--------------|-----------------|-----------|------------------|-----------|--|-----------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | | | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 13 | 72 | 2 | 11 | 3 | 17 | 18 | 100 |
| | MHP | 3 | 50 | 3 | 50 | 0 | 0 | 6 | 100 |
| | CHP | 2 | 20 | 8 | 80 | 0 | 0 | 10 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 18 | 51 | 14 | 40 | 3 | 9 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 2 | 50 | 1 | 25 | 1 | 25 | 4 | 100 |
| | MHP | 4 | 36 | 5 | 46 | 2 | 18 | 11 | 100 |
| | CHP | 1 | 20 | 4 | 80 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 7 | 33 | 11 | 53 | 3 | 14 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 3 | 60 | 0 | 0 | 2 | 40 | 5 | 100 |
| | MHP | 3 | 60 | 2 | 40 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | CHP | 2 | 15 | 11 | 85 | 0 | 0 | 13 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 8 | 33 | 14 | 54 | 2 | 8 | 24 | 100 |
| GENEL TOPLAM | | 33 | 41 | 39 | 49 | 8 | 10 | 80 | 100 |

Tablo 17'de görüleceği üzere görüşülen meclis üyelerinin %41'i İçişleri Bakanının görevden uzaklaştırma yetkisinin yerel özerkliğe uygun olduğunu düşünürken, %49'u uygun olmadığını belirtmiştir. Meclis üyelerin %10'u ise İçişleri bakanın bu yetkisini yerel özerklik açısından uygun bulmamakla beraber bazı durumlarda gerekli olduğunu ifade etmiştir. Konuya meclis üyelerinin mensup oldukları siyasi partiler açısından bakıldığında, yanıtlardaki oranların farklılaştığı gözlemlenmektedir. Buna göre, AK Partili üyelerin yarısından fazlası (%67), MHP'li üyelerin yarıya yakını (%45) ve CHP'li meclis üyelerinin ise yalnızca %18'i Bakanın yetkisinin yerel özerkliğe aykırı olmadığını belirtmişlerdir.

Buna karşın diğer grupta yer alan üyelere hiçbir bakana tanınan bu yetkiyi yerel özerklik açısından uygun bulmamaktadır.

İçişleri Bakanının yerel yönetim organlarını görevden uzaklaştırma yetkisine ilişkin olarak üyeler tarafından yapılan genel değerlendirmelerde de farklı yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Öncelikle Bakanın yetkisini yerel özerklik açısından uygun bulduğunu ifade eden üyelerin konuya yaklaşımları ele alındığında; üyelere bir kısmı (%42) *uygun buluyorum ancak kararın gerekçesinin hukuka uygun olması ve denetimin tarafsız olarak yapılması* gereklidir derken bir kısmı da (%58) *yerel yönetimler İçişleri Bakanlığına bağlı olduğu için uzaklaştırmanın da Bakan tarafından yapılması doğaldır* şeklinde belirtmiştir. Bu kapsamda, Bakanın yetkisinin hukuka uygunluk ve tarafsızlık ilkeleri çerçevesinde değerlendirenlere göre, kişiye isnat edilen suçun delillerle sabit olması durumunda kişinin uzaklaştırılması gerektiği, aksi takdirde mahkemelerin uzun sürmesi nedeniyle kişinin o süre zarfında delilleri karartabileceği belirtilmektedir. Üyelerden bazıları ise şu an ki denetimin çoğu zaman partizanca bir yaklaşımla yapıldığını ve yetkinin bu noktada suiistimal edildiğini ileri sürmekle birlikte, tarafsız davranıldığı müddetçe İçişleri Bakanı tarafından uzaklaştırma kararının verilmesinde bir sakınca olmadığını ifade etmişlerdir. Diğer taraftan, yerel yönetimler İçişleri Bakanlığına bağlı olduğu için uzaklaştırmanın da onun tarafından yapılmasını doğal karşıladığını belirtenler de bulunmaktadır. Örneğin bir üye bu konudaki düşüncesini şu şekilde açıklamıştır:

“Şimdi tabii yasa da bellidir uzaklaştırma nedenleri. Görevde kalması yasal olarak ve kamu hizmeti yönünde sakıncalı görülüyorsa tedbirden el çektirilebilir. Tabii şimdi şöyle yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimini hangi kurum yapıyorsa onun yapması daha mantıklı. Şu an itibarıyla da İçişleri Bakanlığı'nın bir vesayet denetimi var idari yönden ve onun uzaklaştırması uygundur.”

Görüşülen üyelere, bakanın uzaklaştırma yetkisini yerel özerkliğe ve yerel demokrasiye aykırı olduğunu belirtenlerin çoğunluğu, “bu yetkinin bağımsız mahkemeler tarafından kullanılması” gerektiğini vurgulamışlardır. Bu bağlamda üyelerin genel olarak ortak ifadesi: *“seçimle gelen seçimle gitmeli ama suç varsa da buna yargı karar vermeli”* şeklinde olmuştur. Üyelerden bazıları ise İçişleri Bakanının siyasi bir görüşün temsilcisi olduğunu ve bu nedenle de bakanlık

tarafından verilecek karar hukuka uygun olsa dahi şüphe uyandırabileceğinden, buna mahal vermemek adına uzaklaştırma yetkisinin yargı tarafından kullanılması gerektiğini ileri sürmüştür. Bu noktada İçişleri Bakanının görevinin ise yalnızca hakkında soruşturma açılan yerel yönetim organlarına veya bu organların üyelerine yönelik gerekli bilgi ve belgeleri yargıya sunmakla sınırlandırılmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir. Ayrıca suç delillerinin yok edilmesi veya gizlenmesi şeklinde ortaya çıkabilecek çeşitli sakıncaların önlenmesi için de yargı sürecinin daha hızlı bir biçimde işletilmesine ve sonuçlandırılmasına yönelik gerekli yasal düzenlemelerin yapılması önerilmektedir. Görüşme yapılan üyelerden ikisi ise farklı olarak, “*uzaklaştırma kararı yetkisinin belediye meclislerine verilmesi*” gerektiğini, çünkü seçimle göreve gelen bir kişinin merkezi yönetim tarafından görevden uzaklaştırılmasının halkın iradesine ve dolayısıyla yerel demokrasiye uygun olmadığını belirtmiştir.

İçişleri Bakanının söz konusu yetkisine dair yukarıda yer verilen görüşlere ek olarak, Bakanın yetkisini yerel özerklik açısından aykırı bulmakla beraber bazı durumlarda gerekli olduğuna ilişkin görüş bildirenler de olmuştur. Bu konuda üyeler özellikle son yıllarda Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesindeki bazı belediyelerde yaşanan olaylara işaret ederek “vatanın birliğini ve bütünlüğünü bozmaya çalışan belediye başkan ve üyelerinin İçişleri Bakanı tarafından mutlaka uzaklaştırılmasının gerektiğini” belirtmişlerdir. Üyelerden biri bu konudaki düşüncelerini şöyle ifade etmiştir:

“Demokrasi açısından demokratik değil. Ama şu da var herkeste olduğu gibi belediye başkanları da kanuna uymak zorunda ve dolayısıyla vatanın birliğini bütünlüğünü bozmaya çalışan, kişilerin görevden uzaklaştırılması gerekir. Belki söylediğimle savunduğum çelişiyor gibi duruma bakınca fakat böyle olması gerekiyor. Bu durumda kim yaparsa yapsın ama güçlü devlet olmanın gereğini birileri bilmelidir. Yargı uzaklaştırırsa da iyi olabilir ama geç işler o mekanizma, o yüzden İçişleri Bakanlığının yapması doğrudur”

3.6.2.3. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Yetki Paylaşımı

Merkezi yönetim ile belediyeler arasında görev ve yetki dağılımının nasıl olması gerektiği konusunda kendilerine yöneltilen soruya görüşülen meclis üyelerinin büyük bir çoğunluğu (%77,5) belediyelerin yetki ve görevlerinin daha fazla artırılması şeklinde yanıt vermişlerdir. Buna karşın yalnızca üyelerin sadece bir

kısmı (%22,5) belediyelerin mevcut durumda yetki ve görevlerinin yeterli olduğunu ve daha fazla artırılmasını uygun bulmadıklarını belirtmişlerdir. Meclis üyelerinin verdikleri yanıtlara mensup oldukları siyasi partiler açısından baktığımızda ise “belediyelerin yetki ve görevleri artırılsın” diyenler arasında %100 oranla ilk sırada diğer grupta yer alan üyeler yer alırken; bunu sırasıyla %93 oranla CHP’li üyeler, %77 oranla MHP’li üyeler ve en son %59 oranla AK Partili üyeler takip etmektedir (Tablo 18).

Tablo 18 Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Dağılımının Yeniden Düzenlenmesi

| B Ş B | Siyasi Parti | Belediyelerin yetki ve görevleri artırılmalıdır | | Mevcut Durum Korunmalıdır | | Toplam | |
|---------------|-----------------|--|-------------|---------------------------------|-------------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 9 | 50 | 9 | 50 | 18 | 100 |
| | MHP | 4 | 67 | 2 | 33 | 6 | 100 |
| | CHP | 8 | 80 | 2 | 20 | 10 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 22 | 63 | 13 | 37 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 3 | 75 | 1 | 25 | 4 | 100 |
| | MHP | 9 | 82 | 2 | 18 | 11 | 100 |
| | CHP | 5 | 100 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 18 | 86 | 3 | 14 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 4 | 80 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | MHP | 4 | 80 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | CHP | 13 | 100 | 0 | 0 | 13 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 22 | 92 | 2 | 8 | 24 | 100 |
| TOPLAM | | 62 | 77,5 | 18 | 22,5 | 80 | 100 |

Belediyelerin yetki ve görevlerinin daha fazla artırılmasından yana olduğunu belirten BŞB meclis üyeleri aynı zamanda bu konuda çeşitli gerekçeler sunarak, merkezi yönetimden belediyelere devredilmesini istedikleri görevleri de kısaca belirtmişlerdir. Bu noktada ilk olarak meclis üyelerinin genel olarak konuya yaklaşımları irdelendiğinde bazı hususların sıkça vurgulandığını görmekteyiz. Buna göre görüşülen üyeler; “yerelin ihtiyaçlarını en iyi yerel yönetimler bilir”, “yerinden yönetim vatandaşın ulaşması açısından daha uygundur”, “kaynakların rantabl kullanılması bakımından yerelin yetki ve görevleri artırılmalıdır”, “yetki yerelde, denetim merkezde olmalı” ve “bürokrasinin azaltılması için bazı görev ve yetkiler yerele devredilmelidir” şeklindeki ifadelerle bu konudaki gerekçelerini

açıklamaya çalışmışlardır. Bununla birlikte yetki ve sorumluluk devredilirken belediyelerin hem personel açısından hem de mali açıdan güçlendirilmesi gerektiği de vurgulanmıştır.

İkinci olarak belediye meclis üyelerinin merkezi yönetimden alınıp, yerel yönetimlere devredilmesini istediği bazı görevler bulunmaktadır. Bunların başında eğitim, sağlık, trafik ve zabıta hizmetleri gelmektedir. Ayrıca üyelerden bazıları elektrik idaresi, su idaresi, hazine arazileri, karayolları ve nüfusla ilgili yetkilerin de yerel yönetimlere devredilmesini istemektedirler. Örneğin bir meclis üyesi merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmesi gerektiğini düşündüğü hizmetleri, gerekçesi ile şu şekilde belirtmiştir:

“Yani yerelde hizmetin etkin kılınması için görevlerin artırılması doğrudur. Eğitim, sağlık, güvenlik, zabıta, nüfus işleri gibi hizmetler yerelleşebilir. Bu hizmetlerin yerele dahil edilmesi lazım ve buna denk de bir bütçe yapılması lazım. Çünkü bu hizmetler ne kadar merkezileşiyorsa hem bir yandan denetimden uzaklaşıyor hem de kontrolsüz hale geliyor. Netice de etkinlik ve verimlilik de kayboluyor ve maliyeti de yükseltiyor.”

Görüşülen üyeler ne tür hizmetlerin yerel yönetimlere devredilebileceğinden bahsederken aynı zamanda hangilerinin devredilmemesi gerektiğine ilişkin de görüş bildirmişlerdir. Buna göre; bütçe, savunma, diploması, adalet, emniyet, sosyal güvenlik gibi hizmetlerde yetki ve sorumluluğun devredilmesinin uygun olmayacağı ve bunların merkezi yönetimde kalması gerektiği ifade edilmiştir.

Diğer yandan görüşülen üyelerden bir kısmının anılan hizmetlerin belediyelere devredilmesi gerektiğini söylemelerine karşılık bunun denetimin de merkezi yönetim tarafından yapılmasını istemeleri dikkat çekicidir. Örneğin meclis üyelerinden biri bu konudaki düşüncesini şöyle ifade etmiştir: “*Yerel yönetimlere daha fazla görev ve yetki verilmeli ancak bunun da iyi bir denetimi yapılmalı. Halkın seçtiği kişiye güvenilmeli ama denetim güvene mâni değildir.*” Esasında bu görüşün, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki denetimini gerekliliğine ilişkin soruya üyelerin çoğunluğu tarafından verilen yanıtla uyumluluk sağladığını söyleyebiliriz.

Görüşmeye katılanlar arasında yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin daha fazla artırılmasını isteyenler olduğu gibi mevcut durumun korunması gerektiğini

düşünenler de bulunmaktadır. Bununla beraber burada da üyelerin soruya verdikleri yanıtlarda konuya yaklaşım açısından bir farklılık olduğu gözlemlenmektedir. Buna göre üyelere bir kısmı “belediyelerin mevcut durumda yeterince yetkisinin ve görevinin olduğunu” belirtirken büyük bir çoğunluğu ise “Türkiye’nin bugünkü şartlarında yerelin daha fazla yetkilendirilmesinin sıkıntı yaratabileceğini ve bunun için henüz erken olduğunu” ifade etmiştir. Konuyu belediyelerin yeterince yetkisi olduğu şeklinde değerlendirenler genel olarak “daha fazla yetki ve görevin belediyelerin yükünü artıracak” düşünürken, diğerleri “belediyelere daha fazla yetki ve görev verilmesinin yerel yönetimlerin güçlendirilmesi açısından gerekli olduğunu fakat Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri düşünüldüğünde mevcut durumun korunması gerektiğini” belirtmişlerdir.

3.6.2.4. Gelir Paylaşımı Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri

Belediyelerin kendi kaynaklarına sahip olmaları ve bu kaynakları yerel ihtiyaçlar ve öncelikler doğrultusunda istedikleri gibi kullanabilmeleri, yerel demokrasi ve belediyelerin özerkliği açısından gerekli olan temel şartlardan birisidir. Buna karşın Türkiye’de belediyeler genel olarak mali açıdan büyük ölçüde merkezi yönetime bağımlı bir yapı sergilemektedir. Bu konuda BŞB meclis üyelerine yöneltilen ve belediye gelirleri içerisinde belediyelerin öz gelirlerinin payı mı yoksa merkezi bütçeden yapılan transferlerin payı mı daha fazla artırılması şeklindeki soruya verdikleri yanıtlar incelendiğinde de meclis üyelerinin önemli bir kısmının merkezi yönetimden aktarılan payların daha fazla artırılması gerektiğini belirtmeleri, mevcut durumdan çok fazla rahatsız olmadıklarını göstermektedir.

Tablo 19 Belediye Gelirlerinin Artırılması

| B Ş B | Siyasi Parti | GBVG'den aktarılan paylar artırılmalı | | Öz gelirlerin payı daha fazla artırılmalı | | Her ikisinin de payı artırılmalı | | Toplam | |
|---------------|-----------------|--|-----------|--|-----------|--|-----------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 8 | 44 | 9 | 50 | 1 | 6 | 18 | 100 |
| | MHP | 1 | 17 | 5 | 83 | 0 | 0 | 6 | 100 |
| | CHP | 3 | 30 | 7 | 70 | 0 | 0 | 10 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 12 | 34 | 22 | 63 | 1 | 3 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 3 | 75 | 1 | 25 | 0 | 0 | 4 | 100 |
| | MHP | 4 | 36 | 4 | 36 | 3 | 27 | 11 | 100 |
| | CHP | 2 | 40 | 2 | 40 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 9 | 43 | 8 | 38 | 4 | 19 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 2 | 40 | 1 | 20 | 2 | 40 | 5 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 2 | 40 | 3 | 60 | 5 | 100 |
| | CHP | 8 | 61 | 1 | 8 | 4 | 31 | 13 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 10 | 42 | 5 | 21 | 9 | 37 | 24 | 100 |
| TOPLAM | | 31 | 39 | 35 | 44 | 14 | 17 | 80 | 100 |

Tablo 19 incelendiğinde görüleceği üzere, görüşme yapılan üyelerin belediyelerin gelirlerinin artırılması konusunda verdikleri yanıtların oranları birbirine oldukça yakındır. Genel olarak meclis üyelerinin %39'u belediye gelirlerinin artırımının daha çok GBVG'den pay aktararak gerçekleştirilmesini isterken, %44'ü bu artırımın daha ziyade belediyelerin öz kaynaklarından elde ettikleri gelirlerin payının yükseltilerek yapılması gerektiğini düşünmektedirler. Üyelerin geri kalanı ise (%17) kısmen GBVG'den aktarılan payların kısmen de öz kaynaklardan elde edilen gelirlerin payının artırılmasını istemektedirler.

Diğer taraftan üyelerin verdikleri yanıtlara belediyeler bazında bakıldığında dikkat çeken bir farklılığa rastlanmaktadır: Ankara BŞB meclis üyelerinin çoğunluğu (%63) belediye gelirleri arasında belediyelerin öz gelirlerinin payının daha fazla artırılmasını talep ederken, Aydın BŞB meclis üyelerinin ve Mersin BŞB meclis üyelerinden görece daha fazla üye GBVG'den aktarılan payların daha çok artırılması gerektiği yönünde görüş bildirmişlerdir. Bununla birlikte cevaplardaki bu farklılığın nedenini aşağıda meclis üyelerinin konuya ilişkin yapmış oldukları genel değerlendirmelerde görmek mümkündür.

Öncelikle görüşülen üyelere, belediye gelirleri içerisinde GBVG'den yerel yönetimlere daha fazla pay artırılması yönünde görüş bildirenlerin yaptıkları değerlendirmelere baktığımızda, ağırlıklı olarak öne çıkan bazı ortak ifadelerin olduğunu görmekteyiz. Bu ifadeleri; “her belediyenin öz gelir yaratabilecek imkanının olmaması”, “öz gelirleri artırmanın vatandaşa ek yük getirmesi”, “öz gelirlerin tahsilinde sıkıntıların yaşanması” ve “belediyelerin siyasi kaygılarının olması” şeklinde sıralamak mümkündür. Üyelerden bir kısmına göre kentlerin coğrafi, ekonomik, sosyal vb koşullarına bağlı olarak, bazı belediyelerin öz gelir yaratma potansiyeli yüksekken bazılarının ise düşüktür. Dolayısıyla belediye gelirlerinin artırımını öz gelirlerin payının yükseltilerek yapılması halinde öz gelir yaratma imkanı düşük olan belediyeler açısından bu durum sıkıntı yaratabilecektir. Özellikle Aydın BŞB meclis üyelerinin çoğunluğu tarafından öne sürülen bu düşünce, bir meclis üyesi tarafından şu şekilde dile getirilmiştir:

“Merkezi bütçeden yapılan transferlerin payı daha fazla artırılmalıdır. Çünkü belediyelere bırakırsan burada zamlarla karşılamak zorunda kalacak hizmeti. Aydın sanayi şehri değil, tarım şehri ve burada öz gelir yaratacak bir kaynak yok. Ancak işte suya zam yaparak ya da diğer belediye hizmetlerinin ücretini artırarak yapmak durumunda ve bu da hem belediye açısından hem halk açısından sıkıntılı bir durum. O yüzden İller Bankasının desteğinin mutlaka daha fazla olması lazım.”

Görüşülen BŞB meclis üyelerinin bu yöndeki görüşlerine dayanak teşkil eden bir diğer gerekçe, belediyelerin öz gelirlerinin payının daha fazla artırılmasının vatandaşa ek mali külfet getirmesidir. Üyelerden biri “*Burada öz gelir kurtarmaz, insanların durumu belli, fakir çoğunluğu, neyini alacaksınız. O tarz belediyeler öz kaynak yaratabilecek belediyelerdir*” diyerek gelir artırımının merkezi bütçeden yapılan transferlerin payının daha fazla artırılması ile gerçekleştirilmesini savunmuştur.

Görüşülen üyelere bazılarının ise öz gelir kaynaklarının tahsilinde zaman zaman sıkıntılar yaşadıklarını ve çoğu belediyenin alacak peşinde koştuğunu belirterek, vergilerin merkezi yönetim tarafından toplanılarak oradan belediyelere pay verilmesinin kendileri için daha elverişli olduğunu öne sürmüşlerdir. Öte yandan belediyelerin özellikle seçim dönemleri yaklaşırken siyasi kaygılarla hareket etmeleri ve oy kaybetme korkularının olması da uygulamayı

esnetmelerine ve tahsil sürelerinin uzun dönemlere yayılmasına neden olmaktadır. Üyelerden birinin bu konuda yapmış olduğu değerlendirme mevzubahis gerekçeleri net bir biçimde ortaya koymaktadır:

“Şimdi Türkiye’deki en büyük vergi toplama şekli dolaylı vergi bu en kolay ama doğrudan vergi toplanması zor olan bir vergi şekli. Onun için yerel yönetimlerin vergilendirme yapması çok sıkıntılı ve bunu belediyeler toplayamıyor. Birçok belediye alacak peşinde de koşturuyor. Bir de siyasi bir kurum olduğumuz için, seçim dönemleri yaklaşırken biraz uygulamayı gevşetiyoruz mecburen seçim kaygısından kaynaklı, bu işin doğasında bu var. Onun için zaten nasıl olsa her aldığımızda yediğimizde içtiğimizde harcadığımızda bir dolaylı vergi var. Doğrudan vergiyi zaten alamıyoruz bu nedenle devletin o dolaylı vergilerinden payların yükseltilmesi bizim için daha iyi.”

Belediye gelirleri içerisinde, belediyelerin öz kaynaklarından elde ettikleri gelirlerin paylarının daha fazla artırılmasını isteyen üyelerin ise konuya yaklaşımları incelendiğinde; “merkezi yönetime bağımlılığın azalması” “siyasi baskıya maruz kalmama” ve “halk denetiminin etkin hale gelmesi” gibi gerekçeler üzerinde durdukları saptanmıştır.

Bu yönde görüş bildiren üyelerin çoğu, belediyelerin mali açıdan güçlendirilmesi ve merkeze bağımlılığın azaltılması için, gelirlerin büyük bir kısmının öz gelirlerden oluşması ve belediyelere yeni öz gelir kaynaklarının sağlanması gerektiğini vurgulamışlardır. Özellikle görüşülen üyelerin büyük bir kısmı merkezi yönetim tarafından tahsili yapılan “motorlu taşıtlar vergisinin belediyelere bırakılmasını” talep etmişlerdir.

Diğer taraftan merkezi yönetim eğer yerel iktidar kendi partisindense mali açıdan destekleyici politikalar izlenirken, muhalif partilerden olduğunda bazen bunun bir baskı unsuru olarak siyasi amaçlarla kullanılabilirdiği belirtilmiştir. Bu konuda iktidar partisine mensup üyelerden biri de “*Öz kaynaklar daha önemli çünkü merkezi hükümete bağımlılık söz konusu ve yarın bir başka partiden olursa merkezi idare, belki sıkıntı yaşanabilir*” şeklinde bir değerlendirmede bulunmuştur.

Görüşülen üyelerden ikisi ise belediyelerin hizmet ettiği bölgedeki vatandaşın vergi toplaması sonucunda hem halkın belediyesine daha fazla sahip çıkacağını

hem de belediyelerden hesap sormasını sağlayacağını belirtmişlerdir. Dolayısıyla öz gelirlerin artırılması ve çeşitlendirilmesi ile bir yandan belediyelerin hesap verebilirliği artırılırken, diğer yandan da halkın belediyeleri daha etkin bir biçimde denetlemesinin yolu açılmış olacaktır.

Bu konuda son olarak görüşülen üyelere belediye gelirlerinin artırımının hem öz kaynaklardan elde edilen gelirlerin payının, hem de GBVG'den aktarılan payların artırılmasıyla yapılması gerektiğini ifade edenlerin olduğunu da görmekteyiz. Bu düşünceleri paylaşan üyelerin genel ifadelerinden anlaşıldığı üzere birinden birine ağırlık verilmesi durumunda bazı sorunların yaşanması muhtemel görünmektedir. Örneğin üyelere biri bu sorunlardan birisini şu şekilde ifade etmektedir: *“Bazı yerlerde yerel kendi kaynaklarını yaratabilir bunda devletin müdahalesine gerek yok ama bazı yerlerde merkezi bütçeden transfer yapılması gerekir. Kırsaldaki ilçelerin pek şansı yok bu konuda. Bir başka üye ise “Her ikisi de artırılmalıdır. Direk yerelde geliri yüksek versen kontrolsüz güce dönüştürebilirsin, direk diğer tarafa versen de müdüriyete dönüştürebilirsin. Yani bu konu hassas bir konu”* diyerek ikisi arasında bir dengeye ihtiyaç olduğunu belirtmiştir.

3.6.2.5. Yerel Yönetimlere Vergilendirme Yetkisi Verilmesi

Vergilendirme yetkisinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşımı hususu ülkelerin Anayasalarında düzenlenmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda ise yerel yönetimlere böyle bir yetki tanınmamış olup, yalnızca *“bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır”* (md. 127) hükmüne yer verilmiştir. Bu kapsamda yasal açıdan bir engel olmaması durumunda, belediyelerin yerel vergi oran ve matrahlarını kendilerinin belirleyebilmesinin uygun olup olmayacağı hakkında görüşlerine başvurulmuş BŞB meclis üyelerinin yarısından fazlası yarısından fazlası (%55) mevcut durumun korunması gerektiğini belirtirken, %41'i yerel vergi oranlarının belediyelerin kendilerince belirlenmesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Bununla birlikte üyelerin %3'ü oranları merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin ortaklaşa belirlemesinin daha uygun olacağı kanaatinde. Söz konusu bulgulara partiler bazında bakıldığında, diğer partilere

kıyasla AK Partili üyelerin daha çok mevcut durumun korunmasından yana olduğu (%78) görülmektedir (Tablo 20).

Tablo 20 Belediyelerin Yerel Vergi Oran ve Matrahlarını Belirleyebilmesi

| B Ş B | Siyasi Parti | Yerel Yönetimler Kendileri Belirlemeli | | Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim Ortaklaşa Belirlemeli | | Mevcut Durum Korunmalıdı r | | Toplam | |
|---------------|-----------------|---|-----------|---|----------|-------------------------------------|-----------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 4 | 22 | 0 | 0 | 14 | 78 | 18 | 100 |
| | MHP | 3 | 50 | 1 | 17 | 2 | 33 | 6 | 100 |
| | CHP | 7 | 70 | 0 | 0 | 3 | 30 | 10 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 15 | 43 | 1 | 3 | 19 | 54 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 1 | 25 | 0 | 0 | 3 | 75 | 4 | 100 |
| | MHP | 5 | 45,5 | 1 | 9 | 5 | 45,5 | 11 | 100 |
| | CHP | 3 | 60 | 1 | 20 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 9 | 43 | 2 | 9 | 10 | 48 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 1 | 20 | 0 | 0 | 4 | 80 | 5 | 100 |
| | MHP | 3 | 60 | 0 | 0 | 2 | 40 | 5 | 100 |
| | CHP | 5 | 38 | 0 | 0 | 8 | 62 | 13 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 9 | 37,5 | 0 | 0 | 15 | 62,5 | 24 | 100 |
| TOPLAM | | 33 | 41 | 3 | 4 | 44 | 55 | 80 | 100 |

İlk olarak görüşülen üyelerden “mevcut durumun korunması gerektiği” yönünde görüş bildirenlerin değerlendirmeleri incelendiğinde böyle bir uygulamanın genel olarak; “halkın mağdur edilmesi” “yerel siyasetçilerin oy kaygısı ile popülist politikalar izlemesi” ve “yetki karmaşasının ortaya çıkması” gibi çeşitli sorunlara neden olabileceği belirtilmiştir. Örneğin üyelerden biri yerel vergi oranlarının belediyeler tarafından belirlenmesi durumunda halkın mağduriyetine yol açabileceğine ilişkin düşüncesini şu sözleriyle ifade etmiştir:

“Bence öyle bir düzenleme vatandaş açısından çok iyi sonuçlar doğurmayabilir. Çünkü belediyeler borç açıklarını kapatabilmek için bu durumda vergi oranlarını artırabilirler, mevcut durum korunmalı diye düşünüyorum. Mesela örnek vereyim, bazı ilçe belediyeleri özellikle İstanbul’da belediye emlak değerini rayiçten çok çok artırıyor, iki kat, on kat artıran belediyeler var, bunlar da halka bir nevi zulüm olarak yansıyor. Artışların da belirli bir oranı olması lazım, kanunsuz ceza olmaz ilkesi var bizde, kanunsuz vergi de olmamalı, mutlaka bir kanuna dayanmalı ancak bu hususta da çeşitli kriterler bulunmalı.”

