

**AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

Zeynep Tuğçe ÇİFTÇİBAŞI

**TÜRKİYE'DE**  
**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMLERİNİN YAPISAL SORUNLARI**  
**KARAR VE YÜRÜTME ORGANLARININ OLUŞUMU VE İŞLEYİŞİ**

122563

**TC YÜKSEKÖĞRETİM KURULU**  
**DOKÜMANTASYON MERKEZİ**

Danışman

Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN

122563

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

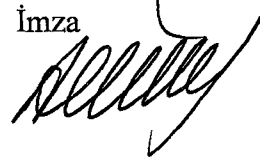
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2002

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Bu çalışma jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

İmza



Başkan: Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN

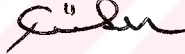
Üye (Danışman): 11



Üye: Prof. Dr. Fulha Sarver



Üye: Doç. Dr. Gülser Öztunalı Kayar

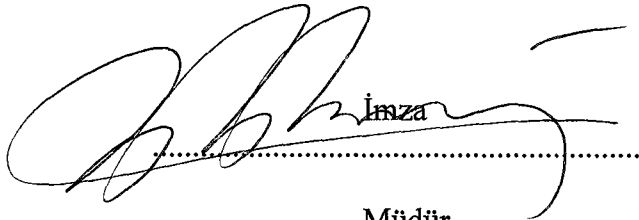


Üye: .....

Onay: Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

...../...../.....

İmza



Müdür

## İÇİNDEKİLER

ÇİZELGELER LİSTESİ	i
ŞEKİLLER LİSTESİ	ii
GRAFİKLER LİSTESİ	iii
ÖNSÖZ	iv
ÖZET	v
ABSTRACT	vi

### Birinci Bölüm

1. ARAŞTIRMA HAKKINDA BİLGİLER	1
1.1. Araştırmanın Amacı	1
1.2. Araştırmanın Kapsamı	2
1.3. Araştırmanın Yöntemi	2
1.4. Araştırmanın Verileri	2

### İkinci Bölüm

2. ARAŞTIRMA KONUSU İLE İLGİLİ BİLGİLER	4
2.1. Yönetim ve Kamu Yönetimi ile İlgili Temel Kavramlar	4
2.1.1. Yönetim ve Kamu Yönetimi Tanımları	4
2.1.2. Kamu Yönetimi-Özel Yönetim Ayrımı	8
2.1.3. Kamu Hizmeti ve Kamu Yararı Tanımları	10
2.1.4. Merkezden ve Yerinden Yönetimin Karşılaştırılması	11
2.2. Yerel Yönetimlerin Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi	19
2.2.1. Dünyada Yerel (Yerinden) Yönetimler	19
2.2.2. Türkiye'de Yerel Yönetimler	22

2.2.2.1. İl Özel İdareleri (Yönetimleri)	23
2.2.2.2. Köy İdareleri(Yönetimleri)	27
2.2.2.3. Belediye Yönetimleri	29
2.2.2.3.1. İl, İlçe ve Belde Belediyelerinin Kurulmaları, Görevleri, Gelir ve Giderleri (Bütçeleri)	30
2.2.2.3.2. Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Gelişimi	47
2.2.2.3.3. Büyükşehir Belediyelerinin , Görevleri, Gelirleri ve Giderleri	51
2.2.2.3.4. Büyükşehir Belediyelerinin Örgütsel Yapıları	53

### **Üçüncü Bölüm**

3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN KARAR VE YÜRÜTME ORGANLARININ OLUŞUMUNA İLİŞKİN VERİLERİN ÇÖZÜMLENMESİ	60
3.1. Belediye Başkanı Seçimine İlişkin Verilerin Çözümlemesi	61
3.2. Büyükşehir Belediye Meclislerinin Oluşumuna İlişkin Verilerin Değerlendirilmesi	67
3.3. Belediye Encümenlerinin Oluşumuna İlişkin Verilerin Yorumlanması	68
3.4. Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Sosyolojik Görünümlerine İlişkin Verilerin Değerlendirilmesi	69
3.5. Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Verilerin Çözümlemesi	76

### **Dördüncü Bölüm**

4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN KARAR VE YÜRÜTME ORGANLARININ OLUŞUMUNA İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME	85
4.1. Büyükşehir Belediyelerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme	85
4.2. Belediye Encümenlerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme	88
4.3. Büyükşehir Belediye Meclislerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme	89
4.4. Halkın Yönetime Katılımına İlişkin Değerlendirme ve Gündem 21 Katılım Örneği	92
SONUÇ VE ÖNERİLER	96
KAYNAKÇA	100
ÖZGEÇMİŞ	105

## ÇİZELGELER

Çizelge No		Sayfa No
1.1.	Araştırma Verileri Frekans Çizelgesi	3
2.1.	Nüfus Gruplarına Göre Belediyeler	32
2.2.	İl-İlçe ve Belediye Sayıları-1960-1999	34
2.3.	Belediyelerin Nüfusça Büyüklükleri	35
2.4.	Nüfusa Göre Belediye Meclis Üye Sayıları	41
2.5.	Belediyelerin Dağılımı	54
3.1.	18 Nisan 1999 Mahalli İdareler Seçiminde Büyükşehir Belediye Başkanlarının Aldıkları Oy Oranları	61
3.2.	18 Nisan 1999 Mahalli İdareler Seçiminde İl Belediye Başkanlığı Seçimini Kazanan Partilerin Oy Oranları	69
3.3.	Kadın Seçilmiş Oranları	70
3.4.	Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Cinsiyet Dağılımı	71
3.5.	Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Cinsiyetlerine Göre Parti Dağılımı	72
3.6.	Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Öğrenim Durumları	73
3.7.	Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Öğrenim Durumlarının Cinsiyetlerine Göre Dağılımı	74
3.8.	Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Yabancı Dil Bilme Durumu	75
3.9.	Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Yaş Dağılımı	76
3.10.	Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Mesleki Dağılımı	80
3.11.	18 Nisan 1999 Mahalli İdareler Seçim Sonuçları	82
3.12.	Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Parti Dağılımı	84

## ŞEKİLLER

Şekil No		Sayfa No
2.1.	Günümüzde İl Özel İdarelerinin Yapısı	25
2.2.	Köy Yönetiminin Yapısı	28
2.3.	İl, İlçe, Alt Kademe ve Belde Belediyesi Örgütlenmesi	44
2.4.	Büyükşehir Belediye Örgütlenmesi	56



## GRAFİKLER

Grafik No		Sayfa No
3.1	Antalya Büyükşehir Belediye Meclisi	67
3.2	Antalya Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Mesleki Dağılımı	81



## ÖNSÖZ

Dünyada yaşanan hızlı kentleşmeyle birlikte, nüfusun büyük bir bölümü kentlerde yaşamaya başlamış, kentsel ihtiyaçlar buna paralel olarak büyümüş ve altından çıkılması zorlaşmıştır. Kentsel ihtiyaçların oransal olarak artışının yanında ihtiyaçlarda çeşitlenme de meydana gelmiş, beklentiler de değişmiştir.

Hızla artan ve çeşitlenen kentsel ihtiyaçlar, bu hizmetleri kentlerde karşılamakla daha çok yükümlü olan yerel yönetimlerin, daha etkin, daha verimli hizmet üretme zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Kıt kaynakları etkin ve verimli bir şekilde kullanarak kentsel ihtiyaçların üstesinden gelmek için, yeni yönetim anlayışları ve arayışları başlamıştır.

Yerel yönetimler, gerek Dünya' da gerekse Türkiye'de çeşitli açılardan incelenmekte ve araştırılmaktadır. Belediyeler ise vatandaşa en yakın ve katılımcı demokrasinin hayata geçtiği yerel yönetim birimleri olmaları açısından ayrı bir öneme sahiptir. Günümüzde belediye meclislerinin oluşumu ile ilgili düzenlemeler, çok sayıda değişik mevzuata yayılmış ve oldukça karmaşık bir nitelik kazanmıştır. Bu durum uygulamada bir çok tartışma ve ikilemlere neden olmaktadır.

Halkın yönetime katılımının önemi; meclislerde halkın temsilinin ne ölçüde yansıtılabildiği ve günümüzde etkili bir yerel yönetim sisteminin nasıl olması gerektiği konusunda birçok farklı yaklaşımdan söz edilmektedir.

Bu çalışma da bu yaklaşımların incelenmesinden ortaya çıkmıştır. Çalışmanın şekillenmesinde, önerilerin geliştirilmesinde ve en önemlisi bu zorlu yolda bana olan inancını yitirmeyen ve desteğini her an yanımda hissettiğim öncelikle değerli hocam Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN 'e, kamu yönetimi bölümü öğretim üyelerine ve beni yetiştirip bugünlere gelmemi sağlayan, her şeyimi borçlu olduğum babam Mehmet ÇİFTÇİBAŞI'na, annem Kadriye ÇİFTÇİBAŞI'na, her an yanımda olan kardeşim Ayça ÇİFTÇİBAŞI'na ve bu zorlu dönemde desteklerini esirgemeyen dostlarıma ne kadar teşekkür etsem azdır.

*Z.Tuğçe ÇİFTÇİBAŞI*



## ÖZET

Bu çalışmada, 1984 yılında çıkarılmış olan yürürlükteki 3030 sayılı yasanın kurulmasını öngördüğü büyükşehir belediyelerinin, meclislerinin ve encümenlerinin oluşumu gözden geçirilmekte, Türkiye’de belediye başkanlarının seçiminde uygulanan seçim sistemi nedeniyle temsili demokrasinin “temsili” özelliğinin zayıf olduğu, büyükşehir belediye meclislerinin oluşumunda halkın temsilcilerini doğrudan seçmesinin mevcut uygulamada mümkün olmadığı ve belediye encümenlerinin günümüzdeki yapısal görünümünün katılımcı ve çoğulcu demokrasiye uygun olmadığı yolundaki gözlemlerin doğruluğu sorgulanmakta ve tartışılmaktadır. Ayrıca, büyükşehir belediye meclisi üyelerinin öğrenim durumları, cinsiyetleri, meslekleri ve yaş grupları ile ilgili demografik veriler analiz edilerek, meclis profilinin belirgin özellikleri ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

Araştırmanın veri tabanı olarak, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2002 Haziran ayı verilerinden yararlanılmış, sonuç olarak 18 Nisan 1999 yerel seçimlerinde 16 büyükşehir belediye meclisine seçilen 2576 belediye meclis üyesinin bilgilerine ulaşılmıştır. Belediyelere ve temsil yapılarına ilişkin son sayısal veriler ışığında, nüfusun büyük çoğunluğunun büyük kentlerde yaşamakta olduğu varsayımından yola çıkılarak yapılan değerlendirmenin ülke genelindeki görünümü yansıtması beklenmektedir.

Araştırma sonucunda, seçim sistemi nedeniyle temsili demokrasinin “temsili” özelliğinin zayıf olduğu, güçlü başkan – güçsüz meclis yapılanması içinde temsil ve hizmet etkinliğinin sağlanmasında zorluklarla karşılaştığı ve Türkiye’de belediye yönetimlerinin genel karar organlarının görev ve sorumluluklarının dengeli dağıtılmadığı görülmüştür. Özellikle, encümende başkan dışında seçimle gelen üye bulunmaması, bununla birlikte büyükşehir belediye meclis üyelerinin seçmen tarafından doğrudan seçilememesi ve sayılarının nüfusla orantılı olarak artması, günümüzdeki belediye yapısının çoğulcu, katılımcı ve temsili demokrasiyi yansıtmadığının göstergesidir. Halkın seçme özgürlüğünün siyasi parti teşkilatları tarafından “belirlenen adayları” onaylamak ya da reddetmekten öteye geçemediği görülmüştür.

## ABSTRACT

This study discusses the composition of great municipalities, municipal councils and standing committees, adopted in 1984 by the municipal law 3030, its weakness in “representative” quality within the concept of representative democracy, due to the election system of mayors in Turkey. The reliability of the observations concerning the weakness of the participatory and pluralist democratic quality of the municipal council, due to the fact that its members are not elected directly by the public is inquired. Furthermore, the profile of the council members is determined by analyzing the demographic data concerning educational background, gender, occupation and age groups of the municipal council members.

The data provided by Ministry of Interior, General Directorate of Local Administration the year 2002 June was used. Data concerning 2576 council members of 16 great municipal councils was analyzed to draw some conclusions. Assuming that majority of the population live in metropolitan areas, the assessment regarding municipalities and its representative bodies is expected to reflect the general view within the country by the latest data.

The results of the analysis demonstrated that the representative quality of the election system was weak; there are difficulties in realizing representation and service effectiveness due to the relation on powerful mayor and weak council; the allocation of duties and responsibilities of the decision bodies of municipal governments was not balanced. Especially the facts that there is no elected member of the council except the mayor, the public can not directly elect the standing committee members and their members increase in parallel to the population, are indicators of the municipal government structure which doesn't reflect participatory and representative democracy. It was concluded that the election freedom of people did not go beyond confirming or reflecting candidates nominated by political party decision makers.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. ARAŞTIRMA HAKKINDA BİLGİLER

#### 1.1. Araştırmanın Amacı

Bu araştırma, durum saptamaya ve betimlemeye yönelik bir çalışmadır. Elde edilen sonuçların, hızlı kentleşmenin bir sonucu olarak nüfusun büyük bir çoğunluğunun büyük kentlerde yaşamakta olduğundan yola çıkılarak, ülke genelindeki görünümü yansıtabilmesi beklenmektedir.

Araştırmanın amacı, 1984 yılında çıkarılmış olan yürürlükteki 3030 sayılı yasanın kurulmasını öngördüğü büyükşehir belediyelerinin, meclislerinin ve encümenlerinin oluşumunu gözden geçirmek, yerel temsilin ne ölçüde gerçekleştiğine, bugünkü yapının katılımcı demokrasiye uygun olup olmadığına ilişkin tespitler yapmaktır.

Araştırma boyunca toplanan verilerle, Türkiye’de belediye başkanlarının seçiminde uygulanan basit çoğunluk seçim sistemi nedeniyle temsili demokrasinin “temsili” özelliği ve temsili özelliğin zayıf olduğu, büyükşehir belediye meclislerinin oluşumunda halkın temsilcilerini doğrudan seçmesinin mevcut uygulamada mümkün olmadığı ve belediyelerin karar ve yürütme organları olan “belediye encümenleri”nin günümüzdeki yapısal görünümünün katılımcı ve çoğulcu demokrasiye uygun olmadığı yolundaki gözlemlerin doğruluğu sorgulanacak ve tartışılacaktır.

Araştırmanın ikincil bir amacı, büyükşehir belediye meclisi üyelerinin demografik özelliklerini belirlemek, öğrenim durumları, cinsiyetleri, meslekleri ve yaş grupları ile ilgili verileri analiz ederek, meclis profilinin belirgin özelliklerini ortaya koymaktır.

Yerel yönetim organlarına seçilen temsilcilerin öğrenim düzeyleri ve meslekleri ile ilgili profil, bu organlarda ne tür kişilerin söz sahibi olduğu konusunda genel bir izlenim verecektir. Bu analizle demokratik bir temsilin gerçekleşme derecesine ilişkin bir fikir edinilebileceği düşünülmektedir. Çünkü, yerel kaynak ve hizmetleri üreten ve tüketen kişilerin yerel yönetim kademelerinde, meclislerde dengeli bir biçimde temsil edilmesi demokratik ve etkin bir sistem için gereklidir.

## **1.2. Araştırmanın Kapsamı**

Bu araştırmada, Türkiye’de önemli yerinden yönetim kuruluşlarından olan büyükşehir belediyelerinin yapısal sorunları olarak karar ve yürütme organları olan “büyükşehir belediye meclisleri” ve “büyükşehir belediye encümenleri”nin oluşumları ve işleyişi üzerinde durulacaktır.

Bu çalışmada belediyelere ve temsil yapısına ilişkin son sayısal veriler ışığında bir değerlendirme yapılması amaçlanmıştır. Araştırma 18 Nisan 1999 seçimini kazanarak, 2004 yılına kadar görevlerini yapmak üzere seçilmiş 16 büyükşehirde bulunan belediye meclis üyelerini kapsamaktadır.

## **1.3. Araştırmanın Yöntemi**

Araştırma ağırlıklı olarak 16 büyükşehir belediyesine ilişkin verilerin toplanması, analizi, ve çözümlenmesine dayanmaktadır. Ayrıca, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nden 2002 Haziran ayında elde edilen veriler öncelikle SPSS ortamına yüklenerek, frekans ve çapraz tablolar elde edilmiştir. Sonuç olarak ortaya çıkan çizelgeler incelenmiş ve yorumlanmıştır.

## **1.4. Araştırmanın Verileri**

Araştırma, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nden 2002 Haziran ayında elde edilen veriler analiz edilerek gerçekleştirilmiştir. Araştırmada, 16 Büyükşehir Belediyesinin Meclis Üyelerinin cinsiyet, yaş, meslek, eğitim ve üyesi oldukları parti gibi sosyolojik özellikleri incelenmiştir. Araştırmanın sonucunda 2576 belediye meclis üyesinin bilgilerine ulaşılabilmektedir.

Yerel yönetimlerde temsil konusunda gözlemlere dayanılarak yapılan değerlendirmeler dışında özellikle belediye meclis üyeleri hakkında yeterli çalışmanın yapılmadığı tespit edilmiştir. 2002 yılında belediye sayısı 3216'ya ulaşmıştır. Türkiye ölçeğinde ilk olarak 1989'da yapılan "Yerel Yönetimlerde Temsil-Belediye Örneği" çalışması ile belediye örneğinde yerel temsil incelenmiştir.

Türkiye ölçeğinde yerel temsilciler hakkında bilgi alınabilecek tek kaynak İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından tutulan listelerdir. Bu listelerde belediye başkanları ile belediye meclis üyelerinin adı ve soyadı, eğitim düzeyi, mesleği, partisi, medeni hali, yabancı dil bilgisi ve dönemi yer almaktadır. Ancak bu bilgilerde bazı eksiklikler bulunmaktadır.

**Çizelge: 1.1. Araştırma Verileri Frekans Çizelgesi**

Belediye Meclis Üyeleri (2002)						
	Cinsiyet	Meslek	Öğrenim Durumu	Yabancı Dil Bilgisi	Parti	Yaş
<b>Geçerli Veri</b>	2576	2290	2563	2565	2567	2376
<b>Eksik Veri</b>	4	286	13	11	9	200

*Kaynak : İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2002*

Çizelge 1.1'de incelenen 2576 belediye meclis üyesinden 13'ünün öğrenim durumu, 286'sının mesleği, 11'inin yabancı dil bilgisi, 9'unun partisi ve 200'ünün yaşı hakkında veri elde edilemediği görülecektir. Karşılaşılan diğer bir sorun, mesleklerin sınıflandırılmasında bütünlük olmayışı, eğitim durumu ile meslek arasında tutarlılık göstermemesi ve mesleğin emekli, serbest ya da mühendis gibi genel ifadelerle belirtilmiş olmasıdır. Ayrıca meclis üyelerinin ne kadarının ücretli ne kadarının bağımsız çalışanlar arasından geldiği de belirlenmemektedir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. ARAŞTIRMA KONUSU İLE İLGİLİ BİLGİLER

#### 2. 1. Yönetim ve Kamu Yönetimi ile İlgili Temel Kavramlar

Araştırmamızın ikinci bölümünde, yönetim ve kamu yönetimi ile ilgili temel kavramlara yer verilecektir. Bu anlamda konu, kendi içinde dört ana başlık ile ilgili alt başlıklarından oluşmuştur.

##### 2.1.1. Yönetim ve Kamu Yönetimi Tanımları

Yönetim sözcük anlamı olarak eylem, işlem, etkinlikler anlamına gelmektedir. Bazen de örgüt, teşkilat anlamına gelebilir. Öztekin bu tanımdan yola çıkarak yönetimi, hem yönetsel işlevleri yerine getiren örgütsel bir yapı, hem de bu yapının tüm etkinlikleri olarak tanımlamaktadır (1997: 6).

En az iki kişinin bir işi yapabilmek amacı ile bir araya gelmesi ve işbirliği yapması durumunda yönetimin temel öğeleri ortaya çıkmaktadır. Burada yönetimin iki temel özelliğinin bulunduğu görülecektir. Öncelikle bir amaç, işbirliğine dayanan eylem ve başka türlü yapılamayacak olan bir işi gerçekleştirmek üzere birden çok kişinin güçlerini birleştirmesi vardır. En geniş anlamda yönetim, ortak amaçları gerçekleştirmek için işbirliği yapan kişilerin eylemleri olarak tanımlanabilir.

Dar anlamıyla yönetim, temelde seçilecek teknolojik yöntemlerle değil yöntemin nasıl saptandığı, kişilerin nasıl seçildiği ve işin başarılmasında işbirliğine nasıl teşvik edildiği, işbölümünün nasıl yapıldığı, her birinin kendi üzerine düşen görevin bütün içindeki yerini ve yapılış biçimini nasıl öğrendiği, harcanan çabanın diğerlerinin harcadığı çabalarla nasıl uyumlaştırıldığı gibi sorunlarla ilgilendir. Dar anlamda yönetimin, bir başka deyişle örgüt içinde birlikte çalışan insanların ortak davranış biçimlerini oluşturduğu belirtilmektedir (Simon, Smithburg ve Thompson, 1985: 2).

Yönetim kavramı üzerine yapılan tanımlar “sevk ve idare”, “idari sistem” ve “örgüt” olmak üzere üç ana başlık altında ele alındığında, yönetim, başkalarını sevk ve idare etme faaliyeti ya da süreci içinde belirli bir amacın gerçekleşmesi için bireylerin işbirliği yapmasıdır.

Eryılmaz ise idari sistem olarak yönetimi, birçok ülkedeki yönetim sistemlerini anlatmak amacıyla “yönetim sistemi” ve “yönetim şekli” gibi bazı kavramlarla birleştirilerek kullanmaktadır. Aynı zamanda yönetimi “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” ifadesinde olduğu gibi belli bir örgütü ya da kuruluşu olarak ele almaktadır (1999: 15).

Örgütün belirlenen amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli olan araçların saptanması “plan” kavramını ortaya çıkarır. Planlar kısa ve uzun süreli amaçlara bağlı olarak yapılabilir. Süresi ne olursa olsun, bir örgütün planları, amaçlarını ne ölçüde gerçekleştirebileceğini kestirmek için bir temel oluşturmaktadır.

Düzenlenen planların uygulanabilmesi için yönetim, ne çeşit bir yapı gerektiğini saptamak zorundadır. Örgütün gerçekleştireceği amaçlara göre, örgütlenme, çeşitli biçimlerde ortaya çıkacaktır. İyi bir örgütlenme, planların başarılı bir biçimde uygulanabilmesini sağlar. Yönetimin saptanan örgüt amaçları ve planlar doğrultusunda örgütü ve örgüt üyelerini yöneltmesi gerekir. Yöneltme görevi bir örgütün insan ögesi ile ilgilidir. Bu bakımdan örgüt üyelerinin iyi bir önderlik ve iletişim kalıbı altında, örgüt amaçları doğrultusunda güdülenmeleri ve bu iş için özendirilmeleri gerekecektir.

Ergun ve Polatoğlu, örgütün amaçlarını gerçekleştirebilmek için yönetimin bir dizi başarı ölçütü koyduğunu öne sürmektedir. Örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde ulaştığını saptamak amacıyla, bu ölçütlerle yapılan işlerin bir karşılaştırması yapılır. Bunun yapılması yöneticinin denetim görevini oluşturur. Denetim sonucunda örgütte gerekli düzeltmeler yapılır. Bu düzeltmeler planların değiştirilmesi sonucunu da doğurabilmektedir (1992: 4).

Yönetim, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için, başlıca planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri yoluyla tüm kaynakların eşgüdümlemesi açısından ele alındığımızda, yönetimin yalnızca özel örgütler ya da kamu örgütleri içinde değil, belli amaçlara varmak için birlikte çaba gösterilen her yerde var olduğunu, yönetimin evrensel olduğunu söyleyebiliriz.

Yönetimin üç unsuru, bir topluluğun olması, bir biçimde meşruiyeti oluşturulmuş bir siyasal gücün varlığı ve bu topluluğun birlikteliğini sürükleyen ortak bir amacı bulunmasıdır. Yönetenlerin meşruiyetleri böyle bir ortak amacın varlığına dayanmaktadır. Tekeli, bu üç unsurun bir arada bulunmadığı durumlarda, kurulan insan ilişkilerinin yönetim olarak adlandırmanın doğru olmayacağını düşünmektedir (1999: 15).

Yönetim genel olarak açıklandıktan sonra, kamu yönetimi tanımlanacak olursa; bir devlet örgütü içinde bulunan tüm vatandaşların gelişmesi, huzuru, güvenliği, mutluluğu, sağlığı, eğitimi gibi konularda çaba harcayan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ortak çabaları ve etkinliklerinin toplamıdır denilebilir.

Kamu yönetimi; düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenmesini ve işleyişini içermektedir. Gözübüyük, genel anlamda kamu yönetimini, yasama, yargılama ve belli bir ölçüde hükümet etmenin dışında kalan tüm kamusal kuruluşları ve işleri içerdiğini, daha dar anlamda ise, devletin yasama ve yargı görevleri dışındaki yürütme ile ilgili tüm görevlerini yerine getiren kamu kurum ve kuruluşları ile bu kuruluşlarda çalışan kamu görevlerinin çalışmalarının toplamı olarak ele almaktadır (1999: 2).

Kamu yönetimi, işlev, faaliyet anlamına geldiği gibi, bu işlevi ve faaliyeti yürüten örgüt ya da aygıt, onun birimleri ve personeli, anlamına da gelmektedir. Örgüt olarak kamu yönetimi, devlet aygıtının yasama ve yargı organları dışında kalan kısmıdır. Yürütme organının yönlendirdiği, kamusal işleri yerine getiren aygıt olarak tanımlanmaktadır. Örnek, geniş anlamda kamu yönetimini, kamusal işlev ve faaliyetlerin bütünü (devlet yönetimi) ve bu işlevi yürüten aygıt (devlet aygıtı) anlamında ele alıp incelemektedir (1998: 9).



Öztekin'in ifadesi ile, kamu yönetimi, devletin ve toplumun genel yönetimidir. Bu tanım, devlet örgütü içindeki tüm insanların ve bütün örgütlerin çalışmaları ve işlevlerini kapsamaktadır. Dar anlamda, devletin yasama ve yargı faaliyetleri dışındaki yürütme ile ilgili her türlü örgütleri, çalışanları ve bunların işlevleri anlaşılmaktadır. Bu tanım ise, hükümet, merkezi yönetim, taşra uzantıları, yerel yönetimleri içermektedir (1998: 7).

Kamu yönetiminin birinci elemanı halktır. Diğer unsurlara göre daha önemli ve etkileyici olan halk, çeşitli tüketici grupları, siyasi liderler, yasama organı üyeleri ve baskı gruplarından oluşmaktadır. Devletin işleminde temel araç olan türü ve niteliğine göre merkezi ve yerel düzeyde konumlanan örgüt, mal ve hizmetlerinin üretilmesi ve halka sunulmasında temel araçtır. Norm düzeni, örgüt yapısını ve işleyişini düzenlemekte ve yönlendirmektedir. Eryılmaz'a göre örgütü harekete geçiren ve işleten ise kamu görevlileridir (1999: 10).

Kent halkı, yaşamsal önem taşıyan yerel kamu hizmetlerinden yararlanabilmek amacıyla özel sektöre ödediği ücret ile bu kesiminin ana gelir kaynağını oluşturmaktadır. Geray bu durumun, yatırımın yükünün zenginlerden yoksullara binmesi, uluslararası şirketlerin kent yoksullarının gelirlerine el koyması, çalışma koşullarının kötüleşmesi, ikramiye ve fazla çalışma ücretlerinin düşürülmesi, düşük ücretle işçi çalıştırılması, sigorta kaçırma gibi birtakım sakıncaları da beraberinde getirdiğini öne sürmektedir (2001: 20).

Örneğin hayat kaynağı olan suyun aşırı tüketilmesi, savurganlıkla kullanılması, kıt olan kaynakların tükenmesi bu ortaklıkları ilgilendirmemektedir. Çünkü tüketim arttıkça kârı da artmaktadır. Kârını en yükseğe çıkarabilmek için maliyeti düşürmek, satış değerini yüksek belirlemek, özel kesimin doğası gereğidir. Dünyanın her yerinde ve Türkiye'de su, iddia edilenin aksine pahalıya mal olmaktadır. Antalya'da ASAT Genel Müdürlüğü, fiyat belirlerken kendi işletme giderlerini, kurulacak yarı ortaklıkların giderlerini, gelecek için katkı payını, aldığı dış borcun geri ödemelerini hesaba katmak zorundadır. Geray'ın da belirttiği üzere, hizmetin kamu tarafından verilmesi, özel ortaklıkların kar beklentilerinden uzak kalmasına yol açmakta, kaynakların emekten anaparaya ve içeriden dışarıya aktarılmasını önlemektedir.

Saylan ise bunun aksine, yeni politik ve denge koşulları altında azalan kaynaklarla kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi gerekeceğinden, devlet tarafından sağlanan hizmet, pazar koşulları içinde üretilip, dağıtılacağını ve bunun sonucunda artık kamu müşteriye, kamu yöneticisi, iş yöneticisine dönüşmek durumunda kalacağını düşünmektedir. Özel sektör yöneliminin en iyi göstergesi ticarileşme, müşteri yönelimininki, halka karşı sorumluluk, vatandaş yönelimininki ise eşitliktir. Yerel yönetimlere imkan veren otorite anlayışıyla yaklaşmak, piyasalaşmanın ve kamu yerine müşteri kavramının yerleşmesini meşrulaştırmak demektir. Bu çerçevede bazı toplumsal ve ahlaki ölçütler de yitirilmektedir. Saylan, kamunun müşteri olarak ele alınmasını, yerel yönetimi kendi içine kapalı eski hiyerarşik yapısından kurtarıp dışa açılımını sağladığı için olumlu bir gelişme olarak da değerlendirilmektedir (2000: 18).

### **2.1.2. Kamu Yönetimi – Özel Yönetim Ayrımı**

Kamu yönetimi ile özel yönetim arasında verimlilik, amaçlara ulaşmak ve çalışanlar açısından bazı farklılıklar bulunmaktadır. Genellikle bu ayrımlar nitelikten çok nicelik ayrımlarıdır. Kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki en önemli fark amaçtır. Özel yönetimin temel ve öncelikli amacı kâr, kazanç ve sürekli büyüme iken, kamu yönetiminin temel ve öncelikli amacı kamuya (topluma) kaliteli, hızlı ve etkili kamu hizmeti üretmek ve götürmektir. Kamu kuruluşları yaptıkları hizmetlerden para kazanmaları halinde yine kamu hizmeti için harcamaktadırlar.

Kamu Yönetimi ile Özel Yönetim arasındaki bir başka fark da işleyiştir. Gerek kamu örgütlerinde gerekse özel örgütlerde yönetimin beş evrensel ögesi (planlama, örgütlenme, yönlendirme, eşgüdüm ve denetim) bulunması anlamında fark yoktur. Ancak bu öğelerin işleyişine bakıldığında önemli farklılıklar olduğu görülecektir.

Kamu yönetiminin yavaş çalışmasının bir başka önemli nedeni ise özel yönetimde karar vericilerin genelde şirket sahibi ya da hissedarı olmalarıdır. Bu özelliklerinden aldıkları güçle, her türlü riski üstlenebilir ve kararları en kısa zamanda verebilirken, kamu yönetiminde hiçbir kamu kuruluşunun şahıslara ait olmaması ve kararların toplumu etkilemesi, işlerin daha ayrıntılı incelenmesini ve denetlenmesini gerektirmektedir.

Öztekın diğer bir farkı da çalışanlar olarak belirtmektedir. Bu farklılıktan yola çıkarak kamu yönetiminde kamu hukuku kuralları, özel yönetimde ise özel hukuk kuralları uygulanmaktadır. Kamu yönetiminde çalışanların statüsü ne olursa olsun tümü kamu görevlisidir. Özel yönetimde çalışanların hiçbirisi kamu kuruluşunda çalışmadıklarından, kamu hizmeti yapsalar dahi kamu görevlisi değildir (1998: 10).

Kamu kuruluşları, yasa ya da yasanın verdiği yetki ile kurulurlar. Genellikle devlet örgütünün çalışmalarına, Anayasanın verdiği yetkiye dayanan bir yasa ya da bakanlar kurulu kararı izin verir. Bütün ortaklıklar ve devlet dışındaki örgütlerin birçoğu yasal düzenlemeye uygun çalışmaktadır. Yasa, her iki tür kuruluşdaki çalışanların da çalışmalarını belirli tze kurallarının sınırları içinde yürütmelerini düzenler.

Bununla birlikte, bir kamu yöneticisinin görev ve sorumlulukları, genellikle, özel kesimdeki benzerlerine oranla çok daha ayrıntılı olarak saptanmıştır ve onu yargıç önünde görevlerinden dolayı sorumlu tutmak olanağı daha çoktur. Örneğin, bir ortaklık kural olarak görevlilerinin satın alma işlerini yönetim kurulunun uygun göreceği herhangi bir yönteme göre yürütmesine izin verebilir.

Buna karşılık kamusal bir satın almanın genellikle, duyuru, en düşük fiyat nerene bırakma, giderin gerçekleştirilmesi vb. gibi çeşitli konulardaki tze kurallarına uygun olarak yapılması gerekmektedir. Bir devlet örgütüne malzeme alınmasıyla ilgili bir sözleşme, söz konusu yasal yöntemlere uyulmazsa mahkemelerce bozulabilir.

Kamu yöneticisi, meclisin denetimine, eleştirisine ve araştırmasına konu olabilir. Yasama organı, siyasal ve başka nedenlerle, sık sık sorumlular aramak ister. Özel yönetici hakkında da soruştırma yapılabilir, ancak bu daha zayıf bir olasılıktır ve genellikle yöneticinin bir kamu kuruluşu ile ya da yasayla düzenlenmiş bir konuda iş yaptığı zamanlarda söz konusu olur. Bununla birlikte, devletin ticaret ve sanayi üzerindeki düzenleyici etkisi genişledikçe yöneticinin de kamu kovuşturmasına konu olması olanakları artmaktadır.

Özel yönetici, kendi örgütüyle kamunun esenliği arasındaki ilişkiyi yorumlamada kamu yöneticisine göre geniş bir özgürlük içindedir. Özel yöneticinin temelde kendi özel amaçlarına hizmet etmesi için görevi üstlendiği düşünülürken, kamu yöneticisinin kamu yararına hizmet etmesi beklenir ve görevini kişisel çıkarları için kullanması etik olarak doğru bulunmamaktadır (Simon, Smithburg, Thompson, 1985; 8).

Kamu kurum ve kuruluşları önceden belirlenen yönetsel kurallara göre kurulurlar ve çalışırlar. Özel kuruluşlar ise yönetici ve mal sahiplerinin istekleri doğrultusunda çalışmaktadırlar. Bu yüzden özel kuruluşların hareket alanı çok daha geniştir.

### **2.1.3. Kamu Hizmeti ve Kamu Yararı Tanımları**

Kamu hizmeti kullanıldığı yere göre anlam değiştiren, esnek bir kavramdır. Kavramın açıklanması kamu yararı ölçütüne dayandırılmaktadır. Genel olarak kamu hizmetinin temel ilkeleri; süreklilik, eşitlik ve etkinlik olarak gösterilebilir. Toprak Türk Kamu Yönetiminde, hizmetin kamuya yöneltilmiş olması, kamu yararının gözetilmesi ve hizmetin kamu kurum ve kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşunun denetimi altında yürütülmesi, tüm kamu hizmetleri için geçerli ve zorunlu temel koşul olarak görmektedir (1998: 3).

Kamu hizmeti kavramı devletin varlık nedenleri arasındadır. Buna göre kamu hizmeti, tüm vatandaşların iyiliğini, yararını, çıkarını göz önüne alarak toplumun genelinin iyiliğini, refahını, maddi ve manevi isteklerini gerçekleştirmek için çalışmak olmalıdır. Devlet kamuya bu hizmetleri götürebilmek için bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarını kurmuştur.

Gözübüyük ise kamu hizmetinin en önemli özelliğini, devletin bu hizmetleri yerine getirirken kâr, kazanç, bireysel ya da grup çıkarını amaçlamaması olarak görmektedir. Devletin yaptığı eğitim, sağlık, kültür, bayındırlık, adalet, güvenlik gibi hizmetler kamu hizmeti içine girmektedir. Kamu hizmetinin bir başka özelliği de sürekli yapılmasıdır. Yapılan bu kamu hizmetleri ya kamu kurum ve kuruluşları ile ya

da kamu kuruluşlarının denetim ve gözetimi altındaki özel kuruluşlar tarafından yerine getirilir (1999: 235).

Bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için hizmetin toplumun bir bölümüne değil, tümüne yönelik olması gerekmektedir. Ayrıca bu hizmetler halkın ortak gereksinimlerini karşılayacak nitelikte olmalıdır. Anayasa, yasalar ve yönetmeliklerce kuralları, koşulları ve ilkelerle belirlenen ve bu kurallar çerçevesinde toplumun istekleri ve beklentilerine göre değiştirilen sınırlar içinde kamu hizmeti görülür. Bu hizmetler, kamu kurum ve kuruluşlarınca ya da ilgili kamu hizmetinden sorumlu kamu kurum ve kuruluşlarının yakın gözetimi ve denetimi altında bulunan özel kuruluşlar tarafından yerine getirilir.

#### **2.1.4. Merkezden ve Yerinden Yönetimin Karşılaştırılması**

Merkezden yönetim, bir örgütün merkez ve taşra kuruluşunun bulunması ile mümkündür. Tek merkezli örgütlerde merkezden yönetimden söz edilmez. Merkezden yönetimde örgütün merkez dışındaki taşra uzantılarına, birimlerine ya da şubelerine karar alma ve uygulama yetkilerinin verilmediği, tüm kararların merkezde alındığı, alınan kararların merkez adına uygulandığı, yetki devrinin ve her türlü sorumluluğun merkezde bırakıldığı bir yönetim türüdür.

Kamu hizmetlerinin veya kamu gücünün düzenlenmesinde her işin merkezden yönetim eğilimi ile bu gücün bölgelere veya merkezden ayrı kuruluşlara dağılması ve işlerin bu şekilde görülmesi olmak üzere iki zıt eğilim vardır. 1982 tarihli Anayasamızın 123. maddesinde; idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiştir.

Bu bağlamda merkezi yönetim ve yerel yönetim birbirlerinin karşısı değil, tamamlayıcısı ve devamıdır. Kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlük sağlamak amacıyla hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet tarafından ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan kuruluşlar tarafından yürütülmesidir. Merkezden yönetim ilkesi, “siyasi” ve “idari” olmak üzere ikiye ayrılır.

Siyasi bakımdan merkezi yönetim, bir ülkede yasama organının ve hükümetin tek olması ve böylece siyasi otoritenin tamamen merkezde toplanarak, hukuki birliğin sağlanmasıdır. Tek bir yürütme organı ve yargı sistemi bulunmaktadır. Siyasi merkeziyetçiliğe göre örgütlenmiş devletlere “üniter devlet” denir (Versan, 1990: 74).

Siyasi bakımdan merkezden yönetim olmayan yerlerde idari bakımdan merkezden yönetim olamaz. Ancak, Eryılmaz'ın da belirttiği üzere, siyasi merkeziyetin olması, idari merkeziyetin varlığını gerektirmemektedir (1999: 59). Türkiye’de hem siyasi hem de idari merkezi yönetim söz konusudur. Merkezi yönetimde, merkezi yönetimin ve yürütmenin de başı olan Cumhurbaşkanı, yürütmenin diğer organları olan Başbakanlık ve öteki bakanlıklar ile bunlara bağlı merkezi kuruluşlar bulunmaktadır.

İdari açıdan merkezden yönetim daha dar bir anlam ifade eder. Kamu otoritesinin merkezileştirilmesini gerektirir. Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınmasında yetki merkezde toplanabildiği gibi, yürütölmelerine ilişkin inisiyatif de bu organların eline verilmiştir. Merkezin hiyerarşik yapısında bulunan alt birimlere geniş takdir yetkisi tanınmaz.

Merkezden yönetimde, kamu hizmetlerine ilişkin politikalar belirleme, karar alma ve yürütme yetkisi merkezde toplanmıştır. Bu sayede kamusal mal ve hizmetler, merkezden planlanmakta ve yönetilmektedir. Merkezi yönetim, hizmetlerini bölge ve il düzeyindeki kuruluşları aracılığıyla yürütür. Bu birimlerde görev alacak personelin atanması merkez tarafından yapılır. Ayrıca bu hizmetlerin yürütölmelerine ilişkin gelir ve giderler de merkezden yönetilir.

Merkezden yönetimin tam tersi olan yerinden yönetim ise, merkez ya da taşra birimleri olan örgütler, merkez dışındaki birimlerine belirli konularda yetki devrederek, sorumlulukla birlikte kendi kararlarını kendileri alır ve yürütür. Bu noktada merkez zaman zaman denetleme görevi üstlenmektedir.

Yerinden Yönetim, devletin ülke düzeyindeki kamu hizmetlerini görebilmek için kamu tüzel kişilikleri biçiminde örgütlenerek oluşturduğu kamu kuruluşlarına yetki genişliği, yetki devri gibi ilkelere dayanarak hizmetleri vatandaşlara götürmeyi amaçlayan yönetim biçimidir.

Yerinden yönetim, daha çok federal devletlerde, anayasalarca ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış yarı özerk ya da özerk statüye dayanan “siyasal yerinden yönetim” ve yasama ve yargı gücünü özekte toplamış, yalnız yürütmeye ilişkin yetkileri olan “yönetsel yerinden yönetim” olmak üzere iki türdür.

Keleş, “Siyasi adem-i merkeziyet” adı da verilen siyasal yerinden yönetim biçimi, federal yapılı devletlere özgü siyasal yerinden yönetim modelinin, üniter yapılı devletler için geçerli olmadığını belirtmektedir. Üniter yapılı devletlerde yerel yönetimler birer kamu tüzel kişisidir. Federal yapılı devletlerde eyaletlerin bağımsız yargılama ve yürütme organları vardır. Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, İsviçre gibi federal yapılı devletlerde, ülkesine göre; “eyalet”, “federe devlet”, “kanton”, “land”, “cumhuriyet” gibi adlar almaktadır (1998: 83).

“İdari Adem-i Merkeziyet”, yönetsel yerinden yönetim biçiminde ise, yasama ve yargı gücü merkezde toplanmıştır. Yerel yönetimlerin sadece yürütmeye ilişkin birtakım yetkileri vardır. Bu yetkileri kullanan birimlerin niteliğine göre, yönetsel yerinden yönetim de “hizmet yönünden yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim” olmak üzere ikiye ayrılır.

Hizmet yerinden yönetim, belirli kamu hizmetlerinin, merkezin dışında bağımsız bir örgütçe yerine getirilmesidir. Bazı kamu hizmetleri genel yönetimin dışında, “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları”, başka bir deyişle kamu kurumu olarak örgütlenmiştir. Bunlara hizmetsel kuruluşlar denir.

Yönetsel, iktisadi, sosyal, bilimsel, teknik, kültürel alanlarda görev yapan yerinden yönetim kuruluşları bulunmaktadır. Örneğin eğitim alanında üniversiteler, yayın alanında TRT, sosyal güvenlik alanında Emekli Sandığı, iktisadi alanda kamu iktisadi teşebbüsleri gibi kuruluşlar bulunmaktadır. Ticaret ve sanayi odalarının yapmış oldukları işler bir tür hizmet yerinden yönetimidir.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları hem genel yönetim hem de yerel yönetim kuruluşlarından farklıdır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının, yerel yönetim kuruluşları gibi tüzel kişilikleri vardır. Bunlar da tüzel kişiliklerini ya yasa ile ya da yasanın verdiği yetkiye dayanan yönetsel kararlarla kazanmaktadırlar.

Yerel yönetim kuruluşları gibi gördükleri hizmetin niteliğine göre değişen özerklikleri bulunmaktadır. Hizmetsel kuruluşlar, belli görev ve yetkilerle donatılmıştır. Bunların hizmet alanları değişik niteliktedir. Kendilerine özgü malvarlıkları ve bütçeleri, merkezi yönetimin veya bağlı oldukları kuruluşun vesayet denetimi vardır. Ancak vesayet denetimi ile özerklikleri ters orantılıdır. Personeli, memur veya kamu personeli statüsündedir.

Yer yönünden yerinden yönetim, bir bölgenin sakinlerine o bölgedeki ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılayabilmeleri amacıyla, kendi organları eliyle gerçekleştirebilmek için özerklik verilmesidir. İlerleyen bölümlerde daha ayrıntılı inceleyeceğimiz il özel idareleri, belediyeler ve köyler, yer yönünden yerinden yönetimin tipik örnekleridir. Belediyeler, dış politika, adalet, dış ve iç güvenlik dışında merkezi yönetimce götürülen tüm kamu hizmetlerini yapmaya çalışmaktadır. Devlet bütçesinden ayrı bütçeleri ve bağımsız gelir kaynakları vardır. Ayrıca, merkezi yönetimin yapmadığı birçok kamu hizmetiyle görevlendirilmişlerdir.

Yönetsel yerinden yönetim kuruluşları arasındaki temel farklılık; kamu hizmeti götürdükleri coğrafi alandadır. Belediyeler; büyükşehir, il, ilçe, alt kademe ve belde belediyeleri “belediye sınırları” içinde kamu hizmeti yaparken, il özel idareleri, köy ve mahalle yönetimleri, il sınırları, köy ve mahalle sınırları içinde kamu hizmeti yaparlar. Yalnız bunlardan mahalle yönetimlerinin tüzel kişilikleri ve bütçeleri yoktur.

Yerinden yönetimlerin tipik özellikleri; bu örgütlerin kendi tüzel kişilikleri, kendi karar ve yürütme organları ve kendi bütçelerinin olmasıdır. Ancak, Keleş merkezi yönetimin uzantılarında bu özellikler bulunmadığını, merkezin verdiği yetki sınırları içinde merkezin kararlarını ya da merkez adına kararlar aldığını, merkezin tahsis ettiği kaynakları kullanarak görev yaptıkları üzerinde önemle durmaktadır (1998:18). Belediyelerimiz, adem-i merkeziyet (yerinden yönetim) esasına göre oluşturulmuş kamu örgütleridir. Öztekin de sadece kamu yönetiminin değil, özel



sektör kuruluşlarının da merkezi yönetim ya da yerinden yönetim esasına göre örgütlenebileceğini belirtmektedir (2001: 25).

Yerinden yönetim, idari kararların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dahil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını gerektiren bir sistemdir. Devlet dışında diğer kamu tüzel kişilerine yetki vermekle beraber, bu yetkilerin hiçbiri yasama ve yargı yetkilerine sahip olmayıp sadece idari bir karakter taşımaktadır.

Yerel yönetimin temel işlevlerinden biri yaşam kalitesini yükseltmektir. Yerel yönetim hem yaşam, hem de istek ve ihtiyaçlar doyumunu sağlayabilmek için etkin, verimli ve yerel koşullara duyarlı politikalar üretir. Giritli bunu, yerel yönetimlerin yerel halkla her an yüz yüze ilişkiler içinde bulunmasına, yerel ihtiyaçlar, beklentiler ve koşullar konusunda hem bilgi sahibi olmasına, hem de yerel halk tarafından güncel olarak denetlenmesine dayandırmaktadır (1999:16).

İktidar ve yetki mekansal düzeyde bölüştüğünden, keyfi yönetimin çoğulculuk yaratma, siyasal ve ekonomik gücü tekelleştirme gibi olası uygulamalarına karşı bireyi korur. Ancak aşırı bir yerel yönetim, ülkenin birlik ve bütünlüğünü bozabilmekte ve bölgelerarası haksız rekabete yol açabilmektedir. Giritli bu durumun aynı zamanda kamu hizmetlerinin ülkenin her yerinde eşit bir biçimde görülmesine engel olabileceğine ve mülki idare ile askeri idare arasında gerilime sebep olabileceğini öne sürmektedir (1999: 17).

Merkezi yönetim, bütün kamu hizmetlerinin bir merkezden yürütüldüğü, denetlendiği ve kontrol edildiği bir yönetim şeklidir. Kamu Yönetiminde ise merkezi yönetim, aralarında bir hiyerarşi bağı mevcut bulunan memurlar ve diğer İdare adamlarından ibaret tek bir merkezi yapı şeklinde görülmektedir.

Merkezden ve yerinden yönetimin kendine özgü yararlı ve sakıncalı tarafları bulunmaktadır. Merkezden yönetimin sakıncaları, yerinden yönetimin yararları merkezden yönetimin yararları da yerinden yönetimin sakıncalarını oluşturabilmektedir.

Merkezden yönetim zaman alıcı iken, yerinden yönetimde kamu hizmetleri daha çabuk yürütülebilmektedir. Kamu hizmetleri için gerekli sermaye ve uzmanlık gereksini bulunmakta ve merkezden yönetimde kamu hizmetleri daha ekonomik iken, yerel yönetimlerde daha pahalı olabilir, uzman sıkıntısı yaşanabilir. İdarenin yerel etki ve baskılarına karşı tarafsızlığı merkezden daha kolay sağlanabileceğinden merkezi yönetimin görevleri yerel yönetimin görevlerine göre daha az politize olabilmektedir.

Merkezden yönetimde kamu hizmetleri daha az masrafla yapılacağından halkın vergi yükü azalır. Versan bu durumun, hizmetlerin maliyetini tüm ülkeye yayılacağından, yoksul bölgelerdeki hizmetlerle, ihtiyaç duyulan fakat fazla bir yarar sağlamayacağı düşüncesiyle özel sektör tarafından yapılmayan işlerin yapılması bu yöntem sayesinde gerçekleşir ve ülkede sosyal bir denge sağlanmış olur (1990: 76).

Merkezden yönetim, ülkede siyasal birliğin sağlanmasına ve kaynakların daha akılcı kullanılmasına yardımcı olur. Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye çalışırken, yerinden yönetim; siyasal birliğin zayıflamasına ve ülke kaynaklarının daha dengesiz kullanılması nedeniyle bölgesel gelişmişlik farklılıklarının oluşmasına neden olabilmektedir.

Merkezden yönetimin tüm bu olumlu yönlerinin yanında birçok sakıncaları da bulunmaktadır. En büyük sakıncası, aşırı bürokrasiye neden olması ve kırtasiyeciliği artırmasıdır. Her şeyin tek merkezden idare edildiği yönetimler ve halkın yönetimde söz sahibi olmasına engel gelişmeler çağa uygun yönetim modelleri değildir.

Merkezde görevli ve yetkili siyasi kişiler, toplum gelirlerini ülke düzeyine dağıtırken kendi bölgelerine ayrıcalık sağlayabilir. Öncelikle ülke, bölge, il, ilçe ve kendi çevresinin çıkarlarını gözetmesi gerekirken, bu sıralama tam tersi işleyiş gösterebilmektedir.

Taşrada görevli kamu görevlileri görevlerini yaparken yerel halkın özelliklerini, ihtiyaçlarını ve bölgenin durumunu göz önüne alacağı yerde, sürekli merkezin kararlarını ve emirlerini uygulamak zorunda kalabilmektedir. Zor durumda kalan kamu görevlisi, işleri geciktirebilmekte, sonucunda yerel halkla arasında anlaşmazlık çıkabilmektedir.

Merkezi idare tüm ülkeyi ve toplumu kontrol edebilmek için güçlü olmak isteyecektir. Bunun için de çok sayıda kamu görevlisine, uzman personele, gelişmiş araç-gerece ihtiyaç duyacaktır. Tüm bu ihtiyaçları karşılamak için merkezi otorite büyük harcamalar yapacaktır. Harcamaların çoğu da vatandaşların ödediği vergiler ile karşılanacaktır.

Bölgeler arası dengesizlikler, merkezi yönetimin karışmaması durumunda daha da büyüyebilir. Gelişmiş ve ekonomik açıdan güçlü olan yerel yönetimler daha hızlı bir şekilde gelişirken, az gelişmiş olan yerel yönetimler daha geri kalacaktır. Eğer merkezi yönetim bölgeler arası eşitsizliği giderecek politikalar uygulamaz ise bölgeler arası çatışmalar ortaya çıkabilmektedir.

Yerinden yönetim, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetildiği, kendi tüzel kişilikleri bulunan, kendi karar ve yürütme organları, kendi bütçeleri olan bir yönetim türüdür. Merkezi yönetim ve uzantılarında ise bunların hiçbirisi olmaz, merkezin verdiği yetki sınırlarının içinde merkezin kararlarını ya da merkez adına kararlar alarak, merkezin tahsis ettiği kaynakları kullanarak görev yaparlar. Yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının yine yasalarının belirlediği ya da merkeze bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için, Keleş, tüzel, siyasal ve mali birtakım yetkilerle donatılmaları gerektiğini öne sürmektedir (1998: 17).

Hemen hemen tüm ülkelerde yerel yönetimlerin, günümüzde demokratik kurumlar olarak ilk akla gelmesinin başlıca nedeni, yerel yönetimlerin halkın kendi kendisini yönetmesine olanak veren kurumlar olmasından kaynaklanmaktadır. Halk, bu kendi kendini yönetme işini, kendi eliyle seçmiş olduğu yönetim organları aracılığı ile yerine getirmektedir. Ancak yerel yönetim organlarının seçimle oluşturulması, bu kurumlara tam anlamıyla demokratik bir nitelik kazandırmamaktadır.

Demokrasi ile yerinden yönetim arasında bu kadar yakın ilişki olmasına rağmen, özdeş değildir. Ancak, Keleş ve Yavuz bu iki kavram özdeş olmadıkları halde, yerinden yönetim sistemi, demokrasiyi gerçekleştirmek bakımından merkezden yönetim sistemine göre daha uygun bulmaktadırlar (1989: 30).

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları dışındaki yer yönünden yerel yönetim kuruluşları olan il özel idareleri, belediyeler ve köy yönetimleri denilen yerel yönetimler genellikle o bölgede oturan seçmenlerin oyu ile, karar ve yürütme organlarını vatandaşların belirlediği tüzel kişilik sahibi kuruluşlardır. Bu anlamda Öztekin yerel yönetimleri daha demokratik kurumlar olarak görmektedir (1997: 57).

Yılmaz da Öztekin'in görüşünü paylaşarak, güçlü bir yerel yönetimin, yerel katılım olanaklarını eşitlikçi bir anlayışla kullanarak hem ülke demokrasisine hem de bireyin siyasal gelişimine katkıda bulunabileceğini savunmaktadır. Bireyde aktif yurttaşlık, girişimcilik, dayanışma, inisiyatif ve sorumluluk alma, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerel temsil bilincini geliştireceğini düşünmektedir. Böylece ülke genelinde daha dinamik, bilinçli ve üretken bir toplum tablosu yaratılabileceğini bu sayede kişinin, yalnız kendi girişimine, güven ve iradesine dayanacağından gelişeceğini öne sürmektedir (1995: 314).

Bütün bu yararlarına karşın, Soysal yerinden yönetim sisteminde bazı sakıncalar görmektedir. Aşırı bir yerinden yönetim uygulanması durumunda, ülkenin siyasal birliğinin bozulacağından korkulur. Yerinden yönetim sistemi, bölgeler arasında rekabete yol açacağı, kaynak israfına ve ülkenin genel düzen ve çıkarına ters düşebilir. Ancak Türkiye açısından böyle bir kuşkunun oluşması beklenemez, çünkü Türkiye'de yerel yönetimlerin egemenlik hakları yoktur. Yani egemenlik bölünmüş değildir (1987: 185).

Türkiye açısından bakıldığında, yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının olmadığı görülmektedir. Bu durumda yerel yönetimlerden istenilen düzeyde hizmet vermeleri beklenemez. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının, kendi içlerinden özerk bir biçimde yönetilmeleri, mali yönden özel kurallara tabi olmaları bütçe ve muhasebe yöntemlerini bozabilir, özel çıkarların güçlenmesine neden olabilir.

Yerel yönetimlere karşı görüşlerin var olmasına karşın, farklı zaman aralıklarıyla, bu yönetimler her ülkede siyasal ve yönetsel yapının önemli bir ögesi durumuna gelmişlerdir. Yerel yönetimlerin demokrasiyle yakından ilişkili siyasal bir kurum olmaları, onları ister istemez farklı görüş, eğilim ve ideolojilerin odak noktası

haline getirmektedir. Günümüzde hem siyasi partiler hem de yerel yönetimler demokratik yaşamın vazgeçilmez öğeleridir.

## **2.2. Yerel Yönetimlerin Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi**

Bu bölümde Dünya'da ve Türkiye'de uygulanmakta olan yerel yönetim sistemleri özetlenecektir. Dünyadaki yerel yönetim sistemleri ülkelerden örnekler alınarak karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Türkiye'deki yerel yönetimler olarak "il özel idareleri, köy ve belediye yönetimlerinin" yapıları, oluşumları ve işleyişleri ele alınacaktır.

### **2.2.1. Dünyada Yerel (Yerinden) Yönetimler**

Yerel yönetimlerin içinde yer aldığı genel yönetim sistemleri çeşitlilik göstermektedir. Yönetim sistemi, yerel yönetimlerin biçimini ve içeriğini belirlediğinden, ulusal yönetim sistemlerinin de ele alınmasını gerektirmektedir.

Batı Avrupa ülkeleri incelendiğinde; birçok demokratik ülkede monarşi, bir şekilde varlığını sürdürürken, modern sistemler uygulanmakta, böylece eskinin gelenekleri ile yeninin getirdiği sistemlerin bir arada yaşadığı görülmektedir. Her ülkenin farklı tarihsel, siyasal, toplumsal, sosyo – ekonomik, yönetsel yapısından ve gelişmişlik düzeyinden kaynaklı yerel bir örgütlülüğe gittiği görülür. Bugüne kadar uygulanan modeller;

- 1) Federal devletlerde uygulanan adem-i merkeziyetçi sistem
- 2) Üniter devletlerde uygulanan adem-i merkeziyetçi sistem
- 3) Fransa'da uygulanan gözetmeci sistem
- 4) Sosyalist ülkelerde uygulanan bütünleşmeci sistem

Kanada, Almanya, İsviçre ve ABD gibi federal devletlerle Danimarka, Fransa, İtalya, Hollanda ve İspanya gibi üniter devletler arasındaki fark, Kanada, Almanya, İsviçre ve ABD'nin federatif bir yapıya sahip olmalarıdır. Yerel yönetimin organizasyonu ve yapısında yürütme yetkisi yönünden önemli farklılıklar

bulunmaktadır. Kuzey Amerika'da yerel yönetimin organizasyonu güçlü bir belediye başkanına, ya da kent yöneticisi sistemine dayanmaktadır.

Kent yöneticisi sisteminde, yürütme yetkisini atanmış yönetici kullanmakta, fakat politika, yasama ve bütçe ile ilgili bütün kararları, başkanlığını belediye başkanının yaptığı meclis almaktadır. Yıldırım ve Gülöksüz'ün de belirttiği gibi, güçlü belediye başkanı sisteminde yürütme organı olarak belediye başkanının, politikaları önerdiği ve uyguladığı, yasama organı olarak meclisin bütçeyi incelediğini ve onayladığını, düzenleyici kuralları koyduğu görülmektedir (1993: 15).

Batı Avrupa'da ise, durum daha farklıdır. Fransa'da belediye başkanı çok güçlü yürütme yetkilerine sahip iken, İtalya ve İspanya'da belediye başkanları yürütme yetkisini komisyonlar ya da yönetim kurullarıyla paylaşmaktadırlar. İskandinav sisteminde, yürütme yetkisini paylaşan sektörel uzmanlık komisyonları devreye girer ve sistem daha da karmaşıklaşır.

Fransa'da, 1871'den itibaren yürürlükte olan ulusal ya da yerel çapta bir çok siyasal görevin bir kişide birleşebilmesi, 1985 yılında çıkartılan bir yasa ile bu görevler azaltılarak, en çok iki tanesi bir seçilmiş kişi tarafından üstlenilebilir duruma getirilmiştir. Fransa'da belediye başkanları, meclisin engeli olmaksızın birçok konuda karar alma yetkisine ve üst düzey hükümet görevlerine seçilebilme olanağına sahipken, taşınmaz malların tahsisi, ödünç para alma ve taşıt tarifeleri gibi konular bunlar arasındadır. Başkan, meclisin her toplantı döneminin başında, bu görevlerin yerine getirilmesine ilişkin bir yazanağı meclise sunar. Başkana tanınan bu yetkilerin meclis tarafından geri alınması da olanaklıdır (Keleş, 1994: 7).

19. yüzyılın başlarında İspanya parlamentosu, ortaçağdan kalma geleneksel belediye kurumunu, yeni liberal rejimin bir simgesi olarak canlandırmayı denemiştir. Valiler, 1833-1882 yılları arasında, ulusal birlik ve bütünlüğün koruyuculuğu görevini üstlenmişlerdir. 1882'den itibaren Katalonya ve Bask bölgelerinde ulusalcılık akımı güçlenmiş, iller merkezin taşra uzantısı özelliklerini koruyarak, birer yerel yönetim birimlerine dönüştürülmüştür. 20. yüzyılda Katalonya'da ulusalcı ve bölgeci siyasi akımların ve temsilcisi siyasi partilerin güçlenmesi sonucunda, 1923 askeri darbesiyle son bulan ilk özerk bölge örgütü olan "mancomunitat" kurulmuştur.

İspanya'da merkezi ve yerel yönetim arasında işbirliği ve eşgüdüm sağlamak amacıyla devletin, özerk toplulukların ve yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan ve tüzel kişiliğe sahip bir Yerel Yönetimler Konseyi Kurulmuştur. Konsey, yerel yönetimleri ilgilendiren yasa tasarı ve taslakları hakkında görüş bildirir, hükümete önerilerde bulunur, yapılacak yardım ölçütlerinin geliştirilmesine yardımcı olur, reform araştırmaları yapar ve yaptırır. Yerel yönetimler yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yönetilmekte iseler de, yerel düzeyde yerinden yönetimin genel çerçevesini bölge yönetimleri ile merkezi yönetim belirlemektedir (Keleş, 1993: 14).