Bir başka üye de *“Sen nalıncı keserini duydun mu, işte onun gibi, nalıncı keserini vurduğın zaman hep böyle kendinden tarafa yontar. Hiç diğer tarafa yontmaz. Bu durumda herkes benim daha fazla olsun diye kendi çıkarını düşünür. Kimse halkı düşünmez”* diyerek, yerel vergilerin matrah ve oranlarının belediyeler tarafından belirlenmesine uygun bakmadığını ifade etmiştir.

Öte yandan üyelere bir kısmı da yerel yöneticilerin seçimle iş başına gelmelerinden dolayı, vergilendirme yaparken oy amacı güderek farklı yaklaşımlar sergileyebileceğini ifade etmişlerdir. Bu konuyu bir üye *“O zaman kimse vergi vermez. Merkez alt ve üst sınırı belirlemeli, o zaman gelirlerimizi sonuna kadar alırız. Adam ödemezse icraya veririz. Ama bunu herkes yapamaz, bana oy vermez düşüncesi olur popülist yaklaşımlar devreye girer”* şeklinde açıklamıştır.

Mevcut durumun korunması gerektiği yönünde görüş bildirenler arasında, yerel vergi oranlarının belediyeler tarafından belirlenmesinin üniter devlet yapılanması ile uyumadığını söyleyenler de olmuştur. Örneğin üyelere biri *“Eyalet sisteminde olsa vergiyi kendi toplayabilse o kendi içinde doğrudur ama merkezi idareye bağlı bir yapı içerisinde yetki karmaşası ortaya çıkar. Mevcut durum korunmalıdır bu nedenle”* şeklinde bunun gerekçesini açıklamaya çalışmıştır.

Görüşülen üyelere az bir kısmı ise yerel vergi oranlarının ne tek başına merkezi yönetim ne de tek başına yerel yönetim tarafından belirlenmesine sıcak bakmamaktadır. Bu düşünceyi savunan üyelere göre; yerel vergi oranlarına ilişkin sınırların merkezi yönetim tarafından belirlenmesi mevcut durumda farklı yerel koşullar dikkate alınmadığından bir dengesizlik yaratmakta iken, tamamen yerelin belirlemesi durumunda ise *“siyasi olarak yaklaşılması”* veya *“ne istersem yaparım”* düşüncesi içerisine girilmesi yetkinin kötüye kullanılmasına neden olabilecektir. Dolayısıyla merkezi yönetimin ve belediyelerin bir araya gelerek yerel vergi oranlarını ortaklaşa belirlemesi daha uygun görülmektedir.

Yerel vergilerin oran ve matrahlarının, yerel yönetim birimlerinin kendileri tarafından belirlenmesine olumlu yaklaşan meclis üyeleri de bulunmaktadır. Görüşülen üyeler, vergilendirme konusunda yerel yönetimlerin çeşitli açılardan

yetkili kılınmasının; halkın yönetime katılımının artması, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının daha sorumlu ve dikkatli olmaları, vergilerin ihtiyaçlara göre belirlenmesi, yerel yönetimlerin mali açıdan güçlendirilmesi gibi çeşitli faydalar sağlayacağını belirtmiştir. Bu bağlamda üyelerin çoğunluğu “*Kendilerinin belirlemesi daha doğru, belediyeler kendi yöresini daha iyi biliyor ve ona göre bir vergilendirme yapabilir*” şeklinde bir değerlendirmede bulunmuşlardır. Bazı üyeler ise yerel yönetimlere bu konuda yetki verilmesini savunmakla birlikte keyfi uygulamaların ortaya çıkabileceğini, bu nedenle de böyle bir düzenleme yapılacaksa bazı kriterlerin getirilerek, denetiminin yapılması gerektiğini savunmuşlardır.

3.6.2.6. BŞB-İlçe Belediyesi Arasındaki İlişkiler

İki kademeli büyükşehir belediye modelinde belediyeler arasındaki yetki, görev ve kaynak paylaşımına ilişkin yapılan yasal düzenlemelerin kapsamı ve niteliği, ilçe belediyelerinin özerkliği açısından son derece önemlidir. Bu bağlamda araştırmada meclis üyelerine yöneltilen sorulardan biri de ilçe belediyeleri tarafından hazırlanan uygulama imar planlarının BŞB tarafından denetlenmesini nasıl değerlendirdikleri olmuştur. Bununla birlikte 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve kaynak paylaşımı hususlarında yaşanan değişimleri meclis üyelerinin bakış açısıyla ortaya koymak için bu konulara, 6360 sayılı Kanun’un demokratikliğine ilişkin bulgular başlığı altında yer verilmiştir.

3.6.2.6.1. İmar Denetim Yetkisi

Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemesinin uygun olup olmadığı konusunda, görüşülen üyelerin çoğunluğu (%71) bu denetimi uygun bulduklarını ifade etmişlerdir. Buna karşın daha az sayıda meclis üyesi (%29) BŞB’nin imar denetim yetkisini uygun bulmadığını belirtmiştir (Tablo 20). Söz konusu yanıtlara belediyeler bazında bakıldığında, üyelerin görev yaptıkları belediyede iktidarda ya da muhalefette olma durumlarına göre bazı farklılıkların olduğu gözlemlenmektedir. Özellikle bu durum Ankara BŞB’de ve Aydın BŞB’de görev yapan CHP’li meclis üyeleri açısından daha belirgin olarak

kendini göstermektedir. Tablo 21’de görüleceği üzere Ankara BŞB’de CHP’li meclis üyelerinin büyük bir çoğunluğu (%70) bu soruya “uygun bulmuyorum” cevabını verirken, Aydın BŞB’de ise CHP’li üyelerin %77’si “uygun buluyorum” şeklinde yanıt vermiştir. Bununla beraber görev yaptığı BŞB’de muhalefette olan AK Partili ve MHP’li üyelerden görece daha fazla üye BŞB’nin ilçe belediyeleri üzerindeki imar denetim yetkisini olumlu karşılamaktadır.

Tablo 21 BŞB’nin İlçe Belediyeleri Üzerindeki İmar Denetim Yetkisinin Yerel Demokrasiye Uygunluğu

| BŞB | Siyasi Parti | Uygun Buluyorum | | Uygun Bulmuyorum | | Toplam | |
|---------------------|--------------|-----------------|-----------|------------------|-----------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 14 | 78 | 4 | 22 | 18 | 100 |
| | MHP | 5 | 83 | 1 | 17 | 6 | 100 |
| | CHP | 3 | 30 | 7 | 70 | 10 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 23 | 66 | 12 | 34 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 4 | 100 | 0 | 0 | 4 | 100 |
| | MHP | 10 | 91 | 1 | 9 | 11 | 100 |
| | CHP | 3 | 60 | 2 | 40 | 5 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 17 | 81 | 4 | 19 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 3 | 60 | 2 | 40 | 5 | 100 |
| | MHP | 3 | 60 | 2 | 40 | 5 | 100 |
| | CHP | 10 | 77 | 3 | 23 | 13 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 17 | 71 | 7 | 29 | 24 | 100 |
| GENEL TOPLAM | | 57 | 71 | 23 | 29 | 80 | 100 |

Görüşülen üyelerden, ilçe belediyeleri tarafından hazırlanan uygulama imar planlarını BŞB’nin denetlemesini uygun bulanlar ve bulmayanlar aynı zamanda bunun nedenlerini de kısaca açıklamaya çalışmışlardır. İlk olarak uygun buluyorum diyenlerin nedenleri incelendiğinde; üyelerin çoğunun denetimi, “planlamada bütünlük sağlanması” açısından gerekli buldukları görülmüştür. Örneğin üyelerden biri “Uygun diye düşünüyorum, ilçe belediyelerinin kendi isteklerine göre imar planları yapması bütünlüğü bozabilir, ikinci bir denetimin daha iyi olduğu kanısındayım” şeklinde düşüncelerini açıklarken, bir başka üye de “Uygun buluyorum, çünkü bir şehrin büyükşehir olmasındaki esas gerekçe bence bu olmalı. Bir şehrin tamamının imar planları vasıtasıyla bir bütünlük arz etmesi gerekiyor” diyerek kentin bütünlüğünün sağlanması açısından denetimin gerekliliğine işaret etmiştir.

Meclis üyeleri tarafından öne sürülen bir başka neden, bilhassa küçük ilçelerde belediye meclis üyeleri arasında, mimar, harita mühendisi, inşaat mühendisi gibi planlama konusunda gerekli teknik bilgi ve donanıma sahip kişilerin olmaması ya da yetersiz kalması, yanlış kararların alınabilmesine neden olabilmektedir. Dolayısıyla bu tür sorunların önüne geçebilmek için BŞB tarafından planların denetlenmesi bir ihtiyaç olarak görülmektedir. Bir ilçe belediye başkanı bu konuda yaşadığı sıkıntıları şu şekilde aktarmıştır:

“Uygun bence, çünkü bizim gibi küçük ilçeler açısından bazı yetkilerin büyükşehir belediyesinde kalması gerekir. Bizim gibi küçük ilçelerde bir mimar, harita mühendisi, inşaat mühendisi bulmak oldukça zor zaten, yani ben komisyonumda bir mimarı nasıl buldurayım. Bizler buradaki bir planı bile büyükşehir belediyesinde çizdiriyoruz. Belediye personelim arasında mimar, inşaat mühendisi yok iken ve ben meclis üyemi kalkıp da başka bir ilçeden seçemeyeceğime göre, işte o zaman büyükşehir belediyesinin kontrolünün gerekliliğini daha iyi vurgulamış oluyoruz.”

BŞB'nin ilçe belediyeleri üzerindeki imar denetim yetkisini uygun bulan bazı üyeler ise “çarpık yapılaşmanın önüne geçilebilmesi” için bunun kontrolünün olması gerektiğini savunmuşlardır. Bir üye Mersin sahillerine örnek vererek, imar denetimine ilişkin düşüncelerini şöyle ifade etmiştir: *“Ben çok uygun buluyorum, bilhassa sahillerimiz var, o sahiller hep beton yığını bunların hepsi belde başkanları döneminde yapıldı. Sahiller mahvoldu, kontrol yoktu ama şimdi büyükşehir imar komisyonu bazı olumsuzlukları engelleyebiliyor.”*

Üyelerden bir kısmı da özellikle küçük ilçelerde ahbab-çavuş ilişkilerinin çok yaygın olmasından dolayı buralarda “kişiyeye özel rant esaslı” imar planlarının yapıldığını belirterek bunun önlenmesi için ikinci bir denetimi gerekli bulduklarını ifade etmişlerdir.

BŞB'nin ilçe belediyelerinin imar uygulamaları üzerindeki denetimini uygun bulan üyelerden bir kısmı ise denetimi birçok açıdan faydalı bulmalarına karşın gerek yasal düzenlemelerden gerekse uygulamadan kaynaklı bazı sorunlar yaşadıklarını dile getirmişlerdir. Bu sorunların başında denetimin kimi zaman ilçe belediyelerinin yetki ve kararları üzerinde sınırlandırıcı bir biçimde gerçekleştirilmesi gelmektedir. Özellikle yerelde muhalif konumda olan üyeler bu hususta “ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi farklı siyasi partiden

olduğunda, BŞB'nin ilçe belediyesinin işini yapmasını engellediğini" belirterek, denetimin tarafsız olarak yapılması gerektiğini belirtmişlerdir. Meclis üyeleri tarafından dile getirilen bir başka sorun, yasal olarak BŞB'ye imar denetimi konusunda çok geniş yetki tanınması ve bu yönüyle de yasal düzenlemenin ilçe belediyelerini devre dışı bırakacak bir muhtevaya sahip olmasıdır. Bu bağlamda üyeler Kanun'da gerekli yasal değişikliklerin yapılmasını ve belirli bir çoğunlukla ilçe belediyesi tarafından onaylanan kararların BŞB tarafından da onaylanması gerektiğini savunmuşlardır. Üyeler tarafından şikâyet edilen konulardan biri de BŞB'nin 1/5000 ölçekli planları yaparken ilçe belediyelerinin görüşlerine başvurmamasıdır. Üyelerden biri bu konudaki düşüncesini; *"Bence denetlenmelidir. Yalnız 5 binlik plan yapılırken muhakkak ilçenin görüşünün alınması lazım. BŞB'nin yaptığı ilçeyle ilgili her türlü yatırımda ve 5 binlik planda ilçenin görüşü alınmalıdır"* diyerek açıklamıştır.

Yukarıda bahsi geçen sorunlar BŞB'nin ilçe belediyelerinin imar uygulamaları üzerindeki imar denetim yetkisini uygun bulmuyorum diyen üyeler tarafından da dile getirilmiştir. Bununla birlikte bu yönde görüş bildiren üyelerin konuya yaklaşımları biraz daha farklıdır. Örneğin BŞB'nin imar denetimi uygun bulmayan üyelerden bir kısmı, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında siyasi görüş farklılığı olduğunda sorunlar yaşandığını, bu nedenle "denetimin bağımsız birimler tarafından yapılmasının" daha doğru olacağını belirtmişlerdir. Üyelerden biri ise bu konuda sadece denetimin değil imar planlarını yapma yetkisinin de belediyelerde olmaması gerektiğini nedenleriyle birlikte şu şekilde belirtmiştir:

"Benim görüşüme göre belediyelerin hiçbirine bu yetki verilmemeli bağımsız bir yerde olmalı yoksa istismar edilebiliyor. Bana göre imar özerk bir yapıya kavuşmalı çünkü bu kentin anayasasıdır. Planımız 3 senedir çıkmadı 1/5.000'lik; hiçbir belediyeye bu yetkiyi vermeyeceksin. Altyapı ile alakalı tüm hizmetler tek bir kurumda toplanmalı, çünkü ayrı birimlerde aynı yetkinin olması kaynak israfına yol açıyor. Yetki karmaşası oluyor."

Büyükşehir belediyelerinin imar denetim yetkisini uygun bulmadığını bildiren üyelerin çoğunluğu tarafından dile getirilen bir diğer sorun yine Büyükşehir Belediye Kanun'undaki yasal düzenlemelere ilişkindir. Bu konuda meclis üyeleri genel olarak söz konusu Kanun'da imarla ilgili büyükşehir belediyesine tanınan yetkilerin "ilçe belediyelerini yetkisiz hale getirdiği" ve bunun denetimden ziyade

“bir tür vesayet ilişkisi yarattığını” belirtmişlerdir. Üyelerden biri bu konudaki görüşlerini ve mevzubahis soruna dair çözüm önerilerini şu sözleriyle dile getirmiştir:

“Bence bir belediye meclisinin başka bir belediye meclisinin altında tahakküm altında tutulması doğru değil. O kararlar yerel mecliste alınıp belki tetkiki için gönderilebilir büyükşehire, çünkü bu türlü denetim, vesayete dönüşebiliyor ve siyaseten de ters olduğunda daha sorunlu durumlar da ortaya çıkabiliyor. O açıdan bence ya büyükşehire verilsin bu görev tamamen, ya da tamamen ilçe belediyelerine verilsin. Çünkü halkın seçtiği bir meclis iradesi var ama onun üstünde de bir başka irade var. Büyükşehir meclisi ilçe belediyelerinin amiri konumunda da değil ki yasal olarak, ama sen demokratik olarak seçtiğin bir meclisin kararını diğer tarafa gönderiyorsun, ondan sonra buraya gönderiyorsun. Bence bu çok doğru değil ve demokratik de değil. Belki tetkik amaçlı bir yapı oluşturularak ilçe belediyelerinin teknik açıdan hata yapabilme ihtimalini giderici ya da onu düzeltici bir mekanizma oluşturulabilir.”

Görüşülen üyelerden bir kısmı ise, imar konusunda ilçe belediyelerinin sadece yasal düzenlemelerden kaynaklı olarak değil, aynı zamanda Kanundaki yetkilerin doğru bir biçimde kullanılmamasından dolayı da çeşitli sıkıntılara maruz kaldığını belirtmişlerdir. Bu konuda üyelerden biri görev yaptığı BŞB’de yaşadıkları bir sorunu detaylı bir biçimde şöyle anlatmıştır:

“Şimdi oradaki denetimde bir kargaşa var. Binlik plan yapma yetkisi ilçe belediyelerinde, plan tadilatının da burada olması lazım, yani yetkinin burada olması lazım. BŞB’ye gelirken 5 binliğe uygun olup olmadığını denetlemek içindir yapılan. Planın değiştirilip değiştirilmemesine karar verme yetkisi büyükşehir belediyesinde değil. Burada bir yetki aşımı var. Gönderiyor diyor ki orada yasa demiş; onaylar veya tadilen onaylar. Tadilen dediğin 5 binliğe uygun olmayan yer düzeltir ve onaylar. Bunu ret olarak görüyor, tadilen onaylamayı reddetmek olarak görüyor. Gelen planı reddederek eskiye tadil ettim diyor. Adına ret demiyor, tadilen eskiye dönüştürdüm diyor. Tabi burada ciddi bir biçimde yetki aşımı var ve halen bütün belediyeler bunu yapıyor. 5 binliğe uygunsa otomatik onaylaması lazım ama büyükşehir oturuyor ciddi ciddi binlik planı denetliyor ve reddediyor. Bunu mecliste dile getirip anlatıyoruz ama ne acıdır ki ilçe belediye başkanları bundan rahatsızlık duymuyor. Büyükşehir ilçe belediyelerinin zaten kısıtlı yetkileri var, BŞB onlara da el atıyor.”

3.6.2.7. Türkiye’de Belediyelerin Özerkliği

BŞB meclis üyelerinin yerel özerkliğe bakış açılarını öğrenebilmek için, görüşme kapsamında meclis üyelerine “Sizce Türkiye’de yerel yönetimler yeterince özerk midir? Yerel özerklik hakkındaki düşüncelerinizi kısaca ifade eder misiniz?”

şeklinde bir soru yöneltilmiştir. Tablo 22’de BŞB meclis üyelerinin bu soruya verdikleri yanıtlar gösterilmiştir.

Tablo 22 Türkiye’de Belediyelerin Özerkliği

| B Ş B | Siyasi Parti | Yeterince Özerk | | Yeterince Özerk Değil | | Türkiye Şartlarında Bu Kadar Özerklik Yeterli | | Toplam | |
|---------------|-----------------|--------------------|-------------|--------------------------|-------------|---|--------------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 5 | 28 | 8 | 44 | 5 | 28 | 18 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 3 | 50 | 3 | 50 | 6 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 9 | 90 | 1 | 10 | 10 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 5 | 14 | 21 | 60 | 9 | 26 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 0 | 0 | 3 | 75 | 1 | 25 | 4 | 100 |
| | MHP | 1 | 9 | 9 | 82 | 1 | 9 | 11 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 5 | 100 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 1 | 5 | 18 | 86 | 2 | 9 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 1 | 20 | 4 | 80 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 5 | 100 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 13 | 100 | 0 | 0 | 13 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 1 | 4 | 23 | 96 | 0 | 0 | 24 | 100 |
| TOPLAM | | 7 | 8,75 | 62 | 77,5 | 11 | 13,75 | 80 | 100 |

Tablo 22’nin incelenmesiyle de görüleceği gibi, görüşme yapılan BŞB meclis üyelerinin büyük çoğunluğu (%77,5) Türkiye’de genelde yerel yönetimlerin özeldede ise belediyelerin yeterince özerk olmadığı yönünde görüş bildirirken, sadece %8,75’i yeterince özerk olduğunu düşündüklerini beyan etmişlerdir. Bununla birlikte üyelerden bir kısmı da (%11) bu soruya Türkiye şartlarında yerel yönetimlerin yeterince özerk olduğunu ve bunun ötesine geçilmemesi gerektiğini belirtmişlerdir. Söz konusu yanıtlara siyasi partiler bazında bakıldığında ise gerek belediyelerin yeterince özerk olduğunu belirtenlerin, gerekse mevcut durumda belediyelere daha fazla özerklik verilmemesi yönünde görüş bildirenlerin daha ziyade Ak Partili meclis üyelerinden oluştuğu görülmektedir.

İlk olarak görüşülen BŞB meclis üyelerinden Türkiye’de belediyelerin yeterince özerk olduğunu belirtenlerin yapmış oldukları değerlendirmeler incelendiğinde, üyeler genel olarak özellikle “BŞB’lerin ve nüfus olarak büyük ilçe belediyelerinin hem idari hem de mali açıdan yeterince güçlü ve özerk yapıda olduklarını” ve

“yerele her türlü yetki ve görevin bırakılmış durumda olduğunu” belirtmişlerdir. Konu hakkında düşüncelerini izah eden üyelere birisi ise özerklik açısından belediyelerin yasal olarak bir kısıtlamaya tabi olmadığını fakat uygulamada özellikle BŞB ile ilçe belediyeleri arasındaki güç kavgasından kaynaklı çatışmaların yaşandığını ifade etmiştir.

Ülkemizde belediyelerin yeterince özerk olmadığını belirten üyelerin yarısından fazlası ise; belediyelerin gerek mali açıdan merkezi yönetime bağımlı bir yapı arz etmesi gerekse icraatlarını gerçekleştirme ve karar alma noktasında merkezi yönetimin iznine/onayına tabi olmaları nedeniyle özerk bir statüye sahip olamadıklarını öne sürmüşlerdir. Bu hususta üyelere bazıları yerel özerkliğin ancak katılımcı demokrasi ile mümkün olabileceğini belirtirken, bazıları da yerel yönetimlerin siyasetten arındırılması ile gerçekleşebileceğini savunmuştur. Meclis üyelerinden bir kısmı da yerel yönetimlerin daha özerk ve güçlü olabilmeleri için; merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerinin azaltılması, bürokratik engellerin ortadan kaldırılması ve yerelin yetki ve kaynak açısından güçlendirilmesi gerektiği şeklinde birtakım önerilerde bulunmuşlardır. Görüşülen üyelere birisi ise yerel özerliğe dair bakışını ve Türkiye’de yerel yönetimlerin yeterince özerk olamamasının nedenlerini şu sözleriyle dile getirmiştir:

“Hayır değil. Yerel özerklik geniş bir kavram, bugünkü sınırlar, bugünkü belediyeçilik değil. Ülkede yaratılan fobiler buna engel. Dar anlamıyla özerklik o da yok, idari anlamda olan ve mali anlamda olan açısından da yerel seçilmiş olanların kararları atanmış valinin emrine bağımlı. Bütçede, idari yapıda da özerklik söz konusu değil. Merkezi yönetimin vesayeti var, meclis etkin bir karar merci değil bu anlamda.”

Görüşülen meclis üyelerinin yarıya yakını da yerel özerliğe dair düşüncelerini sadece ilçe belediyelerinin özerliği üzerinden aktarmakla yetinmişlerdir. Bu bağlamda üyeler, mevcut durumda ilçe belediyelerinin çoğu konuda büyükşehir belediyesinden bağımsız hareket edemediğini, bunun dışında merkezi yönetimin de ilçe belediyeleri üzerinde vesayetinin bulunduğunu ve ilçe belediyesinin kendi sınırları içerisinde bir yatırım yapabilmesi için birçok yerden onay alması gerektiğini belirtmişlerdir. Bu yönde görüş bildiren üyelerin genel kanaati bilhassa 6360 sayılı Kanun sonrasında ilçe belediyelerinin özerliğinin neredeyse

tamamen yok edildiği ve büyükşehir belediyesinin birer şubesi haline dönüştürüldüğü yönündedir. Örneğin üyelerden biri konuya ilişkin düşüncesini “Özerk olduğunu düşünmüyorum. İlçe belediyeleri hem merkezi yönetime hem de BŞB’ye bağımlı durumda. Özellikle 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehirde ilçe belediyelerine dönüşen yerler açısından daha kötü. Eskiden Bakanlıktan ödeneklerimizi çıkarıyorduk şimdi bize diyorlar ki gidin BŞB’ye.” şeklinde belirtirken, bir başka üye de benzer şekilde “Yeterince özerk değil. Neden, çünkü bizim her konumuz büyükşehir belediyesine gidiyor ve onay bekleniyor, bu konuları büyükşehir belediyesi onaylamayabilir. Demek ki bağımsız değilsin, kararını alamıyorsun anlamına gelir” diyerek açıklamıştır.

Yerel yönetimlerin özerkliği hakkında görüşleri alınan üyeler arasında, mevcut durumda yerel yönetimlerin daha özerk bir yapıya kavuşturulmasının “ülkenin üniter yapısına zarar verebileceği” ve özellikle de “Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yaşanan terör olaylarının son bulmadan özerkliği artırıcı yönde düzenlemelere gidilmesinin Türkiye açısından çok büyük sıkıntılar ortaya çıkarabileceğini” belirtenler de bulunmaktadır. Bu konuda üyeler genel olarak Türkiye’de yerel yönetimlerin yeterince özerk olmadığını belirtmekle birlikte, bugünkü koşullar altında bundan daha fazlasının da olmaması gerektiğini ifade etmişlerdir. Nitekim bu hususta görüşülen üyelerden biri yerel özerklikle ilgili düşüncesini ve tepkisini şu sözleriyle dile getirmiştir:

“Özerk olmaya yeterince özerk değil. Yerel özerklik nedir her şeyin yerelde karar verilmesi, bütçenin vs. falan ama şu anda o Türkiye’de uygulanamaz ve uygulanmamalı da zaten. Uygulandığında istismarını da gördük. Dünyada yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile ilgili bir fikir birliği var, ama demokrasi eyvallah demokrasi düşmanı değiliz de ülkenin koşullarını da göz ardı edemeyiz.”

Benzer yaklaşımla bir başka meclis üyesi de yerel yönetimlerin özerkliğinin genişletilmesi konusundaki kaygısını şu şekilde ifade etmiştir:

“Yerel yönetimler özerk değil ancak özerkliği bağımsızlık olarak düşünmemek lazım. Ben seçilip geldim, ne istersem yaparım algısı olmamalı. İşin içine Türkiye gibi çok geniş bir coğrafyada çok farklı unsurlar girer dolayısı ile yerelleşmek, özerkliği savunmak birçoklarına hoş bir seda gibi gelebilir ancak devamında ülkeyi binlerce yüzlerce parçaya bölebilecek bir noktaya da götürebilir. Bu son derece tehlikelidir.”

3.6.3. Katılıma İlişkin Bulgular

Yerel demokrasinin en önemli koşullarından birisi katılımdır. Yerel yönetimlerin halka en yakın yönetim kuruluşlar olması nedeniyle, halk katılımının yerel düzeyde daha yüksek olabileceği genel olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda görüşme kapsamında BŞB meclis üyelerine belediyelerde halk katılımına ilişkin olarak; halk katılımının yeterli olup olmadığı, katılımın nasıl artabileceği, halkın belediyeleri etkilemede ne tür yöntemlere başvurdukları ve belediyelerin halkın taleplerini ne ölçüde dikkate aldıkları, şeklinde sorular sorularak, konu hakkındaki düşünceleri öğrenilmeye çalışılmıştır.

3.6.3.1. Halkın Yönetime Katılımın Yeterliliği

Katılım konusunda BŞB meclis üyelerine ilk olarak halkın yerel düzeyde yönetime katılımını yeterli buluyor musunuz sorusu sorulmuş, ardından mevcut katılım yetersiz ise bunun nedenlerini ve katılımı artırmak için neler yapılabileceğini açıklamaları istenmiştir. Görüşmeye katılan meclis üyelerinin neredeyse tamamına yakını (%89) belediyelerde halk katılımının yetersiz olduğunu belirtirken, üyelerin yalnızca %11'i katılımın yeterli olduğunu söylemiştir.

Tablo 23 Belediyelerde Halkın Katılımının Yeterliliği

| BŞB | Siyasi Parti | Yeterli Buluyorum | | Yetersiz Buluyorum | | Toplam | |
|---------------------|--------------|-------------------|-----------|--------------------|-----------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 5 | 28 | 13 | 72 | 18 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 6 | 100 | 6 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 10 | 100 | 10 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 5 | 14 | 30 | 86 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 0 | 0 | 4 | 100 | 4 | 100 |
| | MHP | 2 | 18 | 9 | 82 | 11 | 100 |
| | CHP | 1 | 20 | 4 | 80 | 5 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 3 | 14 | 18 | 86 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 0 | 0 | 5 | 100 | 5 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 5 | 100 | 5 | 100 |
| | CHP | 1 | 8 | 12 | 92 | 13 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 1 | 4 | 23 | 96 | 24 | 100 |
| GENEL TOPLAM | | 9 | 11 | 71 | 89 | 80 | 100 |

Görüşmede üyelerin halkın yönetime katılımına ilişkin algılarının daha iyi anlaşılması açısından, katılımı niçin yeterli bulduklarını ya da yetersiz

bulduklarını da açıklamaları istenmiştir. Bu bağlamda halkın yönetime katılımını yeterli buluyorum diyen çok az sayıda üye genel olarak; “internet, sosyal medya platformları gibi elektronik haberleşme kanallarının ve mobil iletişim kanallarının kullanımının yaygınlaşmasının” halkın yönetime yeterli düzeyde katılımına imkan sağladığını belirtmişlerdir. Aynı zamanda küçük ilçe belediyelerde görev yapan meclis üyeleri ise “halkın toplantılara katılmasa dahi kendileriyle her ortamda yüz yüze iletişim kurabildiklerini ve belediye meclisinden henüz karar çıkmadan önce o karar hakkında bilgilerinin olduğunu” söylemişlerdir. Bir meclis üyesi ise bu soruya; “*Son 15 senedir ben yeterli buluyorum. Kapılarımız halka açık, kendi partisi gibi görenler daha fazla geliyor. Eski o devlet dairesi korkusu kalmamış halkta*” şeklinde yanıt vererek AK Parti hükümeti döneminde vatandaştaki geleneksel devlet korkusunun kırıldığına ve devlet-toplum ilişkilerinde bir dönüşüm yaşandığına vurgu yapmıştır.

Diğer taraftan halkın yönetime katılımını yetersiz bulan meclis üyelerinin büyük bir kısmı, katılımın yetersiz olmasının en önemli sebebinin, “Türkiye’de demokrasi bilincinin ve katılım kültürünün yeterince gelişmemiş olmasına” bağlamaktadır. Bu çerçevede genel olarak; gerek yönetimin halkı yönetime dahil etme yönünde bir isteğinin bulunmaması, gerekse halkın yönetime katılım konusunda ilgisiz ve duyarsız olması şeklinde iki yönlü negatif bir ilişkinin olduğuna vurgu yapılmıştır. Örneğin üyelerden biri bu konudaki görüşlerini şöyle ifade etmiştir:

“Yeterli bulmuyorum. Vatandaş ben yetkiyi verdim yapsın diyor, yerel yönetimler de halkı katmak istemiyor, halk da katılmak istemiyor, bu karşılıklı yani. Ben oyumu verdim seçtim diyor, biz başımızda tokmaklı bir adamın olmasına alıştığımız için. Kendi kültürümüz bu katılımı frenliyor yani demokrasi kültürümüz, halkın yönetime ortak olma kültürü gelişmemiş. Bir kişi karar versin mevzusu var. Bizim değil hepimizin istemesiyle olacak bir şey kent konseyi yapılıyor birincisine 50 kişi geliyor ikincisinde bu rakam 30’a düşüyor, üçüncüsünde 10’a düşüyor sonra kimse gelmiyor bu arz talep meselesi, direk eğitimle ilgili bir şey. Zorla katılımı da olmaz. İlginç bir şey bazıları sırf başkan beni görsün kırılmasın diye gelenler var, hep kültürle ilgili. Yoksa yönetime katkı sağlayım diye bir şey yok.”

Bir başka meclis üyesi ise “*Yeterli bulmuyorum. Bekleyip görelim umduğumuzu bulamazsak cezalandırırız mantığı var insanlarda. Genel olarak aktif katılım sorumluluğu az kişide var. Açıkçası yönetim de halkı çok dahil etmek istemiyor*” şeklinde bir değerlendirmede bulunmuştur.

Halkın yönetime katılımını yetersiz bulan üyelere bazıları ise halkın katılmadığını çünkü insanların çoğunun siyasetten korktuğunu ve bu korkunun onları depolitize ettiğini, bazıların da siyaseti kirli buldukları için içerisinde yer almak istemediklerini ifade etmişlerdir. Bu noktada halkın ilgisizliğinden ziyade yönetim anlayışından kaynaklı bir katılım sorunu olduğuna işaret edilmiştir. Üyelerden biri katılımın önündeki engellerden biri olarak değerlendirdiği “siyaset korkusu” hakkındaki görüşlerini şu şekilde açıklamıştır:

“Hayır yeterli bulmuyorum. Vatandaş kendisini bu tür şeylerden, siyasetten uzak tutuyor. Kimi siyasetin içinde yer almak istemiyor, siyasetin kirli olduğunu düşünüyor. Halkta bir korku da var, işi gücü olanlar siyasete çok da girmek istemiyor. Günümüzde halkın yönetime katılımını çok sağlayamıyoruz. Yani siyaset keskinleştikçe katılım konusunda da sıkıntılar artıyor. Bu noktada katılımı artırmak için yönetimin hür iradelere biraz daha saygı göstermesi lazım. Şimdi vatandaş isteklerini dile getiremiyor ise, her istediğini konuşup dillendiremiyorsa katılmak da istemeyecektir. Yani burada daha çok yönetimden kaynaklı sorunlar söz konusu.”

Görüşülen üyelere halk katılımını yetersiz bulunduğunu belirten üyelere bazıları da bu sorunun kaynağında esas itibarıyla mevcut seçim sisteminin ve siyasi partiler kanununun olduğunu ifade etmişlerdir. Bu yönde görüş bildiren meclis üyelerine göre, halk temsilcilerini seçerken dahi sınırlandırılmakta, adayların belirlenmesi sürecinde halkın görüşlerine başvurulmamaktadır. Halk bu süreçte istediği kişiyi değil, önüne konulan listeyi oylamaktadır. Sistemin bu şekilde işlemesi ise alınan kararlarda halkın değil, partilerin ya da mevcut iktidarın görüşlerinin temsil edilmesine yol açmaktadır. Dolayısıyla halk bu anlamda yönetimde gerçek manada söz sahibi olamamakta ve katılım açısından pasif bir konumda kalmaktadır.

Öte yandan meclis üyelerinin yeterli donanıma sahip olmaması da halkın yeterli düzeyde yönetime katılamamasının nedenlerinden biri olarak görülmektedir. Örneğin meclis üyelerinden biri bu konuya ilişkin görüşlerini şöyle aktarmıştır:

“Halkı yönetime katma mekanizması yok. Meclis var, siyasi partilerin getirdiği organizasyonla katılmanın mekanizması yok. Yasalarda hüküm var ama bunu işlevsel hale getirecek mekanizmalar yok. Katılımın artması için bir defa meclisin nitelikli hale gelmesi lazım, meclis üyelerinin bir şeyler yaparak nitelikli ve itibarlı hale gelmesi için bulunduğu bölgedeki halkla diyalog içerisinde olması lazım, halkı bilgilendirmesi lazım. Bu mekanizmanın doğru çalışması lazım. Bunun için de meclis üyelerinin seçilme mekanizmasının düzeltilerek, nitelikli meclis üyelerinin seçilmesi lazım. Meclisin gerçekten

yerel parlamento olarak çalışması gerek. Değer yaratmayan şey değerli olur mu”

Üyelerden ikisi ise halkın yönetime katılımındaki yetersizliğin nedenini; STK'ların kuruluş amaçlarına uygun olarak çalışmamaları ve toplumun demokrasi bilincinin geliştirilmesinde kendilerine düşen sorumlulukları yerine getirmemeleri, olarak değerlendirmişlerdir.

BŞB meclis üyelerine aynı zamanda halkın yerel düzeyde yönetime katılımının nasıl artırılacağı de sorulmuştur. Üyeler bu soruya yanıt verirken birden fazla öneri sundukları için, üyeler tarafından dile getirilen hususlar kodlanarak, frekansı en yüksek olandan en düşük olana doğru sıralanmıştır (Tablo 24).

Tablo 24 BŞB Meclis Üyelerinin Katılımı Artırmaya İlişkin Önerileri

| Katılımı Artırmaya İlişkin Öneriler | Frekans |
|---|----------------|
| Kent konseylerinin işlevsel hale getirilmesi | 30 |
| Mahalle toplantıları/Mahalle Komiteleri | 19 |
| STK'larla iletişimin ve iş birliğinin güçlendirilmesi | 17 |
| Demokrasi bilincinin yerleştirilmesi ve eğitim | 15 |
| Kamuoyu yoklaması/anket/referandum | 11 |
| Belediye meclislerinin nitelikli hale getirilmesi | 5 |
| Siyasi kurumları güven telkin edici hale getirmek | 3 |

Tablo 24'te görüldüğü gibi, görüşülen meclis üyelerinden katılımı yetersiz bulanların, katılımı artırmaya yönelik sunmuş oldukları öneriler arasında en fazla vurgulanan husus “kent konseylerinin işlevsel hale getirilmesidir.” Bu bağlamda üyelerden bazıları ayrıca kent konseylerinin özerk yapıya kavuşturularak yetki ve kaynak açısından güçlendirilmesini, belediye meclislerine belli oranda kent konseyinden temsilcilerin katılmasını ve kararlarının bağlayıcılığının olmasını önermişlerdir.

Görüşülen üyelerin verdikleri yanıtlar arasında en sık dile getirilen bir başka öneri “mahalle toplantılarının yapılması ve mahalle komitelerinin oluşturulmasıdır.” Bu kapsamda mahalle komitelerine, belediye meclis üyelerinin, STK'ların, derneklerin ve halkın katılımı sağlanarak, mahalle ölçeğinde katılımcı bir yönetim sürecinin işletilmesi ve mahallelerin öncelikli sorunlarının tespit edilerek, belediyelerin bu öncelikler doğrultusunda çözüm üretmesi gerektiği savunulmuştur.

“Belediyelerin STK’larla iletişim halinde olması ve iş birliği yapması” görüşülen üyelerin üzerinde sıklıkla durdukları konulardan bir diğeridir. BŞB meclis üyeleri bu konuda, STK’ların çalışmalarına yeterli desteği vererek ve işin içerisinde yer almalarını sağlayarak, STK’larla belediyelerin ortak hareket etmeleri gerektiğini vurgulamışlardır.

Diğer taraftan meclis üyeleri yerel düzeyde yönetime katılımın artması için toplumun demokrasi bilincinin geliştirilmesi gerektiğini, bunun için de vatandaşın eğitimine gereken önemin verilmesinin öncelikli olduğu belirtilmiştir. Bu noktada ayrıca halkın yerel konulara duyarlı olması, alınan kararların takipçisi olmaları ve yerel demokrasinin geliştirilmesi noktasında aktif birer vatandaş olarak gerekli katkıyı ve katılımı sağlamaları istenmektedir.

Halkın yerel düzeyde yönetime katılımını artırmaya yönelik olarak; anketlerle veya referandum yolu ile kamuoyunun görüşlerine başvurulması yine bazı üyeler tarafından önerilen hususlar arasında yer almaktadır. Halkın ihtiyaç önceliklerinin belirlenmesinde ve yürütülen hizmetlerin halkın beklentileriyle örtüşüp örtüşmediğinin ölçülmesinde bu yöntemler, katılımı güçlendirecek mekanizmalar olarak görülmektedir.

Görüşme yapılan BŞB meclis üyelerinden bazıları ise katılımın artması için belediye meclislerinin nitelikli hale gelmesi gerektiğini ve bunun da ancak meclis üyelerinin liyakat sahibi olan kişilerden oluşması ile sağlanabileceği vurgulamaktadırlar. Örneğin üyelerden biri bu konudaki düşüncelerini şöyle ifade etmiştir: *“Şu anda meclis üyeleri sadece evet ve hayır, bunun dışında ne yapılacak işi biliyorlar ne nereye ne yapılacağını biliyorlar ne de yapılacak işi yönlendirebiliyorlar. Meclis üyesi bilmiyorsa vatandaş hiç bilmez.”*

Bu konuda son olarak, görüşülen üyelerden üçü halkın yönetime katılımını artırabilmek için, siyasi kurumların güven telkin edici hale getirilmesi gerektiğini belirtmektedirler. Bu bağlamda, siyasetin daha kaliteli, daha seçici hale getirilmesi, yönetimin tarafsız olması ve hür iradelere saygı göstermesi, şeklinde çeşitli öneriler sunulmuştur.

3.6.3.2. Halkın Yerel Yönetimleri Etkileme Yolları

Halkın yerel yönetimleri etkileme konusunda ne tür yöntemlere başvurduğuna ilişkin üyeler tarafından dile getirilen görüşlerden elde edilen verilerin kodlanması neticesinde ortaya çıkan kategoriler frekans değerlerine göre sıralanarak Tablo 25'te sunulmuştur.

Tablo 25 Halkın Yerel Yönetimleri Etkileme Amacıyla Başvurdukları Yollar

| | Frekans |
|-------------------------------------|---------|
| Meclis üyeleriyle yüz yüze iletişim | 60 |
| Sosyal medya platformları | 50 |
| Mobil iletişim | 11 |
| Parti teşkilatları | 9 |
| BİMER ve CİMER | 8 |
| Yerel basın | 6 |
| Çözüm masaları | 5 |
| STK'lar | 2 |
| Mahalle muhtarları | 2 |

Görüşülen üyeler, halkın yönetimi etkilemede en fazla “meclis üyeleriyle yüz yüze iletişim” yolunu tercih ettiklerini belirtmişlerdir. BŞB meclis üyelerine göre halkın bu yola başvurmasının en önemli sebebi ise toplumdaki yerleşik siyasi kültür ve alışkanlıklardan kaynaklanmaktadır. Zira vatandaşlarda, belediye yöneticileri ile kişisel ilişkiler kurarak, sorunlarına daha kısa sürede çözüm alabileceği düşüncesinin yaygın bir kanı olması, bu yolu daha fazla tercih etmelerine neden olmaktadır. Diğer taraftan görüşülen üyeler, halkın yerel yöneticilerle kişisel bağlantılar kurmasındaki bir diğer nedenini de “şahsi taleplerini ve özellikle de işe yerleştirme ve sosyal yardım gibi” hususları iletmede en etkili yol olarak görmeleri, şeklinde açıklamışlardır. Bu noktada özellikle belediyelerin İŞ-KUR gibi algılanmasının ve bu baskının ise belediyelerde çoğu zaman gereksiz istihdama neden olmasının, bütün belediyeler açısından önemli bir sorun oluşturduğu belirtilmiştir. Meclis üyelerinden biri bu konuda; “*Çok fazla iş başvurusu ile gelen var, bu yüzden CV Bank kurduk, İŞ-KUR gibi olduk*” diyerek, işsizlik sorununa da çözüm üretmeye çalıştıklarını vurgulamıştır.

Halkın yerel yönetimleri etkilemede en fazla başvurdukları yollardan bir diğeri “Facebook, Twitter, WhatsApp gibi günümüzde oldukça yaygın olarak kullanılan

sosyal medya platformlarıdır”. Fakat BŞB meclis üyelerinin büyük bir kısmına göre bu platformlar daha çok eleştiri amacıyla kullanılmaktadır. Bu noktada görüşülen BŞB meclis üyelerinin çoğunun genel kanaati; vatandaşların şahsi taleplerini iletirken en çok yüz yüze iletişim yolunu tercih etmelerine karşın, söz konusu şikayet etmek ve eleştiri yapmak olduğunda ise bunun için genel olarak sosyal medya platformlarını kullanmaları, yönündedir. Bu durumdan yakınan bir meclis üyesi görüşlerini şu sözleriyle dile getirmiştir: “*Sosyal medya son zamanlarda daha yoğun kullanılıyor. Ancak burada doğru ve yanlış yapılan eleştiriler de oluyor. Siyasi eleştiriler söz konusu oluyor. Keşke yapıcı eleştiriler daha fazla olsa daha uygun olur.*” Bununla birlikte bazı üyeler; sosyal medyanın halkı dikkate alma açısından en etkili yol olduğunu ve belediye başkanlarının sosyal medyadan gelen taleplere öncelik tanıdığını ifade etmişlerdir. BŞB meclis üyelerinden birinin bu konuda yaptığı değerlendirme dikkat çekicidir:

“Sosyal medya günümüzde daha yaygın olarak kullanılıyor. Dolayısı ile tüm eleştirilerini sosyal medyadan yapıyorlar, en kuvvetli destekleri de yine sosyal medyadan yapıyorlar. Bu demek ki bundan sonraki süreçte vatandaşın hiçbir görüşünü, hiçbir düşüncesini göz ardı etmemek lazım. Dolayısı ile her türden düşünceye sahip vatandaşın beklentilerini iyi görüp, iyi takip edip o beklentileri yerine getirmek birinci öncelik olmalıdır.”

BŞB meclis üyelerine göre mobil iletişim, halkın yerel yöneticilere ulaşma ve taleplerini iletmede sıklıkla başvurdukları bir diğer yöntemdir. Üyeler cep telefonlarının sürekli açık olduğunu, vatandaşın istediği zaman genellikle kendilerine bu yolla da ulaşarak talep ve sorunlarını rahat bir biçimde aktarabildiklerini ifade etmişlerdir.

Öte yandan vatandaşların kimi zaman siyasi partilerin ilçe teşkilatları ile bağlantı kurarak yerel yöneticileri etkilemeye çalıştıkları da ifade edilmiştir. Bu bağlamda görüşülen üyeler, halkın siyasi partileri kimi zaman bir referans olarak, kimi zaman da siyasi baskı amacıyla kullandıklarını belirtmişlerdir. BİMER/CİMER uygulamaları, halkın belediyelerle ilgili görüş ve şikayetlerini yönetime ileterek, yerel yönetimleri etkilemede kullandıkları araçlar arasında yer almaktadır. BŞB meclis üyeleri “vatandaş ile devlet arasında bir köprü işlevi gören” bu uygulamalar sayesinde “*halkın yönetime müdahale ederek katıldığını*” ve artık “*hiçbir şikayetin havada kalmadığını*” belirtmişlerdir. Benzer şekilde belediyelerde oluşturulan

çözüm masalarına da halkın son zamanlarda yoğun ilgi gösterdiği ve ciddi oranda talep ve şikayet başvurularının geldiği belirtilmiştir. Bazı meclis üyeleri ise yerel basının son yıllarda çok fazla güçlendiğini ve *“halkın sesi ve soluğu olarak, yerel yönetimleri denetlemede etkin bir işleve sahip olduğunu”* dile getirmişlerdir. Mahallenin ihtiyaçlarını dile getirmesi bakımından muhtarların ve temsil ettikleri kesimlerin taleplerini iletmesi açısından ise STK'ların da önemli etkilerinin olduğu, yine üyelerin bir kısmı tarafından dile getirilen hususlar arasında yer almıştır.

BŞB meclis üyelerine, halkın en çok hangi konularda talep ve beklentilerini ilettikleri ve bu taleplerin belediyeler tarafından yeterince dikkate/alınıp alınmadığı şeklinde bir soru da yöneltilmiştir. Görüşülen meclis üyelerinin %94'ü bu soruya taleplerin daha çok şahsi konularla ilgili olduğu cevabını verirken, %6'sı ise halkın genel menfaatine olan yerel hizmetlerle ilgili olduğunu belirtmişlerdir. Halkın taleplerinin daha ziyade ferdi konularla ilgili olduğunu belirten üyelerden büyük bir kısmı, toplumun genel menfaatini ilgilendiren hususlara dair taleplerin ise daha az olduğunu ve arka planda kaldığını ileri sürmüşlerdir. Örneğin üyelerden biri bu soruya *“Genelde bize iş talebiyle geliyorlar. Yerel hizmetlerle ilgili genel anlamda talep gelmiyor yalnızca kişinin kendisini etkileyen bir durum söz konusu ise geliyor. Yerel sorunlar halkın genelini ilgilendirmiyor”* şeklinde yanıt verirken, benzer şekilde bir başka üye de *“Kendi işleri konusunda geliyorlar daha çok, ben daha bugüne kadar ilçenin genel olarak şu sorunu var, bunu halledelim diyeni görmedim”* biçiminde yanıt vermiştir. Bununla birlikte çok az sayıda meclis üyesi, halkın genelini ilgilendiren yerel hizmetlerle ilgili taleplerin yoğun bir biçimde iletildiğini ifade etmişlerdir. Üyelerden biri bu hususta *“Kentın yapısını etkileyecek bir karar çıktığı zaman hemen görüş bildiriyorlar”* şeklinde görüşlerini iletirken, bir başka üye de *“Daha çok kentın sorunları ile ilgili konuları iletiliyor, halk cebine para girsin istemiyor tabi, yollar temiz tutulsun istiyor, caddesi işgal edilmesin, ağaçlar kesilmesin istiyor gibi”* şeklinde görüşünü bildirmiştir.

Halkın beklenti ve taleplerinin kendilerince ne ölçüde dikkate alındığı konusunda ise görüşülen üyelerin tamamı *“özellikle yerel sorunlarla ve yerel hizmetlerle ilgili*

olan talepleri mümkün olduğu ölçüde dikkate almaya çalıştıklarını ve gereğini yaptıklarını” ifade etmişlerdir.

3.6.4. 6360 Sayılı Kanun’un Demokratikliğine İlişkin Bulgular

6360 sayılı Kanun’un demokratikleşme açısından BŞB sistemini nasıl etkilediğine ilişkin olarak görüşme kapsamında BŞB meclis üyelerine, temsil, katılım, yerel özerklik konuları çerçevesinde çeşitli sorular yöneltilmiştir.

3.6.4.1. Büyükşehir Ölçeğinin Genişlemesi ve Temsil

6360 sayılı Kanun’un BŞB sistemine etkisi bağlamında üyelere ilk olarak, Kanun ile ölçeğin büyütülmesinin temsili zorlaştırdığını düşünüyor musunuz? şeklinde bir soru sorulmuş ve nedenleriyle birlikte düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir.

Tablo 26 6360 sayılı Kanun ile Ölçeğin Büyütülmesinin Demokratik Temsil Açısından Etkisi

| B Ş B | Siyasi Parti | Temsili de Hizmeti de Zorlaştırdı | | Temsilden Ziyade Hizmeti Zorlaştırdı | | Temsil Açısından da Hizmet Açısından da Daha İyi Oldu | | Toplam | |
|---------------|-----------------|---|-----------|---|-----------|--|-----------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 3 | 17 | 13 | 72 | 2 | 11 | 18 | 100 |
| | MHP | 6 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 100 |
| | CHP | 8 | 80 | 2 | 20 | 0 | 0 | 10 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 17 | 48 | 16 | 46 | 2 | 6 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 2 | 50 | 1 | 25 | 1 | 25 | 4 | 100 |
| | MHP | 4 | 36 | 3 | 27 | 4 | 36 | 11 | 100 |
| | CHP | 4 | 80 | 0 | 0 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 10 | 48 | 5 | 24 | 6 | 28 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 3 | 60 | 2 | 40 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | MHP | 4 | 80 | 1 | 20 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | CHP | 9 | 69 | 3 | 23 | 1 | 8 | 13 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 16 | 67 | 7 | 29 | 1 | 4 | 24 | 100 |
| TOPLAM | | 43 | 54 | 28 | 35 | 9 | 11 | 80 | 100 |

Tablo 26’den görüleceği üzere, görüşülen üyelere yarısından fazlası (%54) 6360 sayılı Kanun ile ölçeğin büyütülmesinin hem temsili hem de hizmeti zorlaştırdığını düşünmektedir. Bununla birlikte meclis üyelerinin %35’i Kanun’un temsilde ziyade hizmet sunumunu daha fazla zorlaştırdığını belirtirken, üyelere göre

daha az bir kısmı (%11) hem temsil hem de hizmet açısından pek bir sıkıntı yaşamadıklarını beyan etmişlerdir.

Diğer taraftan alınan yanıtlara, genel olarak büyükşehir belediyeleri temelinde ve üyelerin görev yaptıkları BŞB'deki siyasi konumu bazında bakıldığında daha çarpıcı sonuçlarla karşılaşmaktadır. BŞB'ler bazında; 6360 sayılı Kanun'un hem temsil hem de hizmet açısından sıkıntılar yarattığını belirten üyelerinin oranının en fazla (%67) Aydın BŞB'de olduğu görülmektedir. Ankara BŞB'de ise "temsili de hizmeti de zorlaştırdı" diyenler ile "temsilden ziyade hizmeti zorlaştırdı" diyen meclis üyelerinin oranları birbirine oldukça yakın iken, Mersin BŞB'de temsili ve hizmeti zorlaştırdı diyen üyelerin oranı yine fazla olmakla birlikte, diğer iki büyükşehre kıyasla burada "temsil açısından da hizmet açısından da daha iyi oldu" diyenlerin oranının da yüksek olduğu görülmektedir. Meclis üyelerinin mensup olduğu siyasi partiler açısından baktığımızda ise genel olarak; CHP'li üyelerin ve MHP'li üyelerin büyük bir kısmı, 6360 sayılı Kanun'un hem temsil açısından hem de hizmetler açısından çeşitli sorunlar barındırdığını belirtirken, AK Partili üyeler ise daha ziyade Kanun'un temsilden çok hizmet sunumu açısından birtakım sıkıntılar yarattığını vurgulamışlardır.

Öncelikle görüşülen üyelerden 6360 sayılı Kanun'un hem temsili hem de hizmeti zorlaştırdığı yönünde görüş bildiren üyelerin yaptıkları değerlendirmelere baktığımızda, üyelerin yanıtlarının belli başlı konular üzerinde yoğunlaştığını görmekteyiz. Bunlardan ilki, 6360 sayılı Kanun ile ölçeğin büyütülmesine karşın, buna orantılı olarak meclis üye sayısında herhangi bir değişikliğe gidilmemesidir. Ankara BŞB meclis üyelerinden biri bu konudaki görüşlerini ve önerilerini şu şekilde aktarmıştır:

"Temsil açısından sorun olabilir çünkü bu nüfusu baz alan bir sistem. Ankara'nın yüzölçümü oldukça geniş. Dolayısıyla çok geniş coğrafya yayılmış yerleşim birimleri var. Her yerleşim biriminin kendine has somut özellikleri var. Nüfusu baz aldığınızda o geniş coğrafyayı temsil eden az sayıda meclis üyesi var. Bunu birazcık yüz ölçümüne de oranlamak gerekir."

Benzer şekilde bir başka üye de bu konudaki görüşünü "*Temsili kesinlikle zorlaştırdı. Orantısızlık var. Geniş alanlarda yani büyük ilçelerde oy dağılımı*

meclise yansıtılmadığı için, meclis üye sayılarında bir değişiklik olmadığı için temsil azaldı” şeklinde aktarmıştır.

Görüşülen üyelerin bu konuda üzerinde durdukları ikinci bir husus, 6360 sayılı Kanun’la getirilen düzenlemelerin yerinden yönetim ilkesiyle bağdaşmamasıdır. Bu bağlamda meclis üyeleri, büyükşehir sınırlarının il sınırına kadar genişletilmesi ile yerelde merkezîyetçiliğin güçlendiğini ve tabandan kopuk bir büyükşehir belediyeçiliğinin ortaya çıktığını belirtmişlerdir. Örneğin Aydın BŞB meclis üyelerden biri bu durumu “*Yerinden yönetim ilçe belediyeleri ile hatta belde belediyeleri ile mümkündür, insanlar ulaşabiliyorlardı kendilerinin seçtiği insanlar olduğu için dertlerini tasalarını çok rahat iletebiliyorlardı. Şimdi buradan başkente ulaşmak ne ise büyükşehirde aynı zorluğu doğurdu*” şeklinde açıklamıştır. Benzer şekilde bir başka meclis üyesi de bu konudaki görüşlerini ve eleştirilerini şöyle aktarmıştır:

“Temsili çok zorlaştırdı halk yönetimden uzaklaştı ve siyasi iktidar elindeki gücü bu kadar dağıtamazdı veremezdi. Halk memnuniyetsizliği çok fazla bu yarın bir gün siyasi iktidara da belediye başkanlığına da yansımaktır. Ayrıca hizmet çok zorlaştı, hizmet ayağa düştü vatandaş nereye gideceğini şaşırıyor. Dördüncü yılın içerisindeyiz vatandaş hala suyun kimde olduğunu, altyapının kimde olduğunu bilmiyor.”

Üyelerden bir kısmı da 6360 sayılı Kanun öncesi hem temsil hem de hizmetlerin yürütülmesi bağlamında büyükşehir belediye yönetiminin daha etkili olduğunu ve bu noktada büyükşehir belediye sınırlarının belli bir kilometrede kalması gerektiğini savunmuşlardır.