Parlamentar demokrasiyi yaşayan Hollanda'da, anayasal bir monarşi kraliçenin yetkisini anayasada öngörürken, alınması gereken tüm kararlar kraliçenin atadığı bakanlar tarafından alınmaktadır. Parlamento, kraliçenin takdir yetkisini kısıtlayabilmekte, bir bakanı ya da bakanlar kurulunu istifa ettirebilmektedir.

Avrupa'nın diğer ülkelerinde ve Kuzey Amerika'daki kent yöneticisi sisteminin yürürlükte olduğu kentlerde, yürütme yetkisi belediye başkanı ile meclis üyeleri arasında paylaştırılmıştır; belediye başkanı genellikle çoğunluk partisinin lideri olduğundan meclisteki bir oyu önem taşımaktadır (Yıldırım, Gülöksüz, 1994: 15).

Güçlü belediye başkanı sisteminin geçerli olduğu kentlerde başkan, birlikte çalışacağı kilit personeli belirleme yetkisine sahiptir; ancak bütçe onaylama belediye meclisinin elinde olduğu için, sınırlamalarla karşılaşabilmektedir. Büyük kentlerde belediye meclislerinin çalışmalarında yardımcı olacak destek kadroları bulunmaktadır. Bu kadroların nitelikleri kentten kente değişiklik göstermektedir. Birçok kentte ise meclis üyeliği, gönüllü ve karşılıksız bir hizmet niteliğinde olduğundan hayati önem taşımaktadır.

Belediye başkanının ve meclis üyelerinin görevine son verilmesi ya da görevden alınması konusundaki uygulamalar da çeşitlilik göstermektedir. Danimarka, İtalya, Norveç, İspanya ve İsveç'te ancak mahkemede açılacak bir dava sonucu meclis üyelerinin görevlerine son verilebilmekte iken Fransa'da resmi bir görevi haklı olmaksızın yerine getirmekten kaçınan bir belediye meclis üyesi, idare mahkemesi tarafından görevden alınabilmekte ve bir yıl boyunca yeniden seçime katılamamaktadır.

Almanya’da belediye meclis üyeleri yasaya aykırı davranışlarından kişisel olarak sorumludurlar; ancak, bir eyalet dışında, meclis üyeliğinden alınamamaktadırlar. Hollanda’da bir meclis üyesi, çıkar çatışması ya da bağdaşmazlığıyla ilgili kurallara uymazsa, belediye meclisi, o üyeyi görevden alabilir. Finlandiya’da ise belediye başkanı, yasa dışı bir eylemle suçlanması halinde mahkeme tarafından karar verilene kadar belediye meclisince geçici olarak görevden alınabilir. Belediye başkanının görevine son verilebilmesi için hapis gerektiren bir mahkumiyetin kesinleşmesi gerekmektedir.

Parlamentar hükümet biçimine sahip olmasına rağmen İngiltere’de başbakan, yasama ile yürütmenin başıdır ve belediye meclis üyelerinin harcama kararlarının yasaya uygun olup olmadığı, bölge mali denetçisinin başlatacağı soruşturma ile saptanır. Harcama kararı yasaya aykırı bulunur ve belirli bir limiti aşarsa, meclis üyesi görevden alınır ve beş yıl süre ile yeniden aday olamaz (Yıldırım, Gülöksüz, 1994: 17).

### **2.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler**

1982 Anayasasının 127. maddesi, yerel yönetimleri “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirlenen ve karar organları, yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri” olarak tanımlamaktadır.

Bu bağlamda, Türkiye’de üç temel yerel yönetim birimi vardır. Bunlar, “il özel idareleri”, “belediye ve köy yönetimleri” dir. Ayrıca anayasada dördüncü bir yerel yönetim birimi olarak, yerel yönetimlerin kendi aralarında kurdukları ve kamu tüzel kişiliğine sahip “birliklere” atıf yapılmaktadır.

Bunun yanı sıra 1982 Anayasasının 127.maddesi, “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği” hükmü yer almaktadır. Bu hükümden yola çıkarak geliştirilen büyükşehir belediyesi modeli de bir başka anakent yönetim biçimi olarak görülebilir.



Türkiye’de, yerel nitelikli bir çok hizmetin görülmesini sağlayan ve demokratik yaşamın bir parçası olan yönetsel yerel yönetim kuruluşlarının başlıca özellikleri; yerel yönetim kuruluşlarının tüzel kişiliği bulunması, yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlar olmaları ve genel karar organlarının seçimle işbaşına gelmesidir.

Seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmaları ya da kaybetmelerine ilişkin denetim yargı organlarınca yapılmaktadır. Görevleri yasa ile belirlenir. Genel yönetimin yerel yönetimler üzerinde yönetimin bütünlüğünü sağlamak toplum yararını korumak amacı ile vesayet yetkisi bulunmaktadır. Yerel yönetim kuruluşları Bakanlar Kurulu’nun izni ile aralarında birlikler kurabilirler.

### **2.2.2.1. İl Özel İdareleri (Yönetimleri)**

İl Özel İdareleri, en eski yasal ve kurumsal düzenlemelerden biri olarak, Osmanlı döneminin bir mirası niteliğindedir. Bu açıdan, kendine özgü bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerin bugünkü yapısı, Tanzimat döneminden kalmadır. Osmanlı döneminde Tanzimat öncesinde adem-i merkeziyet ilkesine ve yerel yönetimlere yer verilmemekle birlikte, eyalet yönetiminde “yetki genişliği ilkesi” benimsenmiştir.

Merkezi yönetimin taşra örgütü olan il, aynı zamanda bir yerel yönetim kuruluşudur. İl özel yönetimi İkinci Meşrutiyet döneminde çıkarılmış İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati adını taşıyan geçici bir yasa ile yönetilmekte iken 1987 yılında günün koşullarına uygun hale gelebilmesi için birtakım değişiklikler yapılmış ve geçici yasanın adı “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir. İl özel yönetiminin temelleri 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile Fransız örneğine göre atılmıştır (Gözübüyük, 1999: 110).

1913 tarihli il özel idaresi yasası günün koşullarına göre il özel idarelerine, eğitim ve öğretim, sağlık, sosyal yardım, bayındırlık, tarım ve hayvancılık alanlarında iktisadi ve ticari konularda çok sayıda görevler verilmiştir. Ancak bu hizmetlerin büyük bir bölümü daha sonraki yıllarda çeşitli bakanlıklar tarafından üstlenilmiştir. Bugün il özel idareleri, ilkokul binalarının ve valilik hizmet tesislerinin yapımı ve onarımı gibi sınırlı alanlarda hizmet vermektedir.

Merkezi yönetimin ezici ağırlığı altında oldukça kısıtlı bir hareket alanına sahip olan il özel idarelerinde karşılaşılan durumu Emrealp, Türkiye’de seçilmişler ile atanmışlar arasındaki geleneksel sürtüşmelerin en somut ifadelerinden birisinin, il düzeyinde kendisini göstermesine yol açtığı ve merkezi yönetimin ağır vesayeti altındaki İl Özel İdareleri, bir yerel yönetim birim olarak etkinliğini giderek yitirdiği ile ilişkilendirmektedir (1997: 35).

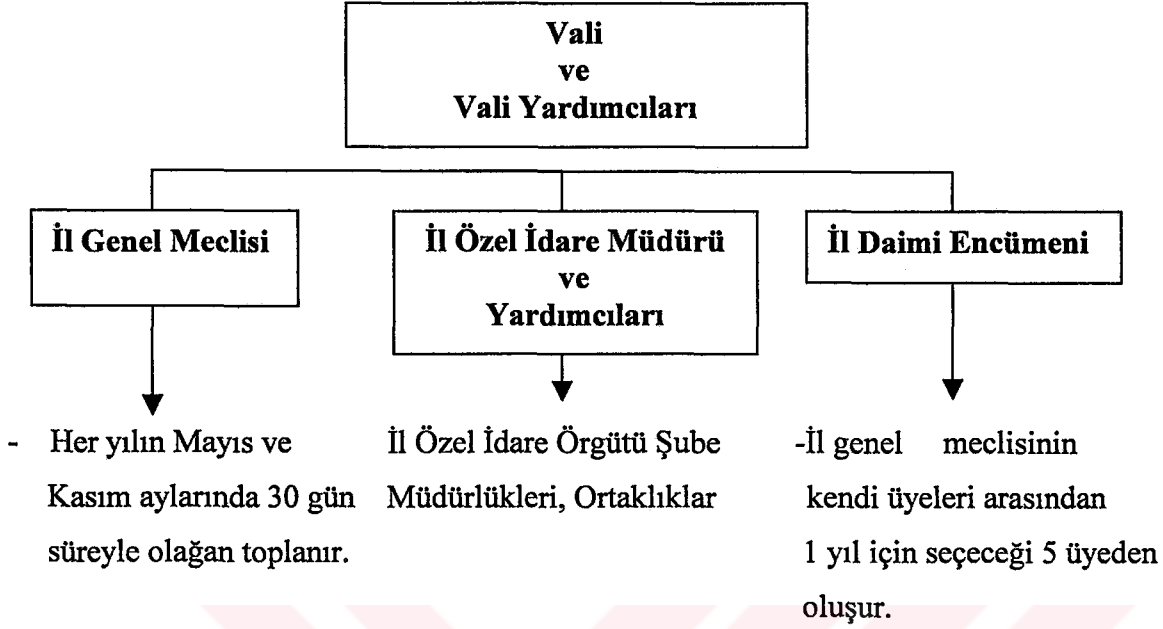
Merkezi yönetim kademesi olarak tüzel kişiliğe sahip olmayan il, bir yerel yönetim kademesi olarak tüzel kişiliğe sahiptir. İl özel idareleri, taşınır taşınmaz malları olan belli ve sınırlı görevleri yürütmekle görevli birer yerinden yönetim kuruluşudur. İl Özel İdareleri, il yönetimi ile birlikte yasa ile kurulmaktadır.

İl özel yönetiminin kurulması için bir ilçenin yasa ile il olması yeterlidir. Günümüzde il özel yönetimleri fazla gelişmemiş ve işlevlerini yitirmiştir. Bunun için 1987 yılında 3360 sayılı yasa ile bazı değişiklikler yapılarak il özel yönetimlerine işlerlik kazandırılmak istenmiştir.

İl Özel İdarelerine verilen görevler çok yaygın ve çeşitlidir. Bunlar tarım ve hayvancılık, sağlık ve sosyal yardım, eğitim, ekonomi, bayındırlık, ticaret gibi alanlara ayrılmaktadır. Sonradan çıkarılan yasalar ile bu görevlerin çoğu genel yönetime geçmiştir.

Ancak, genel yönetime geçen görevler açıkça il özel yönetiminden alınmadığı için uygulamada ikili bir durum ortaya çıkmaktadır. İl özel yönetimleri, mali gücü oranında il sınırları içinde genel yönetimce yürütülen hizmetlerden bazılarını sınırlı biçimde yardım ederek görevini yerine getirmeye çalışmaktadır.

## İl Özel İdaresi



**Şekil 2.1. Günümüzde İl Özel Yönetimlerinin Yapısı**

İl özel yönetiminin organları il genel meclisi, il daimi encümeni ve vali olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır. İl özel idaresinin temel karar ve danışma organı olan il genel meclis üyeleri, beş yıllık süre için, nisbi temsil seçim sistemi ile seçilmektedir. İl özel idaresinin karar ve yürütme organı olan il daimi encümeni ise il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği beş üyeden oluşmaktadır.

İl Genel Meclisi; il özel yönetiminin genel karar organı olan il genel meclisi, ilçeler adına seçilen üyelerden oluşmaktadır. Genel meclisin üye sayısı o il içindeki ilçe sayısına ve ilçelerin nüfusuna göre değişmektedir. Son nüfus sayımına göre nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerden 2, 25.001 ile 50.000 arasındakilerden 3, 50.001 ile 75.000 arasındakilerden 4 ve 75.001 ile 100.000 arasında nüfusu olanlardan 5 asıl ve 5 yedek üye seçilir. Bundan sonra her 100.000 için 1 asıl 1 yedek üye seçilir .

İl genel meclisinin seçilmiş bir başkanı yoktur. Bu görevi vali yürütmektedir. Genel meclis, kendi üyeleri arasından her yıl iki başkan vekili seçer, valinin bulunmadığı toplantılara başkan vekili başkanlık eder. İl genel meclisi her yıl Mayıs ve Kasım aylarının ilk haftasında olağan toplantısını yapmaktadır.

İl genel meclisinin il özel yönetimi bütçesini ve kesin hesabını kabul etmek, iş programlarını inceleyip karara bağlamak, vali tarafından sunulan yıllık faaliyet raporunu görüşüp oylamak, yönetmelikler hazırlamak, gereken hallerde görüş ve düşünce bildirmek başlıca görevleridir.

İl Daimi Encümeni; il özel yönetiminin ikinci karar organıdır. Encümen 5 asıl 5 yedek üyeden oluşmaktadır. Encümen üyeleri, il genel meclisi tarafından kendi üyeleri arasından bir yıl için seçilmektedir, üyelerin ayrı ayrı ilçelerden olması gerekir. Encümene vali ya da valinin görevlendireceği bir kişi başkanlık eder. İl daimi encümeni her zaman toplanmaz gerek görüldüğü takdirde vali tarafından toplantıya çağrılmaktadır.

Encümen, il genel meclisinin toplantıda bulunmadığı zamanlarda genel meclis adına bazı kararlar alabilir. Bunun yanında bütçe uygulamalarını denetler ve ihale işlemlerini hazırlar. Encümenin en önemli yönetsel görevi, valinin yaptığı aylık harcamaları denetlemektir. Encümen, il özel idaresinin görevleri ile ilgili konularda yasaklayıcı önlemler ve kararlar alabilir. İl daimi encümeninin yönetsel ceza verme yetkisi vardır. Genel meclis ve encümen alınan kararlara aykırı davrananlara para cezası, işyeri kapatma ve meslekten men cezası verebilmektedir.

Vali; il özel yönetiminin başı ve yürütme organıdır. İl genel meclisinin de başında vali bulunmaktadır. Vali, merkezi yönetim tarafından atanmakta ve il yönetiminin başı olarak ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisidir. İçişleri Bakanının önerisi, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı onayı ile atanmaktadır. İl özel yönetiminin yürütme organı olarak genel meclisin ve encümenin aldığı kararları yürütür, genel meclise sunulacak olan bütçe ve çalışma programlarını hazırlar. Vali, hem il genel meclisinin hem de il daimi encümeninin gündemini düzenler ve il özel yönetiminin tüzel kişiliğini vali temsil etmektedir.

Vali il özel idare bütçesinin ita amiridir. İlçe düzeyindeki il özel idare hizmetlerini kaymakam eliyle yürütebilir. Kaymakamlar özel idare hizmetlerinin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur. Vali il özel yönetimince alınan karar ve önlemlere uymayanlara para cezası ve iş yeri kapatma, ticaret, sanat ve meslekten men

cezaları verebilir. Bu kararlar kesindir. Bunlara karşı ancak yönetsel yargıya başvurulabilir.

#### **2.2.2.2. Köy İdareleri (Yönetimleri)**

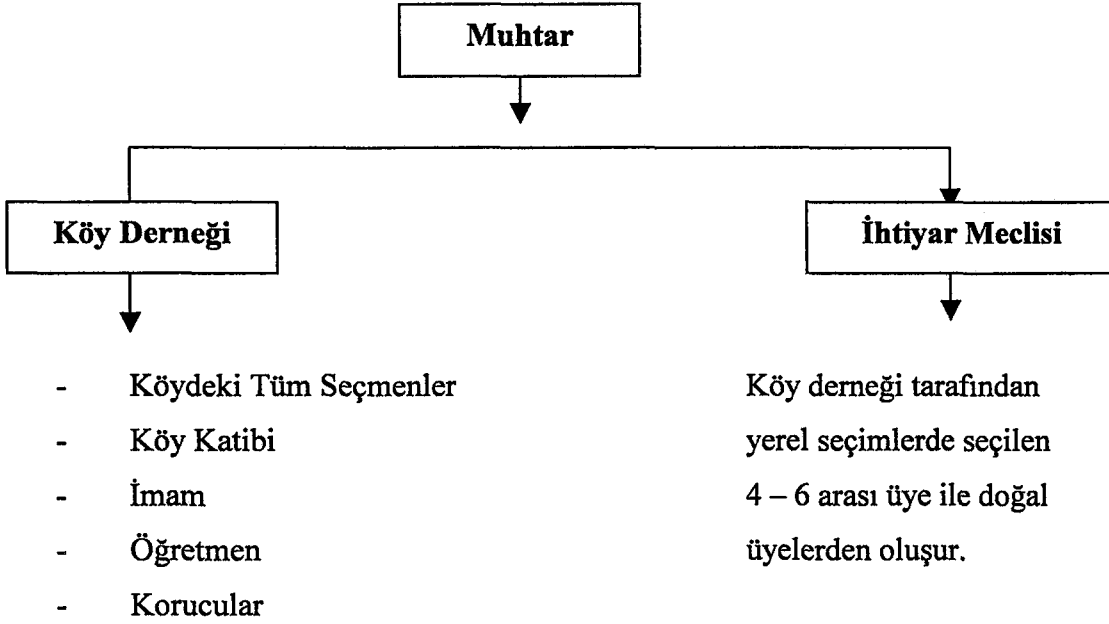
Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında, yerel yönetimler alanında getirilen en önemli düzenlemelerden biri 1924 tarihli Köy Kanunudur. Halen yürürlükte olan köy kanununun gerekçesinde, tek tip komün teşkilatı kurulmasının doğru olamayacağı, medeni devletlerin çoğunda beldelerinin küçüklüğüne ve büyüklüğüne göre ayrı komün yasaları olduğu ve tercihlerinin de bu yönde olduğu belirtilmiştir. Yine gerekçede, nüfus sayısı göz önünde tutularak çeşitli tiplere göre komün yasaları hazırlanacağı ve ilk olarak, en küçük komün olan köylerden başladığı belirtilmektedir. Bununla birlikte, sonradan, köy ve belediye olmak üzere, iki tür yerel yönetim birimi üzerinde karar kılınmıştır.

Köyler, geleneksel ve kırsal yerel yönetim birimidir. 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu, köyü, yönetsel kararlarla kurulan, nüfusu 2000'den az olan, belirli ortak malları bulunan tüzel kişiliğe sahip bir yerleşme ve yönetim birimi olarak tanımlamaktadır. Köy kurma yetkisi İçişleri Bakanlığı'na tanınmıştır. Devlet İstatistik Enstitüsün 2001 verilerine göre Türkiye'de yaklaşık 35 bin köy bulunmaktadır.

Köy Kanunu, köyün organlarını, köy derneği, köy muhtarı ve köy ihtiyar meclisi olarak belirlemiştir. Köy muhtarını ve ihtiyar meclisini seçme hakkı olan yetişkin kadın ve erkekler, köy derneğini oluşturmaktadır.

Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi, köy derneği tarafından çoğunluk sistemine göre, tek dereceli seçimle, beş yıllık süre için seçilmektedir. Muhtar, köye ilişkin işlerin yerine getirilmesinin yanı sıra, köydeki merkezi yönetime ilişkin işleri de yerine getirmektedir. İhtiyar meclisi, köy işlerinin ne zaman ve hangilerininin köylü tarafından doğrudan yapılacağına karar verir.

## Köy İdaresi (Yönetimi)



**Şekil 2.2. Köy Yönetiminin Yapısı**

Köy Kanunu, köye zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere çok sayıda görev vermiştir. Köy Derneği, köyün isteğe bağlı işlerinin zorunlu işlerden sayılmasına karar verebilir. Köylünün zorunlu işleri yapmaması durumunda ceza verileceği de hükme bağlanmıştır. Köye verilen görevler genellikle sağlık, temizlik, tarım, bayındırlık, eğitim gibi köy halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yöneliktir. Köy Kanunu'nda sayılan köyün isteğe bağlı işleri ise, daha çok, köylünün yaşam düzeyini yükseltmeye yönelik hizmetlerdir.

Köye ait zorunlu işlerin birçoğu zamanla merkezi yönetim kuruluşları tarafından üstelenilmiştir. Özellikle eğitim, sağlık, bayındırlık işleri bunların başında gelmektedir. Köy, temel kırsal yerel yönetim birimi olmakla birlikte, köyün tüm karar işlemleri ve organları, merkezi yönetimin vesayet ve denetimi altındadır.

### 2.2.2.3. Belediye Yönetimleri

Türkiye’de yerel yönetimler denildiğinde akla ilk gelen yerel yönetimler belediyelerdir. Hızlı belediyeleşme süreci ve buna bağlı olarak nüfusun yaklaşık % 81 gibi bir oranının belediye sınırları içinde yaşıyor olması, belediyeler üzerinde durulmasının en önemli nedenlerindedir.

Belediye yönetimleri dışındaki yönetsel yerinden yönetim kuruluşları olarak il özel idareleri ile köy ve mahalle yönetimleri bulunmaktadır. Aralarındaki temel farklılık, kamu hizmeti götürdükleri coğrafi alandır. Gözübüyük bunlar içinde en eski ve geleneksel olanı köy yönetimleri olduğunu, diğerlerinin ise batılılaşma dönemi içinde, Fransa örnek alınarak kurulduğunu belirtmektedir (1999: 109).

Belediyeler; belediye sınırları içinde kamu hizmeti yaparken, il özel idareleri, il sınırları içinde, köy ve mahalle yönetimleri ise köy ve mahalle sınırları içinde kamu hizmeti yaparlar. Bunlardan sadece mahalle yönetimlerinin tüzel kişilikleri ve bütçeleri yoktur.

Anayasamızda, belediye genel olarak mahalli idareler tanımı içinde yer almaktadır. “Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” (Anayasa,md.127).

Nüfustan yola çıkılarak yapılan köy kanunundaki tanıma göre; “Nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olan yerleşim yerlerine “kasaba” yirmi binden çok nüfuslu olanlara “şehir” denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa bile belediye teşkilatı olan bucak, ilçe, ve il merkezleri “kasaba” adını alır ve Belediye Kanununa bağlı olur.”(442 sayılı yasa, md.1).

Türkiye’de ve özellikle İstanbul’da, 1960’lı yılların ortalarından bu yana metropolitan alanlar ve yönetimleri konusunda birçok girişimde bulunulmuştur. 1963’te Marmara Bölge Planlama Bürosu tarafından hazırlanan Doğu Marmara Bölge Raporu ile başlayan bu çabalar, değişik hukuki, bilimsel teknik ve idari çalışmayı

içererek 1984 yılında gerçekleşen büyükşehir belediyelerinin kuruluş aşamasına gelinmiştir.

1984 düzenlemesi ile getirilen Büyükşehir Belediyesi (Anakent) modeli, öncelikle İstanbul, Ankara ve İzmir'den oluşan üç büyük kentte kurulmuş, daha sonra, diğer bazı büyüklükteki kentlere yaygınlaştırılmıştır. Günümüzde bu sayı 16'ya ulaşmıştır.

#### **2.2.2.3.1. İl, İlçe ve Belde Belediyelerinin Kurulmaları, Görevleri, Gelir ve Giderleri (Bütçeleri)**

Kuruluş amacı Anayasaya göre daha ayrıntılı bir şekilde verilen belediye kanununda ise, "belediye, beldenin ve beldede oturanların yerel nitelikte ortak ve uygarlığın gerektirdiği ihtiyaçlarını düzenlemek ve karşılamakla yükümlü bir tüzel kişiliktir." (1580 sayılı yasa,md.1).

Türkiye'de belediye kurulmasına ilişkin yasanın öngördüğü yöntem ve ölçütler incelendiğinde; bir köy veya meskün sahaları arasında merkez kurulacak yere azami 500 metre mesafesi bulunan birkaç köyün veya köylerle köy kısımlarının ya da muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için toplam nüfusun son nüfus sayımına göre 2.000 den fazla olması, valinin doğrudan gerekli görmesi, seçmenlerin yarısının valiliğe yazılı başvurusu, köy ihtiyar heyetinin başvurusu gibi kuruluşa ilişkin işlemler ve izlenecek yol, ilgili seçim kurulunun düzenlediği halk oylamasında çoğunluk isteğinin saptanması, il genel meclisince kurulacak belediyenin gelirlerinin kanunlarında yazılı hizmetlerin yerine getirilmesine yetip yetmeyeceğine ve teklifin faydalı olup olmayacağına dair kararı, valiliğin görüşü ile birlikte İçişleri Bakanlığı'na gönderilir.

Danıştay'ın belediye kurulmasında yarar olduğuna ilişkin karar vermesi, Cumhurbaşkanının onayı ve Resmi Gazete'de üçlü kararın yayınlanması gerekmektedir. Yasa, belediye kurulma sürecinin birçok aşamadan ve onaydan geçmesini öngörmektedir.



Belediye kurulmasında 7. maddeye göre; tek bir köyde belediye kurulması, birçok köy birleşerek belediye kurmaları, köylerin ya da köy kesimlerinin birleşerek belediye kurmaları, bir yerin il ya da ilçe olması durumunda zorunlu olarak belediye kurulması, boş alanda hükümetin yeni yerleşim kurduğu yerlerde belediye kurulması durumu söz konusudur (Aytaç, 1998).

Türk yerel yönetim sisteminin temel kuruluşu olan belediyeler, ilke olarak 2000'in üzerinde nüfusu sahip olan yerleşim birimlerinde kurulmaktadır. Ancak, bir yerleşim alanında belediye kurulabilmesi için bazı temel koşulların yerine getirilmesi gerekir.

Öncelikle, son nüfus sayımına göre belde nüfusunun 2000'i aşmış olması gerekmektedir, ikinci olarak belediye tüzel kişiliğinin verilmesinin belde için ekonomik, toplumsal ve yönetsel nedenlerden ötürü gerekli olması ve son olarak da kurulacak tüzel kişiliğin yerel gelirlerinin, belediye görevlerini yapmasına yetecek ölçüde olmasıdır.

Ancak nüfusu 2000'in altında olsa bile ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye yasası kabul edildiği dönemde 2000 nüfus ölçütü yerleşme yerinin en azından küçük bir kasaba niteliği kazanması açısından yeterli görülmüştür. Ancak günümüzde bu sayının 5.000- 10.000' e yükseltilmesi yönünde görüşler olduğu gibi, tersine köylerde de belediye kurulması yönünde görüşler de bulunmaktadır.

Türkiye'de belediyelerin nüfus gruplarına göre sayısı ve yüzde dağılımı Çizelge 2.1'de; yıllara göre il, ilçe ve toplam belediye sayısındaki gelişmeler ise Çizelge 2.2'de görülmektedir. Bu çizelgeler incelenirken dikkati çeken ilk konu toplam belediye sayısı içerisinde nüfusu az olan belediyelerin ağırlıkta olmasıdır. Nüfusu 10.000' den küçük olan belediyelerin oranı % 81,02'dir. Buna karşılık bu yerleşimlerde yaşayan nüfus toplam belediye nüfusunun sadece % 18,01'i kadardır.

Çizelge 2.1.

## Nüfus Gruplarına Göre Belediyeler

Nüfus Gruplarına Göre Belediyelerin Dağılımı				
Nüfus Grubu	Belediye Sayısı	Oran (%)	Nüfus Toplamı	Oran (%)
0-2000	398	% 12.4	640.685	% 1.3
2001-5000	1750	% 54.5	5.071.517	% 10.5
5001-10000	459	% 14.3	3.093.641	% 6.3
10001-20000	242	% 7.6	3.308.077	% 6.8
20001-50000	169	% 5.3	5.233.931	% 10.8
50001-100000	83	% 2.7	5.891.050	% 12.0
100001-250000	62	% 2.0	10.252.059	% 21.0
250000'den fazla	37	% 1.2	15.272.271	% 31.3
Büyükşehir	16	-	-	-
<b>TOPLAM</b>	<b>3216</b>	<b>% 100.0</b>	<b>48.763.231</b>	<b>% 100.0</b>

\*Kaynak : [www.mahalli-idareler.gov.tr](http://www.mahalli-idareler.gov.tr)

Şekilsel koşulu oluşturan nüfusun 2000'i aşması gereği çoğu zaman tek koşul gibi ele alınmakta ve diğer koşullar göz ardı edilmektedir. Nüfus kriterinin 2000 olarak tespit edilmesi günümüzde farklı iki görüşün doğmasına neden olmuştur. Birinci görüş nüfus kriterine bakılmaksızın köylerin belediye kapsamına alınmasını önerirken, ikinci görüş nüfusun 2000 ile sınırlandırılmasının, daha yukarılara çekilerek 5000, 10000 gibi yeni kriterlerin uygulanmasını önermektedir.

Belediye kurmak için öngörülen nüfus ölçütü yüksek tutulduğunda, belli bir anapara birikimi düzeyine ulaşmış, devletin kaynaklarından yararlanabilme aşamasına gelmiş olan yörelerde anaparayı harekete geçirme olanağının ortadan kaldırılmış olacağı ileri sürülmektedir.

Hem bu sakıncadan kaçınmak, hem de yerel anaparaya ivme kazandırma yoluyla içgöçün yaratacağı toplumsal sorunların çözümüne katkıda bulunmak amacıyla nüfus ölçütünün aşağıda tutularak belediye sürecinin özendirilmesi savunulmaktadır (Ayman Güler, 1992a: 24).

Bir beldenin belediye tüzel kişiliğine kavuşması ile beldeye daha fazla hizmetin geleceği, istihdam olanaklarının artacağı inancı hakimdir. Köy kaynaklarının azlığı ve yetersizliği bu inancı doğrular niteliktedir. Bu nedenle bazı yerleşim birimlerinin nüfus koşulunu sağlamak için nüfus transferi yapmaları olası bir durumdur.

Ayman tarafından "yerel hile" olarak adlandırılan bu durum Ayman - Güler'in yaptığı hesaplamalara göre 1960-1990 dönemi için % 13.57'dir. Bu dönemde kurulan 1032 belediyenin 140'ı bir sonraki dönemde 2000 nüfus eşiğinin altına düşmüştür. Nüfus eşiğinin altına düşen yerleşim birimlerinin hepsinin yerel hile kapsamına alınması doğru olmaz. Çünkü, doğal afet, yoğun göç vb. nedenlerle nüfusun azaldığı yerleşim birimleri göz önüne alınmalıdır. Bu durumda hesaplanan yerel hile oranının % 13.57'den daha düşük olduğu söylenebilir (1993: 6).

Kentsel yerleşmelerin yönetim modeli olan belediyelerin küçük yerleşim yerlerinin çoğunluğu kırsal bölgelerde bulunması sorunlar çıkarmaktadır. Kentlerden alınan belediye vergi çeşitliliğinin kırsal bölgelerde bulunmaması, kırsal bölgelerin gereksinimleri karşılanırken güçlükler yaşanmaktadır. Ulusal kaynaklar küçük dilimler halinde kullanılmakta bu da verimliliği azaltmaktadır.