Bu konuda dile getirilen sorunlardan bir diğeri de Kanun’un büyükşehir belediye başkanlarına verdiği güç ve yetki ile büyükşehir belediye yönetiminde “*tamamen başkan ağırlıklı ve meclisin göstermelik hale geldiği bir yapının*” söz konusu olmasıdır. Ayrıca BŞB başkanının güçlü hale gelmesi, aynı zamanda belediye bürokrasisini de meclis üyeleri karşısında güçlü kılmaktadır. Bu durum biryandan da BŞB meclis üyelerinin kendi ilçe belediyeleri dışında bazı ilçe belediyelerinin sorunları hakkında bilgi sahibi olması fakat diğer ilçe belediyelerinin ve büyükşehirin genelinin sorunlarına yeterli derecede hakim olmamasından kaynaklanmaktadır. Bu sorun, 6360 sayılı Kanun sonrası çevre ilçelerin de

büyükşehir kapsamına alınmasıyla büyükşehir belediyeciliğini daha önce deneyimlemiş olan Ankara BŞB ve Mersin BŞB açısından da geçerli olmakla birlikte, Aydın BŞB için daha belirgin hale gelmektedir. Konuya dair görüşlerini Aydın BŞB meclis üyelerinden biri şöyle aktarmaktadır: *“Zorlaştırdı. Aydın’da büyükşehirde ben Kuşadası’nda yaşıyorum Aydın BŞB meclis üyesiyim, diyelim ki Karpuzlu ilçesi hakkında karar alınıyor, ben oradaki sorunun ne olduğunu tam olarak bilmiyorum. O konuda donanımlı değiliz. Burada özellikle bürokratların kararları ve raporları ön plana çıkıyor, seçilenlerin değil.”*

Görüşülen üyelerden bazıları da 6360 sayılı Kanun’un temsil açısından değil ancak hizmet açısından ciddi sorunlara yol açtığını belirtmişlerdir. Bu yönde görüş bildiren üyeler Kanunun temsil konusunda bir sorun içermemesini; hem BŞB meclisinde bütün ilçelerden gelen meclis üyelerinin olmasına, hem de İl Genel Meclisinin yerini BŞB meclisinin alması ile sadece karar mekanizmasının şekil değiştirmiş olmasına dayandırarak açıklamışlardır. Hatta bazı üyeler bu konuda özellikle çevre ilçelerin nüfuslarına oranla daha iyi temsil edildiklerini ve ilin her bölgesinden BŞB meclisinde temsilci bulunmasının ilin sorunlarına bütüncül olarak yaklaşılabilmesi açısından daha doğru bir karar olduğunu beyan etmişlerdir. Buna karşın asıl sorun, büyükşehir sınırları içerisinde hizmetlerin tek elden yürütülmesine dayalı olarak hizmet sunumunda birtakım aksaklıkların ve sıkıntıların ortaya çıkmasından kaynaklanmaktadır. Bu konuda Ak Partili üyelerin çoğu, yaşanan sıkıntıların geçiş dönemi olmasından kaynaklandığını ve süreç içerisinde bu sorunların aşılacak, hizmetlerin daha etkin ve etkili bir biçimde yerine getirileceğini savunmuştur. CHP’li üyeler ise genel olarak, büyükşehirlerin hizmet götüreceği alanların bu kadar genişletilmesinin, hizmetin verimli ve zamanında ulaştırılmasını zorlaştırdığını ve bu yönüyle hizmette halka yakınlık ilkesinin göz ardı edildiğini ve iktidarın bu yasayı büyükşehirlerde siyasi üstünlük sağlamak için çıkardığını belirtmişlerdir. Yine CHP’li üyelerden bir kısmı yeni yasanın öncesinde gerekli hazırlıklar yapılmadan çıkartıldığını ve bunun belediyeleri sıkıntıya düşürdüğünü öne sürmüşlerdir. MHP’li üyeler de benzer şekilde merkeze uzak mesafede kalan yerlere hizmeti ulaştırmada sorunlar yaşadıklarını ve sorunu yerinde çözüme olayının azaldığını belirtmişlerdir. Diğer grupta yer alan meclis üyelerinden biri, büyükşehir olgusunun ilin tüm sınırlarına sirayet edemediğini ve

büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilirken, öncelikle bir pergel konulup daha dar bir alan belirlenip sonrasında alanın genişletilmesinin daha uygun olacağını savunurken, bir başka üye de uygulamayı doğru bulduğunu ancak belirli bölgelerde hizmet bürolarının oluşturulmamasından kaynaklı organizasyon sorunları olduğunu ifade etmiştir.

Öte yandan hizmetlerde yaşanan sıkıntıların nedeni konusunda hem iktidar hem de muhalefette yer alan üyelerin bir kısmının bazı hususlarda ortak görüşe sahip oldukları görülmektedir. Bunlardan birincisi büyükşehir belediyesinin hizmet alanı genişlemesine karşın, hizmetlerin maliyetini karşılamak için gerekli olan mali kaynakların yetersiz kalmasıdır. Bir başka husus, büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılmasının ardından bu idarelere ait olan sorumlulukların BŞB'lere yüklenmesi fakat mal varlıklarının oldukça az bir kısmının belediyelere aktarılmasıdır. Son bir husus da yeni yasa ile yetkilerin büyük ölçüde büyükşehir belediyesine verilmesine karşılık, ilçe belediyelerinin hem yetki hem de kaynak açısından güçsüz bırakılmasıdır.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırına genişletilmesinin eskiye oranla hem temsil hem de yerel hizmetlerin sunumu açısından daha etkin sonuçlar yarattığını savunan üyeler de bulunmaktadır. Bu konuda üyeler genel olarak, merkeze uzakta olan küçük ilçelerin hiçbir zaman kendi imkanları ile yapamayacakları yatırımları büyükşehir belediyesinden aldıklarını ve hizmetlerin kalitesinde gözle görülür bir artış yaşandığını ileri sürmüşlerdir. Öte yandan Mersin BŞB'de iktidar konumunda yer alan meclis üyeleri ise temsil açısından bir sorunun yaşanmamasında ve hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesinde "BŞB başkanının tecrübesinin ve becerisinin" önemli bir etkisinin olduğunu belirtmişlerdir. Örneğin meclis üyelerinden biri bu konudaki düşüncelerini şöyle aktarmaktadır:

"Biz seçimi aldıktan sonra bir yıl teşkilatlanmayla geçti ben dahi inanmıyordum, nasıl olacak bizim ilçemiz merkeze çok uzak, bu teşkilatlanma yapılabilecek mi biz bunun içinden çıkabilir miyiz, yarın biz bu millete verdiğimiz vaatlerde yüzümüz kara mı çıkar gibi tereddütlerim vardı meclis üyesi olarak. Fakat büyükşehir belediye başkanımızın farkı ve belediye meclisimizin de desteğiyle çok güzel bir sistem oturtuldu. Uzak olmamıza rağmen biz temsil sorunu yaşamıyoruz. Bu tamamen kişisel bir

beceriyle ilgili bir olay. Cenaze hizmetlerini büyükşehir belediyesi çok iyi yerine getiriyor. Ayrıca sinek ilaçlama hizmetleri de çok iyi oldu başkanın lafıyla yıllık 7 milyonu püskürtüyoruz havaya.”

3.6.4.2. Belde Belediyelerinin ve Köylerin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılması

BŞB meclis üyelerine yöneltilen bir başka soruyla, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının temsil açısından bir sorun ortaya çıkarıp/çıkarılmadığı da sorulmuştur. Tablo 27’de genel sonuç bölümüne bakıldığında görüleceği gibi, görüşülen üyelerin yarısından fazlası (%59) belde belediyelerinin kapatılmasını olumlu karşılarken %41’i olumsuz karşılamaktadır. Buna karşın köylerin mahalleye dönüştürülmesi olumsuz olarak değerlendiren meclis üyelerinin oranı (%57,5), olumlu olarak değerlendirenlerden (%42,5) görece daha fazladır.

Tablo 27 Köylerin ve Belde Belediyelerinin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılmasının Demokratik Temsil ve Yerel Hizmetler Açısından Etkisi

| B Ş B | Siyasi Parti | Olumlu Değerlendirenler | | | | Olumsuz Değerlendirenler | | | | Toplam | |
|---------------|-----------------|------------------------------------|-------------|---|-----------|------------------------------------|-------------|---|-----------|-----------|------------|
| | | Köylerin mahalleye Dönüşmesi | | Belde Belediyelerinin Kapatılması | | Köylerin Mahalleye Dönüşmesi | | Belde Belediyelerinin Kapatılması | | | |
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 10 | 56 | 18 | 100 | 8 | 44 | 0 | 0 | 18 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 3 | 50 | 6 | 100 | 3 | 50 | 6 | 100 |
| | CHP | 1 | 10 | 3 | 30 | 9 | 90 | 7 | 70 | 10 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 11 | 31 | 25 | 71 | 24 | 69 | 10 | 29 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 4 | 100 | 4 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 100 |
| | MHP | 10 | 91 | 8 | 73 | 1 | 9 | 3 | 27 | 11 | 100 |
| | CHP | 3 | 60 | 4 | 80 | 2 | 40 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 17 | 81 | 17 | 81 | 4 | 19 | 4 | 19 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 3 | 60 | 1 | 20 | 2 | 40 | 4 | 80 | 5 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 100 | 5 | 100 | 5 | 100 |
| | CHP | 3 | 23 | 3 | 23 | 10 | 77 | 10 | 77 | 13 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 6 | 25 | 5 | 21 | 18 | 75 | 19 | 79 | 24 | 100 |
| TOPLAM | | 34 | 42,5 | 47 | 59 | 46 | 57,5 | 33 | 41 | 80 | 100 |

Köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması konusuna, BŞB’ler temelinde bakıldığında ise aralarında önemli farklılıkların olduğu görülmektedir. Mersin BŞB meclis üyelerinin büyük çoğunluğu (%81) hem köylerin mahalleye dönüşmesine hem de belde belediyelerinin kapatılmasına oldukça olumlu

yaklaşırken, Aydın BŞB’de tam tersi bir durum söz konusudur. Aydın BŞB meclis üyelerinin büyük bir kısmı hem belde belediyelerinin kapatılmasına hem de köylerin mahalleye dönüşmesine sıcak bakmamaktadır. Ankara BŞB’de ise durum biraz daha farklıdır. Ankara’da meclis üyelerinin çoğunluğu (%71) belde belediyelerinin kapatılmasının doğru bir karar olduğunu düşünürken, köylerin mahalleye dönüşmesi konusunu %69’luk bir kesim olumsuz olarak değerlendirmektedir.

Söz konusu yanıtlara üyelerin mensup oldukları siyasi partiler açısından da bakılabilir. Buna göre genel olarak; Ak Partili üyelerin büyük bir kısmı hem belde belediyelerinin hem de köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına olumlu yaklaşırken, CHP’li üyelerin çoğunluğu her iki yerel yönetim biriminin de tüzel kişiliklerinin kaldırılmasını olumsuz karşılamaktadır. MHP’li üyelerden ise hem köylerin mahalleye dönüşmesi hem de belde belediyelerinin kapatılması konusunda olumlu ve olumsuz düşünenlerin oranları neredeyse birbirine eşittir. Öte yandan diğer grupta yer alan üyelerin tamamı belde belediyelerinin kapatılmasını olumlu karşılarken, köylerin mahalleye dönüşmesini olumsuz olarak değerlendirmektedir. Görüşülen üyelerin konuya ilişkin değerlendirmelerinde her ne kadar mensup oldukları siyasi partilerin merkez yönetimi kararları ile belirli oranda bir paralellik bulunsa da cevaplardaki farklılığın temel nedeninin illerden kaynaklandığı daha net olarak görülmektedir. Nitekim bunu somut olarak, Mersin BŞB’deki MHP’li üyeler ile diğer BŞB’lerdeki MHP’li üyelerin verdikleri yanıtlar arasındaki farklılaşma üzerinden gözlemlemek mümkündür. Bununla birlikte meclis üyelerinin konuya ilişkin algılarını daha iyi kavrayabilmek için genel olarak konu hakkındaki değerlendirmelerine bakmak gerekir.

Öncelikle görüşülen meclis üyelerinin belde belediyelerinin kapatılması hakkındaki görüşleri incelendiğinde, konu hakkında olumlu yönde görüş bildirenlerin genellikle belde belediyelerinin yapı ve ölçek itibarıyla küçük olmasından dolayı hem temsil hem de hizmet açısından yetersiz kaldıkları, kaynak israfına yol açtıkları, çoğunun liyakatli kişiler tarafından yönetilmediği ve kendilerine tanınan yetkileri suiistimal ettikleri şeklinde çeşitli değerlendirmelerde

buldukları görülmüştür. Örneğin Mersin BŞB meclis üyelerinden biri konu hakkındaki görüşlerini şöyle ifade etmiştir:

“Belde belediyelerinin kaldırılması, özellikle doğru bir karardı, nitelikli meclis üyeleri yoktu, nitelikli başkan yoktu. Bu nedenle, Mersin sahili, belde belediyeleri tarafından katledilmişti. Eğer belde belediyeleri tarafından olmasaydı ve Büyükşehir Yasası o zaman olsaydı, Mersin bu kadar katledilmezdi. Bunun Türkiye çapında da çok farklı olduğunu düşünmüyorum. Küçük belde belediyelerinin çok büyük yetkileri olunca bunların suiistimal edildiğini düşünüyorum.”

Belde belediyelerinin kapatılması konusunda bir başka meclis üyesi ise “*Ben büyükşehir belediyelerinin en faydalı yönünü belde belediyelerinin kapatılması yönünde görüyorum. Hatta teklif ediyoruz, normal illerde de belde belediyeleri kapatılmalıdır*” şeklinde bir değerlendirmede bulunurken, üyelerden bir kısmı da küçük ilçe belediyelerinin de kapatılması gerektiğini savunmuştur. Hatta Ak Partili meclis üyelerinden biri 6360 sayılı Kanun’un hazırlık aşamasında küçük ilçe belediyelerinin kapatılması hakkında da fikirlerin oluştuğunu fakat uygulamaya geçirilmediğini şu şekilde açıklamıştır:

“Belde belediyelerinin kapatılması gerekiyordu biz bu konuda çok tepki aldık ama yapılması gerekiyordu onlara bir sürü bütçe gidiyor, bütçeyi kullanmayı bilmiyorlar. Benzer durum az nüfuslu ilçe belediyeleri için de düşünülüyor ancak ilçelerden daha fazla tepki alınacağı için bunu yapamadılar. Bin kişilik belde belediyesinin kapanmasında bile on bin kişilik ses geliyordu ki, böyle olunca ilçelerin kapatılması çok büyük bir risk taşıyordu.”

Diğer taraftan bu yönde görüş bildiren üyelerin çoğunluğu, belde belediyelerinin kapatılarak ilçe belediyelerine bağlanmalarının ardından, buralarda yaşayan halkın daha temsil edilir hale geldiklerini ve daha fazla hizmet almaya başladıklarını belirtmişlerdir. Üyelerden biri ise bu konuda, yönetim birimlerinin halka yakın olmasının, halkın yeterli derecede temsili açısından tek başına bir anlam ifade etmediğini belirtmekte ve bu görüşünü belde belediyeleriyle ilişkilendirerek şöyle aktarmaktadır: “*Temsil şöyle zaten belde belediyeleri dilencilik yapıyorlardı bütçe olmadığı için sorunlarını çözemiyorlardı, mekan olarak halka ne kadar yakın olursa olsunlar sorunu çözemedikten sonra bir anlam ifade etmiyor ki. Ama şimdi daha kolay ve hızlı çözülüyor.*”

Görüşülen üyelere belde belediyelerinin kapatılmasına olumsuz yaklaşanların yapmış oldukları değerlendirmelere baktığımızda ise genel olarak; belde belediyelerinin tüzel kişilik sahibi oldukları için halkı daha iyi temsil ettikleri, bunların kapatılmasının hem büyükşehir ve ilçe belediyelerinin buralara hizmeti götürmesinde hem de halkın yönetime ulaşmasında sıkıntılar yaşanmasına yol açtığı ve özellikle nüfusu fazla olan beldelerin kapatılmasının halkta hayal kırıklığına neden olduğu şeklinde birtakım görüşler öne çıkmaktadır. Özellikle Aydın BŞB meclis üyeleri Aydın’da bazı beldelerin küçük ilçe belediyelerinin nüfuslarından neredeyse daha fazla nüfusa sahip olmalarına karşın, kapatılarak ilçe belediyesine bağlanmalarının o beldede yaşayanlar tarafından çok ciddi tepkilere neden olduğunu dile getirmişlerdir. Öte yandan mevcut durumda bu yerlerin yeterince temsil edilemedikleri, belediye meclislerinde yeterli sayıda kapatılan beldelerden üye bulunmadığı ve büyükşehir belediyesinin hem personel hem mali açıdan yetersiz kalmasından dolayı bu yerlere hizmeti ulaştırmada güçlükler yaşandığı belirtilmiştir. Görüşülen üyelere biri konuya ilişkin görüşlerini ve eleştirilerini şöyle ifade etmiştir:

“İlçe belediyelerinin elinden güç alındığı gibi, diğer belde belediyelerinin de bağımsızlığı elinden alınmış sayılır bana göre. Nasıl ilçe belediyelerinin ciddi bir gücü büyükşehir belediyelerine aktarıldıysa, nahiye dediğimiz belediyelerin de bağımsızlığı da elinden alındı. Mevcut durumda ilçe olabilecek kapasitede olan bazı belde belediyeleri de kapatıldı. Kendi bağımsız iradeleri ile yönetilen belde belediyeleri şimdi ilçe belediyelerine bağlandı. İlçelerin gelirleri düştü ve hizmet alanı genişledi. Bu yasa kimseyi mutlu etmedi diye düşünüyorum. Özellikle son yasa ile büyükşehir haline gelen iller açısından böyle olduğunu düşünüyorum. Bomba gibi yeni yapıyı kucağımızda bulduk.”

Mersin BŞB meclis üyelerinden biri ise belde belediyelerinin kapatılmasının orada yaşayan halk açısından hem zaman hem de maliyet kaybına neden olduğunu ve aynı zamanda hizmeti ulaştırma da zorluklar yaşandığını dile getirmiştir: *“İlçelerden bile buralara mesafenin uzak olmasından dolayı hizmet götürmek zorlaştı. Özellikle belde belediyelerinde emlak ücretleri ilçe belediyeleri tarafından toplandığı için millet 10 lira emlak ödüyorsa 20 lira yol parası veriyor. Zaman ve maliyet açısından halk kayba uğruyor. Özellikle kapanan belde belediyeleri açısından bu ciddi bir sorun.”*

Görüşülen üyelerden bazıları da belde belediyelerinin kapatılmasının yerine, civarındaki köylerin beldelere bağlanarak o belediyelerin yetkilerinin biraz daha artırılmasının yerinden yönetim ilkesine çok daha uygun olabileceğini savunmuşlardır.

Köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi hususunda da olumlu ve olumsuz yönde çeşitli değerlendirmeler bulunmaktadır. Görüşülen üyelerden büyükşehirlerde köylerin mahalleye dönüşmesini olumlu karşılayanların yapmış oldukları değerlendirmelerde; büyükşehir belediyesinin il özel idarelerinden daha başarılı bir biçimde hizmet sunumunu gerçekleştirdiği ve köylerin ciddi anlamda hizmet almaya başladığı, muhtarlarla belediye meclis üyelerinin sürekli iletişim halinde olmalarından kaynaklı temsil açısından bir sorun yaşanmadığı ve genel olarak halkın bu durumdan oldukça memnun olduğu şeklinde çeşitli hususlar öne çıkmıştır. Bununla birlikte belde belediyelerine oranla bilhassa uzak köylere hizmeti ulaştırmakta ufak tefek sorunların yaşandığı, köylerin imar planları olmadığından altyapılarının henüz tam olarak yapılamadığı fakat süreç içerisinde bütün bu eksikliklerin giderileceği vurgulanmıştır. Bu yönde görüş bildiren üyelerden biri köy muhtarlarının da yapılan düzenlemeden oldukça memnun olduklarını şu sözleriyle dile getirmiştir:

“Muhtar arkadaşlarla konuştuğumuz zaman düne göre, şöyle diyorlar; oh dünya varmış, iyi oldu bu sistemin gelmesi. Omuzumuzdan Toros dağı kalktı diyorlar. Eski sistemde köylerin tüzel kişilikleri vardı ancak ekonomik açıdan sıkıntılı oldukları için muhtarlar halktan vergi toplayamıyorlardı. Hizmeti sunmak zorlaşıyordu hizmeti sağlayabilmek için kendi cebinden para ödüyorlardı. Muhtarlar, kurtuldu.”

Bir başka meclis üyesi ise İl Özel İdarelerinin köylere hizmet götürürken, kaliteli hizmet sunmadığını ve köy muhtarlarının İl Özel İdaresinden yardım alabilmek için ciddi anlamda sıkıntılar yaşadıklarını belirterek, mevcut durumda hem bu sıkıntıların giderildiğini hem de köylerin daha iyi temsil edildikleri şu sözleriyle anlatmıştır:

“İl özel idarelerinin köylere yaptığı hizmetlerin kalitesinde ve adilane davranmasında çok büyük sıkıntılar olmuştu. Bunu bugün daha iyi görüyoruz. İl genel meclis üyeleri bunu ikinci iş olarak yapıyorlardı esas işleri bu değildi. Muhtarlar bu işin peşinde koşturuyordu hangisi siyaseten ya da kişisel olarak daha yakın insan bulursa onla temasa geçip yatırım kararı

çıkartıp köyüne hizmet etmeye çalışıyordu. Ama bu iş belediye eliyle olduğu zaman daha teknik ekiplerle, daha planlı ve düzenli işler yapılmaya başlandı. Para daha verimli kullanılmaya başlandı gözle görülür bir durum bu çünkü önceleri muhtar 3-4 kamyon taş almak için il genel meclis üyelerinin arkasında koşturuyordu, bir mezarlığının duvarı yapılacak herkes para çıkarmak için yalvarıyordu falan, muhtar bu konuda kabiliyetsizse onu çıkaramıyordu veya siyaseten ters ise olmuyordu falan ama şimdi belediyelerdeki bu hizmet daha etkin daha planlı ve projeli artı yapılan işler takip altına alınabiliyor. Bence eskiye göre daha iyi temsil ediliyorlar çünkü elinde iş yapan elinde gücü ve imkanları olan belediye ile birebir muhatap oluyorlar. Eskiden arada muhtar vardı vatandaş il özel idareyi görmüyordu. Oradaki kurumu tanııyordu bilmiyordu, şimdi belediyeyi direk oyla tehdit edebiliyor. Ama başı vali olan bir kurumla ne kadar ve nasıl muhatap olacak ki.”

Üyelerden bir kısmı ise köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak, bağlı oldukları ilçe belediyelerine mahalle olarak katılmalarına olumsuz yaklaşmaktadırlar. Görüşülen üyeler bu hususta genel olarak; köylerin eskiden daha iyi temsil edildikleri, köy hayatının bitirildiği, tarım ve hayvancılığın sekteye uğradığı, köy kimliğinin yok edildiği, köylerin yeterince hizmet alamadıkları ve köylerde yaşayan halkın vergilere tabi tutulmasının köylüyü mağdur edeceği şeklinde çeşitli eleştirilerde bulunmuşlardır. Köylerin mahalleye dönüşmesi neticesinde kentlere olan göçlerin arttığı ve köylünün üretimden vazgeçtiği de yine çoğu meclis üyesi tarafından öne sürülmüştür. Bununla birlikte bu eleştiriler muhalefette yer alan üyeler tarafından olduğu kadar iktidar konumunda olan bazı Ak Partili üyeler tarafından da dile getirilmiştir. Örneğin görüşülen Ak Partili üyelerden biri köylerin mahalleye dönüşmesi kararına sitem ederek, şöyle bir değerlendirmede bulunmuştur:

“Köylerin mahalleye dönüştürülmesine karşıyım köyler tüzel kişiliğini devam ettirmeliydi. Eğer orada yaşayan köylüler oy kullanacaksa seçim kanununda değişiklik yapılarak köylerin de büyükşehir belediye seçimlerinde oy kullanması sağlanabilirdi. Zaten oy kullanması da gerekirdi, kendi ilinin belediye başkanı için. Yani her tarafı mahalle yapmanın bir anlamı yok. Köy niye kimliğini kaybediyor yazık değil mi elli yıl sonra köy diye bir yapı kalmayacak.”

Bir diğer Ak Partili üye ise her ne kadar söz konusu düzenleme köylerin daha fazla hizmet alabilmesi amacıyla yapılmış olsa da bunun yerinde bir karar olmadığını, köy yollarının asfaltlanırken bazı mera alanlarının zarar gördüğünü, hayvancılığın olumsuz yönde etkilendiğini ve suyun ücretlendirilmesinin halkta memnuniyetsizliğe sebebiyet verdiğini belirtmiştir. Yine bir başka Ak Partili üye

de muhtarların bu duruma alışamadıklarını, ilçe belediyelerinden habersiz işlemler yaptıklarını ve muhtarların yetkileri ellerinden alındığı için köylerde yaşayanların da yeterince temsil edilemediğini söyleyerek, bu konuda gerekli düzenlemelerin yapılarak muhtarlara bazı yetkilerin verilmesi gerektiğini savunmuştur.

Muhalefette yer alan üyelere bazıları da iktidarın bu düzenlemeyi kırsaldan oy alarak büyükşehirleri kazanma amacıyla yaptığını, ancak amacına ulaşamadığını ifade etmişlerdir. Muhalif üyelere biri de benzer şekilde köylerin mahalleye dönüştürülmesine ilişkin uygulamanın iktidar tarafından yapılan siyasi bir manevra olduğunu, bütün çağdaş ülkelerde yerinden yönetime önem verilirken, Türkiye’de iktidarın bunun aksini yaparak, dünyayı tersine döndürme eğilimine yöneldiğini belirtmiştir. Muhalefette yer alan üyelere bir kısmı ise il özel idareleri döneminde köylere daha iyi hizmet sunulduğunu, büyükşehir belediyesinin ise hizmeti ulaştırmada yeterince başarılı olmadığını ve zorlandığını ileri sürmüşlerdir. Örneğin bu konuda üyelere biri şöyle bir eleştiride bulunmuştur:

“Sen hizmeti getirememişsin, orayı mahalle yapamamışsın gerçek anlamda ancak uygulamada adını mahalle yapıyorsun. Bu yapı hiç olmadı, temsil açısından köylerin sorunları var. Muhtarların şu an tüzel kişilikleri olmadığı için birçok yetkisi yok. Eskiden daha yerinden yönetim vardı, halkın il genel meclis üyelerine ve muhtarlara ulaşması daha kolaydı. Köylerin ve il özel idarelerinin tüzel kişilikleri korunmalıydı. Bunlar geri verilmeli.”

3.6.4.3. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB)

6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilirken, bunun yaratacağı boşluğu doldurabilmek adına, merkezi yönetimin denetiminde olan YİKOB’lar kurulmuştur. Bu bağlamda görüşmede BŞB meclis üyelerine büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde YİKOB’un kurulmasını yerel demokrasi açısından nasıl değerlendirdikleri sorulmuştur.

Tablo 28 YİKOB'un Yerel Demokrasi Açısından Uygunluğu

| B Ş B | Siyasi Parti | Uygun Buluyorum | | Uygun Bulmuyorum | | Fikrim Yok | | Toplam | |
|---------------|-----------------|--------------------|-----------|---------------------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 8 | 44 | 5 | 28 | 5 | 28 | 18 | 100 |
| | MHP | 2 | 33 | 3 | 50 | 1 | 17 | 6 | 100 |
| | CHP | 3 | 30 | 5 | 50 | 2 | 20 | 10 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 14 | 40 | 13 | 37 | 8 | 23 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 4 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 100 |
| | MHP | 1 | 9 | 7 | 64 | 3 | 27 | 11 | 100 |
| | CHP | 1 | 20 | 3 | 60 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 6 | 29 | 11 | 52 | 4 | 19 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 5 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | MHP | 3 | 60 | 0 | 0 | 2 | 40 | 5 | 100 |
| | CHP | 1 | 8 | 11 | 84 | 1 | 8 | 13 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 9 | 37,5 | 12 | 50 | 3 | 12,5 | 24 | 100 |
| TOPLAM | | 29 | 36 | 36 | 45 | 15 | 19 | 80 | 100 |

Tablo 28 incelendiğinde görüleceği üzere, görüşülen üyelerin %36'sı YİKOB'un kurulmasını yerel demokrasi açısından uygun bulmaktadır. Buna karşın üyelerin %45'i YİKOB'u yerel demokrasi açısından uygun bulmazken, %19'luk bir kesimde bu konuda herhangi bir fikri olmadığını beyan etmiştir.

Görüşülen üyelerin vermiş oldukları yanıtlara çeşitli ayrımlar temelinde de bakılabilir. BŞB'ler bazında üyelerin yanıtlarının nasıl bir farklılık içerdiğine bakıldığında, Ankara BŞB meclis üyelerinden YİKOB'u yerel demokrasi açısından uygun bulanlar ile bulmayanların oranlarının hemen hemen aynı olduğu, Aydın ve Mersin BŞB'de ise üyelerin yarısının YİKOB hakkında olumsuz bir düşünceye sahip oldukları görülmektedir. Cevaplara siyasi partiler bazında bakıldığında ise Ak Partili üyelerin çoğunluğunun (%63) büyükşehirlerde YİKOB'un kurulmasını demokrasi açısından uygun bulduğu, CHP'li üyelerin çoğunluğunun (%68) ise bunu uygun bulmadıkları görülmektedir. Yine diğer grupta yer alan üyelerin çoğunluğu (%67) ve MHP'li üyelerin de yarıya yakını (%45) YİKOB'un kurulması hakkında olumsuz yönde görüş bildirmişlerdir.

YİKOB'la ilgili olarak öncelikle belirtmek gerekir ki, görüşülen üyelerin neredeyse tamamı YİKOB'un etkin olmadığını ve il özel idarelerinden kalan boşluğu

doldurmak amacıyla kurulmuş olabileceğini belirtmişlerdir. Görüşme yapılan dönemde YİKOB'ların henüz tam anlamıyla etkin bir yapıya kavuşmamış olması, üyelerin çoğunun bu soruyu yanıtlarken zorlanmalarına ve çoğu zaman tereddütte kalmalarına neden olmuştur. Hatta üyelerden bazıları böyle bir kurumun varlığından haberdar olmadıklarını ve adını dahi ilk defa duyduklarını belirtmişlerdir. Bununla birlikte görüşülen üyelerin çoğunluğu, kurumun işleyişi açısından olmasa da yapı ve amaç itibarıyla konuya ilişkin birtakım değerlendirmelerde bulunmuşlardır.

İlk olarak büyükşehirlerde YİKOB'ların kurulmasının yerel demokrasiye uygun olduğunu belirten üyelerin değerlendirmelerine baktığımızda, genel olarak üyelerin YİKOB'u büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilemeyen yatırımları yapması ve yapılan yatırımları da izleyip denetlemesi açısından faydalı gördükleri söylenebilir. Bu noktada CHP'li üyeler, kurumun tarafsız ve doğru işletilmesi halinde yararlı olabileceğini belirtirken, MHP'li üyeler ise genel olarak bazen yerel yönetimler tarafından yapılamayan yatırımların devlet eliyle hızlı bir biçimde yerine getirilmesi bakımından bu tür kurumlara ihtiyaç olduğunu belirtmişlerdir. Ak Partili üyelerden bazıları ise bunu il özel idareleri zamanından kalan işlerin tamamlanması açısından, geçiş döneminde yapılandırılan bir kurum olarak değerlendirirken, bazıları da ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesinin farklı siyasi görüşlere sahip olması durumunda, büyükşehir belediyesi tarafından yapılmayan yatırımları gerçekleştirmek amacıyla kurulduğunu belirtmiştir. Örneğin YİKOB'un kuruluş amacı ve yerel demokrasiye uygunluğuna ilişkin üyelerden biri şöyle bir değerlendirmede bulunmuştur:

“Şimdi şöyle, bu başkanlığın kuruluş sebebi şu: Eğer siyaseten ilçe belediyesi büyükşehir belediyesi ile karşı karşıya geldi, yani büyükşehir belediyesi bir noktada siyaseten ilçe belediyesine kızdı diyelim, bunun neticesinde de yatırım yapmıyor. İlçe belediyesi nereden alacak bu yatırımı. İşte YİKOB onun için kuruldu. Eğer büyükşehir belediyesi yapmıyorsa bunu YİKOB yapacak ve parasını büyükşehir belediyesinden kesecek. Yani demokrasi açısından gayet uygun.”

Bir başka meclis üyesi de “*YİKOB faydalı ancak amacına hizmet ettiği sürece. Fakat şu an etkin bir mekanizma değil. Su ana kadar sahaya yansıyan bir etkinliği*

yok. İl özel idaresine bir alternatif olarak kuruldu. Geçiş dönemi için düşünülmüş olabilir” şeklinde değerlendirmiştir.

YİKOB’un yerel demokrasiye uygun olmadığını düşünen üyeler ise genel olarak; bunun bir vesayet mekanizması olduğu, iktidarın seçimlerde kaybettiği yerleri tahakküm altına alıp denetleme veya bu yerlerde kendi partisinden olan belediyelere YİKOB aracılığı ile destek verme amacını güttüğü ve etkin olması durumunda büyükşehir belediyeleri ile valilik arasında bir yetki karmaşasının yaşanabileceği, şeklinde değerlendirmelerde bulunmuşlardır. Örneğin üyelerden biri bu konuda *“YİKOB, vesayet sistemidir. Hükümetin bir baskı kurma aracıdır. Şu an etkin değil, sembolik olarak var. Belediye bütçesi üzerinde valinin böyle bir yetkisinin olması vesayet sistemidir”* şeklinde bir değerlendirmede bulunurken, bir başka üye de YİKOB’la ilgili düşüncelerini ve eleştirilerini şöyle aktarmıştır:

“YİKOB’un aktif hale getirilmeye çalışılmasındaki gerekçe bence gerek belediyelerin gerekse valiliklerin siyasi saikle hareket etmelerinin sonucudur. Eğer bir büyükşehir belediyesi siyasi saikle hareket edip oy alamadığı yerlere hizmet etmiyorsa bu sefer valilik oraya bu YİKOB vasıtasıyla hizmet götürmenin derdindedir. Ya da tam tersi büyükşehir hizmet götürdüğü bir yere YİKOB ben de götüreyim diye hareket edebilir. İktidar bunu bir siyaset argümanı olarak kullanıyor. Bunun kesinlikle yerel demokrasiye aykırı olduğunu düşünüyorum.”

YİKOB’un kurulması konusunda olumsuz yönde görüş bildiren üyeler daha ziyade muhalefetten olmakla birlikte az sayıda iktidara mensup üye de bu yönde görüş bildirmiştir. Ak Partili üyelerden biri konuyla ilgili eleştirilerini şu sözlerle dile getirmiştir; *“Bu kurum yerel yönetimleri güçlendirelim ama başlarını da boş bırakmayalım mantığıyla kuruldu. Yani bir regülasyon kurumu, bu yerel demokrasiye uygun değil. Sen İl Özel İdaresini kapattın yerel yönetimleri de güçlendirmek istiyorsun o zaman YİKOB’u neden kuruyorsun.”*

YİKOB’ların kurulması ile ilgili olumlu veya olumsuz yönde görüş bildirenler dışında bu konuda *“etkin değil, uygulamada görmediğim için bir yorum yapamayacağım”, “sadece adını duydum ne yaptı ne yapacak bilmiyorum”, “var mı öyle bir birim, ben hiç duymadım”, “il özel idarelerinin boşluğunu gidermek için kuruldu ama uygun mu, değil mi henüz fark edemedim”* şeklinde görüş bildirenler de olmuştur.

3.6.4.4. Belediyelere Görevleri ile Orantılı Gelir Kaynağı Sağlanması

6360 sayılı Kanun ile BŞB'lerin yetki ve görevlerinde artış yaşanırken, buna orantılı olarak yeterli mali kaynağın sağlandığını düşünüyor musunuz? sorusuna görüşülen meclis üyelerinin %45'i BŞB'ye yeterince kaynak sağlandığı fakat büyükşehir ilçe belediyelerine (BİB) sağlanmadığı yönünde yanıt verirken, %45'i de hem BŞB'ye hem de BİB'lere görevleri ile orantılı yeterli mali kaynağın sağlanmadığını yönünde yanıt vermişlerdir. Buna karşın görüşmeye katılan üyelerin çok az bir kısmı (%10) belediyelerin gelirlerinin yeterli olduğunu düşünmektedir (Tablo 29).

Tablo 29 BŞB ve İlçe Belediyeleri Arasında Görev-Gelir Dağılımı

| B Ş B | Siyasi Parti | Belediyeleri n Gelirleri Yeterlidir | | BŞB'ye sağlandı fakat BİB'lerin kaynakları yetersiz | | BŞB'ye de BİB'lere de yeterli kaynak sağlanmadı | | Toplam | |
|---------------|-----------------|---|-----------|--|-----------|---|-----------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 3 | 17 | 3 | 17 | 12 | 67 | 18 | 100 |
| | MHP | 1 | 17 | 3 | 50 | 2 | 33 | 6 | 100 |
| | CHP | 1 | 10 | 7 | 70 | 2 | 20 | 10 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 5 | 14 | 13 | 37 | 17 | 49 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 1 | 25 | 2 | 50 | 1 | 25 | 4 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 1 | 9 | 10 | 91 | 11 | 100 |
| | CHP | 1 | 20 | 1 | 20 | 3 | 60 | 5 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 3 | 14 | 4 | 19 | 14 | 67 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 0 | 0 | 4 | 80 | 1 | 10 | 5 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 5 | 100 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 9 | 69 | 4 | 31 | 13 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 0 | 0 | 19 | 79 | 5 | 21 | 24 | 100 |
| TOPLAM | | 8 | 10 | 36 | 45 | 36 | 45 | 80 | 100 |

Söz konusu yanıtların dağılımına BŞB'ler bazında bakıldığında ise, Ankara BŞB'de ve Mersin BŞB'de üyelerin nispeten daha büyük bir kısmı hem BŞB'ye hem de BİB'lere yeterli mali kaynağın sağlanmadığı yönünde yanıt verirken, Aydın BŞB meclis üyelerinin çoğunluğu (%79) BŞB'ye yeterli kaynağın sağlandığını ancak BİB'lere sağlanmadığı ifade etmişlerdir.

Görüşülen üyelere belediyelerin gelirlerinin yeterli olduğunu düşünenlere göre, belediyelerin gelir değil ancak gider problemi bulunmaktadır. Kaynakların doğru ve yerinde kullanılmaması, belediyelerde gelir yetersizliğin en temel nedeni olarak görülmektedir. Bu konuda üyelere bazı belediyelerin bütçe açığı verirken bazılarının bütçe fazlası verdiğini, dolayısıyla bütçe fazlası verenin yatırımlara rağmen bunu nasıl gerçekleştirdiğinin ve aynı şekilde diğerinin de yapılan yatırımlar ortadayken neden bütçe açığı verdiğinin sorgulanması gerektiğini belirtmiştir. Bir başka meclis üyesi belediye gelirlerinin yeterli olabilmesi için belediye başkanlarının vizyon sahibi olması gerektiğini belirterek, bu konudaki görüşlerini şöyle dile getirmiştir:

“Mali kaynaklar hiçbir zaman yeterli olmaz. Belediye başkanı yerel kaynakların yaratılmasında bir lider pozisyonunda olmalı. Belediye başkanının vizyonu, bütçesinden büyük olmalıdır. Vizyonu bütçeyle orantılıysa aynı burs alan öğrenci gibidir, parayı ver ben harcayım. Bu para kimseye yetmez, bunun sınırı yok. Parada yeterlilik aranmamalı. Var olan kaynakların etkin, etkili, yerinde ve doğru kullanımı esastır. Bu bilinçli olmadığı zaman savurganlık ortaya çıkar, kaynakta yeterlilikte bir ölçü olmaz.”

Meclis üyelerinden bir kısmı ise BŞB'ye görevleri ile orantılı gelir kaynağının sağlandığını, ihtiyaca yönelik olarak kullanıldığı takdirde BŞB'nin bir gelir sorunu olmadığını, fakat BİB'lerin hizmet alanlarının genişlemesine karşın neredeyse bütün gelirlerinin kesildiğini ve büyükşehir belediyesine bağımlı hale geldiklerini savunmuşlardır. Bu konuda en çok şikayet ise Aydın BŞB meclis üyelerinden gelmiştir. Aydın BŞB meclis üyeleri, 6360 sayılı Kanun sonrası İller Bankası'ndan kendilerine aktarılan paydan %40 oranında kesinti yapılarak bunun BŞB'ye aktarıldığını ancak BİB'lerden kesilen bu payların, BİB'lere aynı oranda hizmet ve yatırım olarak adil bir biçimde geri dönüşünün olmadığını ileri sürmüşlerdir. Bu hususta üyelere birinin değerlendirmesi şu şekildedir:

“Büyükşehir belediyelerinin kaynakları yeterli bence. Karun kadar zengin bence. Ancak bu durum ilçe belediyelerinin aleyhine, bütçemizin aşağı yukarı %40'ı büyükşehir belediyesine aktarılıyor. Ama şöyle bir handicap çıktı burada yaşayan vatandaş BŞB'nin görev alanına da girse her türlü sorunda ilçeye geliyor, ilçe belediyesini sorumlu tutuyor. İlaçlama büyükşehir belediyesinin görevi ama büyükşehir bunu yapmıyor.”

Benzer şekilde Aydın BŞB meclis üyelerinden biri de “*Bana göre büyükşehir belediyesinin eli çok güçlü, büyükşehre ilçe belediyelerinden çok ciddi para akışı var ama ilçe belediyelerine geri dönüşü yok diye düşünüyorum*” şeklinde görüşlerini bildirmiştir. Öte yandan bazı üyeler de ilçe belediyelerinin İller Bankası’ndan aldıkları paydan kesinti yapılmadan bu payın doğrudan ilçe belediyesinin hesabına aktarılmasını ve BŞB’nin ilçe belediyesine hizmet yaptığı takdirde, o hizmetin karşılığının ilçe belediyesinden tahsil edilerek BŞB’ye aktarılmasının daha doğru olacağını söylemişlerdir.

Görüşülen üyelerden 6360 sayılı Kanun sonrası dönemde hem BŞB’nin hem de BİB’lerin üstlendikleri sorumluluklar artarken, buna orantılı olarak belediyelerin gelirlerinin artırılmadığı ve GBVG’den aktarılan pay oranlarının dağılımında adaletten uzak bir durumun söz konusu olduğu yönünde görüş bildirenler de bulunmaktadır. Bu bağlamda üyeler genel olarak; görev ve hizmet alanlarının çok genişlediği, özellikle altyapı yatırımlarının çok masraflı olduğu, İl Özel İdarelerinin görevlerinin BŞB’ye yüklenmesine karşın bunların taşınmaz, araç ve gereçlerinin tamamen BŞB’ye bırakılmadığı şeklinde çeşitli değerlendirmelerde bulunmuşlardır. Bununla birlikte daha çok Mersin BŞB meclis üyeleri ve kısmen de Aydın BŞB meclis üyeleri tarafından dile getirilen bir konu da işletmelerin faaliyetlerini, bu illerde gerçekleştirmelerine karşın, vergilerini faaliyet merkezinin bulunduğu İstanbul’da ödemeleridir. Bu durum ise GBVG’den BŞB’lere pay aktarılırken; BŞB sınırları içerisinde toplanan vergi gelirlerinden büyükşehirlere pay verilmesi esasına dayandığı için, bundan verginin tahsil edildiği İstanbul kazançlı çıkarken, üretim ve ticaret hacmi ile genel bütçeye katkı sağlayan il açısından oldukça düşük bir katkı sağlamaktadır. Mersin BŞB meclis üyelerinden biri konuya ilişkin görüş ve eleştirilerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Hayır, yeterli kaynak sağlanmadı. Gelirler yetersiz ve gelir de üretmiyoruz. Mersin açısından adaletsizlik var. Mersin üretimde yüzde altıncı sırada ama merkezden aktarılan payda yüzde yirmilerde. Sanayi burada hareket burada, ama işletmelerin merkezleri İstanbul’da olduğundan bunun vergileri de tamamen oraya gidiyor. Gelirlerimiz yetmiyor. Borçlanmaya gidiyoruz. Yüzölçümümüz çok büyük ve hizmet alanımız çok genişledi.”

Benzer şekilde bir başka meclis üyesi de Mersin’in genel bütçeye katkısının yüksek olmasına karşın, merkezi yönetimden aldığı payın oldukça düşük

olduğunu ve bu nedenle de “*merkezi yönetimin sadece nüfusla orantılı değil, aynı zamanda ilin ticaret hacmi ve genel bütçeye katkısı oranında büyükşehirlere kaynak aktarımı yapması*” gerektiğini savunmuştur.

Bu konuda son olarak, üyelerden bazıları da büyükşehirlerde köylerden mahalleye dönüşen yerlerin geçiş döneminde vergi ve harçlardan muaf tutulmalarına karşın buralara her türlü hizmeti götürmek zorunda olduklarını ancak belediyelere bu konuda merkezi yönetim tarafından gerekli mali desteğin yeterince sağlanmadığı söylemişlerdir. Bu konuda meclis üyeleri, merkezi yönetimin bu hizmetlerin giderlerini sübvansedecek bir sistem kurması gerektiğini aksi takdirde özellikle BİB’lerin borç batağına gireceğini öne sürmüşlerdir.

3.6.4.5. BŞB-BİB Arasında Görev ve Yetki Paylaşımı

6360 sayılı Kanun’un BŞB sistemine etkisi açısından BŞB meclis üyelerine yöneltilen bir başka soru, BŞB ile ilçe belediyeleri arasında yetkinin ağırlıklı olarak BŞB’de olmasını nasıl değerlendiriyorsunuz? şeklinde sorulmuştur.

Tablo 30 BŞB-İlçe Belediyeleri Arasında Yetkinin Ağırlıklı Olarak BŞB’de Olması

| B Ş B | Siyasi Parti | Doğru Buluyorum | | Doğru Bulmuyorum | | Toplam | |
|---------------|-----------------|--------------------|-------------|---------------------|-------------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 5 | 28 | 13 | 72 | 18 | 100 |
| | MHP | 1 | 17 | 5 | 83 | 6 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 10 | 100 | 10 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 6 | 17 | 29 | 83 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 1 | 25 | 3 | 75 | 4 | 100 |
| | MHP | 1 | 9 | 10 | 91 | 11 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 5 | 100 | 5 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 2 | 10 | 19 | 90 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 1 | 20 | 4 | 80 | 5 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 5 | 100 | 5 | 100 |
| | CHP | 1 | 8 | 12 | 92 | 13 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 2 | 8 | 22 | 92 | 24 | 100 |
| TOPLAM | | 10 | 12,5 | 70 | 87,5 | 80 | 100 |

Tablo 29'da görüldüğü üzere görüşülen üyelerin büyük çoğunluğu (%87,5) yetkinin ağırlıklı olarak BŞB'de olmasını doğru bulmadığını ifade etmiştir. Bu durum iktidara mensup üyeler için de geçerlidir. İktidara mensup üyelerin yalnızca %26'sı ve muhalefetteki üyelerin ise %6'sı BŞB'nin daha yetkili olmasını doğru bulduğunu söylemiştir. Öte yandan yanıtlara BŞB'ler bazında bakıldığında, üç büyükşehirde de meclis üyelerin çoğunluğunun BŞB'lerin il bütününde çok geniş yetkilerde donatılmış olmasına sıcak bakmadıkları görülmektedir.

Görüşülen üyelerden yetkinin ağırlıklı olarak BŞB'de olması hususuna olumlu yaklaşanlar, genel olarak; yetkilerin büyük bir kısmının BŞB'de olmasının yeknesaklığı ve bütünlüğü sağladığı ve ilçe belediyelerinin birçoğunda yeterli uzman personelin bulunmamasından kaynaklı sıkıntıların yaşandığı ve bu sıkıntıların giderilebilmesi için görev ve yetki açısından BŞB'nin daha yetkili olmasının gerektiği şeklinde değerlendirmelerde bulunmuşlardır. Bununla birlikte görüşme yapılan üyelerden birinin konuya yaklaşımı oldukça farklıdır: *“Bence ilçe belediyelerinin yetkilerinin biraz daha azaltılması gerekir. Netice itibariyle şehrin geleceği noktasında alınacak kararlarda büyükşehir belediyesinin daha yetkili olması gerekir. Hatta ilçe belediyelerine atamada yapılabilir daha etkili olur bence.”*

BŞB ve BİB'ler arasında görev ve yetki bölüşümünde, BŞB'lerin daha fazla yetki ve sorumluluk sahibi olması gerektiğini savunan yukarıdaki görüşlere karşın, BİB'lerin daha yetkili hale gelmesi gerektiğini ileri sürenler de bulunmaktadır. Bu yönde görüş bildiren üyeler, 6360 sayılı Kanun sonrası ilçe belediyelerinin yetkileri aleyhine bir kısıtlama olduğunu ve BİB'lerin özerkliğini neredeyse tamamen ortadan kaldırdığını belirtmişlerdir. Bu noktada üyelerin neredeyse tamamı, il bütününe hitap eden büyük çaplı hizmet ve yatırımların BŞB tarafından yerine getirilmesini, onun dışında daha yerel nitelikli olan ve BİB'lerin rahatça yerine getirebileceği hizmetlerin de BİB'lere bırakılması gerektiğini vurgulamışlardır. Örneğin meclis üyelerinden biri konuda şöyle bir değerlendirmede bulunmuştur:

“Şimdi burada aslında bazı konuların gözden geçirilmesi lazım. Yerelde de çok fazla merkezleşmiş bir yapı ortaya çıkıyor. Defin hizmetlerinin alınıp da

büyükşehir belediyesine bağlanmasının anlamı ne bilmiyorum mesela ne fayda sağlıyor. Park bahçeler, mezarlık, hatta su kanalizasyon gibi hizmetler gereğinden fazla merkezileşmiş durumda. Bunlar yerelde görülen hizmetlerdir. Bu hizmetlerin verimliliği ve etkinliği açısından, yerinde müdahale açısından ilçe belediyelerinde kalması daha doğrudur.”

Benzer şekilde üyelerden bir kısmı da bazı hizmetlerin BİB'ler tarafından yerine getirilmesi gerektiğini, aksi halde özellikle merkeze uzak mesafede olan ilçe belediyeleri açısından sorunun niteliğine ve ivediliğine de bağlı olarak büyükşehirden çözüme kavuşturulması yoluna gidilmesinin işleri zorlaştırabileceğini öne sürmüşlerdir.

Yine görüşülen üyelerden çoğu 6360 sayılı Kanun sonrası BİB'lerin yetki ve kaynak açısından güçsüz ve BŞB'ye bağımlı hale geldiğini belirterek, *“böyle devam ederse ilçe belediyelerini şube müdürlüklerine dönüştürsünler daha iyi çünkü ne bütçemiz ne de yetkimiz kaldı”* diyerek bu duruma tepki göstermişlerdir.

BŞB ve ilçe belediyeleri arasında yetki bölüşümü konusunda belediye meclis üyelerinin en çok eleştirdikleri bir başka husus da iki kademe arasında yetkilerin paylaşımı konusunda bir karmaşanın olmasıdır. Bu yönde görüş bildiren meclis üyelerine göre, kanunda bu konuda belirsizliğin olması, zaman zaman BŞB ile BİB'lerin karşı karşıya gelmesine neden olduğu gibi, vatandaşın da hangi hizmetin kim tarafından yürütüleceğini bilmemesi nedeniyle mağdur olmasına yol açmaktadır. Örneğin üyelerden biri mevcut durumda yetki paylaşımı konusunda yaşanan sıkıntıları ve bu konudaki görüşlerini şöyle açıklamıştır:

“Ben aslında bir ilçede belli cadde sokak ayrımı olayını yanlış buluyorum. Bir ilçede coğrafi ayırım çok saçma, 4 metrelik yolda parkeyi ben döşeyeceğim gelecek kazısını ASKİ yapacak, o yol üstündeki dükkanların vergisini büyükşehir toplayacak; 5 bin m² üstündeki parklar büyükşehir belediyesinin altındaki ilçe belediyesinin olacak. Hani burada davul birinde tokmak başka birinde. Bunu metrelerle metrekarelerle bölmek çok yanlış. Bizim zaten koordinasyon sıkıntımız vardı geçmişten, onlar yetmiyormuş gibi şimdi üstüne bir koordinasyon eksikliği daha koyduk. Bütün yollar BŞB'nin ise BŞB'nin, ilçeninse ilçenin. Bence burada yetki ilçe belediyelerine bütün olarak verilmeli. BŞB de ilçenin okulu kapalı spor salonu altyapısı gibi temel büyük yatırım gerektiren hizmetleri yapsın, çünkü bunlar hem mühendislik hizmeti gerektirir hem mimari açıdan önemlidir. Burada görev, yetki ve sorumluluklar net bir biçimde gereğine göre ve bütünlük sağlayacak şekilde ayrılmalıdır.”

3.6.4.6. 6360 Sayılı Kanun: Yerelleşme mi Yerel de Merkezileşme mi?

Görüşme kapsamında BŞB meclis üyelerine 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir sisteminde yapılan değişiklikler ile yerelleşmenin mi yoksa yerelde merkezileşmenin mi daha fazla arttığı sorusu da yöneltilmiştir. Tablo 31. incelendiğinde de görüleceği üzere Üç BŞB'de de meclis üyelerinin büyük çoğunluğu, yerelde merkezileşmenin arttığı yönünde görüş bildirmişlerdir. Buna karşın çok az sayıda meclis üyesi yerelleşmenin daha fazla arttığı yönünde değerlendirmede bulunmuştur.

Tablo 31 Yerelleşme-Yerelde Merkezileşme Bağlamında 6360 sayılı Kanun

| B Ş B | Siyasi Parti | Yerelleşme Arttı | | Yerelde Merkezileşme Arttı | | Toplam | |
|---------------|-----------------|---------------------|------------|----------------------------------|-------------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 1 | 6 | 17 | 94 | 18 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 6 | 100 | 6 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 10 | 100 | 10 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 1 | 3 | 34 | 97 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 0 | 0 | 4 | 100 | 4 | 100 |
| | MHP | 4 | 36 | 7 | 64 | 11 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 5 | 100 | 5 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 4 | 19 | 17 | 81 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 1 | 20 | 4 | 80 | 5 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 5 | 100 | 5 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 13 | 100 | 13 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 1 | 100 |
| | Toplam | 1 | 4 | 23 | 96 | 24 | 100 |
| TOPLAM | | 6 | 7,5 | 74 | 92,5 | 80 | 100 |

Üyelerin bu konudaki algılarını daha iyi kavrayabilmek için aynı zamanda bu soruyu yanıtlarken kısaca nedenlerini de belirtmeleri istenmiştir. Bu kapsamda yerelleşmenin daha fazla arttığını savunan ve daha ziyade Mersin BŞB'de iktidar konumunda olan MHP'li meclis üyeleri tarafından verilen yanıtlara bakıldığında, üyelerin bu soruyu yanıtlarken yalnızca köylerin ve beldelerin eskiye oranla daha fazla hizmet alması bağlamında değerlendirdikleri görülmüştür. Örneğin üyelerden biri bu konuda “*Yerelleşme artmıştır. Yerel yönetimler daha güçlü hale gelmiştir. “Köyler ve kasabalar yeterince hizmet alamıyordu, hizmet açısından çok etkili oldu”* şeklinde görüş bildirirken, bir başka üye de “*Yerelleşme arttı,*

eskiden özel idaredeki memurlardan bir şey istenmiyordu şimdi biz bütün köyleri asfaltladık, her yere hizmet gitti” şeklinde değerlendirme yapmıştır.

Diğer taraftan yerelde merkezleşmenin arttığı yönünde görüş bildiren üyeler konuyu daha geniş bir çerçevede ele alarak değerlendirmişlerdir. Bu bağlamda üyeler, “ilçe belediyelerinin yetki ve kaynak açısından güçsüz hale gelmesine karşın, büyükşehir belediyelerinin ilin tek hakimi konumuna geldiği”, “köylerin, belde belediyelerinin ve il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ile büyükşehir belediyesinin yetki alanının kırsalı da içerecek şekilde genişletildiği”, “büyükşehir belediye başkanlarına aşırı yetkiler verilerek, ilçe belediyelerinin BŞB içerisinde güçsüz ve etkisiz hale getirildiği”, “tabandan kopuk bir yönetim yapısının oluşturulduğu ve yerel demokrasiden vazgeçildiği” şeklinde çeşitli değerlendirmelerde bulunmuşlardır. Öte yandan Ak Partili meclis üyelerinden üçü, yerelde merkezleşmenin arttığını belirtmekle birlikte bunu desteklediklerini ve birçok açıdan yetkinin BŞB’de toplanmasının çok daha makul olduğunu düşündüklerini dile getirmişlerdir.

3.6.4.7. Tüzel Kişiliklerin Kaldırılmasında Halka Danışılması

6360 sayılı Kanun ile belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılırken, halka danışılmamasının/referanduma gidilmemesinin yerel özerkliğe ve yerel demokrasiye uygun olup/olmadığı konusunda görüşlerine başvuru alan meclis üyelerin çoğunluğu (%67,5) bu soruya halka danışılmalıydı yönünde yanıt verirken %32,5’i de halka danışılabilirdi ancak bunun anlamlı olduğunu düşünmüyorum şeklinde yanıt vermiştir (Tablo 32).

Tablo 32 Yerel Yönetim Birimlerinin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılmasında Halka Danışılması

| B Ş B | Siyasi Parti | Halka Danışılmalıyd ı | | Halka Danışılabilirdi ancak anlamlı değil | | Toplam | |
|---------------|-----------------|-----------------------------|-------------|--|-------------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 8 | 44 | 10 | 56 | 18 | 100 |
| | MHP | 5 | 83 | 1 | 17 | 6 | 100 |
| | CHP | 10 | 100 | 0 | 0 | 10 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 24 | 69 | 11 | 31 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 2 | 50 | 2 | 50 | 4 | 100 |
| | MHP | 6 | 55 | 5 | 45 | 11 | 100 |
| | CHP | 4 | 80 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 13 | 62 | 8 | 38 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 1 | 20 | 4 | 80 | 5 | 100 |
| | MHP | 4 | 80 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | CHP | 11 | 85 | 2 | 15 | 13 | 100 |
| | Diğer | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 17 | 71 | 7 | 29 | 24 | 100 |
| TOPLAM | | 54 | 67,5 | 26 | 32,5 | 80 | 100 |

Verilen yanıtlara BŞB'ler bazında bakıldığında, üç büyükşehirde de sonuçların birbirine yakın çıktığı ve halka danışılması gerektiği yönünde görüş bildirenlerin oranının fazla olduğu görülmektedir. Buna karşın yanıtlara üyelerin mensup oldukları siyasi partiler temelinde bakıldığında, yanıtların oranlarında belirgin bir farklılığın olduğu göze çarpmaktadır. Görüşme yapılan Ak Partili meclis üyelerinin çoğunluğu (%67) halka danışılabilir ancak bunun anlamlı bir sonuç üretemeyeceğini düşünürken, MHP'li üyelerin %68'i, CHP'li üyelerin %89'u ve diğer grupta yer alan üyelerin ise tamamı, tüzel kişiliklerin kaldırılmasına ilişkin kararda kesinlikle halkın görüşüne başvurulması gerektiğini düşündüklerini bildirmişlerdir.

Köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına yönelik kararda halkın görüşlerine başvurulması gerektiğini belirten üyeler; yerel yönetimlerin asıl amacının katılımcılık olduğu ve katılımcılık olmadan demokrasinin olmayacağı, kararın apar topar alınarak kervan yolda düzeler düşüncesiyle hareket edildiği ve halkı etkileyen her kararın halka danışılarak alınması gerektiği şeklinde ortak ifadeler kullanmışlardır. Öte yandan Aydın BŞB meclis üyelerinin büyük bir kısmı Aydın'ın il belediyesi olarak kalmasının daha doğru olduğunu ve şayet

bilgilendirme dahilinde bir referandum yapılmış olsaydı, referandum sonucunda halkın bu kararı kesinlikle reddedeceğini öne sürmüşlerdir. Bazı meclis üyeleri ise Türkiye'nin siyasal kültüründe ne yönetimin halkın kararlara müdahil olması, ne de halkın yönetim tarafından alınan kararlara tepki göstermesi yönünde bir anlayış gelişmediği için iktidara kim gelirse gelsin "ben yaptım oldu" mantığıyla sürecin işleyeceğini ve bu sürecin tersine evrilmesininse ancak toplumda demokrasi kültürünün gelişmesi ve yerleşmesi ile mümkün olabileceğini belirtmişlerdir.