Belediye tüzel kişiliğinin kazanılması ve tüzel kişiliğin şekil olarak değişmesi konusunda Türkiye'de zincirleme bir baskı söz konusudur. Köyler, belediye tüzel kişiliğine, beldeler ilçe, ilçeler il, illerde büyükşehir statüsüne kavuşmayı istemektedir. Bunun nedeni ise bu birimlerin bulunduğu konumda gelirlerini yeterli görmeyerek merkezi yönetimden daha fazla pay almak istemeleridir. Bu isteklere politik kaygı ve beklentiler nedeniyle olumlu yanıtlar verilmesi, yönetim sisteminde yeni karışıklıklara neden olabilecektir.

Cumhuriyet öncesinden 389 belediye kaldığı, fakat 1923'te İçişleri Bakanlığı kaynaklarına göre 421 belediye bulunduğu belirtilmektedir. Ancak Ayman Güler'e göre 436 belediye bulunmaktadır. Aradaki farkın o zaman ayrı belediyeler iken bugün büyükşehir belediyesi içinde yer alan sekiz belediye ile Bartın Belediyesinin nüfuslarının bilinmemesinden kaynaklandığı belirtilmektedir (1992b: 28).

Çizelge 2.2.

## İl, İlçe ve Belediye Sayıları

Yıllara Göre İl, İlçe ve Belediye Sayıları, 1960-1999				
Yıl	İl	İlçe	Büyükşehir	Belediye
1960	67	570	-	995
1970	67	572	-	1.303
1980	67	572	-	1.725
1985	67	580	3	1.703
1986	67	582	4	1.802
1987	67	693	7	1.911
1988	67	693	8	1.985
1989	71	696	8	2.032
1990	73	829	8	2.061
1995	79	847	15	2.802
1999	81	850	15	3.227

\*Kaynak : DPT 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu. s:16, Ankara 2001

Belediye sayısı 1930'da 492 iken, 1945'te 583'e yükselmiştir. 1960 yılında belediye sayısının 995'e ulaşmasını Geray hızlı kentleşme ile yakından ilgili bulmaktadır. 10.000'den yüksek nüfuslu kentlerin sayısı da 1927'de 66 iken, 1945'te 98'e, 1955'de 121'e, 1960'da 141'e yükselmiştir. Bu da belediye örgütüne sahip bulunmasına karşın 10.000'den az nüfuslu yerlerin kentleşemediklerini göstermektedir (1990: 224). Geray kuruluş yıllarından yola çıkılarak belediyeleri incelediğinde, nüfusu 2.000 ve 5.000 altında olanların toplam içindeki yüzdesi gittikçe arttığını belirtmektedir (2000: 31).

Çizelge 2.3. incelendiğinde, % 64,5 gibi yüksek bir oranın nüfusu 5.000 altında olduğu görülmektedir. 2.000 altında olan belediyeler ise % 21.3 oranındadır. 1961-1970 döneminde bu oran % 75'lere ulaşmıştır. 1971 – 1980 döneminde ise % 55 dolayında kalmıştır ve bu dönemin siyasal hayatında yaşanan karmaşalarla ilişkilendirilebilir. 1981 – 1990 yılları arasında kurulan belediyelerin % 80'i 5.000 nüfusun altında kalmıştır. 1991 – 1999 yıllarını içeren 9 yıllık dönemde bu oran % 84'e ulaşmıştır.

Çizelge 2.3.

## Belediyelerin Nüfusça Büyüklükleri

Belediyelerin Nüfusça Büyüklükleri ve Toplam Nüfus İçindeki Payları (1923 – 1999)					
Kuruluş Yılları	Kurulan Belediye Sayısı	Nüfusları			
		5 binin altında		2 binin altında	
		Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)
1923 öncesi	436	37	% 8.5	1	% 0.2
1923 – 1945	154	62	% 40	3	% 1.9
1946 – 1960	405	242	% 60	19	% 4.7
1961 – 1970	292	241	% 75	12	% 4.1
1971 – 1980	400	221	% 55	66	% 16.6
1981 – 1990	373	301	% 80	30	% 12.4
1991 – 1999	1155	969	% 84	310	% 26.8
<b>TOPLAM</b>	<b>3215</b>	<b>2073</b>	<b>% 64.5</b>	<b>441</b>	<b>% 21</b>

Yeni kurulan belediyelerden ortalama 1/5'inin yasanın öngördüğü 2.000 nüfus ölçütünün altında olması ilgi çekicidir. Bu oran 1923 – 1945 döneminde %1,9; 1946-1960 döneminde % 4,7; 1961 – 1970 yıllarında % 4,1; 1970 – 1980 arasında % 16,6; 1981 – 1990 yıllarında % 12,4 ve 1991 – 1999 yılları arasında % 26,8 düzeyindedir.

1923 – 1930 arası, ulus olarak kuruluş sürecinin sıkıntılarının ve yokluklarla mücadele edildiği bir dönemdir. Kentlerin altyapısı yoktur. Osmanlı'dan kalan belediyeler, siyasal temsile göre oluşturulmamış, belediyelerin mali yapıları zayıf, kadroları yetersiz bırakılmıştır.

1924 yılında belediyelerin gelirlerini arttırmak için yasalar çıkarılmışsa da etkinlik ve kontrol sağlanamamıştır. Ersoy ve Şengül, elde edilen gelirlerin merkezi yönetime aktarılmasından dolayı belediyelerin mali açıdan yetersiz kaldığını öne sürmektedirler. Belediyelerin ceza yetkisi artırılarak, esnaf cemiyetlerinin yetkileri zamanla ticaret ve sanayi odalarına devredilmiştir (1997: 22).

Dönemin en büyük kazanımı Ankara'nın başkent olması ve ulusal kaynakların seferberliği ile belediye örgütünün kurulmasıdır. 1924 yılında çıkarılan köy kanunu 2.000 nüfus altı yerleşimlerin tüzel kişilikli köy yerleşmeleri olduğu karara bağlanmıştır. 1926'da da belediye sınırları tespit edilmiş, sular kanunu ile su kaynakları vakıflardan belediyelere aktararak vakıfların gücü azaltılmıştır.

1930-61 dönemi, devletçi politikalar tarafından belirlenmiştir. Devlet sanayie yapılan sermaye yatırımlarında öncü olmuş ve kısıtlı kaynaklar bu sektöre yönlendirilmiştir. Diğer yandan, toplu tüketim konusundaki ilk girişimler "tek parti" tarafından yapılmıştır. Belediyelerin görev ve sorumluluklarını belirleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu 1930'da kabul edilmiştir. Halen yürürlükte olan bu kanun, belediye iktisadi teşekküllerinin kurulmasının ve hizmetlerin özelleştirilmesinin hukuksal dayanağıdır.

Cumhuriyetin kente bakış açısını somutlaştıran yasal düzenlemeler, 1930 – 1933 yılları arasında olmuştur. 1930 yılında yaşanan en önemli gelişme ise 1580 sayılı Belediye Yasasının çıkartılmış olmasıdır. Belediye Yasası; Medeni Kanun, Türk Ceza Kanunu ve Usul Kanunlarından farklı olarak batı ülkelerinden uyarlanmış bir yasa değildir. Cumhuriyetten hemen sonra çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu gibi özü ve dili açısından özgün bir yasa olmadığından dolayı dili eskimiştir. Belediye başkanının özlük ve sosyal hakları gibi konuları içerecek bir bölüme yer verilmemiş olması büyük bir eksikliklerdir.

Cemiyeti Belediye' nin belediye yönetimi üzerinde merkezi yönetimin aşırı bir müdahalesine imkan sağlamasını eleştirirken, o hükümler kadar güçlü bir merkezi denetim sistemi getirmiştir. Aşırı vesayet değişmemiş sadece aşırı vesayet gerekeceği değişmiştir. İdari vesayet yeni gerekeceği "anarşiye dönüşe imkan vermeme." olmuştur. İddialı bir devrim yasası özelliği de taşımamaktadır. Kadınlara seçme ve seçilme hakkı veren inkılapçı yönü ancak, karma komisyon raporunda dile getirilmiştir. Aytaç, dönemin içişleri bakanının bilgi birikimi ve etkili konuşma yeteneği yasanın hazırlanmasında ve kabulünde önemli bir etken olduğunu düşünmektedir (1990: 96).

Yasa, beş temel ilkedен hareket etmektedir. Bunlar; belediyeler arası eşitlik, icraatlarında serbestlik, sıkı vesayet, halk denetimi ve belediye hizmet alanlarının genişletilmesidir. İlkelerinde görüldüğü gibi, yasa birbirine zıt iki temel özellik sergilemektedir. İlki, belediyelerin tek parti yönetimince sıkı vesayet altında tutulmak istenmesidir. Belediye meclisleri, seçimle oluşturulmuş olmalarına rağmen, belediye başkanlarının merkezi yönetimce atanması, özellikle İstanbul ve Ankara’da ise belediye başkanı ve valinin aynı kişi olduğu görülmüştür. Yasanın ikinci temel özelliği ise belediyelerin geniş bir hizmet alanında sorumluluk almış olmasıdır.

Belediye Kanunu’nun öngördüğü belediyecilik anlayışı tek parti ideolojisinin ürünü değildir. Hamamcı’ya göre, daha önce düzenlenen bu yapı, 1931 – 1945 yılları arasında egemen olan yönetim anlayışı ile kolayca bağdaşabilmiştir. Yasanın özünü oluşturan “vasi salahiyet - sıkı kontrol” anlayışı ile laik cumhuriyeti koruma misyonunu üstlenen partinin sınırsız yetki ve sıkı denetim anlayışı ile çakışmıştır. Belediyeler, yönetimin bir parçası olmakla kalmamış, merkezi yönetim ile özdeşleştiğini düşünmektedir (1990: 158).

1580 sayılı Belediye Kanunu dışında, 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 1933 yılında çıkartılan 2290 sayılı Yapı Yollar Kanunu , 2031 sayılı Belediyeler Bankası Kanunu, dönemin kente ve kent yönetimine sağlıklı ve çağdaş bir kentsel yaşam oluşturma işlevi yükleyen bir yaklaşımı olduğunu göstermektedir. Bunu, dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya, yasanın İngiltere’deki Belediye Sosyalizmi Hareketinden etkilendiği yolunda beyanatlarıyla açıklamıştır. Cumhuriyet yöneticilerinin kendilerinde toplumu modernleştirme misyonu üstlenmeleriyle tutarlı bir davranıştır. Tekeli, Türkiye’de tek parti rejimi hüküm sürerken, devletçilik ilkesi benimsenmişken ve dünya ekonomik krizdeyken bu misyonun yerine getirilmeye çalışılmasını önemli bulmaktadır (1990: 56).

1945 – 1960 dönemi incelenirken, dünyanın ve Türkiye’nin içinde bulunduğu savaş koşulları, kentleşmenin ivme kazanması ve tek partili siyasi yaşamdan çok partili siyasi yaşama geçildiği göz önünde bulundurulmalıdır. II. Dünya Savaşı sonrasında ülkenin uluslararası konjonktür içindeki konumunun kesinleştiği ve tarımdan sanayiye, kırdan kente yönelen bir yapısal değişim sürecinin başladığı, tek parti yönetimine son verildiği, çok partili siyasal yaşama geçildiği bir dönemdir.

Bu dönemde de devletçi ve merkezci politikalar sürdürülmüş, yerel yatırım kararları merkezi hükümet tarafından verilmiştir. Ancak çok partili siyasal yaşama geçildikten sonra, popülist kentsel politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Yapısal dönüşüme bağlı olarak kentsel nüfus, önemli bir artış hızına ulaşmıştır. Hızlı kentleşme karşısında kentlerin, konut kapasitesi, altyapı – ulaşım, eğitim, sağlık hizmetleri gibi alanlarda yetersiz kaldıklarını, sonucunda; gecekondulaşma, popülist müdahale ve iş yaşamında marjinal sektörlerin ortaya çıktığı görülmüştür.

Dönemin belediyeciliğini Geray, ani olarak ortaya çıkan acil sorunlar karşısında kısa vadeli çözümler üreten, hedef ve program bütünlüğünden uzak bir yerel yönetim anlayışına sahip olarak tanımlamaktadır. İstanbul'da gerçekleştirilen imar çalışmaları önemli sayılabilecek bir gelişme olmuştur. Bu dönem özellikle 1950'den sonra dikkatlerin kentleşmenin yarattığı sorunların çözümüne çevrildiği, bu amaçla çeşitli yasaların çıkarıldığı ve yeni örgütlenmelere gidildiği bir dönem olmuştur (1990: 224).

1961-1980 döneminde de, yerel kaynaklar sanayi sektörüne aktararak, yerine ithal politikaların uygulanmasına devam edilmiştir. Kamunun toplu tüketim harcamaları olabildiğince azaltılarak, bu alan küçük ölçekli sermayeye ve ucuz emeğe terkedilmiştir. Bu sermaye birikim süreci altyapı hizmetlerinden yoksun ve olumsuz uygulamaların etkilerini uzun yıllar koruyarak büyüyen şehir modelleri yaratmıştır. 1961 Anayasası'nın ışığında 1963 yılında 307 sayılı kanunla, belediye başkanının belediye meclisi içinden değil de tek dereceli seçimle halk tarafından seçilmesi ve yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatları kazanıp kaybetmeleri konusundaki denetimin idari yargı organlarıncaya yapılması esaslarını benimsemiştir.

Kentleşmenin, ivme kazandığı 1970 yıllarından başlayarak oranlarında yükseliş göstermesi tesadüfi değildir. Türk siyasal yaşamı göz önüne alındığında, belediyeleşme hızının, dönemin politikaları ile çakıştığı gözlemlenmektedir. 2.000 ve 5.000 nüfus altındaki yerlerin belediyeleşme oranındaki yükseliş, belediyeleşme sürecine siyaset karıştırıldığı kanıtlanmaktadır.



Batıda 1945 sonrası uygulamaya konan ve “sermaye, devlet, emek” olarak nitelenen liberal demokratik rejimle, 1970’li yıllara gelindiğinde refah devleti adına önemli bir yol kat edilmiştir. Türkiye’de ise, refahın paylaşımındaki eşitsizlikten doğan kentsel ikiliklerin kesinleştiği, sınıfsal konumlara uygun politik tercihlere yönelindiği ve toplumsal taleplerin yoğunlaştığı yıllardır. Alada, 1973 yerel seçim sonuçlarının, toplumcu politikaları savunan belediye başkanlarını iktidara taşıyarak bunu kanıtladığını düşünmektedir. Merkezi iktidar ile yerel iktidarın arasında uyumsuzluğun yaşandığı çatışmacı bir dönem yaşanmıştır (2001: 46).

Tekeli, belediyelerin, kentin gelişmesini denetledikçe kaynaklarını artırabilen, kaynaklarını artırdıkça daha çok birlikte tüketim hizmetleri üreten ve kentsel yaşamın kalitesini geliştiren bir kurumsal yapının oluşturulması yollarını bulamadıklarını, 1973 sonrasında geliştirilen belediye programları içinde kaynak yaratıcılık ilkesine yer verilmesine, üzerinde önemle durulmasına rağmen bu ilke uygulamaya geçirilemediğini öne sürmektedir (1990: 56).

Hem daha talepkar, bilinçli bir toplum hem de sürekli sınırlayıcı anti demokratik tutum içindeki yönetim karşısında sıkışan yerel yöneticileri, katılımcı bir örgütlenme içinde özerkliğe doğru bir belediyeçilik anlayışına yöneltmiştir ancak, 1980 askeri darbesi bu gelişme sürecini altüst etmiştir. 1980 Harekatından sonra, belediye yönetim organlarının seçimle gelmiş üyelerinin üyeliklerine son verilerek atama ile görevlendirmeler yapılmış. 1984 yılına kadar nüfus boyutu dikkate alınmadan tüm belediyeler 1930 yılında kabul edilen belediye yasası ile yönetilmişlerdir. 1960’larda yaşanan hızlı kentleşme olgusu nedeniyle, 1970 sonlarına doğru nüfusu 100.000’i aşan kent sayısı 30’a ulaşmıştır. 1980’lere gelindiğinde, İstanbul, Ankara, ve İzmir metropol kent niteliği kazanmıştır.

1983 seçimleriyle iş başına gelen Özal Hükümeti, liberal politikaları ve yeni sağ söylemini Türkiye’ye taşımıştır. Yerel yönetim politikaları da ekonomik liberalizasyondan etkilenmiştir. Belediyeler, özellikle altyapı yatırımları için, uluslar arası sermayeyi çekecek araçlar olarak görülmüşlerdir. Bu dönem, yeni kurulan büyük şehir belediyeleri için büyük projeler zamanı olmuştur.

1980 – 1985 arasında yaşanan belediye sayısındaki azalmanın, askeri yönetimin, 1980 yılında kimi çevre belediyelerinin tüzel kişiliklerinin sona erdirilerek büyük belediyelere bağlanmasından kaynaklandığı bilinmektedir. En büyük artış 740 belediye ile 1990 – 1995 döneminde görülmüştür. Geray, 1995 sonrasında bu eğilimin sürdüğünü, 514 belediye kurulduğunu, böylece belediye sayısının 3215'e ulaştığını belirtmektedir (2000: 26). 2001 yılında Adapazarı'nın Büyükşehir statüsü kazanması ile Büyükşehir Belediye sayısı 16 olmuş, böylece belediye sayısı 3216'ya ulaşmıştır.

Belediyelerin üç organı bulunmaktadır. Bunlardan belediye meclisi karar, başkan yürütme organı, encümen ise karar ve yürütme gereklerine sahip karma nitelikli organdır. Belediye meclisi, belediye sınırları içinde ikamet eden seçmen vatandaşlar tarafından doğrudan ve nisbi temsil yöntemi ile beş yıl için seçilen üyelere oluşur.

Belediye Meclisinin başkanlığını belediye başkanı yapar. Çoker belediye meclisini, belediyenin en önemli ve yetkili genel karar organı olarak görmektedir. Belediye meclis üyeleri için her belde bir seçim bölgesidir. Belediye meclis üyelikleri için yapılan seçimde, onda birlik baraj uygulamalı nisbi temsil sistemi uygulanmaktadır (1999b: 37).

Belediye meclis üye sayısı en az nüfuslu belediyede 9 iken, en çok nüfuslu belediyede 55'tir. Bu üyeler, belediye sınırları içindeki seçmen vatandaşlardan seçime katılan siyasi partilerden %10 barajını aşan partilere aldıkları oy oranına göre dağılmaktadırlar. 2000 nüfuslu belediyenin meclis üye sayısı 9, yani 223 kişiye bir üye düşerken; 2 milyon nüfuslu belediyenin meclis üye sayısı 55 olup 36.364 kişiye bir üye düşmektedir.

Çizelge 2.4.'de belirtildiği üzere, belediye meclisinin üye sayısı o beldenin nüfusuna göre 9 – 55 arasında değişir ve üye sayısı dokuzdan az olamaz. Belediye meclisi üyelerinin son yapılan genel nüfus sayımına göre sayısı şöyle oluşmaktadır:

**Çizelge 2.4.****Nüfusa Göre Belediye Meclis Üye Sayıları**

Belediye Meclis Üye Sayıları	
Nüfus	Üye sayısı
10.000 e kadar	9
10.001 – 20.000	11
20.001 – 50.000	15
50.001 – 100.000	25
100.001 – 250.000	31
250.001 – 500.000	37
500.001 – 1.000.000	55

Meclis yılda üç defa olmak üzere ekim, şubat ve haziran aylarında toplanır. Meclis toplantıları halka açıktır. Karar özetlerinin yerel mülki amire verilmesi ve belediye kapısında asılarak ilan edilmesi zorunludur. Meclisin görevleri; bütçenin kabulü, çalışma programının hazırlanması, yönetmeliklerin yapılması gibi genel kararlardır. Meclisin birçok kararı onaya ihtiyaç duymadan yürürlüğe girer. Ancak olağanüstü hallerde alınan bazı meclis kararlarının, yürürlüğe girmesi için yerel mülki amir ya da daha üst vesayet makamları tarafından onaylanması gerekmektedir. Bütçe, çalışma programları, borçlanma kararları, ücret tarifeleri, belediye yönetmelikleri bunlar arasındadır.

Belediye meclisi, gensoru ve yıllık çalışma raporu görüşmeleri ile başkan denetlemektedir. Meclis, 2/3 çoğunlukla başkanın açıklamalarını yeterli bulmazsa, görüşme tutanaklarını yerel mülki amirlerinin görüşü de alınarak Danıştay'a gönderilmekte, Danıştay'ca yetersizlik kararı verilmesi durumunda başkan düşmektedir.

Belediye meclisinin organlık sıfatının sona ermesi ise kanunda belirtildiği üzere; yasayla belirlenen olağan ve olağanüstü toplantılar dışında veya yasayla belirlenen yerlerin dışında toplantı yapılması, yasayla kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinirse, belediye meclis grupları, siyasi parti teşkilatlarının organlarından biri olarak kabul edilmektedir. Ancak siyasal sorunları görüşür ve siyasal dilekler ileri sürerse, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine, Danıştay kararı ile belediye meclisinin organlık sıfatı sona erer ve yeni bir seçime gidilir.

Belediyenin günlük işlerini ve meclis tarafından alınan kararları yürütmekle görevli organı encümenidir. Encümenin başkanı belediye başkanıdır. Üyeleri, Belediye başkanı ile belediyenin kanunda sayılan hizmet birim amirleri ile bunların yarısını geçmemek ve 2 den az olmamak üzere belediye meclisinin kendi içinden seçeceği üyelerden oluşmaktadır. Belediye başkanı encümenin gündemi belirler. Bütçenin ilk incelenmesi, muhasebe ve hesapların incelenmesi, kamulaştırılacak yerler hakkında karar verilmesi, belediye emirleri yayınlaması, belediye cezaları kararlarının verilmesi, personel seçimi, yükseltilmesi vb. işlemler hakkında başkanının önerilerinin karara bağlanması temel görevlerindedir.

Encümen yalnızca belediye başkanı tarafından kendisine havale edilen ve gönderilen yazı ve konular hakkında karar verebilir. Belediye başkanının, encümen kararlarının yasaya ya da kamu yararına aykırı oldukları gerekçesiyle durdurma ve kanunda gösterilen makamlara itirazın, götürebilme yetkisi bulunmaktadır. Son karar idari yargınındır.

Belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi, yürütme ve karar organlarına başkanlık eden belediye başkanı, belediye sınırları içinde yaşayan vatandaşlar tarafından genel oyla, doğrudan, 5 yıl süre ile seçilir. Anayasamızda belediye başkanlarının seçimle geleceğine dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır, fakat mahalli idarelerin karar organlarının, kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulacağı belirtilmiştir.

Belediye başkanı, yasalarla kendisine verilen görev ve yetkiler içinde ve belediye meclisi ile encümenin yine yasalar doğrultusunda aldığı kararlara uyumlu bir biçimde belediyeyi yönetmekle yükümlü ve sorumludur. Bu yükümlülük ve sorumluluklarının gereklerini yerine getirirken, kamu ve belediye yararlarını düşünmek ve gözetmek zorundadır.

Kent halkının temsilcisi olan belediye başkanının tarafsız olması ve kimsenin etkisi altında bulunmaması gerektiği için, yasalara uygun çalışması, halkın ve yasal organ ve birimlerin denetimi altında olması, aynı mecliste etkisi altında kalabileceği akrabaları ile bir arada bulunmaması yasalarla sağlanmış, yolsuzluğa ve rüşvete karışmaması için mal bildirimini yükümlülüğüne tabi tutulmuş, işten el çektirme, hakkında soruşturma ve kovuşturma yapma esasları belirlenmiştir.

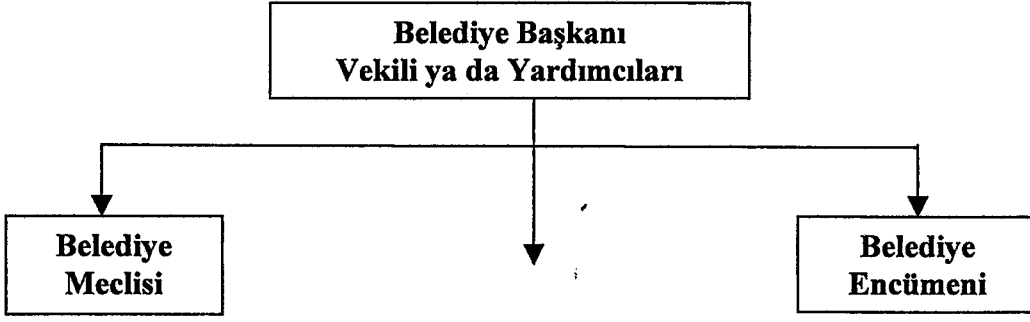
Bütçe ödeneklerinin harcanmasındaki yetki ve görevleri de dikkate alınarak, mali ve cezai sorumluluk da yüklenmiştir. Belediye başkanı, belediye emir ve yasaklarını meclis ve encümen kararlarını yerine getirir. Belediye bürokrasisin amiridir. Belediyeyi temsil gücünden dolayı, devlet protokolünde, o yerde devleti ve hükümeti temsil eden mülki idare amiri ve askeriye temsil eden garnizon komutanının yanında yer almaktadır.

Belediye başkanının görev ve yetkileri incelendiğinde başlıca görevinin belediye hizmetlerini ve örgütünü bütünüyle içine alan, genel nitelikli ve başkanlığın niteliğini belirleyen temel görev ve yetkileri olarak; belediyeyi temsil etmek, belediye meclisine ve encümenine başkanlık etmek, bütçeyi hazırlama ve uygulama, personel atamaları, karar verme ve onama, denetleme, ceza verme, merkezi yönetime yardımcı olma, komisyon oluşturma ya da komisyonlara katılma olduğu görülmektedir.

Belediye hizmetlerinin yürütülmesinde yasalarla belirlenmiş esaslara uymakla yükümlüdür. Bunda dolayı başkan, belediye meclisine karşı sorumludur ve hesap vermek durumundadır. Meclisin yürütme üzerindeki denetim yetkisi, belediye meclis üyelerinin sorularını yanıtlama zorunluluğu, belediye başkanının çalışma raporu hakkında yetersizlik kararı vermesi ya da herhangi bir nedenle verilen gensoru sonucunda başkanlıktan düşürülmesi ve sorumluluğun bir sonucudur.

Ayrıca görevini özürsüz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terk etmesi durumunda, belediye başkanı İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine yönetsel yargının kararı ile de görevden uzaklaştırılabilir. Belediye meclisinin feshini gerektiren eylem ve işlemlerine katılan belediye başkanının, Danıştay kararı ile görevine son verilebilir.

## Belediye



- Her yıl Ekim, Şubat ve Haziran aylarında 15 ve 30 gün olmak üzere toplanır. Belediye sınırları içindeki seçmenlerce seçilir.

- Belediye Örgütü Birimleri Genel Müdürlük, Daire Başkanlığı, Şube Md. vb. gibi birimler

- Belediye Yazı, Hukuk, İmar, Fen, Sağlık, Veteriner Teftiş Birim Başkanları ile bunların toplam sayısının yarısından fazla olmamak üzere meclisçe kendi üyeleri arasından 1 yıl için seçilen üyelerden oluşur.

### Şekil 2.3. İl, İlçe, Alt Kademe ve Belde Belediyesi Örgütlenmesi

Tortop kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetim tarafından bölüşümünde temel kuralın, bu görevlerin en iyi biçimde hangi yönetim tarafından getirileceğinin belirlenmesi ve hizmeti en iyi sunacak yönetime görev verilmesi olarak ele almaktadır (1996: 30). Uygulamada üç temel ilke bulunmaktadır. Bu ilkeler, belediyeler açısından ele alınacak olursa:

- Genellik ilkesi** : Belediyeler yasalara uygun olması koşulu ile yetki dağılımı yapılmamış olan hizmetleri yerine getirmeye yükümlü kılınmıştır. Federal Almanya ve Hollanda buna örnek olarak gösterilebilir.
- Yetki ilkesi** : Belediyeler yapmak istedikleri hizmetler için, merkezi yönetimden yetki almak zorundadır. İngiltere, buna örnek olarak gösterilebilir.
- Liste ilkesi** : Belediyelerin yapmakla yükümlü olduğu görevler yasalarda belirtilmiştir. Türkiye'deki uygulama bu sınıfa girer. 1580 sayılı Belediye Yasasının 15. maddesinde belediyelere düşen görevler sayılmıştır. Belediyelerin görevlerini; bütün belediyeler için zorunlu olan görevler ve belediyelerin isteğine bağlı olan görevler olarak ikiye ayırmıştır.

Türkiye’de belediyelerin görevlerini belirlemede “liste ilkesi” benimsenmiştir. Öngörülen kent hizmetleri 1580 sayılı yasanın 15.maddenin 76 fıkrasında ayrıntılı olarak sayılmıştır. Yasada görevler açısından belediyeler gelir durumlarına göre dört gruba ayrılmıştır. Bu şekilde fazla ödenek gerektiren ve kalabalık kentsel topluluklar için öngörülen kimi görevler, belirli gelire sahip belediyeler için zorunlu, diğerleri için ise isteğe bağlı görevlerden sayılmış, zorunlu görevler yapılmadan isteğe bağlı görevlerin yapılması yasaklanmıştır. Nominal bütçe rakamlarına dayandırılan bu kümeleme günümüzde anlamını yitirmiş, tüm görevler belediyeler için zorunlu hale gelmiştir.

1580 sayılı yasa incelendiğinde, belediyelere iki yüze yakın görev verilmiş olduğu görülür. Bu hizmetler; genel yönetim ve destek hizmetleri, temizlik ve çevre koruma hizmetleri, sağlık ve sosyal yardım hizmetleri, bayındırlık hizmetleri, belde esenliği hizmetleri, kültür, eğitim ve turizm hizmetleri, tarım ve hayvancılık hizmetleri, ulaşım ve trafik hizmetleri, ekonomik yaşamın denetimi ve tüketiciyi korumaya yönelik hizmetler olarak gruplandırılabilir. Yasanın 19. maddesinin 19/1 bölümünde bulunan “genellilik ilkesine” göre belediyeler, zorunlu görevlerini yerine getirdikten sonra, isterlerse beldede yaşayanların ortak taleplerini karşılamak üzere her türlü girişimde bulunabilmektedirler.

Belediyelerin yetki ve görevleri, bunlarla sınırlı değildir. Yasanın 19. maddesi, belediyelere, yöre halkının sağlığına, refahına yönelik her önlemi alma sorumluluğunu vermektedir. Bu madde, bir anlamda Türkiye’deki belediyelerin, yerel yönetimlerin güçlü olduğu ülkelerde belediyelere geniş bir hareket alanı sağlayan genel yetkiyle donatılması anlamına gelmektedir.

1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, vergi, resim, harç, harcamalara katılım payları ve hizmet bedelleri ile diğer gelirler de içinde olmak üzere, Belediye Gelirleri ile ilgili temel yasal çerçeveyi çizmektedir. Yasa, vergi oranlarının azami ve asgari düzeylerini de belirlemektedir. Belediyeler, vergi oranlarına müdahale edememekle birlikte, belediye meclisleri bu oranları belirlenen sınırlar içinde değiştirme yetkisine sahiptir.