Diğer taraftan görüşülen meclis üyelerinden bir kısmı sınır değişiklikleri ve tüzel kişiliklerin kaldırılması ile ilgili kararlarda halka danışılmasının anlamlı olmadığını düşündüklerini belirtmişlerdir. Bu yönde görüş bildiren üyeler genel olarak; halkın bu tür konulara çok fazla hakim olmadığı, insanların toplumsal menfaatlerden öte bireysel menfaatlerine göre tercihte bulunabileceği ya da siyasi davranabileceği ve halkın demokratik kültür seviyesinin düşük olduğu şeklinde çeşitli gerekçeler sunarak, bazı kararların merkezi yönetim tarafından alınmasının daha makul olduğunu öne sürmüşlerdir. Bu konuda bir meclis üyesi, "*Halka sorulabilirdi ama böyle olması daha iyi, referandum yapılsaydı vatandaş tuttuğu partiye göre oy kullanacaktı, dolayısıyla vatandaş burada objektif karar vermeyecekti. Halkın adına yönetimin daha iyi karar verdiği zamanlar da oluyor*" şeklinde yanıt verirken bir başka meclis üyesi düşüncelerini şu şekilde dile getirmiştir:

"Halka sorulmalı mıydı, bunun çok anlamlı olacağını düşünmüyorum. Diyelim ki iki ilçeyi birleştireceksiniz hangi ilçenin nüfusu fazla ise referandumda onun istediği sonuç çıkardı. Ben zannetmiyorum ki insanlar makul karar versin, herkes kendi ilçesinin birinci olmasını ister. Yani denk bir belde ilçe bulamazsınız. Köylere sorulsaydı ama şu şekilde mahalle olarak değil de köy olarak bağlansın mı, diye sorulsaydı hepsi evet derdi aralarında belki birkaç tane istemeyen çıkardı. Çünkü çok büyük yatırımların yapılacağını düşünürlerdiler ama emlak vergisi de ödeyeceksiniz dendiğinde hiçbiri evet demezdi. Çoğulcu demokrasi diyoruz da biz de demokrasi kültürü yok insanlarımızda."

Meclis üyelerinden çok az bir kısmı ise ideal anlamda bunun yerel demokrasiye aykırı olduğunu fakat hem halkın konulara yeterince hakim olmaması hem de yapılanın neticesinde vatandaşın bir mağduriyetinin oluşmaması nedeniyle bir problem olmadığını dile getirmişlerdir.

3.6.4.8. 6360 sayılı Kanun'un Yasalaşma Süreci ve Katılım Mekanizmalarının İşlerliği

6360 sayılı Kanun'un yasalaşma sürecinde yasanın içeriği ile ilgili sivil, özel ve kamusal aktörlerin ne derecede bilgi sahibi oldukları ve karara ne derecede etki ettikleri hususunda görüşme yapılan meclis üyelerinin algılarını anlayabilmek için üyelere Kanun'un yasalaşma sürecinde demokratik katılım mekanizmalarının aktif olarak işletildiğini düşünüyor musunuz? sorusu yöneltilmiştir. Tablo 33'ten de görüldüğü gibi araştırmada görüşülen meclis üyelerinin büyük çoğunluğu (%85) demokratik katılımın işletilmediği yönünde görüş bildirirken, %10'u katılım mekanizmalarının işletildiğini ve %5'i ise bu konuda bir bilgi sahibi olmadıklarını belirtmişlerdir. Üyelerin verdikleri yanıtlara partiler bazında bakıldığında ise Kanun'un yasalaşma sürecinde demokratik katılım mekanizmalarının aktif olarak işletildiğini öne sürenlerin yalnızca Ak Partili meclis üyeleri olduğu görülmektedir. Yine aynı şekilde bu soruya "bilgim yok" şeklinde yanıt veren üyelerin de Ak Partili meclis üyeleri olduğu dikkat çekmektedir.

Tablo 33 6360 sayılı Kanunun Yasalaşma Sürecinde Demokratik Katılım Mekanizmalarının Aktif Olarak İşletilmesi

| B Ş B | Siyasi Parti | İşletildi | | İşletilmedi | | Bilgim yok | | Toplam | |
|---------------|-----------------|-----------|-----------|-------------|-----------|------------|----------|-----------|------------|
| | | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % | Sayı | % |
| ANKARA | AK Parti | 7 | 39 | 8 | 44 | 3 | 17 | 18 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 6 | 100 | 0 | 0 | 6 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 10 | 100 | 0 | 0 | 10 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 7 | 20 | 25 | 71 | 3 | 9 | 35 | 100 |
| MERSİN | AK Parti | 1 | 25 | 3 | 75 | 0 | 0 | 4 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 11 | 100 | 0 | 0 | 11 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 5 | 100 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 1 | 5 | 20 | 95 | 0 | 0 | 21 | 100 |
| AYDIN | AK Parti | 0 | 0 | 4 | 80 | 1 | 20 | 5 | 100 |
| | MHP | 0 | 0 | 5 | 100 | 0 | 0 | 5 | 100 |
| | CHP | 0 | 0 | 13 | 100 | 0 | 0 | 13 | 100 |
| | Diğer | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 1 | 100 |
| | Toplam | 0 | 0 | 23 | 96 | 1 | 4 | 24 | 100 |
| TOPLAM | | 8 | 10 | 68 | 85 | 4 | 5 | 80 | 100 |

Görüşülen üyelere bu soruya katılım mekanizmalarının aktif olarak işletildiği yönünde yanıt verenlerin yaptıkları değerlendirmelerde; Kanun yasalaşmadan önce konunun taraflarından bilgi alındığı, çalıştaylar gerçekleştirildiği ve bu görüşler sonunda kararların alındığı yönünde ifadeler yer almıştır. Üyelerden biri bu konuda yasanın yapım sürecinde çeşitli kesimlerin görüşlerinin alındığını fakat muhalefetin “siz ne yaparsanız yapın biz istemeyeceğiz” demesi karşısında iktidarın da “biz ne olsa yapacağız” şeklinde yanıt verdiği bir ortamın oluştuğunu ve bu durumun yasalaştırma sürecinin zayıf yönünü oluşturduğunu belirtmiştir. Bir başka meclis üyesi de tasarının oluşturulması aşamasında hem belediye başkanları hem de bürokratlar, STK’lar ve akademisyenlerle çalışmaların gerçekleştirildiğini, buna karşılık kamuoyunda Yasa ile ilgili “oy kaygısı amacı ile yapıldı” şeklinde düşüncelerin yer aldığını belirtmiştir.

Diğer taraftan üyelere bu soruya katılım mekanizmalarının işletilmediği yönünde yanıt verenler ise genel olarak; Kanunun bazı belediye başkanlarının ve bakanların görüşleri doğrultusunda hazırlandığı, hiçbir yasada işletilmediği gibi bunda da işletilmediği, sadece siyasi görüşlere yer verildiği, yalnızca iktidar partisinin görüşlerini yansıttığı ve sadece şekil itibarıyla bazı prosedürlerin tamamlandığı şeklinde çeşitli değerlendirmelerde bulunmuşlardır.

3.6.4.9. 6360 sayılı Kanun’da Değişikliğe Gidilmesi Gereken Konular

BŞB meclis üyelerinden 6360 sayılı Kanun’un yerel demokrasi açısından ne gibi etkileri olduğu ve bu kapsamda değişikliğe gidilmesi gereken konular varsa bunların neler olduğunu da açıklamaları istenmiştir. Üyelerin %5’i yerel demokrasi bağlamında Kanun’un herhangi bir olumsuz etkisinin olmadığı ve hatta mevcut sistemin geçmişe kıyasla çok daha iyi olduğu yönünde görüş bildirirken, üyelerin %95’i ise konuyla ilgili birden fazla görüş ve öneri sunmuştur. Tablo 34, 6360 sayılı Kanun’da ne yönde değişiklikler yapılması gerektiği konusunda üyeler tarafından en sık vurgulanan hususları özetlemektedir.

Tablo 34 BŞB Meclis Üyelerinin 6360 sayılı Kanun'da Değişikliğe Gidilmesini İstedikleri Hususlar

| | Frekans |
|--|----------------|
| İlçe belediyelerinin yetki ve kaynak açısından güçlendirilmesi | 64 |
| BŞB-BİB'ler arasındaki yetki karmaşasının giderilmesi | 36 |
| Köylerin tüzel kişiliğinin geri verilmesi | 26 |
| Belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin geri verilmesi | 10 |
| BŞB'nin mali açıdan güçlendirilmesi | 8 |
| Kanun'un bir bütün olarak yeniden ele alınması | 7 |
| İllere göre farklı düzenlemelerin yapılması | 7 |
| İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin geri verilmesi | 4 |
| Eski sisteme dönüş yapılması | 2 |

Tablo 34'e göz atıldığında BŞB meclis üyeleri tarafından en sık vurgulanan konuların başında "ilçe belediyelerinin yetki ve kaynak açısından güçlendirilmesi" hususu gelmektedir. Bu yönde görüş bildiren üyeler, 6360 sayılı Kanun ile yerinden yönetim olgusundan uzaklaştığını ve ilçe belediyelerinin BŞB'ye bağımlı hale getirildiğini belirtmişler. Bu bağlamda üyeler genel olarak ilçe belediyelerinin sınırları içerisindeki birçok hizmeti yürütme yetkisinin ilçe belediyelerine devredilmesini, imar konusunda BŞB'nin denetiminin olmasını fakat bunun tarafsız ve ilçe belediyelerinin özerkliğini sınırlandırmayacak şekilde düzenlenmesini ve ilçe belediyelerinin gelirlerini artırıcı düzenlemelerin yapılması gerektiğini ifade etmişlerdir.

Görüşülen üyeler tarafından en sık vurgulanan bir başka husus, BŞB ile BİB'ler arasında yetki karmaşasının olmasıdır. Bu konuda üyeler Kanun'da bazı görevlerde kesişmelerin olduğunu, yetki bölüşümünün sistematik bir biçimde ele alınmadığı ve bazı hizmetlerin ise BŞB'mi yoksa ilçe belediyeleri tarafından mı yerine getirileceği konusunda Kanunda boşluklar olduğunu öne sürerek, her iki kademenin de yetki ve sorumluluk alanlarının net bir biçimde tanımlanması gerektiğini belirtmişlerdir.

Köylerin tüzel kişiliğinin geri verilmesi, üyeler tarafından sıkça vurgulanan konulardan bir diğeridir. Köylerin mahalleye dönüştürülmesinin hem tarım ve hayvancılığın zarar görmesi, hem de halkın yönetime uzaklaşması ve demokrasiyi geriye götürmesi açısından ciddi anlamda sorun barındırdığı söylenerek, köylerin tekrar eski statülerine döndürülmesi önerilmiştir. Üyelerden

bir kısmı ise köylerin yanı sıra belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin geri verilmesini isterken bir kısmı da il özel idarelerinin de tüzel kişiliklerinin yeniden verilmesini istemektedir. Belde belediyeleri açısından değerlendirme yapan üyeler, özellikle de belli büyüklükte bir nüfusa sahip olan beldelerin kapatılmasının hem katılım hem de temsil açısından yerel demokrasiyi zayıflatıcı bir etki yarattığını ifade ederken, il özel idareleri açısından değerlendirme yapan üyeler ise BŞB'nin her yere hizmeti ulaştırmasının mümkün olmadığını ve özellikle mücavir alanların çok geniş olduğunu belirtmişlerdir.

Üyelerden bazıları ise BŞB'nin 6360 sayılı Kanun'dan sonra yetki ve görevlerinde artış olmasına karşın buna orantılı olarak BŞB'ye yeterli mali kaynağın sağlanmadığını belirterek, merkezi yönetimden aktarılan payların artırılmasını istemişlerdir. Öte yandan üyelerden ikisi, merkezi bütçeden aktarılan payların yanı sıra belediyelere ek gelir sağlayacak imkanların yaratılması ve özellikle MTV'den BŞB'ye pay verilmesi gerektiğini savunmuşlardır.

Bu konuda son olarak görüşülen üyelerden yedisi 6360 sayılı Kanun üzerinde yeniden çalışılması ve 5216 sayılı Kanun ile birlikte ele alınarak ortak akılla birlikte yeni bir düzenlemenin yapılmasını önerirken, üyelerden ikisi ise bu modelden tamamen vazgeçilerek eski sisteme dönüş yapılması gerektiğini belirtmişlerdir.

3.6.5. Demokratikleşme Açısından BŞB Sisteminin Sorunları

BŞB meclis üyelerine genel olarak BŞB sisteminde yerel demokrasi açısından geçmişten günümüze süregelen en önemli üç temel sorunun neler olduğu da sorulmuştur. Görüşülen üyeler tarafından belirtilen sorunlar sıklık sırasına göre; katılım sorunu, seçim sisteminden kaynaklanan sorunlar, gelir yetersizliği sorunu, idari vesayet sorunu, belediyelerde siyasallaşma sorunu, güçlü başkan-zayıf meclis sisteminden kaynaklanan sorunlar, yetki karmaşasını sorunu ve belediyelerin denetimi sorunu şeklinde yer almıştır (Tablo 35).

Tablo 35 Demokratikleşme Açısından BŞB Sisteminin Temel Sorunları

| | Frekans |
|--|----------------|
| Katılım sorunu | 45 |
| Seçim sisteminden kaynaklanan sorunlar | 36 |
| Gelir yetersizliği sorunu | 32 |
| İdari vesayet sorunu | 32 |
| Belediyelerde siyasallaşma sorunu | 15 |
| Güçlü başkan-zayıf meclis sisteminden kaynaklanan sorunlar | 9 |
| Yetki karmaşası sorunu | 8 |
| Belediyelerin denetimi sorunu | 7 |

Görüşülen meclis üyelerinin, BŞB sisteminin daha demokratik bir yapıya kavuşması için öncelikli olarak ele alınması gereken sorunlara dair sıralamaları ve üyelerin mensup oldukları siyasi partiler arasındaki ilişkiye bakıldığında ise farklı sonuçlarla karşılaşılmaktadır. Ak Partili meclis üyeleri açısından katılım sorunu birinci sırada, gelir yetersizliği sorunu ikinci sırada ve seçim sisteminden kaynaklı sorunlar üçüncü sırada yer almıştır. MHP'li meclis üyelerinde ise ilk sırada seçim sisteminden kaynaklı sorunlar yer alırken, katılım sorunu ikinci sırada ve gelir yetersizliği de üçüncü sırada yer almıştır. Ak partili ve MHP'li üyelerin yaptıkları değerlendirmelerde sorunların sıralamasında farklılık olmakla birlikte ilk üç sırada aynı sorunlar ön plana çıkmaktadır. Buna karşın CHP'li meclis üyeleri sorun olarak, idari vesayeti ilk sıraya yerleştirirken, katılım sorununu ikinci ve seçim sisteminden kaynaklı sorunları ise üçüncü sıraya yerleştirmiştir. Diğer grupta yer alan üyelerin yapmış oldukları sıralamada da yine farklı olarak belediyelerin denetimi birinci sorun, seçim sisteminden kaynaklı sorunlar ikinci sorun ve idari vesayet ise üçüncü sorun olarak yer almıştır.

Görüldüğü gibi BŞB sistemindeki temel sorunlar arasında yerel katılımın sağlanamaması ilk sırada gelmektedir. Bu noktada görüşülen üyeler bir yandan halkın yönetime aktif olarak katılmaması ve bu yönde de bir ilgisinin bulunmaması konusunda eleştiride bulunurken, belediyelerin de halkı karar süreçlerine dahil etmek istememesine de tepki göstermektedir. Önemli sorunlardan bir diğeri yerel seçimlerle ilgili yasal mevzuattan kaynaklanırken, belediyelerin gelirlerinin yetersiz oluşu ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayeti de temel sorunlar arasında ön plana çıkarılmaktadır. Yine bu sorunlara ek olarak, siyasetle

belediyeciliğin çok iç içe olması ve belediye başkanlarının çoğu zaman siyasi kanaatlerle hareket etmeleri, BŞB başkanının meclis karşısında oldukça güçlü yetkilerle donatılmış olması, yönetimler arası yetki karmaşasının olması ve belediyelerin hem iç hem de dış denetiminde çeşitli sıkıntıların bulunması görüşülen üyeler tarafından, yıllardır devam eden ve çözümü beklenen diğer sorunlar olarak öne sürülmüştür.

3.6.6. Yerel Demokrasi Kavramı

Görüşmeler esnasında görüşmeye katılan BŞB meclis üyelerinden çalışmanın esas konusu olan yerel demokrasi kavramından ne anladıkları ve bu kavramı nasıl tanımladıklarını da kısaca ifade etmeleri istenmiştir. Bu soruyu sorarken amacımız, kavrama genel olarak hangi değerlerin yüklendiğini tespit etmektir. BŞB meclis üyelerinden çoğu bu soruyu yanıtlarken tereddütte kalmış, hatta bazıları kendilerine yöneltilen sorular arasında cevaplandırılması en zor olan sorunun bu soru olduğunu ifade etmişlerdir. Verilen yanıtlar genellikle birbirinden farklı olmakla birlikte, bazı ortak/benzer ifadeler de rastlanılmaktadır. BŞB meclis üyelerinin yanıtları arasından benzerlik taşıyanları şunlardır:

“Yerel demokrasi, yerel halka eşit davranılması hiç kimseyi ayırt etmemesi ve eşit hizmet almasıdır.”

“Yerel demokrasi, halkın yerel yöneticilerini kendisinin seçmesi ve beldeyi birlikte yönetim anlayışı ile yönetmesidir.”

“Yerel demokrasi, direk halkın kendi temsilcilerini kendi seçmesidir.”

“Yerel demokrasi halkın yönetime katkı ve katılımının sağlanmasıdır.”

“Yerel demokrasi, kentin dinamiklerinin bir araya gelip vatandaşın problemlerinin çözümü için ortak paydada bulunduğu yerdir.”

“Yerel demokrasi, ekonomik ve idari anlamda özerkliği olan halkın tüm katmanlarını dahil eden yerinden yönetimin uygulanabileceği halkın temsilcilerinin yer aldığı yönetimdir.”

“Demokrasinin temel değerlerinin; katılımcılık, özgürlükçü olma, eşitlik gibi temel değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınmasıdır.”

“Yerel demokrasi, yerel meclis demektir. Yerel meclis görevlerini yaparsa yetkileri başkandan fazla olursa yerel demokrasi olur.”

BŞB meclis üyelerinin verdikleri yanıtlar arasında birbiriyle benzerlik taşımayan, farklı içerik ve anlamlara sahip olanlar ise şöyledir:

“Yerel demokrasi, yargı ve adalet sisteminin doğru işletildiği bir yönetimdir.”

“Yerel demokrasi, yerel halkın yönetimle güven temelinde iletişim içerisinde olmasıdır.”

“Yerel demokrasi, kentte yaşayan insanların mutlu olmalarını sağlamaktır.”

“Yerel demokrasi bence halka bütün konuları açık ve iyi bir biçimde anlatabilmektir.”

“Yerel demokrasi, hizmetlerin aksatılmadan engellenmeden halka sunulmasıdır.”

“Yerel demokrasi, sivil toplum örgütlerinin etkin ve demokratik bir yapıda olduğu ve politikacıların da STK'ların kontrolünde olduğu bir yönetim yapısıdır.”

“Yerel demokrasi, yani muhtardır ve o olmalıdır. Çünkü muhtar en zor seçimi olan kişidir adam şahsına oy istiyor, güvenilirliği söz konusu ve eğer kazanırsa, o bölgeyi biliyordur, temsil ediyordur.”

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yerel yönetimler, demokratik yaşamın en temel ve vazgeçilmez unsurlarındandır. Aksi görüşler bulunmasına karşılık, yerel yönetimlerin katılım, eşitlik ve temsil gibi demokrasinin temel gereklerinin hayata geçirilmesinde ve toplumların özgürleşmesinde oldukça ciddi etkisinin olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Nitekim bu durum, yerel yönetimlerden yerel demokrasiler olarak bahsedilmesinin de temel nedenini oluşturmaktadır.

Günümüzde dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel demokrasi, üzerinde en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Bu hususta ülkemizde son yıllarda yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin odağında ağırlıklı olarak büyükşehir belediye yönetimlerinin bulunması, yerel demokrasi tartışmalarında da daha çok büyükşehir belediyelerinin ön plana çıkmasına neden olmuştur. Bununla birlikte Türkiye’de büyükşehir belediye sistemini yerel demokrasi açısından değerlendirme konusunda, büyükşehir belediye meclis üyelerine yönelik uygulamalı çalışmaların sayısı ise oldukça azdır. Bu çalışma ile farklı dönemlerde kurulan ve farklı siyasi partilerin iktidarda olduğu üç büyükşehir belediyesinde, büyükşehir belediye meclis üyelerinin görüşlerine başvurularak, yerel demokrasiyi nasıl algıladıkları tespit edilmeye çalışılmış, böylece literatürdeki boşluğu doldurmak hedeflenmiştir. Tezin konusu, büyükşehir belediye sisteminin demokratikliği ile ilgili olduğundan bu noktada ilk başvurulması gereken kişiler olarak görülen büyükşehir belediye meclis üyeleri ile görüşmeler yapılarak, tez kapsamında yer verilen teorik bilgilerden oluşturulan sorular test edilmeye ve görüşme verilerine dayalı olarak çeşitli çıkarımlar yapılmaya çalışılmıştır. Alan araştırmasında görüşme tekniği ile elde edilen verilerin bulgularına Üçüncü Bölümde detaylı olarak yer verilmiştir. Görüşmelere katılan meclis üyelerinin yapmış oldukları değerlendirmeler, üyelerin yerel demokrasiye bakış açılarının ortaya konulmasında ve genel olarak temsil, katılım, yerel özerklik ve idari vesayet gibi hususlar açısından büyükşehir sisteminin ne durumda olduğunun belirlenmesinde önemli katkılar sağlamıştır. Yapılan çalışmanın sonucunda ise alan araştırmasından edinilen bulgular, literatürde yer

alan bilgiler/tartışmalar doğrultusunda değerlendirilerek, büyükşehir belediye sisteminin daha demokratik bir yapıya kavuşması için birtakım çözüm önerileri geliştirilmiştir:

Genel olarak bakıldığında, büyükşehir belediye sisteminin işleyişindeki en önemli sorunun, yerel demokrasinin yasal ve kurumsal düzenlemelerle geliştirilmesinden ziyade, toplumsal ve kültürel boyutta demokratik değerlerin kişiler tarafından içselleştirilmemiş olmasından kaynaklandığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak gelişmelerinin önünde; demokratik katılım kültürünün gelişmemiş olması, siyasetçilerin gerek kendi içinde gerekse halk ile olan ilişkilerinde karşılıklı bir güvensizliğin bulunması, güçlü bir sivil toplumun eksikliği, demokrasi anlayışının özgürlükçü içerikten yoksun olması ve hakim siyasi kültürün merkezîyetçi anlayışı desteklemesi ve beslemesi gibi sorunlar bulunmaktadır.

Yine araştırma bulgularından elde edilen sonuçlardan da görüldüğü üzere; BŞB meclis üyeleri genel olarak demokratik açıdan BŞB sisteminin birçok sorunlu yönünün olduğunu ileri sürmekle birlikte, özellikle merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri bağlamına çeşitli hususlarda (merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki denetiminin gerekliliği, belediyelere vergilendirme yetkisinin verilmesi, belediye gelirlerinin artırımı vb.) kendileri de zaman zaman merkezîyetçiliği destekleyici değerlendirmelerde bulunmuşlardır. Yine BŞB meclis üyeleri belediyelerin yetki ve kaynak açısından güçlendirilmesini isterken, kendilerine ve diğer meclis üyelerine de tam olarak güvenmemekte ve merkezi yönetim tarafından belediyelerin denetlenmesini istemektedirler. Netice olarak görüşülen BŞB meclis üyelerinin sistemi eleştirmelerine rağmen, kendilerinin de düşünce olarak çeşitli noktalarda sistemin devamına katkı sağladıkları ve yerel demokrasi konusunda yeterince duyarlı olmadıkları söylenebilir. Bu bağlamda, öncelikle belediye meclis üyelerinin demokrasiyi özümsemesi, bunun için de meclis üyelerinin nitelikli hale gelmesi gerekmektedir. Öte yandan halkın yönetimle iç içe olmasını sağlayacak katılımcı mekanizmaların geliştirilmesi, belediyeler ile STK'lar arasında iletişimin ve iş birliğinin güçlendirilmesi, belediyelerde halkla ilişkiler sürecinin daha etkin

bir biçimde işletilmesi ve halkın yerel yönetime katkı ve katılım sağlama yönünde istekli ve duyarlı olması da son derece önem taşımaktadır.

Büyükşehir belediye sisteminin demokratik açıdan taşıdığı sorunların önemli bir kısmı da başta Büyükşehir Belediye Kanunu olmak üzere yerel yönetimlerle ilgili yasaların demokratik ilke ve standartlar açısından belli başlı problemleri içermesinden ve belediyeleri kısıtlamasından kaynaklanmaktadır.

İlk olarak yerel seçimlere ilişkin yasal mevzuatın demokratik temsilin sağlanması noktasında büyük ölçüde eksik ve aksak yönlerinin olduğu gözlemlenmektedir. Türkiye’de belediye meclis seçimlerinde uygulanan “onda birlik kesme baraj” yöntemi temsilde adaletsizliğe neden olmaktadır. Bu yöntemde bir seçim çevresindeki geçerli oyların toplamının onda biri siyasi partilerin aldıkları toplam oy sayısından çıkarıldıktan sonra belediye meclis üyelikleri D’Hont sistemine göre siyasi partilere dağıtılmaktadır. D’Hondt sisteminin %10 seçim barajıyla birlikte uygulanması genel olarak büyük partilerin avantajına ve küçük partilerin ise dezavantajına sonuçlar doğurmaktadır. Beraberinde kontenjan aday uygulamasının da çoğu zaman seçimlerde en fazla oyu alan partiye kazanım sağladığı söylenebilir. Dolayısıyla bütün bu uygulamalar belediye meclislerinde siyasi partilerden kiminin eksik kimininse aşkın temsil edilmesine yol açmakta ve demokratik temsilin önünü kesmektedir.

Büyükşehir belediyesi meclis üyeleri ile yapılan görüşmelerde de belediye meclis seçimlerinde uygulanan seçim barajının oldukça yüksek olduğu, kontenjan aday uygulamasının temsilde adaletin sağlanması açısından çeşitli sıkıntılar barındırdığı ve bu bağlamda da gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasına gereksinim duyulduğu ortaya çıkmıştır. Bu noktada seçim barajının ve kontenjan aday uygulamasının kaldırılarak çoğunluğu değil, çoğulculuğu ve katılımcılığı esas alan ve temsil tabanını genişletecek yönde bir düzenlemenin yapılması, yerel demokrasinin güçlendirilmesi açısından ilk akla gelen öneriler arasındadır.

Seçim Kanunu’nda değişiklik yapılması yönünde önerilebilecek bir başka husus, nüfus dilimleri ile ilgilidir. Bilindiği üzere, büyükşehir belediye meclisleri, büyükşehir sınırlarındaki ilçe belediyelerinden gelen meclis üyelerinin katılımı ile

oluşmaktadır. Bir başka ifadeyle büyükşehir belediye meclisinin kaç kişiden teşekkül edeceği ilçe belediyelerinin sayısı dışında ilçe belediyelerinin nüfusuna göre belirlenmektedir. 2972 sayılı Kanun'a göre nüfusu 10 bine kadar olan belediyelerde 9 ve 1 milyondan fazla olan belediyelerde ise 55'e kadar değişen sayılarla belediye meclis üye sayıları hesaplanmakta, BŞB meclisi ise her ilçe belediyesinden, ilçe belediyelerindeki meclis üye sayısının beşte biri kadar üyenin yanı sıra ilçe belediye başkanlarının katılımıyla oluşmaktadır. Normal şartlar altında temsilin adil bir biçimde gerçekleşebilmesi için ilçe belediyelerinin nüfusları ile BŞB meclisine katılacak temsilci sayısı arasında doğru bir orantı olması gerekirken, Seçim Kanununda yer alan düzenlemeye dayalı olarak ters bir orantı söz konusu olmakta ve ilçe belediyelerinin nüfusu arttıkça, BŞB meclislerinde daha az üye ile temsil edilmektedirler. Benimsenen bu yöntem, küçük nüfuslu ilçe belediyelerinin lehine, büyük ilçe belediyelerinin ise aleyhine sonuçlar yaratabilmektedir. Özellikle 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerin çevresinde yer alan ve nüfusu oldukça düşük olan ilçe belediyelerinin büyükşehir belediye meclislerinde temsil edilmeye başlaması ile büyükşehir belediye meclislerinin siyasi bileşiminde önemli farklılıklar ve temsil paradoksları ortaya çıkmıştır. Alan araştırması kapsamındaki büyükşehirlerden Ankara BŞB'de 2014 yerel seçim sonuçlarına göre, partilerin seçimlerde aldıkları oy oranı ile BŞB meclisinde kazandıkları sandalye oranı arasındaki fark, temsildeki adaletsizliği ve çelişkiyi açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Görüşmeler esnasında bilhassa Ankara BŞB meclis üyeleri tarafından da dile getirilen bu soruna ilişkin alternatif çözüm önerileri getirilebilir. Örneğin seçim kanununda yer alan nüfus dilimlerinin büyükşehir sistemine mahsus olarak yeniden düzenlenmesinin yanı sıra, küçük nüfuslu ilçe belediyelerinden BŞB'ye katılacak meclis üye sayısının azaltılması ve buna karşın nüfusu fazla olan ilçe belediyelerinden BŞB'ye katılacak meclis üye sayılarının biraz daha artırılması şeklinde bir düzenleme yapılarak, BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliğinin belli ölçüde azaltılması sağlanabilir. Daha köklü bir çözüm ise özellikle Ankara ve İstanbul gibi büyük nüfusa sahip ilçe belediyesi bulunan büyükşehirlerde, nüfusu fazla olan ilçelerin iki ayrı ilçe haline getirilmesi şeklinde bir yöntemle başvurulması ile sağlanabilir.