Türkiye’de belediyelerin merkezi yönetimden ve yerelden olmak üzere iki türlü gelir kaynakları bulunmaktadır. Merkezi yönetimden sağlanan gelirler, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payları, merkezi yönetimin ve diğer kamu kuruluşlarının yardımlarını, borçları ve bağışları içermektedir.

Yerel gelirler ise, yerel vergileri, resim ve harçları, hizmet bedellerini, altyapı yatırımlarına katılma paylarını, taşınır ve taşınmaz mal gelirlerini, belediye ortaklıkları ve işletme gelirlerinden alınan payları ve diğer gelirleri içerir. Bu gelir kaynakları daha genel olarak “vergi gelirleri” ve “vergi dışı gelirler” olarak iki gruba da ayrılabilir. Bu ayırım, belediye hizmetlerinden ve çalışmalarından elde edilen gelirleri, belediyelerin yasalarla kendilerine verilen gelirlerden ayırmayı amaçlamaktadır.

Üç tür vergi geliri bulunmaktadır. Birinci grup vergi gelirleri, genel bütçe vergi paylarından elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Bu paylar bağış şeklinde değil, kamu kaynaklarının merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaşılması ile belirlenmektedir. Bunlar, belirli bir hizmete tahsisli değil, genel amaçlıdır.

İkinci grup vergi gelirleri, genel ve yerel vergi sistemi içinde yer alan Emlak Vergisi, Akaryakıt Tüketim Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi ve diğer çeşitli vergileri kapsayan gelirlerden oluşmaktadır.

Üçüncü grup ise gerçekte vergi şeklinde olmayan, belediye izin ve ruhsatlarından sağlanan gelirlerdir. Çeşitli harçlar şeklinde elde edilen bu tür gelirler, vergilerde olduğu gibi, zorunluluk arz eder ve verilen hizmetin bedeli karşılığı alınan bir ücret niteliğini taşımamaktadır.

Vergi dışı gelirler ise, belediyenin belirli hizmetleri ve çalışmaları ile ilgili gelirlerdir. Bunların başlıcaları, otobüs işletilmesi, su temini ve doğal gaz gibi belirli hizmetlerden yararlanan kişilerden alınan hizmet bedelleri ile yol, su ve kanalizasyon gibi altyapı yatırımları için yapılan harcamalara katılım payıdır.



Bunların yanı sıra belediyeler, et ve soğuk depolama tesisleri, belediye taşınmazlarının kiralanması, basım ve yayın faaliyetleri, belediye taşıtlarının ve tesislerinin kiralanması, toptancı pazarları, döner sermaye ticaret faaliyetleri, septik tankların boşaltılması ve şehirler arası otobüs terminalleri gibi gelir yaratan çeşitli faaliyetlerle uğraşırlar.

Belediyelerin diğer gelir kaynakları arasında, ihtiyaç fazlası taşınmazların satışı, mezarlık gelirleri, vergilerin ödenmemesinden ya da geç ödenmesinden kaynaklanan ceza gelirleri yer almaktadır.

#### **2.2.2.3.2. Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Gelişimi**

Büyükşehir Belediyelerinin ortaya çıkış nedenini Keleş yaşanan hızlı kentleşmeyle ilişkilendirmektedir. Dünyanın her yerinde görülen kentleşme özellikle gelişmekte olan ülkelerde daha hızlı bir gelişim göstermektedir. Türkiye’de, II. Dünya Savaşından sonra kentleşme hızlanmıştır. Hızlı kentleşme sonucunda büyük kentlerin daha çok büyümesi, belediye sınırlarının dışında düzensiz ve plansız gelişmelere yol açınca, anakentlerin yönetiminde özel model arayışı güncellik kazanmıştır(1998: 268).

Yakın tarihe kadar tüm kentler aynı kurallara bağlı olarak yönetilmekte iken sadece İstanbul için ayrı bir yönetim modeli oluşturulmuştur. İstanbul için öngörülen ortak yönetim modeli de (belediye ve il özel yönetimi), 25 yıllık bir uygulamadan sonra 1958’de kaldırılmıştır. 1961 Anayasası birden çok yerel yönetimi içine alan büyükşehir yönetimleri oluşturmaya olanak vermediğinden dolayı birçok belediye, 1960 – 1980 arası, hizmet birlikleri kurma yoluna gitmiştir. Ancak tüm yerel kamu hizmetlerini içermediğinden büyükşehir yönetimi sayılmalarına olanak bulunmamaktadır. Bunun dışında birkaç yasa tasarısı hazırlanmışsa da yasalaşma imkanı olmamıştır.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na bağlı olarak İstanbul, Ankara ve İzmir’in de aralarında bulunduğu 10 kadar büyük kentte oluşturulan nazım plan büroları, bunun gibi 1972 ve 1979 yıllarında Bakanlar Kurulu kararı ile kurulan Bakanlıklar arası imar koordinasyon kurulu gibi geçici örgütlenmeler sınırlı olarak ihtiyaç gidermekle kalmışlardır.

Türkiye’de ilk kez, 1982 Anayasası, 127. maddesinde, “Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmünü koymuştur. Daha önce önünde anayasal engeller bulunan büyük yerleşim yerleri yönetiminin, 1983 yılında yeni hükümetin kurulmasından sonra, 1984 Ocak yerel seçimleri ile ilgili yasa, “belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük şehirlerde, büyükşehir belediye başkanı seçimi için, o kent belediye sınırları içi bir seçim çevresi, ve büyükşehir belediye hudutları içinde kalan ilçelerin belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri seçiminde, her ilçenin bir seçim çevresi olduğu hükme bağlanmıştır.

Anayasanın 127.Maddesinin “Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmünden yola çıkılarak, 3030 sayılı yasa ile Büyükşehir Belediyelerinin yönetim yapısı, hukuki statüsü, görevleri düzenlenmiştir. Yasaya göre; Büyükşehir belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri, İlçe belediyesi; büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeleri ifade etmektedir. Çerçeve bir yasa niteliğini taşıyan 3030 sayılı yasanın, anakentlerde hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak üzere bir büyükşehir kademesinin yer aldığı ve bunun altında ilçe belediyelerinin olabildiğince bağımsız bir biçimde işlediği iki kademeli demokratik yapılanma arayışı olduğu görülmektedir.

Kent ölçeğindeki yetki dağılımı açısından büyükşehir modelinin getirdiği en önemli uygulamalardan biri, metropoliten ölçekte su ve kanalizasyon hizmetlerinin, ayrı bir hukuksal varlığa, bütçeye ve idareye sahip, ancak büyükşehir belediyesinin genel gözetimine tabi olan yarı özerk kamu kuruluşları eli ile yürütülmesidir. 2560 sayılı İSKİ Kanunu esasında, diğer büyükşehir belediyeleri içinde geçerli olan bu uygulama, su ve kanalizasyon hizmetlerinin yerine getirilmesinde eşgüdümlü ve kapsamlı bir yaklaşıma duyulan ihtiyacı karşılamak üzere ortaya çıkmıştır.

Bununla birlikte, büyükşehir kademesi ile ilçe belediyelerinin karşılıklı konumlarının tanımındaki bazı eksiklikler, belirli boşluklar, üst üste gelmeler olmakta, bazı hizmetlerin ortada kalmasına neden olacak düzeyde anlayış ve uygulama uyumsuzluklarına rastlanılmaktadır.

İki kademe arasında yetki dağılımı yapılırken, büyükşehir belediyelerine geniş yetkiler verilmiştir. Oluşturulan yönetim sistemi belediyeler arasında demokratik bir uzlaşım ile demokratik çözümler arayışını gerektirirken, uygulamada belediyeler arası demokratik bir etkileşime yerine büyükşehir belediyesinin tartışılmaz hakimiyeti söz konusu olmaktadır.

Keleşe göre büyükşehir yönetimleri, belirli amaçlara ulaşmak ve bazı gereksinimleri karşılamak üzere toplumların tarihsel gelişimine koşut olarak ortaya çıkan yönetim birimleridir. Cevap verdikleri gereksinimler ve gelişmelerini sağlayan etmenler yönetsel, toplumsal ve siyasal nitelik taşımaktadır (1998: 19). Herhangi bir yerleşim merkezinde büyükşehir belediyesi kurulması kararlaştırıldığında üç önemli ölçüt dikkate alınmaktadır;

#### **a) Nüfus Ölçütü**

Bu ölçüte göre belli bir nüfus miktarına ulaşan yerlerde büyükşehir belediyesi kurulmalıdır. Ancak, Türker nüfus ölçütünün rakamsal boyutunun ne olması gerektiği konusunda fikir birliği bulunmadığını belirtmektedir (1999,600). Amerika Birleşik Devletleri'nde, 19 binin üzerinde belediye bulunmakta ve bunların %70'inden fazlasının nüfusu 2.500'ün altındadır. Ancak 7,5 milyonluk bir New York Belediyesi örneği de bulunmaktadır.

Bu rakamların belirlenmesi İngiltere'de olduğu gibi, kanunla da olabilir, uygulamaya da bırakılmış olabilir. Ancak nüfus ölçütü tek başına yeterli bir ölçüt olmadığı için, miktarı yasalarla belirlemek yerine uygulamaya bırakmak daha yerinde olur. Bu bir anlamda nüfus ölçütünden vaz geçmek anlamına da gelmektedir.

#### **b) Büyükşehir Karakteri Ölçütü**

Bir kentte büyükşehir belediyesi veya yönetiminin kurulabilmesi için, belli bir nüfusa erişmiş olması tek başına yeterli olmaz. Bunun yanında bir takım özelliklere de sahip olması gerekmektedir. Bu özellikler o kentin "büyükşehir karakterini" ortaya koyar. Büyükşehir karakteri taşıyan kentlerde, büyük ölçüde ticari, mali, ekonomik, endüstriyel, teknik, sosyal, kültürel ve idari açıdan bir gelişmişlik gözlenir.

Büyükşehirler hem ekonomik, hem de kültürel ve siyasal güç merkezi olma özelliklerine sahiptirler. Ancak, bu ölçüt de bir kentin büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşması için siyasal iradeyi harekete geçirememektedir. Nitekim yukarıdaki iki ölçüte de uyan birçok kent, bugün büyükşehir statüsünde değildir.

### **c) Birden Fazla İlçe Bulunması Ölçütü**

Uygulamada yetersizliği görülen nüfus ve büyükşehir karakteri ölçütleri ile birlikte, birden fazla ilçe bulunan veya birden fazla ilçe kurulması mümkün olan il merkezlerinin olması ölçütü de eklenmiştir. 3030 Sayılı Kanun, bu ölçütü benimsemiştir. Kanunun tanımlar başlığını taşıyan 3.maddesinde büyükşehir; "belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler" olarak tanımlanmıştır. Aynı kanunun uygulanması ile ilgili İçişleri Bakanlığı'nın yapmış olduğu yönetmelik ise, bu tanıma "merkez ilçe" sözcük öbeğini de ekleyerek, kanun koyucunun bu son ölçütü benimsediğini ortaya koymuştur.

Tek bir ölçüte dayanılarak kurulması yerine, bütün ölçütlerin bir bileşkesini bulup ona göre bir büyükşehir tanımı yaptıktan sonra büyükşehir teşkilatları kurulmalıdır. Buna göre; nüfus, ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan belirli bir büyüklüğe ulaşmış, merkezinde birden fazla ilçe örgütü ve belediyesi bulunan ya da merkezinde birden fazla ilçe örgütü ve belediyesi kurulması mümkün olan il merkezlerinde, coğrafi sınırı il merkeziyle aynı olan ve ilçe belediyeleri üzerinde bir takım idari yetkileri olan büyükşehir belediyeleri kurulabilir.

Büyükşehir belediyelerinin, gerek doğal olarak büyümüş olan, gerekse uygulanan çeşitli sosyal ve ekonomik politikalarla şişirilmiş ve adeta koskoca köyler durumuna getirilmiş bulunan büyük kentlerin; bütün dertlerine çare olacağını düşünmek elbette yanlıştır. Ancak büyükşehir uygulaması içinde, ilgili kente ait belediye hizmetlerinin ikili düzeyde (büyükşehir ve ilçe belediyeleri düzeyinde) bölüştürmek yönetimde etkinliği artırabilir.

Diğer yandan yurttaşların yönetime katılmasını özendirilmesi ve artırması da söz konusu olabilir. Büyükşehirle ilişkin yasal düzenlemeler, geniş çaptaki vatandaş kitlesine yaşadığı beldenin belediye başkanını seçmek, belediye meclisine üye olarak

katılmak, birçok küçük çaptaki yerel hizmetin görülmesini, büyükşehir belediyesine ya da merkezi idareye başvurmadan gerçekleştirme imkanı vermektedir.

### **2.2.2.3.3. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri, Gelirleri ve Giderleri**

Büyükşehir yasasında, bu birimlerin kurulmasındaki amacın “şehir belediyelerinin yönetimini, hizmetlerin daha planlı, programlı, etkili ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak biçimde düzenlemek” olduğu belirtilmektedir. Bu amaç doğrultusunda belediyelerin belirtilen görevlerine ek olarak büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevleri;

Metropol ölçekte büyükşehir belediyesi tarafından doğrudan yürütülmesi, daha etkili ve verimli olacak kimi kentsel hizmetleri üstlenmek, büyükşehir ölçeğinde nazım imar planları ve büyük park ve bahçeleri yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek, çöp ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirlemek, imha tesisleri kurmak, su, kanalizasyon, havagazı, toplu taşıma hizmetlerini yürütmek, caddelere isim ve binalara numara vermek, toptancı halleri ve mezbahalar kurmak, işletmek, büyük ölçekli spor, eğlence ve dinlenme tesisleri kurmak, ilgili kurum ve kuruluşlarla bağlantıya geçerek genç ve yetişkin özürtlülere istihdam yaratmak, eğitim merkezleri açmak, ulaşım araçlarının özürtlülerin kullanımına ve ulaşılabilirliğine uygun olmasını sağlamak, İlçe belediyeleri tarafından yürütülecek hizmetler arasında uyum ve eşgüdümü gerçekleştirmek olarak belirtilmektedir.

İlçe belediyeleri, büyükşehir belediyesi tarafından üstlenilen hizmetler dışındaki hizmetler açısından diğer belediyelerin yetki ve sorumluluklarına sahiptirler. Büyükşehir belediyesi tarafından kimi görev ve yetkiler ilçe belediyelerine devredilebilmekte ya da kimi hizmetler, ortaklaşa yürütülebilmektedir.

Büyükşehir belediyeleri sayılan hizmetleri; mali ve teknik imkanları ile nüfus ve hizmet alanını dikkate alarak, bu hizmetlerden istifade edecek ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. İlçe belediyelerine ait görevlerden bir

veya birkaçını mali külfeti kendilerince karşılanması ve talepte bulunmaları kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesince yapılabilir.

Büyükşehir içindeki altyapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin bir koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanının başkanlığında yönetmelik ile saptanacak kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılacağı bir “altyapı koordinasyon merkezi” ve “ulaşım koordinasyon merkezi” kurulur. İlçe belediye başkanları kendi görev alanlarını ilgilendiren konular görüşülürken koordinasyon merkezlerine üye sıfatıyla katılırlar.

Alt yapı koordinasyon merkezi, kamu kurum ve kuruluşlarınca büyük şehir dahilinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma planı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirir. Bu kesin programlarda birden fazla kurum ve kuruluşça aynı anda yapılması gerekenler "ortak program"a alınır.

Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için devlet, belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler alt yapı koordinasyon merkezinde oluşturulacak "alt yapı yatırım fonu"na aktarılır. Ortak programa alınmayan yatırımlar için her bakanlık ile ilgili büyük şehir ve ilçe belediyeleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşları alt yapı koordinasyon merkezince tespit edilen programa göre harcamalarını kendi bütçesinden yaparlar.

Ulaşım koordinasyon merkezi şehrin ulaşım planına göre toplu taşıma araçlarının güzergah, zaman ve bilet tarifelerini yapmaya ve bu tarifeleri uygulamaya yetkilidir. Bu işlemler yapılırken il trafik komisyonları ile gerekli koordinasyon sağlanır. Koordinasyon merkezlerince alınan ortak yatırım ve toplu taşıma ile ilgili kararlar bütün belediyeler ile kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcıdır.

Aytaç, imar ve yol istikamet planlarında meydan, yol, park, yeşil saha ve otopark gibi umumi hizmetlere ayrılan alanlarda ve imar uygulaması sırasında yapılmak maksadıyla kamu kurum ve kuruluşlarına ait gayrimenkullar görev alanları itibarıyla büyük şehir ve ilçe belediyelerine Maliye Bakanlığı kararı ile bedelsiz olarak terk edilebilir ve tapu kaydı terkin edildiğini belirtmektedir (1998: 1128).

Koordinasyon merkezlerinin çalışma esas ve usulleri ile fonlarda yapılacak harcamalara ilişkin esaslar ilgili bakanlıkların da görüşü alınarak İçişleri ve Maliye Bakanlıklarınca ortaklaşa hazırlanacak yönetmelikle tespit edilir. Tortop, mali durumu yetersiz ilçe belediyelerine büyük şehir belediyesince mali yardımda bulunabileceğine de değinmektedir (1996: 174).

Büyükşehir belediyelerinin başlıca geliri, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ilçe belediyelerinin payı; merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden gelir saymanlarınca hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesince yatırılacak % 3 pay; elektrik, havagazı tüketim vergisi ile temizleme ve aydınlatma harcının % 50'si; sosyal ve kültürel ile spor eğlence ve dinlenme yerleri ve yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçlar; büyükşehir dahilinde meydan, cadde, anayol ve bulvar alanlarındaki ilan asma yerleri, elektrik direkleri, büfeler ile tercihli yollardaki bariyerlere konulacak ilan ve reklam asma, tahsis ve bakım ücretleri, hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması koşuluyla "yol, su, kanalizasyon ve harç katılma" payları; kamu idare ve müesseselerinin yardımları; iç ve dış borçlanmalar ile tahvil ve hisse senedi gelirleri; şartlı ve şartsız bağışlar; büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri; yapılacak hizmetlere karşılık alınacak paralar; büyükşehir belediyesinin iktisadi teşekküllerinin safi hasılatından büyükşehir belediyesi meclisince belirlenecek oranda alınan hisseler ve diğer gelirlerdir.

Büyükşehir belediyesinin giderleri ise; kanunlarla verilen hizmet ve görevlerin yerine getirilmesi için gereken harcamalar, bağlı kuruluşlarına verecekleri sermaye ve yapacakları yardımlarda ortaklıklara katılım payları, büyükşehir belediyesi mallarının vergi, resmi harç ve sigorta giderleri ve diğer giderlerdir.

#### **2.2.2.3.4. Büyükşehir Belediyelerinin Örgütsel Yapıları**

1994 yılı itibariyle büyükşehir belediyesi sayısı 15 iken, 2000 yılında Adapazarı'nın büyükşehir statüsü kazanması ile 16 olmuştur, ancak 1993 yılında kurulan Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun Büyükşehir Belediyeleri farklı bir statüdedir. Çünkü belediye sınırları içinde ilçe belediyesi yoktur. Bunun yerine oluşturan alt kademe belediyeleri kurulması öngörülmüştür.

Günümüzde 16 büyükşehir, 65 il ve 58'i büyükşehir belediyeleri bünyesinde olmak üzere 850 kadar ilçe, 31'i ikinci grup büyükşehir belediyeleri bünyesinde alt kademe belediyesi olmak üzere toplam 950 kadar alt kademe ve 2000'den fazla belde (kasaba) belediyesi bulunmaktadır.

**Çizelge 2.5. Belediyelerin Dağılımı**

<b>Belediyelerin Statülerine Göre Dağılımı (2002)</b>		
<b>Statüsü</b>	<b>Sayısı</b>	<b>Oran (%)</b>
<b>Büyükşehir Belediyesi</b>	16	<b>% 0,5</b>
<b>Büyükşehir İlçe Belediyesi</b>	58	<b>% 1,80</b>
<b>Büyükşehir Alt Kademe Belediyesi</b>	31	<b>% 0,96</b>
<b>İl Belediyesi</b>	65	<b>% 2,02</b>
<b>İlçe Belediyesi</b>	792	<b>% 24,6</b>
<b>Belde Belediyesi</b>	2254	<b>% 70</b>
<b>TOPLAM</b>	<b>3216</b>	<b>% 100</b>

Çizelge 2.5.'de belediyelerin statülerine göre dağılımı incelenmektedir. Buna göre, en yüksek oran % 70 ile belde belediyelerinin olmaktadır. % 24,6 ile ikinci sırada ilçe belediyeleri yer almaktadır. Araştırma konumuz olan büyükşehir belediyeleri ise Türkiye'de 81 ilden günümüzde büyükşehir statüsüne ulaşan 16 il bulunduğundan % 0,5 ve büyükşehir alt kademe ve büyükşehir ilçe belediyesi % 2,76 oranında kalmaktadır.

Belde ve ilçe belediyelerinin % 94,6 gibi yüksek bir oranda bulunması, nüfus yoğunluğu, ilke olarak Türk yerel yönetim sisteminde nüfusu 2000'e ulaşan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilmesi ve beldeye daha fazla hizmet geleceği düşünülerek köyler arasında nüfus transferi yapılması ile açıklanabilir. Çizelge 4'de de daha önce belirtildiği üzere nüfusu 10.000'den küçük yerleşim alanlarında kurulan belediyelerin oranı % 81,02 olması, belde ve ilçe belediye oranı ile örtüşmektedir.

Parlamento gündeminde bulunan "*Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları ile Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı*" ile belde belediyesi olmanın nüfus ölçüsü 2000'den 5000'e çıkarılmak istenmektedir.



2002 yılı verilerine göre toplam 3216 belediye bulunmaktadır ve bunların içinde nüfusu 5000'den az olan belediye sayısı 1750'dir. Nüfusu 5000'in altında olan belediyelerimizin oranı %54.5'tir ve tasarı bu haliyle yasalaşırrsa toplam belediye sayısı 3216'dan 1376'ya inecektir.

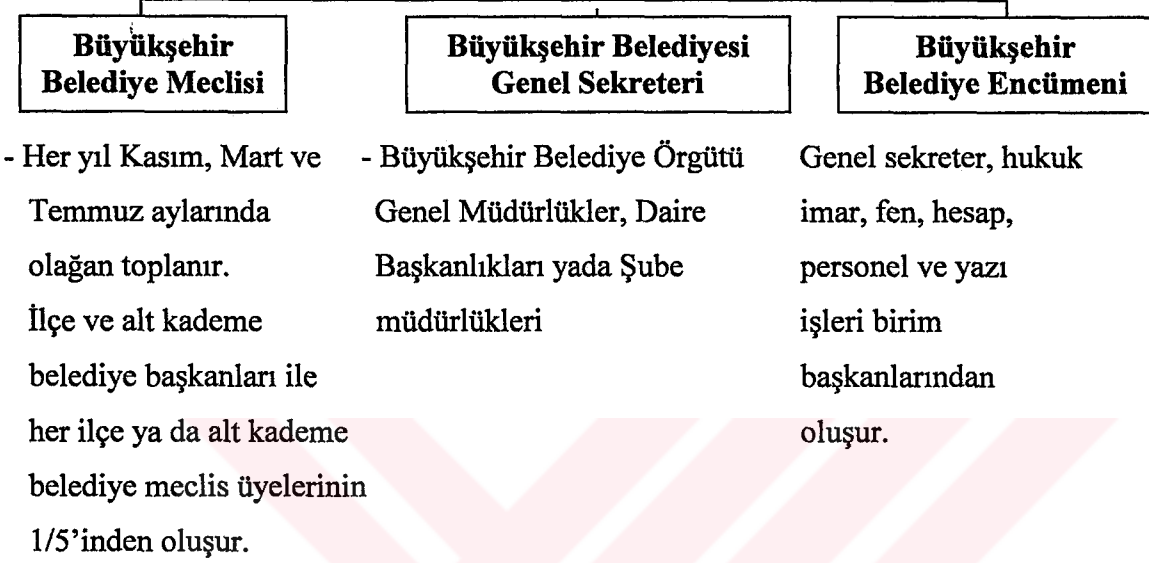
İlk sekiz büyükşehir belediyesi olan İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri illerinde merkez ilçe yoktur. Bunun yerine büyükşehir belediyesi sınırları içinde birden çok ilçe vardır. Büyükşehirlerde büyük şehrin adı ile bir "büyükşehir belediyesi", büyükşehir sınırları içindeki ilçelerde ilçelerin adını taşıyan "ilçe belediyeleri" kurulur. Sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır.

Bu ilçelerin ilçe örgütlenmesi illere bağlı belediye sınırları dışındaki ilçelere benzemektedir. Bu nedenle ilk sekiz büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan ilçeler ilçe belediyesi olarak adlandırılmaktadır. Bu anlamda İstanbul büyükşehir belediyesi sınırları içinde 27, Ankara'da 8, İzmir'de 9, Bursa ve Konya'da üçer, Adana, Gaziantep ve Kayseri büyükşehir belediye sınırları içinde de ikişer ilçe örgütlenmesi vardır.

İkinci sekiz büyükşehir belediyeleri olan Eskişehir, Samsun, Kocaeli, Diyarbakır, Erzurum, İçel (Mersin), Antalya ve Adapazarı'nda ise büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe örgütlenmeleri yoktur. Buralarda ki büyükşehir belediye sınırları içinde buluna belediyelere alt kademe belediyesi denilmektedir.

İlk sekiz büyükşehir belediyesi örgütlenmesi gibi yapılanmış, ilçe örgütlenme olmadığından kaymakam ve kaymakamlık birimleri bulunmamaktadır. Nadaroğlu bunun nedenini, merkezi yönetim yönünden yeni ilçeler kurmanın ağır maliyetine katlanmak istenilmemesi olarak görmektedir. Büyükşehir belediyesi kurulmasının öncelikle siyasal açıdan önem taşıdığından büyükşehir belediyeleri kurulmakta, ilçe belediyeleri ise alt kademe belediyelere dönüştürülerek sorunun çözümlenmesine çalışılmaktadır (1994: 203).

## Büyükşehir Belediye Başkanı



**Şekil 2.4. Büyükşehir Belediye Örgütlenmesi**

Büyükşehirlerde belediye başkan yardımcısı bulunmaz. Hizmetlerin başkan adına, onun yönlendirmesi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlamak üzere bir genel sekreter ve en çok dört genel sekreter yardımcısı bulunmaktadır. Genel sekreter, büyükşehir belediye başkanının teklifi, işleri bakanının onayı ile, genel sekreter yardımcıları ise büyükşehir belediye başkanınca atanmaktadır.

Birimler hizmet gereklerine göre, büyükşehir belediye meclislerinin kararı ve İşleri Bakanlığı'nın onayı ile kurulur. İlgili kamu kurum ve kuruluşlarının personeli, koordinasyon merkezlerinde ikinci görev verilmek üzere çalıştırılır. Büyükşehir belediyesi, gerekli gördüğü hallerde danışma kurulu oluşturabilir.

Büyükşehir belediyelerinde, genel sekreter ve yardımcısı kadroları, daire başkanı kadroları ve büyükşehir belediyesine bağlı işletme ve kuruluşların genel müdür kadroları ile ilçe belediye başkan yardımcısı kadroları karşılık gösterilmek suretiyle atamaya yetkili amirin onayı ile sözleşmeli personel çalıştırabilir.

Sözleşmeli personelin ücretleri Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığının görüşü alınmak sureti ile tespit edilir. Büyükşehir belediyeleri genel sekreterin yönetiminde daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluklardan oluşur. Birimler hizmet gereklerine göre büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kurulur. Daire başkanları ve diğer personel büyükşehir belediye başkanınca atanır.

Büyükşehir belediye meclisinin görüşüp karar vereceği başlıca konular; büyükşehir plan, program ve bütçesini görüşüp karara bağlamak, Ankara, Boğaziçi hariç, büyükşehir nazım imar planı ve eklerini yapmak, yaptırmak, İlçe belediye meclislerince kabul edilen altyapı plan ve programları ile bütçelerini inceleyerek kabul etmek, büyükşehir ve ilçe belediyeleri bütçelerinin bölümleri arasında aktarma yapmak, ek bütçe ve bütçelerdeki değişiklikleri kararlaştırmak ve inceleyerek kabul etmek, İlçe belediyelerince yürütülen belediye hizmetlerinde büyükşehir bütünlüğü içinde birlik,beraberlik ve koordinasyonu sağlayıcı kararlar almak, anlaşmazlıkları çözümlenme konusunda yönlendirici ve düzenleyici kararlar almak, Büyükşehir, ilçe belediyeleri ve diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına karar vermektir.

Görev süresi 5 yıl olan mecliste ilçe belediye başkanları doğal üye sıfatıyla bulunurlar. Büyükşehir belediye meclisi yılda kasım, mart, temmuz aylarında olağan toplantısını yapar. Büyükşehir belediye meclisinin kararına karşı ilgililer valiyeye itiraz edebilirler. Valinin kararı kesindir.

Büyükşehir belediye encümeni kısmen karar kısmen ise yürütme organı niteliği taşımaktadır. Büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında genel sekreter, imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur. İlçe belediye encümeninden farklı olarak seçilmiş üyesi bulunmamaktadır. Büyükşehir belediye meclisinin toplantı halinde olmadığı zamanlarda büyükşehir belediye encümeninin yerine karar alabilmektedir. Büyükşehir belediye encümeninin en önemli görevi; ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlamak ve anlaşmazlıkları çözmektir.

Büyükşehir içindeki ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin koordinasyonu ile kanunlara uygunluk, hizmetlerde birlik ve beraberlik sağlama ve bu konularda yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.

Bu konularda büyükşehir belediye encümenince alınan kararlar ilgili belediyeler için bağlayıcıdır ve derhal uygulanır. Büyükşehir belediye encümeninin kararına karşı ilgililer valiyeye itiraz edebilirler. Çoker, valinin kararının kesin olduğu üzerinde önemle durmaktadır (1999: 41).

Büyükşehir belediye başkanı, seçmenlerin oyları ile 5 yıllık süre için seçilirler. Büyükşehir belediye başkanı, yasaların kendisine verdiği yetkileri kullanır. Aynı zamanda ilçe belediyeleri arasında eşgüdümün sağlanmasından sorumludur. Büyükşehir belediye başkanı, büyük şehir ve ilçe belediye meclisi kararlarının yeniden görüşülmesini isteyebilir. Meclisler kararlarında 2/3 çoğunlukla ısrar ederlerse bu durumda meclis kararı kesinlik kazanır.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir tüzel kişiliğini temsil eder, meclis tarafından onaylanan nazım imar planlarını uygular, meclisin ve encümenin kararlarını uygular. Gerekirse görev ve yetkilerinden bir kısmını ilçe belediye başkanlarına devredebilir. İlçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı önlemler alır ve gerekirse bu doğrultuda denetlemelerde bulunabilir. Hizmet birimlerini yönetmeye ve bağlılıklarını değiştirmeye yetkilidir.

Altyapı ve ulaşım koordinasyon merkezi büyükşehir belediye başkanına bağlıdır. İlçe belediyelerinin imar yönetmeliklerini onaylar ve gerekirse denetler. İlçe belediyeleri zabıta hizmetleri üzerinde gözetim ve koordinasyondan sorumludur. Büyükşehir çapında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetler konusunda, ilçe belediye başkanları ile ortak bir protokol düzenlenebilmektedir.

İlçe belediyesi, teknik terim olarak bütün ilçelerde kurulan belediyeleri tanımlamaz. Sadece, büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan ilçelerde kurulan ve üzerinde büyükşehir belediyesinin bir çeşit idari vesayet yetkisi bulunan belediyeleri tanımlar. İlçe belediyelerinin yasal tanımı, 3030 sayılı Kanunun 3. maddesinde; "büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler" olarak yapılmıştır.

16 büyükşehir belediyesinden ikinci grup 8 büyükşehir belediye örgütü içindeki (Eskişehir, Diyarbakır, Erzurum, Samsun, Mersin, Kocaeli, Antalya ve Adapazarı) ilçe örgütlenmesi olmayan belediyelerdir. Aslında sayılar 30 kadar olan bu belediyelerin, isimlerinin alt kademe belediyeleri olmasının dışında; karar ve yürütme

organları olan belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanının oluşumu 3030 sayılı yasa anlamında ilk 8 ildeki büyükşehir belediyeleri kapsamındaki ilçe belediyelerinden hiçbir farklılıkları yoktur.

Türkiye’de 3030 sayılı yasanın oluşturduğu belediye çeşitlerinden birisi olan alt kademe belediyeleri, kavram olarak, Türk pozitif hukukuna, 504 sayılı K.H.K. ile giren bir kavramdır. Bu kavramla, büyükşehir belediyeleri sınırları içinde yer alan ve merkezi idarenin taşra teşkilatı olan ilçelerin bulunmadığı belediyeler kastedilmektedir.

Alt kademe belediyeleri terimiyle ifade edilmek istenen kavram, ilçe belediyeleridir. Ancak, dönemin yürütme organı , büyükşehir belediyelerini K.H.K. ile kurarken, merkezi idarenin taşra teşkilatının ikinci basamağı olan ilçeyi kurma külfetinden kurtulmak için, ilçe belediyelerinin çok kötü bir tanımını yapmıştır. Bu tanıma dayanarak da kurulması gereken ilçe teşkilatları kurulmamıştır. Alt kademe belediyeleri terimi, hukuk literatürümüzde olmayan "üst kademe belediyeleri" terimini de çağrıştırmakta, sanki belediyeler arasında hiyerarşik bir ilişki olduğuna dair bir durum ortaya çıkarmaktadır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN KARAR VE YÜRÜTME ORGANLARININ OLUŞUMUNA İLİŞKİN VERİLERİN ÇÖZÜMLENMESİ

Günümüzde belediye meclislerinin oluşumu ile ilgili düzenlemeler, Anayasa ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu başta olmak üzere, 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Kanunu, 2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, 2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 2972 Sayılı Mahalli İdareler, Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Kanunu ve 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun gibi, çok sayıda değişik mevzuata yayılmış ve oldukça karmaşık bir nitelik kazanmıştır. Bu durum uygulamada bir çok tartışma ve ikilemlere neden olmaktadır.

Bugün karmaşık toplumsal yapıların ortaya çıktığı bir dönemde siyasal temsil yeterli bir akışkanlık gösterememektedir. Sınıfsal yapıların çözülmesi ve eski keskinliklerini yitirmesi, emek-sermaye çatışmasının giderek farklı özellikler göstermesi, kitle partilerinin eski işlev ve etkinliklerini sağlayamaması siyasal sürece duyulan güven eksikliğini getirmiştir.

Temsil krizinin yaşanmasıyla birlikte siyasal alanın meşruiyeti sorunu gündeme gelmiştir. Siyasal alanın bu derecede yaralanması, onunla iç içe geçmiş siyasal demokrasi anlayışının da Batı Avrupa toplumlarında değişen derecelerde sorunlarla yüz yüze gelmesine yol açmıştır. Tekeli, Kahraman, Keyman ve Sarıbay, özellikle Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla birlikte ortaya çıkan geç 20. yüzyılın, sorunlu ve belirsizliğe dönük, giderek karmaşıklaşan siyasal ortamı liberal demokrasileri bu değinilen sorunlarla yüz yüze getirmiş olduğunu öne sürmektedirler (1999: 14).

Türkiye'de, 1946 yılından bu yana 15 genel, 10 yerel ve 9 kez de Senato olmak üzere toplam 34 seçim yapılmıştır. 1961, 1982 ve 1987 yıllarında yapılan referandumlarda da seçmen, 3 kez sandık başına gitmiştir.

18 Nisan 1999 günü 15 büyükşehir belediye başkanlığı, 3.200 belediye başkanlığı, 34.084 belediye Meclis üyeliği için seçim yapılmış, 12 beldenin belediye başkanlığı ve 27 belediye meclis üyeliği seçimi de iptal edilmiştir (Resmi Gazete,26 Mayıs 1999, Sayı 23706; 10).

### 3.1. Belediye Başkanlarının Seçimine İlişkin Verilerin Çözümlemesi

Mahalli idarelerin seçim sistemleri, aday olabilme ve seçilme ilkelerine ait hükümlerle, 18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanunla düzenlenmiştir. Kanuna göre mahalli idare seçimleri; serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılmaktadır. Belediye başkanlıkları için yapılan seçimlerde basit çoğunluk sistemi uygulanmakta ve her belde bir seçim çevresi olmaktadır.

18 Nisan 1999 yılında yapılan mahalli idareler seçimleri sonucunda 15 büyükşehir belediye başkanından, 2000 yılında büyükşehir statüsü elde eden Adapazarı da dahil olmak üzere hiçbir belediye başkanı mutlak çoğunlukla seçilmemiştir

**Çizelge 3.1. 18 Nisan 1999 Mahalli İdareler Seçiminde Büyükşehir Belediye Başkanlarının Aldıkları Oy Oranları**

Büyükşehir Belediye Başkanları'nın Oy Oranları					
Belediye	Nüfus	Aldığı Oy	Oy oranı (%)	Parti	Diğer Partiler
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	8.141.163	1.202.050	% 27.52	FP	% 22 ANAP % 20 DSP % 14 CHP
Ankara Büyükşehir Belediyesi	2.917.602	541.515	% 33.79	FP	% 32 CHP % 12 MHP % 11 DSP
İzmir Büyükşehir Belediyesi	2.061.473	367.553	% 30.47	DSP	% 19 ANAP % 18 CHP % 16 DYP
Adana Büyükşehir Belediyesi	1.033.571	126.635	% 26.40	ANAP	% 20 DSP % 15 MHP % 11 CHP
Bursa Büyükşehir Belediyesi	1.054.796	171.157	% 28.4	DSP	% 21 ANAP % 20 DYP % 16 FP
Gaziantep Büyükşehir Belediyesi	701.801	97.015	% 31.97	CHP	% 21 FP % 14 MHP % 13 DSP

Belediye	Nüfus	Aldığı Oy	Oy oranı (%)	Parti	Diğer Partiler
Konya Büyükşehir Belediyesi	611.329	150.515	% 48.54	FP	% 26 MHP % 10 DYP % 5 DSP
Kayseri Büyükşehir Belediyesi	491.000	96.289	% 39	FP	% 27 MHP % 16 DSP % 5 ANAP
Antalya Büyükşehir Belediyesi	508.840	57.275	% 21.95	CHP	% 19 DYP % 19 DSP % 17 MHP
Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi	501.794	103.924	% 62.48	HADEP	% 24 FP % 4 ANAP % 2 DSP
Erzurum Büyükşehir Belediyesi	298.756	43.626	% 36.40	MHP	% 26 FP % 19 DYP % 6 ANAP
Eskişehir Büyükşehir Belediyesi	450.204	116.979	% 42.88	DSP	% 24 DYP % 10 ANAP % 9 FP
İzmit Büyükşehir Belediyesi	202.003	46.747	% 40.23	CHP	% 27 FP % 11 DSP % 8 DYP
Mersin Büyükşehir Belediyesi	499.452	41.726	% 19.35	DSP	% 18 CHP % 18 MHP % 18 HADEP
Samsun Büyükşehir Belediyesi	331.801	43.330	% 27.97	ANAP	% 24 CHP % 22 FP % 14 MHP
Adapazarı Büyükşehir Belediyesi	184.013	36.678	% 35.88	FP	% 19 CHP % 14 ANAP % 13 DSP

Kaynak : [www.yerelnet.org.tr](http://www.yerelnet.org.tr)

Çizelge 3.1.'de İstanbul, Ankara ve İzmir gibi üç büyük kentimizde belediye başkanlarının % 30 gibi bir oranda oy aldıkları, bunun yanısıra seçilemeyen partilerin oranları incelendiğinde, en az üç partinin % 55 gibi oy oranları elde ettiği görülmektedir.

Adana'da birinci gelen ANAP % 26,40 ile ikinci olan DSP arasında % 20 çok büyük oy farkı olmadığı gözlemlenmektedir. Bunu aynı şekilde Bursa'da % 28,4 DSP ile % 21 ANAP, Gaziantep'te % 31,97 CHP ile % 21 FP, Kayseri'de % 39 FP ile % 27 MHP, Erzurum'da % 36,40 MHP ile % 26 FP, Eskişehir'de % 42,88 DSP ile % 24 DYP ve Adapazarı % 35,88 FP ile % 19 CHP takip etmektedir. Hemen hemen arada fark yok denecek kadar az olan Antalya'da % 21,95 CHP ile % 19 DYP ve % 19 DSP, Mersin'de % 19 DSP ve % 18 CHP, Samsun'da % 27 ANAP ile % 24 CHP'nin yer alması da halkın tercihinin tam olarak yansımadığı ve Türkiye'de belediye başkanlarının seçiminde uygulanan seçim sistemi nedeniyle temsili demokrasinin "temsili" özelliğinin çok zayıf olduğunu doğrulamaktadır.



Hem Konya (% 48,54) hem de Diyarbakır (% 62,48) büyükşehir belediyeleri oyların oldukça büyük çoğunluğunu almışlardır. Büyükşehirler açısından oy oranındaki bu farklılaşmalar oldukça dikkat çekicidir. Türkiye koşullarında bunun en önemli nedenlerinden biri, her iki ilde nüfus kompozisyonunun homojen olmasıdır. Diyarbakır'da seçmen nüfusun büyük çoğunluğu aynı etnik kökene sahiptir. Üstelik bu etnik köken, o yerde yaşayan insanların 'siyasal kimliği'ni belirlemede oldukça etkilidir.

Bir başka nedeni ise kentin 'metropol' nüfus özelliğine sahip olmamasıdır. Örneğin İstanbul ve Ankara'da farklı kimliklere sahip birçok insan bir arada yaşadığı halde, belli bir kimliğin egemen olması mümkün olmamaktadır. Bu nedenle daha 'politik' tercihlerin belirleyici olduğu bir seçim sonucu ile karşılaşmak olasıdır. Ankara'da Çankaya ilçesi, her zaman 'sosyal demokrat' ların kazandığı bir yerdir, ama bunun nedeni etnik değil, daha çok sosyo-ekonomik nedenlere bağlıdır.

HADEP' in 1999 seçimlerindeki durumu incelendiğinde; 11 ilde birinci parti olduğu, ancak yüzde onluk ülke barajını geçemediği için milletvekili çıkartamadığı görülmektedir. Doğu ve Güneydoğu illerinde 37 belediye başkanlığını, Diyarbakır'da ise büyükşehir belediye başkanlığını almıştır.

Görüldüğü üzere etnik kökenin siyasal davranış üzerinde belirleyici olduğu bir nüfus bulunmaktadır. Kuşkusuz siyasal davranış her yerde 'etnik' kimlik ile belirlenmez, ancak bölgenin belli bir süredir verdiği 'kimlik' mücadelesi, siyasal davranış üzerinde önemli ölçüde etkili olmaktadır.

Dolayısıyla, Diyarbakır kent nüfusunun bileşimi önemlidir. Kürtlerin yoğun yaşadığı bir il olması ve 'Kürt' kimliğinin 'siyasallaşması' nedeniyle böyle bir sonuç doğmaktadır. Bir başka neden ise, bu kentte., farklı illerden ve hatta farklı milletlerden insanların 'belirleyici' ölçüde bulunmamasıdır. Ankara ve İstanbul gibi yerlerde, nüfusun 'kozmpolit' niteliği, siyasal tercihlerde 'etnik', 'dilsel' ya da 'dinsel' tercihi davranışlar sergilense bile bunların bir tanesinin salt bir çoğunluğa sahip olmasını zorlaştırmaktadır.

Konya için de benzer bir mantık yürütmek mümkündür. Konya kentinin nüfusunun homojen olması temel neden olarak alınabilir. Burada da kimliğe dayalı bir siyasal davranış görülmektedir. Ancak Diyarbakır'dan farklı olarak buradaki kimliğin temeli 'dine' dayalı olmasıdır. Dinsel kimliğin çok ön planda ve 'belirleyici' olduğu açıktır. Büyükşehir ya da bir metropol olarak daha kozmopolit bir nüfus yapısına sahip olması beklenirken, Konya'da da siyasal davranışta 'kimliğin' belirleyici olduğu ve nüfus bileşiminin yeteri kadar heterojen bir düzeye ulaşmadığı görülmektedir. Konya'da 'müslüman' kimliğin siyasallaşması, dinsel aidiyetin, kimlikte belirleyici olması söz konusudur. Metropol kent açısından kimlik politikalarının bu kadar etkili olması, bu kentlerin metropol olmalarının sorgulanmasına bile yol açabilir.

İl belediye başkanlığı seçimlerinde de üç il belediye başkanlığı dışında % 50 çoğunluğa ulaşabilen belediye başkanı bulunmamaktadır. Çizelge 3.2.'de il belediye başkanlığı seçimini kazanan partilerin oy oranları gösterilmektedir.

**Çizelge 3.2. 18 Nisan 1999 Mahalli İdareler Seçimlerinde İl Belediye Başkanlığı Seçimini Kazanan Partilerin Oy Oranları**

<b>İl Belediye Başkanlığı Seçimini Kazanan Partilerin Oy Oranları (Büyüklik Sıralamasına Göre)</b>		
<b>İli</b>	<b>Parti</b>	<b>Oy Oranı (%)</b>
Batman	HADEP	% 57,21
Zonguldak	DSP	% 56,32
Hakkari	HADEP	% 55,78
Rize	ANAP	% 48,35
Aksaray	MHP	% 46,91
Van	HADEP	% 44,62
Çankırı	MHP	% 44,49
Bilecik	CHP	% 42,91
Elazığ	FP	% 42,86
Şanlıurfa	FP	% 41,41
Yozgat	MHP	% 41,26
Sivas	FP	% 40,70
Iğdır	MHP	% 40,23

İli	Parti	Oy Oranı (%)
Osmaniye	MHP	% 39,97
Isparta	MHP	% 39,48
Siirt	HADEP	% 38,62
Uşak	MHP	% 38,60
Aydın	ANAP	% 37,54
Muğla	CHP	% 37,16
Malatya	MHP	% 36,52
Kahramanmaraş	FP	% 36,26
Kırşehir	MHP	% 35,92
Sakarya	FP	% 35,88
Şırnak	ANAP	% 34,84
Trabzon	FP	% 34,33
Bartın	DSP	% 34,09
Erzincan	MHP	% 33,48
Gümüşhane	MHP	% 33,33
Tokat	FP	% 32,04
Niğde	MHP	% 31,97
Karaman	MHP	% 31,74
Çorum	FP	% 31,28
Giresun	CHP	% 31,14
Afyon	MHP	% 31,06
Burdur	CHP	% 30,98
Bayburt	MHP	% 30,96
Artvin	CHP	% 30,86
Edirne	ANAP	% 30,60
Kilis	DSP	% 30,44
Nevşehir	FP	% 30,15
Balıkesir	ANAP	% 29,45
Tekirdağ	ANAP	% 29,16
Ordu	ANAP	% 29,11
Kastamonu	MHP	% 29,10
Mardin	DYP	% 28,68

İli	Parti	Oy Oranı (%)
Kütahya	FP	% 28,31
Kırıkkale	MHP	% 27,90
Ardahan	DSP	% 27,72
Adıyaman	FP	% 27,01
Bingöl	HADEP	% 26,65
Kars	ANAP	% 26,34
Bolu	DSP	% 25,80
Hatay	CHP	% 25,60
Tunceli	CHP	% 25,57
Karabük	DYP	% 24,93
Çanakkale	CHP	% 24,49
Yalova	ANAP	% 24,30
Manisa	ANAP	% 24,29
Kırklareli	MHP	% 24,20
Amasya	MHP	% 24,10
Sinop	ANAP	% 23,37
Bitlis	FP	% 23,37
Denizli	DYP	% 22,46
Muş	MHP	% 21,71
Ağrı	HADEP	% 19,62

65 il belediyesinden sadece Batman'da HADEP % 57,21, Zonguldak'ta DSP % 56,32 ve Hakkari'de HADEP % 55,78 ile seçmenlerin büyük çoğunluğunun oylarını alarak başa gelmişlerdir. 65 il belediyesi içinde bu oran % 4,6'dır. % 35-% 50 arasında oy alan belediye başkanlarının oranı ise % 30'dur. % 35 altında kalan belediye başkanlarının oranı ise % 64,6 gibi yüksek bir orandır. Bu da 42 ilde seçmenlerin istekleri doğrultusunda bir seçim olmadığını kanıtlamaktadır.

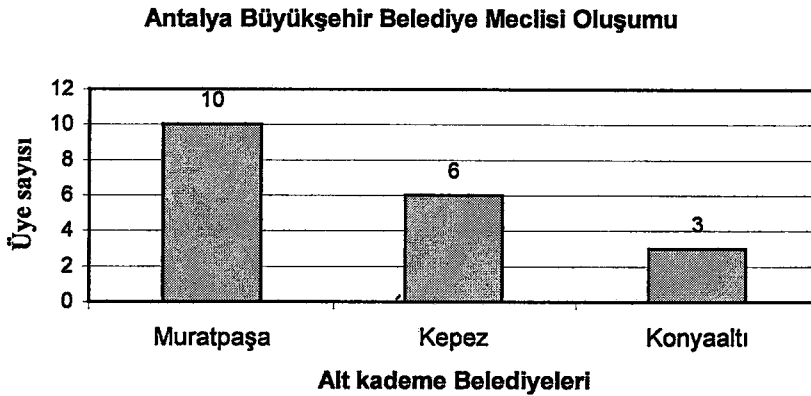
Türkiye'de belediye başkanlarının seçiminde uygulanan seçim sistemi nedeniyle temsili demokrasinin "temsili" özelliğinin çok zayıf olduğu öne sürülmüştü. Çizelge 3.1. ve çizelge 3.2.'de görülen oluşumlar araştırmamızı doğrular niteliktedir.

### 3.2. Büyükşehir Belediye Meclislerinin Oluşumuna İlişkin Verilerin Değerlendirilmesi

Büyükşehir belediyelerinin karar organları olan belediye meclislerinin üyelerini büyükşehir belediyesinin içinde yaşayan seçmen vatandaşlar, doğrudan seçmezler. Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan ilçe ya da alt kademe belediyelerinin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidirler. İlçe ya da alt kademe belediye başkanları hem kendi belediyelerinin meclis üyeliğini, hem de bağlı oldukları büyükşehir belediyesinin meclis üyeliğini yaparlar.

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan ilçe ya da alt kademe belediye sınırları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için belirlenmiş olan belediye meclis üye sayısının, her ilçe ya da alt kademe için 1/5'i alınarak ortaya çıkan toplam sayı kadar üyeden oluşmaktadır. Meclis üyeleri, her ilçe için seçilmiş olan asıl üyelerin seçim sırasına göre baştan başlanarak yeter sayıya kadar inilerek bulunmaktadır.

Antalya özelinde bu durumu örnekleyecek olursak: Grafik 3.1'de Antalya Büyükşehir Belediye Meclisi'nin; Muratpaşa, Kepez ve Konyaaltı alt kademe belediyelerinden oluştuğunu göstermektedir. Antalya Büyükşehir Belediye Meclisi'nin toplam 19 üyesi bulunmaktadır. 19 üyenin 10'u Muratpaşa Belediyesi, 6'sı Kepez Belediyesi ve 3'ü Konyaaltı Belediyesi'nden gelmektedir.



**Grafik 3.1.**

**Antalya Büyükşehir Belediye Meclisi**

Özellikle Antalya kentinin gelişim alanı olan Kepez ve Konyaaltı Belediyelerinden 9 üye içinden sadece 2 üyenin, belediye başkanı dahil mecliste toplam 4 üyenin doğrudan seçimle gelmeleri katılımcı, çoğulcu ve temsili demokrasinin uygulanmasında sorun yaratmaktadır. Bu oluşum Büyükşehir belediye meclislerinin oluşumunda halkın temsilcilerini doğrudan seçmesinin mevcut uygulamada mümkün olmadığını ortaya koymaktadır.

### 3.3. Belediye Encümenlerinin Oluşumuna İlişkin Verilerin Yorumlanması

1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimine İlişkin Kanunun getirdiği düzenleme (1984 tarih ve 3030 sayılı kanun) ile, belediye encümeninin tamamen Büyük Kent Belediye Başkanı tarafından atanmış daire başkanlarından oluşan ve onun başkanlığında toplanan (3030, md.13) ve yıllardan beri eleştirilen yapısına bugüne kadar dokunulmamıştır.

Oysa İl Daimi encümeninin bu yapıdan daha demokratik olan atanmış ve seçilmişlerden oluşan yapısı “özerklik” ve “demokratik yapılanma” ilkelerini zedelediği için Anayasa mahkemesince iptal edilmiş ve il daimi encümeninin tamamen seçilmişlerden oluşması yoluna gidilmiştir (1913, md.136, Değişik, 3360, 1987) (AYM;22.3.1988 gün E:1987/18,K:1988/23). Büyükşehir belediyelerinde “encümende” benzer bir yapılanmaya gidilmemesinin, ister tamamen atanmış, ister 1580 sayılı Belediye Kanununu hükümleri gereğince oluşturulan karma bir yapı olsun “encümenin” siyasi niteliğinin değişmeyeceği bilgisinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Yerel demokrasinin temsili, katılımcı ve çoğulcu ayaklarının oluşması ve işleyebilmesi için siyasi partiler, vatandaşla (özellikle seçmenle) yerel yönetimler arasında birer iletişim ve denetim köprüsü olmalıdırlar. Öztekin bunun oluşması için büyükşehir belediye encümenlerinde mutlaka belediye meclisince seçilmiş üyelerin bulunması gerektiğini, büyükşehir belediye encümeninin yapısına, meclis üye sayısı başkan hariç 9 kişi olması, 9 üyenin 2/3’ü yani 6 tanesi büyükşehir belediye meclisince 1 yıl süre ile kendi üyeleri arasından seçilmesini önermektedir (2002: 28).

Büyükşehir belediye encümenlerinin oluşumunun değerlendirdiği çalışmasında da Geray, seçilmişlerin % 36,6'sı, atanmışların % 17,3'ü ve uzmanların % 40'ı encümen üyelerinin çoğunun seçimle gelmesi yönünde görüş bildirmiştir. Atanmışların % 46,2'si şimdiki durumun korunması yönünde görüş bildirmiştir. Uzmanların ve seçilmişlerin, encümen üyelerinin çoğunun seçimle gelmesini uygun görmesi dikkat çekicidir. Seçilmiş üyeler güçlerini seçmenlerden aldıkları, seçilerek geldikleri için bu encümen üyelerinin çoğunun seçilerek gelmesi konusunda herhangi bir sakınca görmemektedir (1995: 29).

Görüldüğü üzere, belediyelerimizin hem karar, hem yürütme hem de yerine göre danışma organı sayılan belediye encümenlerinde, belediye başkanı hariç seçimlik üye bulunmamaktadır. Gerek gündem belirlenirken, gerekse kararlar alınırken, başkana karşı bir kararın çıkması hemen hemen imkansızdır. Günümüzdeki yapısal görünümüleri katılımcı ve çoğulcu demokrasiye uygun olmamakta ve demokratik yapılanmayı zora sokmaktadır.

#### **3.4. Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Demografik Verilerinin Değerlendirilmesi**

Büyükşehir belediye meclislerinin sosyolojik yapıları incelendiğinde; üyelerin öğrenim durumları büyük çoğunlukla ilk ve ortaöğrenim mezunu, erkek ve orta yaş üstü grubunda oldukları tespit edilmiştir.

Kadın ve erkek bir bütün olarak ele alındığında, Türkiye'de hiçbir zaman hangi alanda olursa olsun, farklı cinslerin eşitliğinin sağlanamadığı görülür. Yerel siyasette de benzer gelişme, siyasal yaşama katılımının ilk basamağı kabul edilebilecek yerel yönetimlerde, "kadınların" temsilinin sınırlı olduğu görülmektedir. Yakın tarihlerden başlatacak olursak, 1984 yerel seçim sonuçlarına göre, belediye meclis üyelerinin yalnızca % 0.6'sı kadındır.

1989 da bu oran % 0.7 iken, 1994' de % 0.1 olmuştur. 1984 yılında seçilen belediye başkanları arasında ise hiç kadın başkan yoktur. Belediye başkanlıklarında, kadınların temsili ancak 1989 yılında % 0.2, 1994 yılında % 0.4 ve 1999 yılında ise Çizelge 3.4.'de de görüldüğü üzere % 0.5'i (18 kişi) ile sağlanabilmiştir.

Aynı dönemde toplam 3.122 il genel meclis üyeliğinin %1,40'nı (44 kişi) ve 34.084 belediye meclis üyeliğinin de %1,58'ini (541 kişi) kadın seçmenler ancak elde edebilmişlerdir. Genel bir değerlendirme yapacak olursak, kadın seçilmişlerin geçmişe oranla sayılarında az da olsa bir artış gözlenmektedir, ancak bu artışın yeterli olduğu söylenemez.

**Çizelge 3.3. Kadın Seçilmiş Oranları**

1999 Seçimlerinde Kadın Seçilmişlerin Oranı			
	Sayı	Toplam	Oran (%)
<b>Belediye Başkanı</b>	18	3.215	% 0.55
<b>İl Genel Meclis Üyesi</b>	44	3.122	% 1.40
<b>Belediye Meclis Üyesi</b>	541	34.084	% 1.58

*Kaynakça: [www.mahalli-idareler.gov.tr](http://www.mahalli-idareler.gov.tr)*

Kadınların siyasal yaşama katılımı konusunda yasal olmasa da, toplumsal bazı engellerin halen geçerliliğini koruduğunu Çizelge 3.3 açıkça göstermektedir. Kadınların ekonomik bağımsızlığının olmayışı, aile içinde gerek eş gerekse anne olarak üstlendikleri rolün ağırlığı, toplumun kadınların göz önünde olmasına olan bakış açısı gibi birçok etken kadınların siyasal yaşama katılımını zorlaştırmaktadır. Kadınların belediye meclislerinde temsilinin incelenmesi, demokratik temsilin gerçekleşmesinin ölçütlerinden biri olarak önem taşımaktadır.

Kadınların siyasete girmelerini desteklemek amacıyla oluşturulan girişimler, kadınlara siyasal yaşamda ihtiyaç duydukları eğitim başta olmak üzere birçok alanda destek vermektedir. Örneğin, son seçimlerde “Beni unutursan ben de seni unuturum” sloganıyla yola çıkan kadın platformları, kadın adaylara partilerde üst sıralarda yer verilmelerini sağlamak amacıyla ulusal bir kampanya başlatmışlardır.



**Çizelge 3.4. Büyükşehir Belediye Meclisi Üyelerinin Cinsiyet Dağılımı**

<b>Cinsiyetlere Göre Dağılım</b>		
<b>Cinsiyet</b>	<b>Sayı</b>	<b>Oran (%)</b>
Erkek	2408	% 93,6
Kadın	164	% 6,4
Eksik Veri	4	% 0,2
<b>TOPLAM</b>	<b>2576</b>	<b>% 100,0</b>

Kadınlar seçimlerde oy kullanma, siyasal örgütlere üye olma, siyasal nitelikli organlarda temsilci olarak bulunma gibi konularda biçimsel haklarını kullanamamakta ya da kullanılmamaktadırlar (Çitci, 1989; 104). Çizelge 3.4’de, 2576 belediye meclis üyesinden % 93,6’sının erkek, % 6,4’ünün kadın olduğu görülmektedir.

Türkiye’de kadınlara yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkının 1930 yılında verilmiş olmasına ve kadın nüfusunun oldukça yüksek olmasına rağmen, günümüzde temsilin büyükşehir belediye meclislerinde bile % 6,4 gibi düşük bir oranla sınırlı kalması düşündürücüdür. Kadının siyasal yaşama katılımını, karar ve uygulama süreçlerinde yerini almasını gerektiren tek neden, biçimsel olarak "kadın-erkek eşitliği"nin sağlanması değil, tüm toplumsal kesimlerin temsilini gerektiren demokrasinin gelişmesi için şarttır.

Kadınların yaşam alanı olan aile, siyasetin dışında görülmektedir. Siyasal örgütlere egemen erkek modeli, kadınları siyasetten uzaklaştırmaktadır. Siyasal partiler içinde kadın-erkek eşitliği öncelikli bir değer olarak ele alınmamaktadır. Kadın kollarında bile yasal haklarının kısıtlandığının görüldüğü siyasal partilerin, kadın-erkek eşitliği politikaları ve ideolojik stratejileri, kadınların siyasal karar alma süreçlerine katılımını engellemektedir.

**Çizelge 3.5. Büyükşehir Belediye Meclisi Üyelerinin Cinsiyetlerine Göre Parti Dağılımı**

Parti	Cinsiyet				Toplam	
	Erkek	Oran(%)	Kadın	Oran (%)	Sayı	Oran (%)
DSP	588	% 24,5	79	% 48,2	667	% 26,0
MHP	329	% 13,7	6	% 3,7	335	% 13,1
ANAP	263	% 10,9	21	% 12,8	284	% 11,1
DYP	86	% 3,6	-	-	86	% 3,4
FP	761	% 31,7	13	% 7,9	774	% 30,2
CHP	267	% 11,2	34	% 20,7	301	% 11,7
BAGIMSIZ	14	% 0,6	-	-	14	% 0,5
HADEP	94	% 3,9	11	% 6,7	105	% 4,1
BBP	1	% 0,0	-	-	1	% 0,0
<b>TOPLAM</b>	<b>2403</b>	<b>% 100,0</b>	<b>164</b>	<b>% 100,0</b>	<b>2567</b>	<b>% 100,0</b>

Çizelge 3.5’de belediye meclis üyelerinin partilere göre dağılımına bakıldığında, sol partilerde kadın adaylara daha çok yer verildiği görülmektedir. DSP % 48,2 (79 üye) ile en yüksek orana sahiptir, CHP 34 kadın üye ile % 20,7 gibi bir oranla ikinci sırada yer almaktadır. ANAP % 12,8 (21 üye) ile kadın adaylara yer veren üçüncü parti konumundadır. Sağ partilerde ağırlığın erkek üyelere olduğu görülmektedir. En çok erkek üye 761 üye ile Fazilet Partisi’nde bulunmaktadır. Bunda Fazilet Partisi’nin hitap ettiği seçmen kesiminin erkek egemen bir yapıda olması, dini söylemleri ve kadınlara sadece eşine destek rolü biçen yaklaşımlarının etkisi büyüktür.