Büyükşehir belediye meclislerinde daha demokratik bir temsil sisteminin oluşması bağlamında önerilebilecek bir başka düzenleme BŞB meclislerindeki kadın üye sayılarının artırılmasına ilişkindir. Bu noktada araştırma kapsamındaki üç BŞB meclisinde cinsiyet açısından ortaya çıkan temsildeki adaletsizliğin Türkiye'deki diğer BŞB meclislerinden farklı bir tablo sergilemediği ve genel olarak meclislerde kadınların nüfuslarına oranla daha az temsil edildikleri gerçeği, bu konunun üzerinde durulmasını gerekli kılmıştır. Araştırma bulgularında elde edilen sonuçlarda görüldüğü gibi, kadınların siyasal yaşama katılımının önünde duran en büyük engellerden biri “siyasi partilerin yapılarından ve aday belirleme yöntemlerinden” kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda genel olarak kadınların siyasette temsil edilme oranlarının siyasi partilerin kadına bakış açıları ve genel siyasi çizgileri ile sınırlı kaldığı söylenebilir. Nitekim BŞB meclis üyeleri ile yapılan görüşmelerde, meclis üyelerinin mensup oldukları siyasi partiler açısından yanıtlarında ortaya çıkan farklılık siyasi partilerin genel çizgisi ve yerel meclislerde kadın temsili konusundaki görüşlerini büyük ölçüde ortaya koymaktadır. Örneğin görüşülen MHP'li meclis üyelerinin büyük bir kısmı kadınların siyasette yer almalarının önündeki engelin siyasi partilerin yapılarından daha ziyade kadınların siyasete yeterince ilgili olmamaları ile açıklarken ve bu konuda kadının da erkek gibi mücadele etmesini bir çözüm yolu olarak sunarken, Ak Partili ve CHP'li üyeler ise daha çok kadının eksik temsilini, siyasi partilerin yapısına ve aday belirleme yöntemlerine bağladıkları sonucuna ulaşmıştır. Bununla birlikte CHP'li üyeler genel olarak kadının mecliste eksik temsil edilmesini siyasi partilerin genelindeki bir sorun olarak değerlendirirken, Ak Partili üyeler ise kendi partileri açısından (BŞB meclislerindeki kadın üye sayıları oldukça düşük olmasına karşın) bir sorun olmadığını belirtmişlerdir. Öte yandan belediye meclislerinde kadın temsiline artırılmasına ilişkin, BŞB meclis üyelerinin çoğunluğu tarafından da önerildiği gibi siyasi partiler kanununda gerekli değişikliklerin yapılarak belirli bir oranda cinsiyet ya da kadın kotasının uygulanması düşünülebilir. Ancak bu noktada görüşmelerde daha az vurgulanan ve bu yönüyle gözden kaçırılan esas mesele, kadının siyasette daha aktif rol almasındaki en önemli engelin her şeyden önce kadının toplumsal hayattaki yeriyle ve rolüyle bağlantılı olduğu gerçeğidir. Dolayısıyla öncelikli olarak toplumsal yapıdaki sorunların çözüme

kavuşturulması, kadınların eğitimine, ekonomik açıdan güçlendirilmesine yönelik gerekli desteğin sağlanması ve aile hayatında kadınların yükümlüklerinin hafifletilmesi daha etkili bir çözüm olacaktır.

Büyükşehir belediye meclislerinin etkinliğinin artırılması ve meclis üyelerinin halka karşı daha sorumlu hale gelmeleri açısından, ilçe belediye meclis üyelerinin "liste usulü" yerine doğrudan halk tarafından seçilerek meclise girmelerini sağlayacak "aday odaklı" bir seçim yönteminin benimsenmesi belediyelerin demokratikleşmesine katkı sağlayabilir. Öte yandan aday belirleme sürecinde, adaylarda aranan nitelikler arasında ilk başta liyakatin esas alınması ve adayların belediyeceilikle ilgili işleyiş hakkında belirli düzeyde bilgiye sahip olması da belediye meclislerinin yapısından kaynaklı sorunların aşılması açısından önemlidir. Nitekim görüşmelerde, aday belirleme sürecinde halen yoğun bir biçimde ahbap-çavuş ilişkilerinin, akraba ilişkilerinin ve siyasi kayırmacılığın etkisinin olduğu, buna karşın liyakatin çoğunlukla göz ardı edildiği belirtilmiştir. Ancak meclis üyelerinin çoğu tarafından yapılan değerlendirmeler dikkate alındığında üyelerin bu konuda sınırlı bir bakış açısına sahip oldukları ve liyakat esasını daha çok bütçe ve denetim gibi ihtisas komisyonlarında yer alacak kişiler açısından gerekli buldukları görülmüştür. Bununla birlikte, meclis üyeleri tarafından eleştirilen ve çözüm beklenen konulardan birisi olarak, devlet memurlarının seçimlerde belediye meclis üyeliğine aday olabilmesi için görevlerinden ayrılmak zorunda olmaları eşitlik ilkesiyle de bağdaşmamaktadır. Bu nedenle aday olmak isteyen devlet memurlarının, görevlerinden istifa etme zorunluluğunun kaldırılması yönünde gerekli yasal düzenlemelerin yapılması aday belirleme sürecinin demokratikleşmesi açısından önemli görülmektedir.

BŞB meclislerinin etkinliğine zarar veren bir başka husus da BŞB başkanının aynı zamanda BŞB meclisinin başkanı olarak görev yapmasıdır. Meclis gündeminin belirlenmesinde ve karar alma süreci üzerinde BŞB başkanının özel bir ağırlığının olması, meclisin karar alma sürecinin sağlıklı bir biçimde işletilmesinin önünde engel oluşturabilmektedir. Öte yandan 6360 sayılı Kanun ile BŞB başkanlarının BŞB yönetiminde sahip oldukları yetkilerin artmasıyla birlikte meclis kararları üzerindeki etkilerinin de daha fazla arttığı ve meclisteki asıl gücün BŞB

başkanlarında olduğu konusunda görüşülen üyelerin neredeyse tamamı ortak görüşe sahiptir. Yine BŞB meclisi karşısında başkanın gücünü pekiştiren bu uygulamanın güçlü başkan-zayıf meclis modelinin kurumsallaşmasına ve meclisin karar alma işlevinin yanı sıra temsil ve denetim işlevlerini de gereği gibi ifa edememesine neden olduğu görüşülen üyeler tarafından dile getirilen ve yakınılan temel meseleler arasında yer almaktadır. Dolayısıyla bu tür olumsuzlukların engellenebilmesi için meclis başkanlığı ile belediye başkanlığının ayrılması ve belediye başkanının meclisin kendi içerisinde seçilmesi daha etkin ve demokratik bir BŞB sisteminin oluşması bağlamında önerilebilir.

Yerel demokrasinin güçlendirilmesi açısından merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin yeniden ele alınmasına ve bu doğrultuda belediyeleri idari ve mali açıdan daha özerk bir yapıya kavuşturacak düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç vardır. Burada öncelikle merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki denetim ve gözetiminin (vesayetinin) hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılması ve denetimin amaca uygun olarak tarafsız ve adil bir biçimde gerçekleştirilmesine yönelik gerekli tedbirlerin alınması ve değişikliklerin yapılması önem taşımaktadır. Öyle ki bu konuda merkezi yönetimin belediyeler üzerinde denetiminin mutlak surette olması gerektiği, denetimin hukuka uygun olarak yapıldığı ve siyasal amaçlarla kullanılmadığı sürece hiçbir sakınca barındırmadığı görüşmeler esnasında sıklıkla vurgulanmıştır. Bununla birlikte mevcut durumda, merkezi yönetimin denetiminin özellikle muhalefette yer alan belediyeler açısından bir korku ve baskı yarattığı da gözlenmiştir.

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri bağlamında, ele alınması gereken önemli meselelerden biri de yerel yönetim organlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılması konusunda İçişleri Bakanına tanınan yetkiye ilişkindir. Bu konuda görüşmeler kapsamında özellikle Ak Partili ve MHP'li üyelerin önemli bir kısmının daha merkezîyetçi bir tutuma sahip oldukları ve Bakan'a tanınan bu yetkiyi yerel demokrasi açısından olumlu olarak değerlendirdikleri görülmüştür. Buna karşın CHP'li üyelerin neredeyse tamamına yakını tarafından Bakanın bu yetkisi alınan kararların tarafsızlığı konusunda şüphe barındırması gerekçesiyle eleştirilmiştir. Konuyla ilgili daha çok Ak Partili ve MHP'li üyeler tarafından dile getirilen ve

mahkemelerin uzun sürmesi nedeniyle kişinin o süre zarfında delilleri karartabilme olasılığının bulunması her ne kadar bu yetkinin İçişleri Bakanında olmasına haklı bir gerekçe olarak gösterilse de bu düşüncenin yerel demokrasi anlayışıyla bağdaştığını söylemek oldukça güçtür. Bu nedenle geçici uzaklaştırma yetkisinin Bakanlıktan alınması ve bağımsız yargı organlarına verilmesinin yanı sıra, Kanun'da yer alan "görevleri ile ilgili bir suç" ifadesi yerine hükmün daha açık ve suçun niteliğini tanımlayıcı bir biçimde düzenlenmesi, yerel yönetimlerin özerkliğinin korunması açısından daha makul bir düzenleme olarak görülebilir.

Öte yandan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi olan illerde kurulan ve merkezi yönetimin denetiminde olan YİKOB'ların, Kanun'un gerekçelerinden olan yerel hizmetlerde etkinliği sağlama ve daha demokratik yapılanmalar kurma amacı ile bağdaştığını söylemek oldukça zordur. Nitekim görüşmelerde de sıkça dile getirildiği gibi, YİKOB sadece yapı itibarıyla değil aynı zamanda sahip olduğu görev ve yetkiler açısından da yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyici bir görüntü sergilemektedir. Öyle ki BŞB ve YİKOB arasında görev ve yetkiler konusunda zaman zaman çakışmaların yaşanması ihtimali, hizmetlerin tekrarına ya da hiç yapılmamasına da neden olabilecektir. Bununla birlikte görüşme yapılan dönemde YİKOB'ların yeterince faal olmaması, konu hakkında üyeler tarafından yapılan değerlendirmelerin de sınırlı kalmasına neden olmuştur. Yine de mevcut durumda uygulamada ortaya çıkabilecek muhtemel sorunlara ilişkin bir çözüm olarak, BŞB ile YİKOB arasındaki görev, yetki ve sorumlulukların net bir biçimde belirlenerek yeniden tanımlanması ve daha da önemlisi YİKOB'un yerel yönetimler üzerinde bir vesayet makamı olarak konumlandırılmaması hususunda gerekli düzenlemelerin yapılması önerilebilir.

Ayrıca belediye meclislerinin ve meclis üyelerinin nitelikli ve etkin hale gelmesi ile belediye meclislerinin yerel parlamentolar olarak çalışmalarının sağlanması, meclisin bilgi edinme ve denetim yollarını daha etkin ve etkili bir biçimde kullanarak belediye başkanlarını denetleyebilmesi, hem belediye meclislerinin daha demokratik olmasına hem de merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayetinin hafifletilmesine katkıda bulunabilir. Öte yandan merkezi yönetimin

belediyeler üzerindeki denetim yetkisinin sınırlandırılarak, yerine belediye organları üzerinde halkın denetimini daha etkin kılacak doğrudan demokrasi araçlarına (referandum, inisiyatif ve geri çağırma) yer verilmesi, halkın yerel düzeyde etkinliğini artırabileceği gibi, belediye yönetimlerinin de halka karşı daha sorumlu hale gelmesine ve aynı zamanda ülkedeki demokratik ve siyasal kültürün de farklılaşmasına ve gelişmesine önemli bir etkide bulunabilir.

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri bağlamında yeniden ele alınarak düzenlenmesi gereken bir diğer husus, görev-yetki ve kaynak bölüşümüne ilişkindir. Mevcut durumda merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında hizmetlerin gereğine ve niteliğine uygun bir görev ve yetki paylaşımından bahsetmek pek mümkün görünmemektedir. Hem yetki ve görevler hem de kaynaklar açısından merkeziyetçi tutumun ağırlığı devam etmektedir.

Yerel yönetimler tarafından yürütülebilecek yerel niteliğe haiz çeşitli hizmetler merkezi yönetim tarafından üstlenilmekte, yerele bırakılan birtakım görev ve yetkiler üzerinde ise merkezi yönetimin vesayet yetkisi bulunmaktadır. Oysaki yerelleşme eğilimlerinin giderek daha fazla önem kazandığı çağımızda, belediyeler açısından genel yetki ilkesinin kabul edilmesi ve görüşmeler esnasında da belirtildiği gibi eğitim, sağlık, asayiş ve nüfus işlemleri gibi merkezi yönetim tarafından sunulan çeşitli hizmetlerin belediyelere bırakılması yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve hizmette halka yakınlık ilkesine uygun olarak hareket edilmesi açısından önem taşımaktadır. Fakat bu noktada şunu da belirtmek gerekir ki, belediyelere görev ve yetkiler verilirken, belediyeler de bu yetkilerini halkın yararına kullanması gerektiğinin bilincinde ve farkında olmak zorundadır.

Diğer taraftan görev ve yetkiler devredilirken buna orantılı olarak yeterli mali kaynağın da tahsis edilmesi gerekmektedir. Büyükşehir belediye meclis üyeleri ile gerçekleştirilen görüşmelerde en çok dile getirilen sorunlar arasında belediyelerin gelir yetersizliği sorunu bulunmaktadır. Bu kapsamda merkezi yönetim tarafından belediyelere yeterli mali kaynağın sağlanmadığı gibi, belediyelerin kendi gelir kaynaklarını yaratacak yeterli imkanları da bulunmadığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla bu durum belediyelerin merkezi yönetime bağımlı

olmasına ve özerkliklerinin zedelenmesine neden olurken, belediyelerin yürüttükleri hizmetlerde aksamaların ve gecikmelerin yaşanmasına, siyasi baskı ve müdahalelere maruz kalmalarına ve en önemlisi de hizmet sunumunda önceliğin halkın taleplerinden çok merkezi yönetimin taleplerine yönelmesinden dolayı halkın mağdur edilmesine neden olabilmektedir. Özellikle görüşülen üyeler 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırına kadar genişletilmesiyle büyükşehir ve ilçe belediyelerinin hizmeti sunmakla sorumlu oldukları alanın ve nüfusun büyümesinin beraberinde hizmetlerin talebinde ve maliyetinde de artışlara neden olduğunu ifade etmişlerdir.

Yapılan görüşmeler neticesinde 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerin büyükşehir ve ilçe belediyelerinin mali yapılarına etkisi açısından dört temel problemi ortaya çıkardığı görülmektedir. Birincisi, 6360 sayılı Kanun ile her ne kadar büyükşehir ve ilçe belediyelerinin bütçelerine ilişkin bir düzenleme yapılarak GBVG'den aktarılan payların oranı yükseltilmiş olsa da bunun başta ilçe belediyeleri olmak üzere büyükşehir belediyelerinin artan sorumluluklarına orantılı olarak gerçekleştirildiğini söylemek pek mümkün görünmemektedir. İkincisi, GBVG'den belediyelere pay aktarılırken belediyelerin büyük oranda nüfusuna ve belli bir oranda da yüzölçümüne göre dağıtım yapılması yeterli olmamakta ve bunların yanı sıra belediyelerin mevsimlik nüfus hareketleri, mali ihtiyaç ve kapasiteleri gibi farklı kriterlerin de dikkate alınması gerekmektedir. Üçüncü olarak büyükşehir ve ilçe belediyelerinin öz gelirlerinin artırılması ve çeşitlendirilmesi yönünde gerekli düzenlemeler yapılmamıştır. Son olarak, köylerden mahalleye dönüşen yerlerde vergilerin ertelenmesine karşılık belediyeler tarafından sunulan hizmetlerin maliyetini sübvansedecek bir sistem kurulmamıştır. Nitekim mevcut durumun devam etmesi halinde, belediyelerin merkezi yönetime olan bağımlılıklarının artmasının yanı sıra, hizmetleri gereği gibi yerine getirememeleri ve büyük borçlar altında kalmaları da olası görünmektedir. Bu sebeplerle, öncelikli olarak belediye gelirlerini düzenleyen yasanın güncellenmesi gerekmektedir. Yasa güncellenirken; yerel yönetimlerin gelirleriyle ilgili kanunların birleştirilmesi, GBVG'den aktarılan payların oran ve dağıtımına ilişkin esasların belediyelerin görev ve sorumluluklarına uygun olarak belirlenmesi, belediyelerin öz gelirlerini artırmaya yönelik olarak belediye

meclislerine yasal sınırlar dahilinde vergilendirme yetkisinin verilmesi, motorlu taşıtlar vergisinin belediye geliri haline dönüştürülmesi ya da en azından % 50'sinin belediyelere aktarılması şeklinde birtakım çözüm önerileri sunulabilir. Öte yandan belediyelerin mali yönetiminin etkin kılınması ve başarılı bir yapıya kavuşturulması noktasında halkın etkin katılım ve denetimini sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi, belediyelerin iç denetim sisteminde bağımsızlığın ve tarafsızlığın sağlanması, yönetimler arasındaki görev dağılımının yetki karmaşasına ve mükerrerliğine neden olmayacak şekilde açık bir biçimde düzenlenmesi önem taşımaktadır.

Merkezi yönetim ile belediyeler arasında yetki, görev ve kaynak bölüşümüne ilişkin sorunlar, benzer şekilde büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında da yaşanmaktadır. Burada öncelikle belirtilmesi gereken husus, yaşanan sorunların temelinde esasen büyükşehir belediye sisteminin henüz inşa edilirken demokratikleşme kaygısından öte büyük şehirlerde hizmetlerin etkin bir biçimde yerine getirilmesini sağlama amacını taşıması bulunmaktadır. Büyükşehir belediye modelinin özünü, güçlü başkan-zayıf meclis sisteminin yanı sıra güçlü büyükşehir belediyesi-zayıf ilçe belediyeleri oluşturmaktadır. Modelin özünü oluşturan bu ilişkilerden kaynaklanan sorunlar günümüzde artarak devam etmekle birlikte, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ve yerleşmenin artırılmasına önceki dönemlere kıyasla daha fazla önemin atfedildiği bir dönemde yasalaşan 5216 sayılı Kanun ile getirilen değişikliklerle, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri karşısındaki baskın olma özelliklerinin kısmen de olsa yumuşatıldığı söylenebilir. Fakat bu durum çok uzun sürmeden, 2012 yılında yürürlüğe giren ve büyükşehir sistemine ilişkin gerçekleştirilen son yasal düzenlemeyle birlikte büyükşehir belediyelerinin çok daha güçlü bir yapıya büründürülmesi ve ilçe belediyelerinin aleyhine yerelde yeni bir merkezi güç olarak yapılandırılması neticesinde çok daha sorunlu bir hal almıştır. Nitekim mevcut durumda büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri açısından görev, yetki ve kaynakların bölüşümü açısından önemli ölçüde dengesizliğin olduğu ve ilçe belediyelerinin hem idari hem de mali açıdan büyükşehir belediyesine bağımlı hale getirildiği yapılan görüşmelerde de BŞB meclis üyelerinin neredeyse tamamı tarafından dile getirilmiştir. Dolayısıyla ilçe belediyelerinin özerkliğinin

güçlendirilmesi açısından, ilçe belediyeleri sınırlarındaki bazı görev ve yetkilerin bu belediyelere devredilmesi ve ilçe belediyelerinin mali açıdan güçlendirilmesi kapsamında ilçe belediyeleri lehine gerekli düzenlemelerin ve değişikliklerin yapılmasının zorunlu bir hal aldığı ortadadır. Ayrıca Kanun'da büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin yetki ve görev tanımları konusunda boşlukların bulunması, büyükşehirlerde Kanun'un farklı şekillerde yorumlanıp, uygulanmasına yol açmakta ve bu durum ise bir yandan büyükşehir ve ilçe belediyelerinin karşı karşıya gelmesine neden olurken, aynı zamanda hizmetlerin sunumunda sıkıntıların yaşanmasına ve halkın gerek zaman gerekse maliyet açısından kayba uğramasına sebep olmaktadır. Bütün bu sorunların yanına büyükşehir ile ilçe belediyelerinin farklı siyasi görüşlerden olması durumunun kimi zaman yarattığı sıkıntıların da eklenmesiyle birlikte sorunlar çok daha büyük boyutlara ulaşabilmektedir. Bu noktada sadece ilçe belediyelerinin görev-yetki ve kaynak açısından güçlendirilmesi yeterli olmayıp, aynı zamanda görevlerin üst üste çakışmayacak ve yönetimlerinin birbirlerinin yetki alanlarını gasp etmeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi ve belediyeler arasındaki siyasi görüş farklarından kaynaklı sorunların giderilebilmesine yönelik belediyeler özelinde tarafsızlığı sağlayacak bir denetim biriminin oluşturulması önerilebilir.

Son olarak, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahallelere dönüştürülmesinin, hizmet açısından birtakım olumlu sonuçları olmasına karşın, temsil ve katılım noktasında sorunlar bulunmaktadır. Her şeyden önce köyler eskiden kendi kendilerine çözebildikleri birçok sorunu mevcut durumda belediyelere iletmek ve oradan çözüm beklemek durumundadırlar. Öte yandan belediye meclislerinde kendilerini temsil eden ve ihtiyaçlarını yakından bilen meclis üyelerinin olmasına yönelik bir düzenleme yapılmadığından, önceliklerin belirlenmesinde merkezi kararlar ön plana çıkabilmekte, halkın beklentilerine ilişkin öncelikler ise daha arka planda kalabilmektedir. Bu bağlamda BŞB meclis üyelerinin birçoğunun önerdiği gibi köylerin tüzel kişiliğinin geri verilmesi ya da Anayasa'da ve yasalarda değişiklik yapılarak, mahalle yönetimlerinin birer yerel yönetim birimi haline getirilmesi düşünülebilir.

KAYNAKÇA

- Abadan, Y. (1965). "Siyasi Teori Açısından Türkiye'de Ademi Merkeziyet Problemi", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 20, S. 4, s. 29-43.
- Adıgüzel, Ş. (2012). "6360 sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme", *Toplum ve Demokrasi*, Y. 6, S. 13-14, s. 153-176.
- Agun, B. H. ve Güler, M. (2017). "Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Yapılarının Değerlendirilmesi: 2006-2015", *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 1, S. Özel Sayı 4., s. 887-903.
- Ağaoğulları, M. A. (2009). "Montesquiesu: Özgürlük Arayışı ve Erkler Ayrımı", M. A. Ağaoğulları, F. Ç. Zabcı ve R. Ergün (Ed.) *Kral-Devletten Ulus-Devlete*, (2. bs.) Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Ağaoğulları, M. A. (2013). *Kent Devletinden İmparatorluğa*, (7. bs.) Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Aktan, T. (1976). "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 9, S. 3, s. 3-24.
- Akyılmaz, B. (1988). "Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 1, S. 1, s. 129-140.
- Alada-Bayramoğlu, A. (1988). Bir Erken Büyük Şehir Yönetimi Denemesi, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 43, S. 3, s. 135-142.
- Alıcı, O. V. (2012). *Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*, (1. bs.) İstanbul: Beta Yayıncılık.

- Alıcı, O. V. (2017). "Büyükşehir Belediyelerinin Koordinasyon Görevi: AYKOME ve UKOME Uygulamaları", *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 8, S. 21, s. 259-277.
- Alıcı, O. V. ve Özaslan, R. K. (2017). "İki Kademeli Büyükşehir Yönetim Sisteminin Yargı Kararları Kapsamında İncelenmesi", M. Güler ve M. Turan (Ed.) *Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar*, 2. Cilt, (s. 255-267), İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Altaban, Ö. (1990). "1960-1973 Belediyeciliğine Genel Bakış", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar*, 23-24 Kasım 1990, Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş., IULA-EMME.
- Allmendinger, P, Tewdwr-Jones, M. and Morphet, J. (2003). "Public Scrutiny, Standards and the Planning Ssystem: Assessing Professional Values within a Modernized Local Government", *Public Administration*, Vol. 81, No. 4, pp. 761-780.
- Arıkboğa, E. (2013). "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli", *Yerel Politikalar*, Y: 1, S. 3, s. 48-96.
- Arıkboğa, E. (2014). "Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri", *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, C. 2, S. 2, s. 35-61.
- Arıkboğa, E. (2015). "Büyükşehir Yönetim Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri", K. Görmez (Ed.), *Yerel Yönetimler*, Ankara: Orion Yayınları.
- Arıkboğa, Ü. (2015). "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 sayılı Kanunun Etkileri", *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C. 37, S. 2, s. 1-29.
- Atasoy, V. (1992). *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı.

- Ateş, T. (1994). *Demokrasi: Kavram, Tarihi Süreç, İlkeler*, (3. bs.) Ankara: Ümit Yayınları.
- Aydınlı, H. İ. (2003). "1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 5, S. 1, s. 73-86
- Aykaç, B. (1999). "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, C. 1, S. 1, s. 1-12.
- Baharççek, A. (2013). "6360 sayılı Büyükşehir Yasası ile Yerel Yönetimlerin Yapısında Yapılan Değişikliklerin Türkiye'nin Demokratikleşme Süreci Üzerindeki Etkileri", Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya ve A. Aydın (Ed.) *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar* (s. 223-229), Ankara: Pegem Akademi.
- Barber, R.Benjamin (1995). *Güçlü Demokrasi: Yeni Bir Çağ İçin Katılımcı Siyaset*, (M. Beşikçi, Çev.), (1. bs.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Barron, D. J. (2003). "Reclaiming Home Rule", *Harvard Law Review*, Vol. 116, No. 8, pp. 2255-2386.
- Bayraktar, U. (2014). "Demokratikleşme, Ölçek Ekonomisi ve Teknik Kapasite Arttırımı Üçgeninde Yeni Büyükşehir Düzenlemesi", *DEHA 20 Büyükşehir ve Kentsel Dönüşüm Eki*, Denizli.
- Bentham, J. (1830). *Constitutional Code: For the Use of All Nations and All Government Professing Liberal Opinions*, Vol. 1, London.
- Berber, M. (1995). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin İktisadi Kalkınmayı Desteklemede Aksayan Yönleri", *Demokrasi Gündemi*, Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Bülteni, Sayı 21.
- Berktaş, H. (1989). *Kabileden Feodalizme*, (2. bs.) İstanbul: Sistem Yayıncılık.

- Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu (1967). *Yerinden Yönetim ve Kalkınma*, (S. Yalçındağ ve N. Ulusay, Çev.), Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Blair, H. (2000). "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries", *World Development*, Vol. 28, No. 1, pp. 21-39
- Bookchin, M. (2014). *Kentsiz Kentleşme: Yurttaşlığın Yükselişi ve Çöküşü*, (B. Özyalçın, Çev.) İstanbul: Sümer Yayınları,
- Boyacı, N. P. (2013-14). "Bir Eski Yunan Örgütlenmesi: Polis", *Doğu-Batı Dergisi*, Y. 17, S. 67, s. 137-157.
- Bozkurt, Ö. ve Ergun, T. (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü: Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla*, Seriyeye Sezen (Ed.), (2. bs.), Ankara: TODAİE Yayınları.
- Bumin, K. (1990). *Demokrasi Arayışında Kent*, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Chadwick, E. (1836). "The New Poor Law", *The Edinburgh Review or Critical Journal* Ixii.
- Crick, B. (2002). *Demokrasi*, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Crozat, C. (1944). *Amme Hukuku Dersleri, Cilt II-Kısım I: Orta Zamanlar*, (R. G. Okandan, Çev.) İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Çapar, S. ve Demir, R. (2017). "Türkiye'de Büyükşehir Yapılanması ve 6360 sayılı Kanun'a Uygulayıcıların Bakışı", *Türk İdare Dergisi*, S. 484, s. 39-90.
- Çınar, T., Çiner, C. U. ve Zengin, O. (2009). *Büyükşehir Yönetimi: Bütünleştirme Süreci*, (1. bs.), Ankara: TODAİE Yayınları.
- Çitçi, O. (1989). *Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği*, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları: 226.