Belediye meclis üyelerinin eğitim durumları incelendiğinde, çoğunluğunun ilköğretim ve lise mezunu olduğu görülmektedir. Belediye meclis üyeleri ve başkanları için eğitim açısından seçilebilme koşulu, belediye yasasının 24. maddesinde “Türkçe okuyup yazma bilme” olarak belirlenmiştir.

18 Ocak 1984 günlü “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”un seçilme yeterliliğini düzenleyen 9. maddesi ise en az altı ay o seçim çevresinde oturmuş olmak ve 25 yaşını doldurmuş olmak koşullarını belirledikten sonra 2389 sayılı “Milletvekili Seçimi Kanunu”nun

11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak gereğini kurala bağlamaktadır. 11. maddede, diğer sakıncaların yanında ilkokulu bitirmeyenlerin seçilemeyecekleri açıklanmaktadır. Bu düzenlemelere göre, belediye meclislerine üye olarak seçilebilmek için adayların en az ilkokul öğrenimi görmüş olmaları gerekmektedir.

**Çizelge 3.6. Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Öğrenim Durumları**

<b>Öğrenim Durumu</b>		
	<b>Sayı</b>	<b>Oran (%)</b>
<b>İlkokul</b>	557	% 21,6
<b>Ortaokul</b>	366	% 14,2
<b>Lise</b>	616	% 23,9
<b>Üniversite</b>	1006	% 39,1
<b>Yüksek Lisans</b>	18	% 0,7
<b>Bilinmeyen</b>	13	% 0,5
<b>TOPLAM</b>	2576	% 100,0

Çizelge 3.6'da 18 Nisan 1999 seçimlerinde göreve gelen meclis üyeleri incelendiğinde, % 21,6'sının ilkokul mezunu olduğu görülür. Türkiye koşulları göz önüne alındığında eğitim durumu düşük, okuma yazma bilmeyenlerin bu grup içinde temsil edildikleri söylenebilir. Öğrenim düzeyinin yükseldiği, bunun yanı sıra zorunlu eğitimin 8 yıla çıkarılması da dikkate alınarak, okur yazar olanların ve meslek okulları mezunlarının, ortaokul % 14,2 ve lise eğitimi görenler % 23,9 tarafından temsil edildikleri ve meclis içindeki paylarının toplam % 59,7 olduğu ve yüksek öğrenim görenlerin % 39,8 üzerinde olduğu görülmektedir.

Büyükşehir belediye meclislerindeki üyeler, eğitim düzeyi açısından Türkiye'deki tüm belediye meclis üyelerinden farklı, seçkin bir grup görünümü sergilemeleri, meclis üyelerinin çoğunluğunun yüksek öğrenim görmeleri, büyük şehirlerde seçmenlerin çoğunluğunun da yüksek öğrenim görmüş olmaları ve büyük kentlerdeki eğitim olanakları ile açıklanabilir. Üyelerin % 39,8 gibi yüksek bir oranda yüksek öğrenim görmüş olması dikkat çekicidir.

**Çizelge 3.7. Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Öğrenim Durumlarının Cinsiyetlerine Göre Dağılımı**

Öğrenim Durumu						
Öğrenim Durumu	Cinsiyet				Toplam	
	Erkek	Oran (%)	Kadın	Oran (%)	Sayı	Oran (%)
İlkokul	525	% 21,9	32	% 19,6	557	% 21,7
Ortaokul	347	% 14,5	19	% 11,7	366	% 14,3
Lise	571	% 23,8	45	% 27,6	616	% 24
Üniversite	940	% 39,2	66	% 40,5	1006	% 39,3
Yüksek Lisans	17	% 0,7	1	% 0,6	18	% 0,7
<b>TOPLAM</b>	<b>2400</b>	<b>% 100,0</b>	<b>163</b>	<b>% 100,0</b>	<b>2563</b>	<b>% 100,0</b>

Kadın temsilcilerin öğrenim durumları incelendiğinde, erkek temsilcilere oranla daha nitelikli bir grup oluşturdukları görülmektedir. Çizelge 3.7’de de görüldüğü üzere, kadın üyeler öğrenim durumu bakımından, gerek erkek üyelerden, gerekse genel nüfustan önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Erkek üyelerin % 36,4 gibi yüksek bir oranı ilk öğrenim görmüştür. Kadın üyeler ise % 31,3 oranında ilk öğrenim görmüş, bunun dışında kalan oranlar % 27,6 lise ve % 41,1 yüksek öğrenim olmak üzere erkek üyelerden yüksektir.

Türkiye’deki toplam kadın nüfusunun öğrenim düzeyi ortalamasının erkek nüfusun öğrenim düzeyi ortalamasından oldukça düşük olduğu da göz önüne alındığında, belediye meclislerinde kadınların genel nüfustan ve toplam kadın nüfusundan da yüksek bir öğrenim düzeyleri olduğu ortadadır. Öğrenim düzeyinin yükselmesi, kadınların seçimlerde aktif rol almalarında cesaretlendirici bir olgudur. Yüksek öğrenim gören kadınlar, hemen hemen her konuda diğer kadınlara göre inisiyatif alabilen bir kesimi oluşturmaktadırlar. Ancak, kadınların belediye meclislerinde hak ettikleri temsil olanağını elde edebilmeleri için, ortalamanın üstünde nitelikleri olması gerektiği görülmektedir.

**Çizelge 3.8. Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Yabancı Dil Bilme Durumu**

<b>Yabancı Dil Bilgisi</b>		
<b>Yabancı Dil</b>	<b>Sayı</b>	<b>Oran (%)</b>
İngilizce	551	% 21,4
Almanca	106	% 4,1
Fransızca	76	% 3,0
Arapça ve Farsça	59	% 2,3
Diğer	10	% 0,4
Yabancı Dil Bilmiyor	1763	% 68,4
Bilinmeyen	9	% 0,3
<b>TOPLAM</b>	<b>2576</b>	<b>% 100,0</b>

Çizelge 3.8 büyük kentlerde, yabancı dille eğitim yapan okulların bulunması, yabancı dil kurslarının yaygınlığı ve dış turizme açık olması gibi imkanlara bağlı olarak değerlendirebileceğimiz yabancı dil bilgisini göstermektedir. Üyelerin eğitim durumlarıyla birlikte yabancı dil bilgileri değerlendirildiğinde, % 31,2'sinin en az bir yabancı dil bildiği görülmektedir. İngilizce ise % 21,4 gibi bir oranla yaygın olarak konuşulan yabancı dil olurken, iki yabancı dil bilen üyeler de bulunmaktadır.

Büyükşehir belediye meclis üyelerinin yaş dağılımını gösteren Çizelge 3.9 incelendiğinde 25-30 yaş grubunun % 0,5, 31-36 yaş grubunun % 7,6 olduğu buna karşın 37- 55 yaş grubunda % 71,9 bir yoğunlaşma olduğu görülmektedir. Bu yoğunlaşma, üyelerin emeklilik haklarını elde ettikleri, mesleklerinde belli bir kariyere ulaştıkları, ailesinin geçimini ve seçim harcamalarını karşılayabilecek bir maddi birikime sahip olabilecek bir yaşta olmaları ile açıklanabilir.

**Çizelge 3.9. Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Yaş Dağılımı**

Yaş Dağılımı		
YIL	Sayı	Oran (%)
25-30 (1977 – 1972)	13	% 0,5
31-36 (1971 – 1966)	195	% 7,6
37-55 (1965 – 1947)	1851	% 71,9
56-82 (1946 – 1920)	317	% 12,3
Bilinmeyen	200	% 7,7
<b>TOPLAM</b>	<b>2576</b>	<b>% 100,0</b>

Genç bir nüfusa sahip olan Türkiye’de yerel temsilde çoğunluğun orta yaş ve üstünde olması, gençlerin siyasete olan ilgisinin azalması ya da gerektiği kadar desteklenmemeleri ile de ilişkilendirilebilir. Bunun dışında 56-82 yaş arasındaki üyelerin (% 12.3), 25-36 yaş arasındaki üyelerden (% 8.1), yüksek bir orana sahip olması da dikkat çekicidir. Bu veriler ışığında belediye meclisinin yaşlı bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Orta yaş ve üstü olarak değerlendirilen 37 - 55 yaş arasında % 71,9 oranında yoğunlaştığı görülmektedir.

### **3.5. Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Verilerin Çözümlemesi**

Siyasi partilerin, aday listelerini adaylık için başvurular arasında, hangi kriterlere göre ve nasıl bir yöntemle belirleyecekleri konusu, demokratikliğin sağlanabilmesi yönüyle son derece önemli bir konudur. Siyasi partiden veya bağımsız olarak iki şekilde adaylık gerçekleştirilmektedir.

Ancak her ne kadar seçilme yeterliliğine sahip olan ve 2972 Sayılı Kanunun adaylık için aradığı koşulları (2972 sk.md.10) ve nitelikleri taşıyan herkes, bir seçim çevresinden bağımsız aday olabilir ise de, özellikle giderek büyüyen kentsel alanlarda uygulamadaki siyasi ve hukuki yapı içinde, çok özel koşullar dışında, bağımsız seçilebilmek ve meclis ve komisyonlarda bir etkinlik gösterebilmek oldukça zordur. Dolayısıyla yerel demokrasinin işleyişinin önemli bir yönü de, siyasi partilerin aday belirleme sürecinde yatmaktadır.

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu ve 2839 Milletvekili Seçimi Kanununa ilişkin düzenlemeler başlangıçta aday tespitinde ön seçim yöntemini zorunlu görmüşken, daha sonra yapılan değişikliklerle bu zorunluluk kaldırılarak aday belirleme yöntemi tamamen partilerin tercihine (insafına) bırakılmıştır. Bu konuda, 2972, md.10/2 ve 2820, md.37 hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, siyasi partiler herhangi bir ön seçim yapmadan, parti yetkili organlarınca adaylarını belirleyebileceklerdir.

Başka bir ifadeyle, belediye meclis üyesi adaylarının belirlenmesi, genel olarak parti teşkilatlarının üst yönetimlerine bırakılmıştır. Temsili demokrasilerde, seçimlerin kendisi kadar önemli olan aday belirleme işlemlerinin, neredeyse halkın tercihleri dışında gelişmesi, katılımları zorlaştırmaktadır. Sonunda, halkın seçme özgürlüğü siyasi parti teşkilatları tarafından “belirlenen adayları” onaylamak veya reddetmekten öteye geçmemektedir. Adayların meclis üyeliklerini de, parti teşkilatlarınca belirlenen aday listelerinde ön sıralarda “yer kapabilme” ile ilişkilendirmek zor değildir.

Yerel demokrasinin hayata geçirilmesi bakımından seçilebilme koşullarının seçilebilme özgürlüğünü kısıtlamaması kadar, seçilme yeterliliğine sahip olan ve aday olmak isteyenler arasından, aday listelerinde yer alacakların belirlenme süreci ve yöntemi de son derece önemli bir konudur. Buna ilişkin yöntemde eksiklikler bulunmaktadır. Seçimin başlangıcından önce en az altı aydan beri o seçim çevresinde oturuyor olmak (2972, md.9 değişik; 1993, 3950) ve halen belediyeye herhangi bir iş taahhüt etmemiş veya taahhüt etmiş bulunanların ortağı ya da kefil olmamak ya da bu nedenlerden dolayı borçlanmamış olmak gibi koşullar (1580, md.24/7 Değişik; 1984, 2972) kaldırılmıştır.

Bu düzenlemeler seçilme özgürlüğünün genişletilmesi açısından olumlu bir gelişme olarak görülebilirken, uygulamada yerel siyasal ahlâkın yozlaşmasına yol açabilir. Belediye ile ticari ilişkilerin olmaması kamu yararının sağlanması açısından önemli bir düzenleme iken, kaldırılması belediye meclisinde esnaf ve serbest meslek sahibi olmanın giderek “cazip” hale geldiğinin iyi bir göstergesidir.

Kamu görevlilerinin, yerel yönetimlere aday olmadan önce görevlerinden istifa etmelerini öngörmektedir. Bu düzenlemeyle, sürekli bir görev olmayan ve gelir sağlamayan belediye meclisi üyeliğine adaylık kamu görevlilerine bir sınırlama getirmektedir. *“Devlet ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ile bunlara bağlı daire ve kuruluşlar, iktisadi devlet teşekkülleri ve bunların kurdukları kuruluşlar ve ortaklıkları ile kamu tüzel kişiliklerinde memur ve hizmetli statüsünde çalışanlar görevlerinden istifa etmedikçe aday olamamakta ve aday gösterilememektedir”* (2839, md.18, Değişik 4125/10).

Bu koşul, toplumun bilgili ve deneyimli geniş bir kesiminin yerel meclislerde görev almalarına dolaylı olarak engel olmaktadır. Çünkü, maaşı dışında herhangi bir geliri bulunmayan bir kamu görevlisinin, belediye meclis üyesi adayı olmak için görevinden istifa etmesi, kolay değildir. Böylece kamu görevlilerinin aday olabilmelerinin istifa kuralına bağlı kılınması, seçilme hakkına sahip geniş bir kesimin, bu hakkının elinden alınmasına neden olmaktadır. Bu durum, kamu görevlisine geçici bir süre izinli sayılmaları ve maaşlarının en azından ailesinin geçimini sağlayacak oranda kesintiye uğratılarak almaya devam etmeleriyle kolaylaştırılabilir.

Kamu görevlilerinin, il genel meclisi üyeliği ve belediye meclisi üyeliği seçimlerinde aday olmaları durumunda istifa şartı aranması demokrasiye aykırı düşmektedir. Ancak, güvenlik güçleri mensupları, hakim ve savcılar gibi, görevlerinin niteliği gereği yerel siyasette görev alamayacak kamu görevlilerinin, yerel meclislerde aday olabilmeleri için görevlerinden çekilme zorunlulukları korunabilir.

Kamu görevlilerinin adaylığına ilişkin kısıtlamalar ve aday listelerinde yer alacak isimlerin parti örgütleri tarafından belirlenmesi yöntemi de, adayların niteliğini ve yerel halkın seçme özgürlüğünü önemli ölçüde olumsuz yönde etkilemektedir. Ayrıca belediye yasasının 24. maddesinin 10. fıkrası, belediye meclisine üye seçilebilmek için *“Halen belediyeye herhangi bir iş taahhüt etmemiş veya taahhüt etmiş bulunanların ortağı veya kefili olmamış veya bu cihetlerden dolayı borçlanmamış bulunmak”* koşulunu getirmiştir. Dolayısıyla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının başkan ve üyeleri, belediye meclis üyeliğine seçilmeleri durumunda buldukları kurumdaki görevlerinin Sendikalar Kanununda gösterildiği gibi (2821, md.37) en azından askıya alınması yerinde olacaktır.



Mevzuatta bu doğrultuda düzenlenmiş herhangi bir madde olmasa da, siyasi etik gereği, meclislerde yasal karar alıcı durumuna geçenlerin, herhangi bir çıkar veya baskı grubunun yürütme kurulunda görev almaması gerekir. Aksi halde, böyle bir görev birliği, her iki taraftaki işlevselliği azaltacak ve görevin gereği gibi yerine getirilmesine engel olabilecektir.

18 Nisan 1999 seçimlerinde büyükşehir belediye meclis üyelerinin dağılımına bakıldığında en yüksek oranın % 42,8 ile serbest meslek sahibi kişilerde olduğu görülmektedir. Üyeler genelde mesleklerinin türü hakkında açık bilgi vermektense, sahibi oldukları örneğin komisyoncu, oto yedek parçacısı, fırıncı, iş adamı gibi meslekleri serbest meslek olarak nitelendirmektedirler.

Çizelge 3.10'a göre mesleği "emekli" kısmında yer alanların % 10,3 gibi büyük bir kesimini memurlar oluşturmaktadır. Memurların bir bölümünün de öğretmen oldukları görülmektedir. Siyasi katılımın % 1,2 oranında serbest meslek yelpazesinde yoğunlaştığı görülmektedir. Özellikle küçük yerleşim yerlerinde öğretmenlerin seçilmesini Ayman Güler "doğal yerel lider" niteliği taşımaları ile açıklamaktadır (1993: 36).

Serbest meslek sahibi kişilerin, büyükşehir belediye meclislerinde % 42,8 gibi yüksek bir oranda temsil edilmeleri, büyükşehir belediye meclis üyelerinin çoğunlukla esnaf ve ticaretle uğraşanlardan oluştuğu ve belediye meclislerinin yapısının belediyelere verilen görevlere göre şekillendiği varsayımımızı doğrulamaktadır.

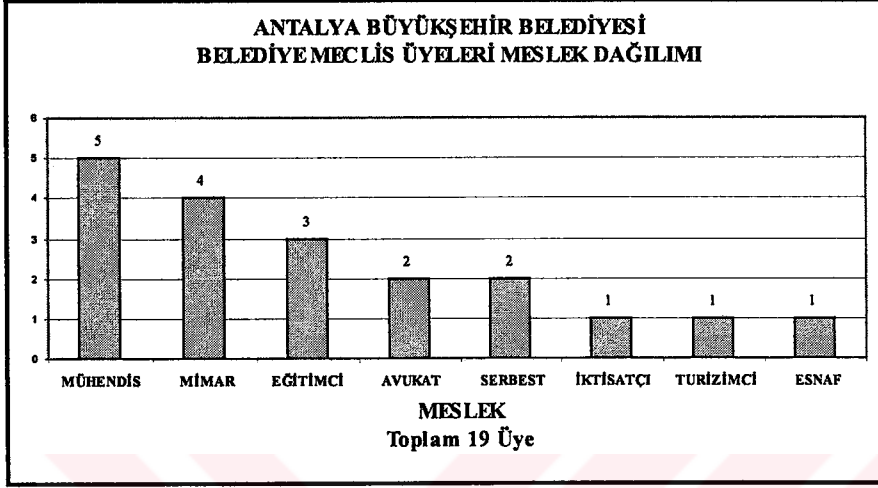
**Çizelge 3.10. Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Mesleki Dağılımı**

Meslek Dağılımı		
Meslek	Sayı	Oran (%)
Çiftçi	19	% 0,7
Serbest Meslek	1103	% 42,8
Turizmci	20	% 0,8
Teknik Eleman	66	% 2,6
<b>Ücretliler</b>		
İşçi	118	% 4,6
Emekli	266	% 10,3
Sendikacı	13	% 0,5
<b>Uzman Meslekler</b>		
Avukat	105	% 4,1
Sağlık Görevlileri	58	% 2,3
Mimar - Mühendis	295	% 11,5
Mali Müşavir-Muhasebeci	105	% 4,1
Müteahhit	65	% 2,5
Diğer	12	% 2.1
Bilinmeyen	286	% 11,1
<b>TOPLAM</b>	<b>2576</b>	<b>% 100,0</b>

Araştırmamızda, çiftçilerin % 0.7, serbest meslek sahiplerinin % 42.8, turizmcilerin % 0.8, teknik elemanların % 2.6, ücretlilerin % 15.4 ve uzman meslek sahiplerinin % 24.5 oranında temsil edildikleri görülmektedir. Uzman mesleklerin diğer belediye meclislerine oranla büyükşehir belediye meclislerinde artış göstermesi, eğitimle yakından ilgili olarak ele alınabilir.

Bu durum, Antalya Büyükşehir Belediyesi özelinde incelendiğinde, karşımıza farklı bir oluşum olarak çıkmaktadır. Antalya Büyükşehir Belediye Meclis üyelerinin meslek dağılımlarının, Antalya'nın yoğun göç alması, hızla kentleşmesi ve turizm

kenti olmasının özelliklerini yansıtan bir çerçeve çizdiği görülecektir. Genel durum, Antalya özelinde inildiğinde farklılık göstermektedir. Antalya Büyükşehir Belediyesi'nde mühendisler başta olmak üzere uzman meslek sahibi kişilerin yoğunlukta olduğu görülmektedir.



*Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi Verileri, 2002*

### **Grafik 3.2 . Antalya Büyükşehir Belediyesi Meclis Üyelerinin Mesleki Dağılımı**

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nde hiç çiftçi bulunmazken, uzman meslekler üstünlüğü elde etmiş (% 73,6) durumdadır. Çizelge 3.10'da % 42,8 ile serbest meslek sahibi en büyük temsil grubunu oluştururken, Antalya özelinde bu oran % 15,7'lerde kalmıştır. Ayrıca, turizmle uğraşan meclis üyesinin de bulunması Antalya'nın turizm kenti olması ve bu meslek dalında çalışan birçok kişinin bulunması ile ilişkilendirilebilir.

Çizelge 3.10 ve Grafik 3.2'de ana hatlarıyla ortaya koymaya çalıştığımız meslek dağılımının, büyük kentlerin kozmopolit yapılarını büyük ölçüde yansıttığı söylenebilir. Büyük kent ölçeğinde belediye meclislerinde temsil arayışına giren ve siyasal partilerin aday listelerinde ön sıralarda yer verilen adayların meslekleri belirleyici olmaktadır. Belediyelerin sunduğu ve denetlediği hizmetleri üretenlerin temsilinin öncelik kazandığı görülmektedir.

Yerel seçimlerin 5 yıl yasal süre bitimi sonunda yapılabilmesi ve genel seçimlerin süresinden önce gerçekleştirilmesi, bu seçimde yaşanan özel bir durumdur. Genel ve Yerel seçimlerin bir arada yapılmasının dayanağı 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliğidir. Bu değişiklikte 1982 Anayasası, “Yerel yönetimlerin seçimleri beş yılda bir yapılır. Ancak milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken yerel yönetim organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel ve ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimiyle birlikte yapılır” (AYM md.127/3, Değişik 1995) hükmüne yer vermiştir.

Bu yasal düzenlemenin öngördüğü durum gerçekleştiğinde, uygulanacak olan “birlikte seçim”, seçim masraflarını “ekonomik kılma” gibi makul bir gerekçe öne sürülmüşse de, “asıl tercih” seçmenin, iktidarda tercih ettiği “partiyi” yerel seçimlerde de benzer şekilde yansıtılabileceğini düşündürmüştür. Ancak, genel ve yerel seçim sonuçları açıklandığında her iki düzeyde görülen partilerdeki beklenmedik oy dağılımı bu düşüncede yanılmalar olabileceğini göstermiştir. Sonuç olarak genel ve yerel tercihler birbirine karışmıştır.

**Çizelge 3.11. 18 Nisan 1999 Mahalli İdareler Seçim Sonuçları**

Parti	Belediye Başkanı		Belediye Meclisi		İl Genel Meclisi		Büyükşehir Belediye Başkanı	
	Oy	Yüzde	Oy	Yüzde	Oy	Yüzde	Oy	Yüzde
ANAP	4.074.986	%17.43	3.956.974	%17.07	4.730.711	%15.03	1.759.781	%16.88
BBP	285.399	% 1.22	303.547	% 1.31	540.239	% 1.70	59.915	% 0.57
BP	36.787	% 0.16	38.368	% 0.17	67.448	% 0.21	16.827	% 0.16
CHP	3.233.097	%13.83	3.077.539	%13.28	3.487.483	%11.08	1.273.508	%16.52
DEHAP	363	% 0.00	115	% 0.00	-	% 0.00	206	% 0.00
DEPAR	3.541	% 0.02	3.276	% 0.01	3.143	% 0.01	341	% 0.00
DP	31.174	% 0.13	32.786	% 0.14	41.947	% 0.13	4.630	% 0.04
DBP	3.480	% 0.01	3.310	% 0.01	6.593	% 0.02	2.012	% 0.02
DSP	3.551.412	%15.19	3.759.912	%16.22	5.885.132	%18.70	2.011.112	%19.30
DTP	165.818	% 0.71	160.808	% 0.69	292.224	% 0.93	31.394	% 0.30
DYP	2.980.531	%12.75	2.892.593	%12.48	4.157.262	%13.21	769.914	% 7.40
EMEP	21.501	% 0.09	22.806	% 0.1	29.499	% 0.09	11.465	% 0.11
FP	4.301.538	% 18.4	4.227.309	%18.24	5.185.538	%16.48	2.398.086	%23.40
HADEP	788.335	% 3.37	801.192	% 3.46	1.094.831	% 3.48	398.155	% 3.82
IP	20.793	% 0.09	20.632	% 0.09	66.175	% 0.21	12.638	% 0.12
LDP	20.370	% 0.09	20.393	% 0.09	30.314	% 0.10	21.286	% 0.2
MP	31.849	% 0.14	32.878	% 0.14	86.481	% 0.27	14.983	% 0.14
MHP	3.539.079	%15.14	36.403.59	%15.71	5.401.597	%17.17	1.079.697	%10.35
ODP	113.348	% 0.48	152.874	% 0.66	263.814	% 0.84	50.886	% 0.49
ŞİP	7.573	% 0.03	1.089	% 0.00	22.825	% 0.07	7.505	% 0.07
YDP	14.928	% 0.06	13.543	% 0.06	17.335	% 0.06	5.776	% 0.06
Bağımsız	151.084	% 0.65	16.626	% 0.07	65.879	% 0.18	13.334	% 0.13
<b>Toplam</b>	<b>23.386.986</b>	<b>%100.00</b>	<b>23.178.929</b>	<b>%100.00</b>	<b>31.467.690</b>	<b>%100.00</b>	<b>10.433.451</b>	<b>%100.00</b>

Kaynak : Çitçi, 2001, 253)

1999 yerel seçimleri 1963 seçimlerinden sonra en geniş katılımlı seçimler olmuştur. Çizelge 3.11'de de görüldüğü üzere, Belediye başkanı seçimlerinde % 85,37, belediye meclisi seçimlerinde % 85.22, il genel meclisi % 86.85, büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde ise % 84.20 bir katılım söz konusudur. Yüksek oranda katılımın gerçekleşmesinde, genel seçimler ile yerel seçimlerin birlikte yapılmasının etkisi büyüktür. Ayrıca, adayların medya aracılığıyla geniş kitlelere ulaşabilmesi, oy kullanımının önemini belirten kampanyalar ile halkın bilinçlendirilmesi gibi etkenler de önemli rol oynamıştır.

21 partinin ve bağımsızların katıldığı bu seçimlerde partilerin hiçbirisi % 20' yi aşamamıştır. Yalnızca büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde FP % 23,40 gibi yüksek oranda bir oy alabilmiştir. Bu seçimlerde 21 partiden 6'sı % 10 üzerine çıkabilmiştir. 13 parti ise % 1'in altında oy almıştır. DSP ve MHP yerel seçimlerde, genel seçimlere oranla daha az oy alırken, FP, ANAP, DYP ve CHP'nin yerel seçimlerde oylarını arttırdığı gözlemlenmektedir.

Bu seçimlerde Fazilet Partisi belediye başkan ve meclisi seçimleri ile büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinden birinci parti olarak çıkarken, il genel meclisi seçimlerinde Demokratik Sol Parti birinci olmuştur. Belediye meclisi seçimlerinde sırasıyla FP % 18.4, ANAP % 17.07, DSP % 16.22, MHP % 15.71, CHP %13.28 ve DYP % 12.48 oranlarında oy almıştır. Belediye meclis üyeliği seçimlerinde oyların % 65,94'ünü sağ partiler, % 33,99'unu ise sol partiler almıştır.

Büyükşehir belediye başkanlıklarında, % 23,40 oranında oy alarak birinci sırada yer alan FP; Ankara, İstanbul, Kayseri, Konya'da, % 19,30 oranında oy alarak ikinci sırada yer alan DSP; Bursa, Eskişehir, İçel ve İzmir'de, CHP; Antalya, Gaziantep ve Kocaeli'nde, ANAP; Adana ve Samsun'da, HADEP; Diyarbakır'da ve MHP Erzurum'da başarılı olmuşlardır.

Seçmen "genel" ve "yerel" seçimleri ayırt etmiştir. Toplumdaki siyasi kültürde bir aşama olarak değerlendirdiğimiz oyların farklılaşması bize göre bir taraftan "yerelliğin zaferi" iken, diğer yönüyle de merkezi düzeyde iktidara "uygun görülenlere" duyulan bir güvendir.

**Çizelge 3.12. Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Parti Dağılımı**

Parti Dağılımı		
Parti	Sayı	Oran (%)
DSP	667	% 25,9
MHP	335	% 13,0
ANAP	284	% 11,0
DYP	86	% 3,3
FP	774	% 30,0
CHP	301	% 11,7
BAĞIMSIZ	14	% 0,5
HADEP	105	% 4,1
BBP	1	% 0,0
Bilinmeyen	9	% 0,3

Büyükşehir belediye meclis üyelerinin parti dağılımları Çizelge 3.12’de incelendiğinde, Fazilet partisinin % 30 oranı ile en çok üyeye sahip parti olduğu görülmektedir. Fazilet partisinin yerelde çok iyi örgütlendiği ve seçmenin direk ayağına giderek yapmış olduğu seçim çalışmaları genelde olmasa da yerelde seçmen tarafından dikkate alınmıştır. DSP ise % 25,9 oranı ile ikinci olmuştur. Ecevit’in 55. hükümetteki çalışmaları yerelde başarıyı yakalamıştır. Genel seçimlerde koalisyon ortaklarından MHP yerelde % 13,4 ve ANAP % 11 oranında büyükşehir belediye meclisinde üyeleri yer almıştır. CHP, yerelde kişilerin ön plana çıkması ile % 11,7 gibi bir oran elde edebilmiştir. HADEP ise bu seçimlerde büyük bir başarı yakalamış, % 4,1 gibi bir oranla, % 3,3 DYP ve % 0,5 Bağımsızları geride bırakmıştır.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN KARAR VE YÜRÜTME ORGANLARININ OLUŞUMUNA İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME

#### 4.1. Büyükşehir Belediyelerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme

Halka en yakın birimler olan belediye yönetimlerinin amacı hizmetlerde etkinlik ve demokratik katılımı sağlamaktır. Başka bir ifadeyle “yerel” ve “müşterek” hizmetlerin seçiminde ihtiyaçlara ve önceliklere uygunluk ile gerek belediye örgütlenmesinin temelini teşkil eden “başkan”, “meclis” ve “encümen” yapılanması, gerekse yönetimde halk işbirliği anlatılmaktadır.

Örgütsel yönüyle değerlendirildiğinde, genel karar organlarının görev ve sorumluluklarının dengeli dağıtılmadığı güçlü başkan-güçsüz meclis yapılanması içinde temsil ve hizmet etkinliğinin sağlanmasının çok zor olduğu görülmektedir.

Yerel yönetimlerin ikinci bir alt örgütlenme biçimi olarak kabul edilip yetki ve fonksiyonları itibariyle güçlendirilmesi yönündeki eğilim 1950’lerden itibaren yerel yönetimler lehine dönüşmüş, 1970 ve 1980’li yıllara doğru, beklenen gelişmeler başlamıştır. Yerel yönetim programında ortaya konulan anahtar sözcükler; sorumluluk, şeffaflık, etkinlik, katılım/demokrasidir. Diğer bir ifadeyle ; yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamak, kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısını belirlemesine imkan tanımak, yerel yönetimi, merkezi yönetimin müdahalelerinden olduğu kadar, merkezi yönetimi de yerel yönetimlerin baskıyla getirebileceği isteklerinden korumaktır.