- Çitçi, O. (1996). "Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 5, S. 6, s. 5-14.
- Çiner, C. U. (2017). "Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço", *Memleket, Siyaset Yönetim (MSY)*, C. 12, S. 28, s. 27-52.
- Çöpoğlu, M. (2016). *6360 sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları*, M. Çöpoğlu (Ed.) İstanbul: Der Yayınları.
- Çukurçayır, M. Akif (2000). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Ankara: Yargı Yayınları.
- Dağlı, Z. ve Özgül, C. G. (2019). "Kamu Yönetimi Sistemi İçimde Yeni Bir Birim Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının İşlevi: İzmir Örneği", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 28, S. 1-2, s. 25-44.
- Dahl, R. (2010). *Demokrasi Üzerine*, (Çev. Betül Kadioğlu), (2. bs.) Ankara: Phoenix Yayınları.
- Davey, K.J (1971). "Local Autonomy and Independent Revenues", *Public Administration*, Vol. 49, Issue, 1.pp. 45-50.
- Demiral, B. (2007). "Türkiye'de Anakent Yönetimleri: Uygulama ve Sorunlar", H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, (s: 64-100), Ankara: Nobel Yayınları.
- Dinçer, B. ve Özaslan, M. (2004). *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (2004)*, Ankara: DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Müdürlüğü.
- Dursun, D. (1996). "Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim Anlayışı", V. Akyüz ve S. Ünlü (Ed.) *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler*, C. 1, İstanbul: İlke Yayınları.

- Eke, A. E. (1982). *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Eke, A. E. (1985). "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye", *Amme İdaresi Dergisi*, C.18, S.4, s.41-62.
- Eken, Musa (1994). "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", *Amme İdaresi Dergisi*, C.27, S.2, s.25-54.
- Ekici, Birol ve Toker, M. Cem (2005). "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.14, S.1, s.5-28.
- Eken, Musa (2005). "Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru", *Amme İdaresi Dergisi*, C.38, S.1. s. 113-130.
- Erbay, Yusuf (1999). "Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* C.8, S.2. s.58-74.
- Ergin, O. (1936). *Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı, No.3, İstanbul: Cumhuriyet Gazete ve Matbaası Yayını,
- Ergin, O. N. (1995). *Mecelle-i Umur-i Belediyeye*, C.3, İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları.
- Eroğlu, H. (1985). *İdare Hukuku: Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*, (Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. bs.) Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Ersoy, M. (2013). "6360 Sayılı Yasa ve Mekansal Planlama Sorunları", *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2017/04/6360-sayili-yasa-ve-mekansal-planlama-sorunlari-1.pdf> (Erişim Tarihi, 16.09.2018).
- Ertürk, H. (1995). *Kent Ekonomisi*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

- Eryılmaz, B. (1996). "Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti", V. Akyüz ve S. Ünlü (Ed.) *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, C. 1*, İstanbul: İlke Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2002). "Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı", *Çağdaş Yerel Yönetimler, C.11, S.3*, s.6-11.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*, (Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 6. bs.) Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Geray, C. (1990). "Belediyelerin Hızlı Kentleşmeye Yenik Düştüğü Dönem (1945-1960)", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar, 23-24 Kasım 1990*, (s. 217- 233), Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş., IULA-EMME.
- Geray, C., Keleş, R., Hamamcı, C., Kaplan, A., Çoban, N. A. ve Duru, B. (1995). *Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması*. Ankara: TBD ve Konrad Adenauer Vakfı.
- Görmez, K. (1993). "Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları", *Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 2, S. 1*, s. 19-29.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, (Gözden Geçirilmiş 2. bs.) Ankara: Vadi Yayınları.
- Görmez, K. (2009). "Son Düzenlemeler Işığında Türkiye'de Yerel Siyaset", V. Bilgiç, (Ed.), *Değişik Yönleriyle Yerelleşme*, (1. bs.) Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Görmez, K. (2015). *Mahalli İdarelerin Siyasal Temelleri*, K. Görmez (Ed.), Yerel Yönetimler, Ankara: Orion Yayınları.
- Göymen, K. (1983). "Türkiye'de Yerel Yönetim", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi 10. Cilt*, (s. 2838-2844), İstanbul: İletişim Yayınları.

- Göymen, K. (2010). *Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*, İstanbul: Boyut Yayınları.
- Gözler, K. (2013). “6360 sayılı Kanun Hakkında Eleştireler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?” *Legal Hukuk Dergisi*, C. 11, S. 122, s. 37-82.
- Gözübüyük, Ş. ve Kili, S. (1982). *Türk Anayasa Metinleri: 1839-1980*, (2. bs.) Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (1983). *Yönetim Hukuku*, (4. bs.) Ankara: S Yayınları.
- Gül, H., Kiriş, H. M., Negiz, N. ve Gökdayı, İ. (2014). *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*, Ankara: Detay Yayınları.
- Güler, B. A. (1987). “Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları”, *Türk İdare Dergisi*, S. 374, s. 117-143.
- Güler, B. A. (1992). *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Güneş, M. (2017). “Yerel Demokrasi Tartışması Olarak: Büyükşehir Belediye Meclislerinde Seçim Sistemi ve Temsilde Adalet Sorunu”, *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, C. 5, S. 1, s. 47-61.
- Hain, P. (2015). *Back to the Future of Socialism*, (1st ed.), UK: Policy Press.
- Hamamcı, C. (1981). “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara.
- Hatt, PK. and Reiss Jr, A. J. (2002). “Kentsel Yerleşimlerin Tarihi”, (A. Alkan ve B. Duru, Çev.), *20. Yüzyıl Kenti*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Hayek, F.A. (2006). *The Road to Serfdom*, London: Routledge Classics.

- Hayek, F. A. (2012). "Hukuk, Yasama ve Özgürlük: I. Kitap- Kurallar ve Düzen" (A. Yayla, Çev.), *Hukuk, Yasama ve Özgürlük: I. Kitap-Kurallar ve Düzen, II. Kitap-Sosyal Adalet ve Düzen, III. Kitap-Özgür Bir Toplumun Siyasi Düzeni*, (1. bs.) İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Heywood, A. (1997). "Demokrasi", *Liberal Düşünce Dergisi*, C. 2, S. 8, s. 108-121.
- Hill, D. M. (1974). *Democratic Theory and Local Government*, London: George Allen & Unwin Ltd.
- Holton, R. J. (1999). *Kentler, Kapitalizm ve Uygarlık* (R. Keleş, Çev.) (1. bs.) Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Huberman, L. (2014). *Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla*, (M. Belge, Çev.), (15. bs.) İstanbul: İletişim Yayınları.
- Humes, S. (1959). *The Structure of Local Government Throughout the World: A Comparative Introduction*, (Ed. Eileen M. Martin), The Hague: Martinus Nijhoff.
- İspir, E. (1991). *Şehirleşme ve Meseleleri*, (2. bs.) Ankara: Gazi Büro Yayınları.
- İzci, F. ve Turan, M. (2013). "Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 18, S. 1, s. 117-152.
- Karasu, K. (2009). "İngiltere'de Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. bs.) Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Karasu, M. A. (2013). "Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Özerklik Sorunu", A. Mengi, T. Çınar ve C.G. Özgül (Der.) *Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu-Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik, 21-23 Kasım 2011*, (s. 475-502) Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.

- Karpat, K. (2010). *Türk Demokrasi Tarihi: Sosyal, Kültürel, Ekonomik Temeller*, (1. bs.) İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kavruk, H. & Tatar, T. (2010). "Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı ile Sona Erdirilmesi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 59, S. 4, s. 631-690.
- Kavruk, H. (2013). "Yerellikten Bölgeselliğe, Yerel Demokrasiden Yerel Bürokrasiye: Büyükşehir Yönetimi", Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya ve A. Aydın (Ed.) *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, (1. bs.) (s. 235-246). Ankara: Pegem Akademi.
- Keleş, R. (1972). "Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme", *Amme İdaresi Dergisi*, C.5, S.1, s.58-75.
- Keleş, R. (1982). "Yerel Özerklik ve Kent Planlaması", *Türkiye Birinci Şehircilik Kongresi 2. Kitap*, Ankara: ODTÜ Yayınları.
- Keleş, R. ve Yavuz, F. (1983). *Yerel Yönetimler*, Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Keleş, R. (1985). "Türkiye'de Anakent Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C.18, S.2, s.69-82.
- Keleş, R. (1988). *Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler*, Bahri Savcı ya Armağan, Ankara: Mülkiyeliler Birliği.
- Keleş, R. (1993). *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, İstanbul: IULA-EMME.
- Keleş, R. (1997) "Yerel Yönetimlerde Denetim", *Sayıştay Dergisi*, S. Özel Sayı 25, s. 10-17.
- Keleş, R. (2012). *Kentleşme Politikası*, (Güncellenmiş 12. bs.), Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Keleş, R. (2012). "Anakentlerin Dünü, Bugünü, Yarını", *KBAM 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, Kent Bölgeler, Metropolitan*

Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar Bildiri Kitabı (s. 1-12), Ankara.

Keleş, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, (10. bs.) İstanbul: Cem Yayınevi.

Keleş, R. ve Özgül, C. G. (2017). Belediye Organlarına Kayyım Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 72, S. 2, s. 299-313.

Keyman, E. F. (2006). *Türkiye’de Sivil Toplumun Serüveni: İmkansızlıklar İçinde Bir Vaha*, Ankara: Sivil Toplum Geliştirme Merkezi.

Kılıçbay, M. A. (1993). *Şehirler ve Kentler*, (1. bs.) Ankara: Gece Yayınları.

Kışlalı, A. T. (1987) *Siyaset Bilimi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Basın-Yayın Yüksekokulu Yayınları: 9

Kızılboğa, R. ve Özaslan, K. (2013). “İl Özel İdaresi ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”, Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya ve A. Aydın (Ed.) *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, (s. 780-789), Ankara: Pegem Akademi.

Klosko, G. (2006). *The Development of Plato’s Political Theory*, (2nd ed.) UK: Oxford University Press.

Koçak, S. Y. (2010). “Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 23, s. 115-125.

Köse, E. (1977). “Yerel Yönetimde Yeni Örgütlenmelere Doğru”, *Mimarlık*, Yıl: 15, S. 2, s. 57-59.

Langord, G. (1953). “Local Government and Democracy”, *Public Administration*, Vol. 31, Issue:1, pp. 25-34.

- Maddick, H. (1963). *Democracy, Decentralization and Development*, New York: Asia Publishing House.
- Magnusson, W. (1986). "Bourgeois Theories of Local Government", *Political Studies*, Vol. 34, pp. 1-18.
- Margerison, K. (1998). *Pamphlets & Public Opinion: The Campaign for a Union of Orders in the Early French Revolution*, West Lafayette-Indiana: Purdue University Press.
- Mayo, B. H. (1964). *Demokratik Teoriye Giriş* (E. Kongar, Çev.), Ankara: Ayyıldız Matbaası.
- Mikesell, J. (2003). *International Experiences with Administration of Local Taxes: A Review of Practises and Issues*, Washington DC: World Bank.
- Mill, J. S. (2008). *Özgürlük Üzerine*, (T. Türk, Çev.), (1. bs.) İstanbul: Oda Yayınları.
- Mill, J. S. (2010). *Considerations on Representative Government*, Newyork: Cambridge University Press.
- Morris, I. (2000). "Kent ve Devlet Olarak Erken Polis", J. Rich ve A. Wallace-Hadrill (Ed.), *Antik Dünyada Kırsal ve Kent* (L. Özgenel, Çev.), İstanbul: Homer Kitabevi.
- Moulin, L. (1954). "Local Self-Government as a Basis for Democracy: A Further Comment", *Public Administration*, Vol. 32, Issue: 4, pp. 433-437.
- Mumcu, C. ve Ünlü, H. (1990). "İdare Hukuku Açısından Belediye Kanunu", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar, 23-24 Kasım 1990*, Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş., IULA-EMME.

- Nadaroğlu, H. (1983-1984). *Mahalli İdareler Maliyesindeki Yeni Gelişmelerin Değerlendirilmesi*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakóltesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 29.Seri.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, (Yenilenmiş 7. bs.) İstanbul: Beta Yayınları.
- Okandan, R. G. (1959). *Umumi Amme Hukuku Dersleri*, (2. bs.), İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları
- OECD (2005). *Modernising Government: The Way Forward*, Paris: OECD Publishing.
- Oktay, T. (2007). "İstanbul'da Belediye Örgütlenmesi ve İlk Belediye Seçimleri: Beyazıt Belediye Dairesi Seçimleri ve Seçmen Profili", B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. şen (Ed.) *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değerişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar*, (1. bs.), Ankara: Nobel Yayınları.
- Oktay, T. (2011). *Osmanlı'da Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti*, (1. bs.) İstanbul: Yeditepe Yayınları.
- Oktay, T. (2013). *Yerel Siyaset Bağlamında Belediye Meclis Komisyonları: Marmara Bölgesi Örneği*, (3. bs.) İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Yayını.
- Oktay, T. (2016). "6360 sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma", *İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi Dergisi*, S. 1, s. 71-131.
- Oktay, T. (2016). "Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Türkiye'de Belediye Meclisleri", Y. Demirkaya (Ed.) *Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu*, İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı Yayınları.
- Onar, S. S. (1952). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul: Marifet Basımevi.

- Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: Hil Yayını.
- Ömürgönülşen, U. (2009). "Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi", B. A. Güler (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 2.Bs. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Özay, İ. H. (2002). *Günüşiğinde Yönetim*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Özel, M. ve Eren, V. (2012). "Merkezi Yönetim ve Piyasa Kıskaçındaki Yerel Yönetimler: Karşılaştırmalı Bir İnceleme", *International Journal of Human Sciences*, Vol. 9, Issue. 2, pp. 1379-1401.
- Özgür, H. (2008). "Belediyelerde Komün Esasında Alan Yönetimine Tedrici Geçiş: 2003 Sonrası Yerel Yönetimler Yasalarında Artan İzleri", L. Özcan, F. Yurttaş, Ö. Köseoğlu ve S. Gülenler (Haz.) *I. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, (s. 35-53). Sakarya: Erkam Matbaası.
- Özyörük, M. (1956-1957). *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara.
- Özyörük, M. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları (II. Sınıf Programı)*, Ankara: 72 Teksir-Daktilo-Fotokopi.
- Parlak, B. (2015). "Yerel Yönetimler: Kavramsal ve Kuramsal Çatı", M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak (Ed.) *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Antalya: Bekad Yayınları.
- Panter-Brick, K. (1953). "Local Government and Democracy: A Rejoinder", *Public Administration*, Vol. 31, Issue: 4, pp. 344-348.
- Panter-Brick, K. (1954). "Local Self-Government as a Basis for Democracy: A Rejoinder", *Public Administration*, Vol. 32, Issue: 4, pp. 438-440.
- Pirenne, H. (2005). *Ortaçağ Avrupa'sının Ekonomik ve Sosyal Tarihi*, (U. Kocabaşoğlu, Çev.), İstanbul: İletişim Yayınları.

- Pirenne, H. (2012). *Ortaçağ Kentleri: Kökenleri ve Ticaretin Canlanması* (Ş. Karadeniz, Çev.), (12. bs.) İstanbul: İletişim Yayınları.
- Polatoğlu, A. (1996). "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yasa Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 5. S. 3, s. 25-34.
- Pustu, Y. (2006). "Küreselleşme Sürecinde Kent: Antik Site'den Dünya Kentine", *Sayıştay Dergisi*, S. 60, s. 129-151.
- Saito, F. (2008). "Decentralization and Local Governance: Introduction and Overview", F.Saito (Ed.), *Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective*, Heidelberg: Physica-Verlag.
- Saran, M. U. (1995). "Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim", *Türk İdare Dergisi*, S. 408, s. 21-33.
- Saran, M. U. (1996). "Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 5. S. 4. s. 17-28.
- Sarıbay, A. Y. (1997). "Türkiye'de Demokrasi ve Sivil Tolum", *Liberal Düşünce*, S. 6, s. 32-43.
- Sartori, G. (1993). *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, (T. Karamustafaoğlu ve M.Turhan, Çev.), Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayınları.
- Seignobos, C. (1960). *Avrupa Milletlerinin Mukayeseli Tarihi*, (S. Tiryakioğlu, Çev.), İstanbul: Varlık Yayınları.
- Seyitdanlıoğlu, M. (2010). *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu: Yerel Yönetim Metinleri*, (1. bs.), İstanbul: Türkiye İşbankası Kültür Yayınları.
- Sharma, O. P. (1988). *Financial Relations Between Centre, States and Local-self Governments in India*, New Delhi: Atlantic Publishers&Distributors Publishing,

- Sharpe, L. J. (1970). "Theories and Values of Local Government", *Political Studies*, Vol. 18, No. 2, pp. 153-174.
- Sjoberg, G. (1966). *The Preindustrial City: Past and Present*, (3rd ed.) Newyork: The Free Press.
- Soja, E. W. (2010). *Seeking Spatial Justice*, USA: University of Minnesota Press.
- Suğur, N. (2015). Büyükşehir Belediye Meclisinin Yapısı, İşleyişi ve Yerel Demokrasi: Eskişehir Örneği, P. U. Semerci (Der.) *Yerel Demokrasi Sorunsalı, Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi*, (s. 165-183) 1. Bs., İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Şahin, S. Z. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Mekan ve Ölçek Sorununa Büyükşehirlerden Bir Örnek: İlçe Belediyelerinin İmar Planlama Yetkileri, *TEPAV Politika Notu*, N2101222, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1334837631-0.Turk_Kamu_Yonetiminde_Mekan_Ve_Olcek_Sorununa_Buyuksehirlerde_n_Bir_Ornek_Ilce_Belediyelerinin_Imar_Planlama_Yetkileri.pdf (Erişim, 17. 09. 2018).
- Şaylan, G. (1998). *Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi*, (1. bs.) Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Şen, A. F. (2012). "Müzakereci demokrasi ve Halkla İlişkiler: Kamu Yönetiminde Alternatif Bir Halkla İlişkiler Arayışı", *Journal of Yaşar University*, C. 27, S. 7, s. 4589-4610.
- Şinik, B., Uçar, Y. A. ve Dik, E. (2016). "1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 25, S. 2, s. 1-27.
- Tekel, A. (2002). "Metropol Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 11, S. 1, s. 42-55.
- Tekeli, İ. (1977). "Cumhuriyetin İlk Yıllarında Belediyecilik Anlayışının Oluşumu (1923-1930)," *Mimarlık*, Y. 15, S. 2, s. 17-21.

- Tekeli, İ. (1978). "Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi", Ergun Türkcan (Ed.) *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi* (s. 27-297) Ankara: Türk İdareciler Derneği.
- Tekeli, İ. (1983). "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 16, S. 2, s. 3-22.
- Tekeli, İ. (2009). *Modernizm, Modernite ve Türkiye'nin Kent Planlama Tarihi*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İ. (2014). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Katılımcı Demokrasi Pratiğinin Geliştirilmesi Üzerine Yorumlar" (İnan İzci, Der.), *Katılımcı Yerel Yönetim*, (1. bs.) İstanbul: Kalkedon Yayınları.
- Tekin, F. (1977). "Mali Tevzin", *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, C. 12, S. 1, s. 116-163.
- Tocqueville, A. D. (1990). *Democracy in America, Vol 1*. (Translated by: H. Reeve), Revised Ed., New York: The Colonial Press.
- TODAİE (1991). *Kamu Yönetimi Araştırma Raporu*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Tortop, N. (1996). *Yerel Yönetimler Maliyesi: Görev ve Kaynak Bölüşümü*, (1. bs.) Ankara: TODAİE Yayını.
- Tosun, G. E. (2003). "Sivil Toplum", M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I: Konular, Kuramlar Kavramlar*, Ankara: Nobel Yayınları.
- Tuncer, E. (2006). "Türkiye'de Seçim Uygulamaları/Sorunları Işığında Temsilde Adalet-Yönetimde İstikrar İlkelerinin İşlevselliği", *Anayasa Yargısı*, C. 23, s. 167-182.
- Tuzcuoğlu, F. (2003). *Metropolitan Yönetim: Kentleşmenin Temel Kavram ve Kuramları ile Dünya'da ve Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi*, (1. bs.) Adapazarı: Sakarya Kitabevi Yayınları.

- Tuzcuoğlu, F. (2007). "Metropolitan Yönetim Nereye?" H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.) *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*, (s. 48-63), Ankara: Nobel Yayınları.
- Tümerkan, S. (1946). *Türkiye'de Belediyeler: Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum*, S. 3, İstanbul: İçişleri Bakanlığı Yayını.
- Tüylüoğlu, Ş. ve Karakaş, D.N. (2006). "Bölgesel Kalkınma ve Ekonomik Durgunlaşma Süreci: Zonguldak Örneği", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 39, S. 4, s. 195-224.
- Uğurlu, Ö. (2010). "Kentlerin Tarihsel Gelişimi" (Ö. Uğurlu, N. Ş. Pınarcıoğlu, A. Kanbak ve M. Şiriner, Der.) *Türkiye Perspektifinden Kent Sosyolojisi Çalışmaları*, (1.bs.) İstanbul: Örgün Yayınevi.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2012) *Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye*, (Güncelleştirilmiş 7. bs.) Ankara: Seçkin Yayınları.
- Umur, Z. (1999). *Roma Hukuku: Ders Notları*, (3. bs.) İstanbul: Beta Yayınları.
- Ülkmen, İ. H. (1960). *Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 103/85.
- Wickwar, H. (1970). *The Political Theory of Local Government*, Carolina: University of South Carolina Press.
- Yalçındağ, S. (1993). "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 1, s. 43-69.
- Yayla, Y. (1982). *Anayasamızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını.
- Yaylı, H. ve Pustu, Y. (2008). "Yerel Demokrasinin İlkeleri", *Karadeniz Araştırmaları*, S.16, s.133-153.
- Yaylı, H. (2009). *Türkiye'de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması*, Kırıkkale: Kırıkkale Belediyesi Yayınları.

- Yeter, E. (1993). "Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri", *Türk İdare Dergisi*, S. 400, s. 79-91.
- Yıldırım, S. (1990). "Yerel Yönetim ve Demokrasi", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar, 23-24 Kasım 1990*, (s. 7-43) Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş., IULA-EMME.
- Yıldırım, S. (1993). *Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar*, İstanbul: IULA-EMME Yayınları.
- Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2018). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, (11. bs.) Ankara: Seçkin Yayınları.
- Yüksel, F. (2003). Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler, *Liberal Düşünce*, S.29, s.177-188.
- Yüksel, F. (2005). "Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme", H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*, (1. bs.). Ankara: Nobel Yayınları.
- Yüksek, C. (2016). "Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 sayılı Kanun'la Türkiye'deki Değişimler", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 71, S. 3, s. 731-756.
- Zengin, O. (2014). "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2, s. 91-116.

KANUN, KHK VE YÖNETMELİKLER

7153 sayılı Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2018). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/12/20181210-4.htm>.

703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2018). Erişim

Tarihi: 09.07.2019,
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf>.

674 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2016). Erişim Tarihi: 09.07.2019,
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/09/20160901M2-2.htm>.

6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2013). Erişim Tarihi: 09.07.2019,
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130322-2.htm>.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012). Erişim Tarihi: 09.07.2019,
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5779.pdf>.

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2008). Erişim Tarihi: 09.07.2019,
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5747.pdf>.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği (2006). Erişim Tarihi: 09.07.2019,
<https://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=7.5.10397&MevzuatIlski=0&sourceXmlSearch=b%C3%BCy%C3%BCk%C5%9Fehir%20belediyeleri>.

- 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>.
- 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (1984). Erişim Tarihi: 09.07.2019, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf.
- 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun (1985). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3152.pdf>.
- 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun (1984). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2972.pdf>.
- 195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (1984). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18350.pdf>.
- 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu (1983). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2960.pdf>.
- 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>.
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (1981). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2464.pdf>.

2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun (1981), Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17538.pdf>.

710 sayılı İmar ve İskan Bakanlığı Kuruluş ve Vazifeleri hakkındaki Kanunun 12 nci maddesinin değiştirilmesine ve bu kanuna bazı maddeler eklenmesine dair Kanun (1966). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12213.pdf>.

1961 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1961). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/>.

6785 sayılı İmar Kanunu (1956). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://resmigazete.gov.tr/arsiv/9359.pdf>.

1580 sayılı Belediye Kanunu (1930). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>.

1924 Anayasası (Teşkilatı Esasiye Kanunu) (1924). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/>.

442 sayılı Köy Kanunu (1924). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf>.

1921 Anayasası (Teşkilatı Esasiye Kanunu) (1921). Erişim Tarihi: 09.07.2019, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1921-anayasasi/>.

EKLER

EK 1: GÖNÜLLÜ KATILIM FORMU

GÖNÜLLÜ KATILIM FORMU

Bu araştırma, “Yerel Demokrasi Açısından Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri” adlı tez çalışmasının verilerini elde etmek amacıyla hazırlanmıştır. Çalışma, Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünde Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN danışmanlığında Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Bölümünde Arş. Gör. Dilek ÇELİK tarafından hazırlanmış ve yürütülmektedir.

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin yerel demokrasi olgusu çerçevesinde incelenmesi ve sorunların tespit edilmesi çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır. Bu kapsamda, büyükşehir belediye meclis üyelerinin görüşlerini almak ve mevcut duruma yönelik algılarını tespit etmeye çalışmak, hedeflenmiştir.

Araştırma için Hacettepe Üniversitesi Etik Kurul İzni alınmıştır.

Katılımcının Hakları

- Katılımcıların kişisel bilgileri istemedikleri takdirde gizli tutulacak olup, araştırma verileri yalnızca bu çalışma için kullanılacaktır.
- Çalışmaya katılmak tamamıyla katılımcıların rızasına bağlıdır. Kişi istediği takdirde görüşmeye katılmayabilir ya da görüşmeden çekilebilir. Görüşme sonrasında katılımcı çalışmadan çıkmak isterse, talebi doğrultusunda katılımcının görüşmesi çalışmadan çıkarılacaktır.
- Katılımcının çalışmaya katıldıktan sonra çalışmadan çıkması, katılımcıya herhangi bir sorumluluk yüklemeyecektir.
- Katılımcı, çalışma sırasında herhangi bir şeyden rahatsızlık hissederse, çalışmadan çıkabilecek ve rahatsızlığın giderilmesi için gereken yardım katılımcıya sağlanacaktır.
- Katılımcılar tipik olarak akıllarına gelen tüm soruları araştırmacıya sorabilirler. Ayrıca çalışma bittikten sonra da araştırmacıya telefon ya da e-posta ile ulaşarak soru sorabilirler, sonuçlar hakkında bilgi isteyebilirler.

Katkılarınız için teşekkür ederim.

Tarih:

Katılımcının Adı, Soyadı:

Katılımcının Adresi:

Katılımcının Telefonu:

İmza:

Sorumlu Araştırmacı/Danışman

Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN
Adres: Hacettepe Üniversitesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
Beytepe Kampüsü, ANKARA
Tel: 0(312)2976830
e-posta: omur@hacettepe.edu.tr
İmza: 

Araştırmacı

Arş. Gör. Dilek Çelik
Adres: Hacettepe Üniversitesi,
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
Beytepe Kampüsü, ANKARA
Tel: 0 (312) 2978725
e-posta: dcelik060@hacettepe.edu.tr
İmza: 

EK 2: ETİK KOMİSYON İZİN BELGESİ



T.C.
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
Rektörlük

Sayı : 35853172/ 433- 2948

08 Eylül 2017

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE



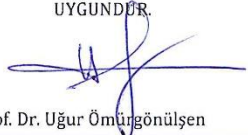
İlgi: 13.07.2017 tarih ve 4336 sayılı yazımız.

Enstitünüz Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı bütünlük doktora programı öğrencisi **Dilek ÇELİK**'in Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN danışmanlığında yürüttüğü "**Yerel Demokrasi Açısından Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri**" başlıklı tez çalışması, Üniversitemiz Senatosu Etik Komisyonunun **15 Ağustos 2017** tarihinde yapmış olduğu toplantıda incelenmiş olup, etik açıdan uygun bulunmuştur.

Bilgilerinizi ve gereğini rica ederim.

Prof. Dr. Rahime M. NOHUTCU
Rektör a.
Rektör Yardımcısı

EK 3: ORJİNALLİK RAPORU

| |
|---|
|  <p>HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ DOKTORA TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU</p> |
| <p>HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA</p> <p style="text-align: right;">Tarih: 28/02/2020</p> <p>Tez Başlığı : Yerel Demokrasi Açısından Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri</p> <p>Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 261 Sayfalık kısmına ilişkin, 28/02/2020 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 6’dır.</p> <p>Uygulanan filtrelemeler:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- <input checked="" type="checkbox"/> Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç 2- <input checked="" type="checkbox"/> Kaynakça hariç 3- <input checked="" type="checkbox"/> Alıntılar hariç 4- <input type="checkbox"/> Alıntılar dâhil 5- <input checked="" type="checkbox"/> 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç <p>Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.</p> <p>Gereğini saygılarımla arz ederim.</p> <p style="text-align: right;">28/02/2020 Tarih ve İmza</p> <p style="text-align: right;"></p> <p>Adı Soyadı: Dilek çelik</p> <p>Öğrenci No: H11166101</p> <p>Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi</p> <p>Programı: Kamu Yönetimi</p> <p>Statüsü: <input type="checkbox"/> Doktora <input checked="" type="checkbox"/> Bütünleşik Dr.</p> |
| <p><u>DANIŞMAN ONAYI</u></p> <p style="text-align: center;">UYGUNDUR.</p> <p style="text-align: center;"></p> <p style="text-align: center;">Prof. Dr. Uğur Ömürganülşen (Unvan, Ad Soyad, İmza)</p> |