Katılımcı demokrasi modeli, yönetmeye ve yönetilmeye aktif katılımı savunur ve demokrasinin yalnız seçkinlerin değil, tüm yurttaşların demokratik siyasal bir kültür edinmesine izin vermesi gerektiğine işaret eder. Yurttaşlar, ancak bu tür bir deneyimle yurttaş sorumluluğunun bilincine varabilir; farklılıkları hoş görmeyi ve onlarla baş etmeyi öğrenebilir; zıtlık ve çelişki değil, işbirliği ve uzlaşmaya yönelik bir tavır içine girebilirler.

Göymen'in önerdiği bu modelde, yurttaşlığın tanımı açıkça eylemcidir; siyasal etkinin anahtarının katılım, tartışma, oy verme ortamları ve siyasal eşitliğe yönelme olduğu ifade edilir. yurttaşların yönetmeye ve yönetilmeye aktif olarak katılımlarını sağlamak için kamusal alanlar yoksa, yönetenlerle yönetilenler arasındaki mesafe, tamamen yok edilinceye kadar, bilinçli bir şekilde daraltılmıyorsa, siyasetin ancak sözde demokratik olacağı da ısrarla belirtilir (1999: 18).

Türkiye'de "başkan", "meclis" ve "encümeniyle", yerel yönetimlerden beklenen rol ile sorumluluklar, belde halkının değer yargılarının hızla değişmesine rağmen, geleneksel kent yönetim biçiminin dokunulmazlığı altında korunmaktadır. Toprak Karaman, yönetimde ciddi yapısal eksiklikler bulunduğunu öne sürmektedir. Güçlü başkanlık sistemi güçlü merkezîyetçi yapı ile yakından ilişkilidir ve bu nedenle de belediye örgütlenmesi değiştirilmemektedir. Başkanı etkilemek ve görevden alarak yıpratmak, meclisleri etkilemekten çok daha kolay olduğunu belirtmektedir (1998: 237)

Tarafsızlığın sağlanması ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde siyasi etkilerle ayırım yapılmasının önlenmesi gibi gerekçelere dayandırılan bu düzenlemenin, milletvekilinin istifa etmemesi, serbest meslek erbabının gelir yönüyle mali bir zorlamanın içinde olmaması, gibi olgular yanında çok fazla bir önemi bulunmamaktadır. Kamu hizmeti yapan kesimlerin "siyasi kaygılarla" önüne geçilmesi, kamu hizmetlerinin yerine getirilme biçiminde, "objektif koşullarda" partizanca ne gibi bir tutum olabilir sorusunu da tartışmaya açmaktadır.

Bunların dışında kamu kurumlarında memur ve işçi olarak çalışan kişiler, yerel meclis üyeliği için istifa etmeden aday olabilmek ve seçildikleri takdirde, temsille ilgili görevlerini yürütürken ya asıl işlerinden izinli ya da toplantı saatlerinde izinli kabul edilmelidir. Aynı şekilde özel kurumlarda her ne sıfatla olursa olsun çalışanlar için de, yasal olarak benzer bir çözüm getirilmelidir. Bu sorun, tüm meslek ve iş kollarında çalışanları tatmin edecek bir çözüme kavuşturulmadığı sürece, yerel meclislerde çeşitli meslek kategorilerinin dengeli bir temsiline sağlanması mümkün değildir.



Adaylık konusunda seçilmişlerin niteliği ve meclisin etkinliği bakımından sorun olan diğer bir durum, uygulanmakta olan aday belirleme yöntemidir. Siyasi partiden veya bağımsız olarak iki şekilde adaylık gerçekleştirilmektedir. Ancak her ne kadar seçilme yeterliliğine sahip olan ve 2972 Sayılı Kanunun adaylık için aradığı koşulları (2972 sk.md.10) ve nitelikleri taşıyan herkes, bir seçim çevresinden bağımsız aday olabilir ise de, özellikle giderek büyüyen kentsel alanlarda uygulamadaki siyasi ve hukuki yapı içinde, çok özel koşullar dışında, bağımsız seçilebilmek ve meclis ve komisyonlarda bir etkinlik gösterebilmek oldukça zordur.

Dolayısıyla yerel demokrasinin işleyişinin önemli bir yönü de, siyasi partilerin aday belirleme sürecinde yatmaktadır. Siyasi partilerin, aday listelerini adaylık için başvuranlar arasından, hangi kriterlere göre ve nasıl bir yöntemle belirleyecekleri konusu, demokratikliğin sağlanabilmesi açısından son derece önemli bir konudur.

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu ve 2839 Milletvekili Seçimi Kanununa ilişkin düzenlemeler başlangıçta aday tespitinde ön seçim yöntemini zorunlu öngörmüşken, daha sonra yapılan değişikliklerle bu zorunluluk kaldırılarak aday belirleme yöntemi tamamen partilerin tercihine (insafına) bırakılmıştır.

Bu konuda, 2972, md.10/2 ve 2820, md.37 hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, siyasi partiler herhangi bir ön seçim yapmadan, parti yetkili organlarınca adaylarını belirleyebileceklerdir. Başka bir ifadeyle, belediye meclis üyesi adaylarının belirlenmesi, genel olarak parti teşkilatlarının üst yönetimlerine bırakılmıştır. Temsili demokrasilerde, seçimlerin kendisi kadar önemli yönü olan aday belirleme işlemlerinin, neredeyse halkın tercihleri dışında gelişmesi, katılımları zorlaştırmaktadır.

Özellikle günümüzdeki uygulamada belediye organlarında başkandan sonraki belediye meclis üyeleri ve encümen üyelerinin oluşumu gerçekten çoğulcu, katılımcı ve temsili demokrasiyi yansıtmamaktadır. Başkanların temsili oy oranları da % 50'nin altına düşerse o belediyelerde temsili demokrasinin işlemesi gerçekten güçtür. Çünkü oyların dağılımı halinde çok az bir oy yüzdesi ile, örneğin tüm oyların yüzde yirmisi ile bir aday oy çokluğu sağlayarak belediye başkanı seçilebilmektedir.

Katılımcı demokrasinin temeli, yönetilenlerin öncelikle kendilerini ilgilendiren konularda alınacak kararlara doğrudan ya da temsilcileri aracılığı ile katılması ve böylece yönetenlerini denetlemesi ilkelerine dayanır. Demokratik toplum düzeninin vazgeçilmez unsurları durumundaki siyasi partilerin, kendilerinden beklenen bu işlevi demokratik ölçülerde yerine getirebilmeleri için, öncelikle siyasal parti örgütlenmesi ve dinamiklerinin demokratik ilkelere uygun olması gerekir.

Meclis üyelerinin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmelerini sağlayabilmede, öncelikle demokrasinin ön gerekleri olarak nitelendirilen seçme ve seçilme özgürlüğü önündeki çeşitli kısıtlamaların kaldırılması ve seçim sisteminin amaçlar doğrultusunda yeniden düzenlenmesi gerekli görülmektedir.

#### **4.2. Belediye Encümenlerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme**

3030 sayılı yasaya göre büyükşehir belediyelerinin hem karar, hem yürütme ve gerektiğinde de danışma organı durumunda bulunan “büyükşehir belediye encümenleri”nin oluşumu, encümenin başkanı olan belediye başkanı dışında hiç seçimlik üye bulunmamasından dolayı oligarşik yönetimin oluşumuna çok uygundur.

3030 sayılı yasanın 13. maddesine göre oluşturulan encümen üyelerinden genel sekreter, belediye başkanının önerisi üzerine içişleri bakanlığınca, kalan üyeler ise (6 adet) belediye başkanınca doğrudan atanmaktadır. Encümen üyelerinin başbakan dışındaki tüm üyelerinin atama ile göreve gelmesi ve bu üyeler üzerinde başkanın ita amiri olarak atama, yer değiştirme ve sicil amiri olma gibi yetkilerinin bulunması, encümenin seçmenlerle, dahası belediye sınırları içindeki “demokrasimizin vazgeçilmez örgütleri” olan siyasal partilerle olan ilişkilerini, ilintilerini ve bağlılığını zayıflatacaktır.

Kent yönetiminin, seçilmiş meclislerinin kontrolü dışında gerçekleşmesi meclisin toplantı süreleri ile de yakından ilişkilidir. Meclisin işleyişi ile bir bütün olarak günümüz koşullarında yerel siyasetin işleyiş biçiminde demokratikliği tartışılabilir hale gelmektedir.

Belediye meclislerinin olağan toplantı sayısının yılda 3 defa ile sınırlandırılması, hizmetlerin sürekliliğinin encümen ile sağlanması yanında, kamulaştırma gibi stratejik kararların encümende alınması ve encümen yapılanması başlıca nedenleridir. Olağan toplantı süreleri yetişmediğinden olağanüstü toplantılara yıl içinde 2'den fazla gidilmektedir.

#### **4.3.Büyükşehir Belediye Meclislerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme**

3030 sayılı yasaya göre 16 büyükşehir belediyemizin belediye meclislerinin oluşumu ve işleyişinde hiçbir farklılık bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyelerimizin belediye meclislerinin üyelerini seçmen vatandaşlar doğrudan seçmemektedir. Bu anlamda; büyükşehir belediye meclisi üyeleri, büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçe belediyeleri ya da alt kademe belediyelerinin başkanları ile bu belediyelerin meclis üyelerinin 1/5'inden oluşmaktadır.

İl, ilçe, alt kademe ve belde belediye meclislerinin oluşumundaki temsili ve çoğulcu demokrasiyi aksatan önemli bir unsur olarak; meclis üye sayılarının nüfus oranında artmadığına ilişkin verilere daha önceki bölümlerde yer verilmişti. Belediye meclis üye sayılarının nüfuslu orantılı bu artışın temsili ve çoğulcu demokrasi açısından uygun olduğu söylenemez.

Nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelerde 9 üyeye göre yaklaşık 1.000 nüfusa bir temsilci düşerken, ikinci dilimde yaklaşık 2.000 nüfusa 1 üye, üçüncüde yaklaşık 3.500 nüfusa bir temsilci, dördüncü dilimde 4.000'e bir üye, beşincide, yaklaşık 8.000'e bir üye, altıncı dilimde 15.000'e 1 temsilci düşmektedir. Özellikle yedinci ve sekizinci dilimlerde temsilci başına düşen nüfus hızla artmaktadır. Buna göre; nüfusu 1.000.000'a kadar olan belediyelerde 55 üye seçileceğine göre Kadıköy, Bakırköy gibi nüfusu 2.500.000'a yaklaşan ilçelerde bir meclis üyesi 40.000'den fazla nüfusu temsil eder duruma gelebilmektedir. Buna göre 2000 nüfuslu bir belediyenin 9 meclis üyesi seçildiği varsayılırsa yaklaşık 222 kişiye 1 meclis üyesi (temsilci) düşerken, 2.000.000 nüfuslu bir ilçe belediyesine 55 üye seçildiğini varsayarsak yaklaşık 36.000 seçmene bir meclis üyesi (temsilci) düşmektedir.

Öztek'in, böyle bir oluşumda; 2.000 nüfuslu küçük bir belde belediyesinin seçmeninin oyu, 2.000.000 nüfuslu büyük bir ilçenin (İstanbul, Kadıköy, Bakırköy ilçeleri gibi) seçmeninin oyundan yaklaşık 150 kat daha değerli olduğu üzerinde önemle durmaktadır (2002: 30).

Bu durumu örnekle açıklamak gerekirse İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin üyeleri, İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki 27 ilçenin belediye başkanları ve bu ilçelerin belediye meclisi üyelerinin ilk % 20'sinden oluşmaktadır.

Belediye meclisi toplantıları ve yapılan görüşmeler halka açıktır (1580, md.56, Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Yönetmelik, md.19). Herkes dinleyiciler için ayrılmış olan yerde oturarak görüşmeleri dinleyebilir, görüntüleyebilir ve teybe alabilir. Toplantılar halka açık olmakla birlikte, halkın meclis toplantılarına gerekli ilgiyi gösterdiği ve toplantıları izlediklerini söylemek mümkün değildir. Bunun için ayrıca halkın meclis toplantılarına ilgisini çekecek ve katılımı özendirecek düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Katılım için şüphesiz toplantı gündemlerinin kamuoyunun büyük bir kesimine ulaşacak şekilde duyurulması şarttır. Bugün için bu koşulun gerektiği gibi yerine getirildiğini söylemek zordur. Yerel halkın büyük çoğunluğu ne toplantı gündeminden, ne de belediye meclisinin ne zaman toplantı yaptığından haberi olmamaktadır.

Oysa günümüzde toplantı gündeminin ve zamanının gerektiği şekilde topluma duyurulmasını sağlayacak olanaklar son derece gelişmiştir. Örneğin yerel gazete ve hoparlör ilan yanında, yerel radyo ve televizyonlardan ve internet ortamından da bu amaçla yararlanılabilir. En azından tüm belediyeler için, belediye binasının içinde veya yakın çevresinde uygun bir yere ve belde halkının rahatça görebileceği yerlere büyük ilan panoları koyarak, belediyenin organlarınca alınan, gizlilik kapsamı dışında kalan tüm kararların ve meclis ve komisyonların toplantı gündemlerinin ayrıntılı bir şekilde ilan edilmesi zorunluluğu getirilebilir. Mahallelerde muhtarlık büroları da bu amaçla kullanılabilir. Yönetimde açıklığın ve katılımın sağlanabilmesi için bu tür düzenlemelerin mutlaka yapılması gerekir.

Belediye meclisi toplantıları kural olarak halka açık olmakla beraber, meclis üyeleri veya belediye başkanı tarafından halka kapalı oturum yapılmasının önerilmesi durumunda, meclis tarafından çoğunlukla bu önerinin kabul edilmesi koşuluyla gizli görüşme yapılabilir (1580, md.56).

Gizlilik gerektiren toplantıların amacından saptırılmaması için, Belediye Kanununun 56. maddesinde yapılacak değişikliklerle, belediye meclisinin gizli oturum yapacağı durumların örnekleme yoluyla belirlenmesinde ve sınırlandırılmasında yarar vardır. Kişiyeye özel ve sosyal içerikli durumların görüşülmesi gibi hallerde halka kapalı oturum yapabileceği açıkça belirtilmelidir.

Oysa uygulamada imar planları gibi halka açık olması gereken hemen her konuda gizli toplantı yapılmaktadır. Meclis toplantılarının halka açık olduğu genel kuralının her fırsatta ihlal edilmesini önlemek için, gizli oturum kararının basit çoğunluk yerine, 2/3 veya 3/4 gibi nitelikli bir çoğunlukla alınması öngörülmesine yönelik bir düzenleme yapılması gereğini belirtmek gerekir.

Belediye Kanunundaki ifadesinde yer aldığı “gizli oturum” deyimini yerine, “özel oturum” gibi bir deyim kullanılması daha uygun olabilir. Yapılacak bu tür oturumdan mülki amire bilgi verilmesi ve mülki amirin bu toplantılara katılması ise, bu hükmün yerel meclislerin çalışmalarını kısıtlayıcı ve özerkliğı zedeleyici bir yönü bulunmadığından hatta işbirliğine gidilebilme fırsatı yaratabildiğinden devam edebilir.

Belediye meclisinde açık ve gizli tüm toplantılarda alınan kararların özetlerinin mahalli en büyük mülki amire verilmesi ve kararın verildiği tarihten itibaren 48 saat içinde belediye kapısına asılarak ilan edilmesi zorunludur (1580, md.56). Mahalli mülki amirin onayı ile kesinleşen meclis kararlarının da onaylandıktan sonra ilan edilmesi gerekir.

Meclis kararlarının ilanı ile ilgili bu düzenlemenin amacı, belediye meclislerinin aldığı kararlar ve yaptığı işlerle ilgili olarak halkın bilgilendirilmesini sağlamaktır. Ancak bu düzenlemeyle söz konusu amacın gerçekleşmesi pek mümkün olamamaktadır. Belediye meclislerinde yukarıda da belirtildiği gibi “gizli toplantıya” gereksiz başvurulduğu bilinmektedir.

#### 4.4.Halkın Yönetime Katılımına İlişkin Değerlendirme ve Gündem 21 Katılım Örneği

1976 Vancouver Konferansı sonrasında, Habitat I'in devlet merkezli çözüm önerilerinin yetersizliği anlaşılmıştır. Yeni stratejide sorumluluk sadece devlete değil, toplumdaki kamusal ve özel tüm aktörlere yüklenmiştir. "Yapabilir kılma" politikaları benimsenmiş, uluslararası sorumluluklar sadece koordinasyon düzeyine indirgenmiştir. Bu açılım ile 1992 yılında gerçekleştirilen Rio Konferansı'nda temelde iki metin ortaya konulmuştur.

Bunlardan ilki Rio Bildirgesi'dir. İkincisi ise, Gündem 21 olarak tanımlanan eylem programıdır. Yerel Gündem 21 Eylem Programı, kısaca yerleşim üzerinde etkili olan ve etkilenen tüm kurumlar ve kişilere sorumluluklar yükleyen kapsamlı bir belgedir. Özet bir anlatımla, yerleşimlerin imkanlarını geliştirme ve sorunlarını birlikte çözerek onu geleceğe taşıma projesidir. Toprak Karaman Gündem 21'in bu nedenle devlet merkezli değil, toplum merkezli olduğu ve çok aktörlü/katılımcı, "yönetişim" adı verilen yeni bir yönetim anlayışını öne çıkardığını belirtmektedir (1998: 78).

3-14 Haziran 1996 tarihlerinde İstanbul'da toplanan Habitat II, uluslararası toplumun 21. yüzyılın gündemini saptamak için harcadığı önemli bir çabadır. Yerleşim alanından başlayarak yerel, ulusal ve ulus ötesine uzanan sorumluluk ile dünyanın sorunlarına karşı çıkma bilinci, çözümde ortaklık arayışı, aktif katılım anahtar sözcükleridir.

Ulusal Habitat çalışmaları, 1996'lı yıllarda çatışmaları da beraberinde getirmiştir. Ulusal Planda yer alan öncelikler çeşitli gruplar tarafından eleştirilmiş ve alternatif Ulusal Gündem 21'ler oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu tartışmaların iki temel nedeni bulunmaktadır. İlki, yerel gündem çalışmalarına hazır olmamanın getirdiği, ulusal gündeme hazırlıksızlıktır.

Kendi yerleşimlerini geleceğe taşıyan çalışmalardan çok, günlük hizmetlerle uğraşan, idari birimlerin katkısı da tatminkar olamamıştır. İkincisi ve ilkinden daha az önemli olmayı; Gündem 21 ile amaçlanan birliktelik ruhunun anlaşılacak istenmemesidir.

Yerleşimlerin/toplumun öncelikli konularının her kesimden farklı görüş ve katılımı tartışarak değerlendirme yerine, alışıldığı gibi, kendi platformlarında potansiyel dinleyicilerle paylaşma kolaylığı reddedilememiştir.

Habitat II ile, en azından yerleşimlerdeki birliği fark etme süreci başlatılmıştır. Türkiye’de, özellikle büyük yerleşimlerde, gerek yasal karar alıcılar gerekse hemşehriler yönüyle çalışmalarda ortaklık konusunda olumlu gelişmeler görülmektedir. Yerleşimleri, yeni yüzyıla hazırlamaya yönelik bu çalışmalar bir başlangıç olup kendini kentine karşı sorumlu hisseden herkesin katkısına açık ve süreklidir.

Gündem 21’in en önemli önerisi, ulusal eylem planlarının oluşturulmasına temel teşkil edecek yerel eylem planlarının hazırlanmasıdır. 21. yüzyıla hazırlık anlamındaki çalışmaların belirleyici sözcüğü olarak tanımlanan “Yerel Gündem 21”; “yerel” ve “ortak” yerleşim sorunlarının dayanışarak, birlikte çözümü ve bu bağlamda mevcut kaynaklarının değerlendirilmesi ile geleceğe yönelik yaşanabilirliği sürdürülebilir kılma çalışmalarıdır. Anahtar sözcükler ise, günümüzdeki gelişmelerle yeniden yorumlandığı haliyle özgürlük/sorumluluk, eşitlik ve kardeşlik/dayanışmadır.

Yerel Gündem 21 çalışmalarının “yapılabilir kılma” yönü olan, kamusal, özel ve sivil işbirliği anlamında “yönetişimi” sağlamak kolay değildir. Yönetişimin hangi koşullarda gerçekleştirilebilirliği üzerinde de durmak gerekir. Toplumda büyük radikal farklılıklar varsa ve çatışmalara dönüşmüşse, yönetim için uygun bir ortamın varlığından söz etmek mümkün değildir. Oysa, Tekeli birbirinin varlığını kabul eden ve uzlaşmaya açık aktörler arasında böyle bir denge ortamı kurulabileceğini düşünmektedir (1999: 84).

Antalya 3 Mart 1997 yılında Yerel Gündem 21 projesinin ilk 9 pilot ili içinde yer almıştır. Büyükşehir belediyesinin çağrısı ile oluşturulan kent konseyi, kentine sahip çıkma, aktif katılım ve çözümde ortaklık ilkeleriyle yola çıkmıştır. Kent konseyinin 600 üyesi bulunmaktadır. Bu üyelerin içinde yerel yöneticilerden, Antalya milletvekillerine, üniversite, dernek ve oda temsilcilerinden, gençlere ve kadınlara ulaşan geniş bir yelpazeye sahiptir.

13 çalışma grubu ve 4 meclisi bulunmaktadır. Bunlar kentin gündeminde yer alan konular hakkında gerek kamuoyunu gerekse yönetimleri bilgilendirmekte, harekete geçilmesinde itici rol üstlenmektedirler.

Turizm başkenti olan Antalya'nın en önemli sosyal sorunu sokak çocukları ile ilgili olarak Antalya Yerel Gündem 21'in ilk projesi olan "Umut Evi" hayata geçirilmiştir. Yoğun göç nedeniyle ailelerinden kaçarak Türkiye'nin farklı illerinden gelen, sokaklarda yatarak çalışmak zorunda kalan çocuklara barınma olanağı ve ailelerine dönmeleri için çalışmalar yürütürken, bir taraftan da tiner koklayarak kendilerine ve çevrelerine zarar veren çocuklara da yardımcı olmaya çalışmaktadır.

Çalışma gruplarının 1000 kadar üyesi vardır. Bu gruplardan imar planlama vakıf çiftliğinin kent parkı olması için kampanyalar düzenlemiş ve sonuçta arazinin başka kurumlara değil halkın kullanımına açılmasını sağlamıştır. Gençlik ve spor çalışma grubu, ulaşım planlarında bisiklet yoluna yer verilmesi için tüm Antalya halkını içine alan geniş katılımlı bir bisiklete binme eylemini gerçekleştirmiştir.

Kentte demokrasinin hayata geçirilmesinde ve katılımın etkili bir şekilde sağlanabileceği yerler olan mahallelerde, mahalle meclisleri oluşturulmuştur. Tespit edilen sorunlarla ilgili yöneticileri halkla yüz yüze getirmek ve aynı zamanda halka danışarak yönetim kültürünü yaymak amaçlanmaktadır.

Kadın meclisi, bir kadın danışma ve dayanışma merkezi kurulmasını sağlayarak şiddete uğramış kadınlara hukuksal ve psikolojik danışmanlık hizmetleri verilmekte ve şiddet üzerine eğitim vermektedir. Eğitimlerle kadınların bilinçlendirilmesi amaçlanmakta, ekonomik durumu düşük olan kadınlara okuma - yazma ve el beceri kursları düzenleyerek destek verilmektedir. Belediyelerin yetersiz olan zabıta kadrolarına hem destek vermek, hem de kentlilik bilincinin yerleşmesi amacıyla gönüllü kadın zabıtalı oluşturulmuştur.

Yerelde başlayan yönetime katılım ulusal platformlara da taşınmış, örneğin kadın kurultayına ev sahipliği yapmış, medeni yasa için hükümete öneriler geliştirmiş ve kadın adayların 3 kasım 2002 seçimlerinde ön sıralarda yer almaları için ulusal boyutta bir kampanya gerçekleştirmiştir.



Kentin fiziksel, yapısal, çevresel ve sosyal yapılanmasıyla ilgili raporlar hazırlanmıştır. Kentin önceki imar planına öneriler geliştirerek, aynı şekilde kentin gelişme alanı olan kepez bölgesi imar planını yerel yöneticilerle tartışarak halkın isteği doğrultusunda değiştirilmesi sağlanmıştır.

Seçimlerde söz verilen biyolojik arıtma sözünün takibi yapılmış ve 2001'de Antalya'da biyolojik arıtma tesisi hayata geçirilmiştir. Kent bilgi sistemleri, havza planlaması, kent vizyonu projesi, çok sektörlü ekonomik kalkınma, su havzalarının belirlenmesi ve korunması, zemin etüt raporunun hazırlanması, kırmızı kot projesi, ulaşım master planı, imar planlarındaki yeşil alanların ve semt spor alanlarının açılması gibi konularda artık kent konseyinde tartışılmakta ve kentin gündemini kent konseyi belirlemektedir.

Sonuç olarak, Yerel Gündem 21 projesi, dünyada en iyi uygulama olarak seçilen Türkiye'de ve en başarılı il olan Antalya'da, katılımcı demokrasinin hayata geçirilmesinde büyük katkısı olmuştur. Halkın yönetime katılımı, alınan kararlar üzerinde görüş bildirmesi, yerel yönetimlere destek olması açısından önemli gelişmelerdir. Kente sahip çıkma bilincini geliştirmiştir.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Araştırmamız sonucunda, halkın seçme özgürlüğünün siyasi parti teşkilatları tarafından “belirlenen adayları” onaylamak veya reddetmekten öteye geçemediği görülmüştür. Adayların meclis üyeliklerini de sadece parti teşkilatlarınca belirlenen aday listelerinde ön sıralarda “yer kapabilme” ile ilişkilendirmek zor değildir. Adaylar belirlenirken, ön seçim yapılması sağlanarak aday listeleri hazırlanırken, halkın mecliste görmeyi istediği kişilerin parti yönetimlerinde yer verilmeleri sağlanabilir.

Temsili demokrasinin yansıması için, seçim yapılan belediyede geçerli oyların en azından salt (mutlak) çoğunluğunu alan aday başkan olmalıdır. Bunun için de, gerekirse 2. ve 3. tur seçimler yapılabilir. Eğer temsili demokrasinin belediye başkanlığı anlamında tam yansıması isteniyorsa Keleş’in de önerdiği üzere, mutlak çoğunluk oranı olan %50’nin üzerine çıkılmalıdır (99: 33)

Herhangi bir adayın kullanılan oyların yüzde ellisinden fazlasını alamaması halinde, ikinci bir tur yapmak ve bu tura en çok oy alan iki veya üç adayın katılımını sağlamak daha demokratik bir yöntemdir. Seçmenler ikinci turda birinci turda oy vermedikleri ve beldelerine daha iyi hizmet vereceklerine inandıkları bir diğer adayı destekleme olanağını bulacaklardır. Belki de bu yeni turda, birinci turda üçüncü veya dördüncü sıralarda yer almış olan bir başkası belediye başkanı seçilebilecektir.

Bir çok batı ülkesinde belediye başkanları, bizde 1961 yılından önceki sistemde olduğu gibi belediye meclisleri tarafından seçilmektedir. Belediye başkanının halk tarafından doğrudan doğruya seçildiği ülkelerde de belediye başkanlığı seçimleri iki türlü yapılmaktadır. Özellikle de yerel demokrasinin temsili, katılımcı ve çoğulcu ayaklarının oluşması ve işleyebilmesi için siyasi partiler, vatandaşla (özellikle seçmenle) yerel yönetimler arasında birer iletişim ve denetim köprüsü olmalıdır. Bunun oluşması için de büyükşehir belediye encümenlerinde mutlaka belediye meclisince seçilmiş üyelerin bulunması gereklidir.

Bu durumda, Öztekin'in de değindiği, büyükşehir belediye encümeninin yapısına, meclis üye sayısı başkan hariç 9 kişi olması, 9 üyenin 2/3'ü yani 6 tanesi büyükşehir belediye meclisince 1 yıl süre ile kendi üyeleri arasından seçilmesi önerilebilir (2002: 28). Üyelerin, olabildiğince farklı partilerden ve farklı ilçe ya da alt kademe belediyelerinden oluşmalıdır. Böyle bir oluşumda, encümenin sağlıklı, hızlı ve uygulanabilir kararlar almasında karşılaşılabileceği zorluklar olsa da bu durum, seçikle gelen ve tüm halkın temsilcisi olan belediye başkanının kişiliği, bilgi birikimi ve yeteneği ile aşılacaktır.

Demokrasi bir tartışma ve çatışma rejimi olduğu kadar, aynı zamanda uzlaşma rejimidir. 9 üyenin kalan 3 üyesi (1/3'ü) de doğal üyeler dediğimiz birim başkanlarından oluşmalıdır. Bu sayede büyükşehir belediyesinin görevlerini yaparken en etkili olan birim başkanları olabilir. Keleş'in örneğinde de belirttiği gibi, büyükşehir belediye genel sekreteri, imar işlerinden sorumlu birim başkanı ve alınan yönetsel işlem ve eylemlerin hukuki boyutu ile ilgili yönünü yürüten hukuk biriminin başkanından oluşabilir (96: 34).

Kalan 2/3'ü oranındaki 6 üye de büyükşehir belediye meclisince kendi üyeleri içinden bir yıl görev yapmak üzere mutlak (salt) çoğunlukla seçilmelidir. Encümen üyelerinin kararlarının alınmasında sayısal eşitlik ortaya çıktığında da başkanın tarafındaki karar geçerli olur. Diğer belediyelerimiz içindeki çok nüfuslu belde belediyelerimizin encümenleri için bu birimler ve sayılar oluşmayacağı için, oranlar ve ilkeler aynı kalmak koşulu ile üye sayıları azalacaktır.

Bu anlamda, diğer belediyelerimizin encümen üyesi sayısı, başkan hariç 6 olacaktır. 6 üyenin 2'si (1/3'ü) doğal üyeler, yazı ve imar işleri birim başkanlarından, kalan 4 üye de (2/3'ü) belediye meclisince bir yıl süre ile kendi üyeleri içinden mutlak çoğunlukla olabildiğince farklı partilerden ve mahallelerden seçilerek, Öztekin' in de belirttiği gibi, çoğulcu, katılımcı ve temsili demokrasinin, ilk uygulanma ve yerleşme yerleri olan yerel yönetimlerden belediyelerimizde oluşmasına ve yerleşmesine katkıda bulunulabilir ( 2002; 29).

Büyükşehir belediye meclisi oluşumunun da katılımcı, çoğulcu ve temsili demokrasinin oluşumuna uygun düştüğü söylenemez. Bu anlamda önerimiz; belediye meclisi üyelerinin de, tıpkı büyükşehir belediye başkanının seçildiği gibi, siyasi partiler aracılığı ile gene nisbi temsil seçim sistemi ile büyükşehir belediye sınırları içinde yaşayan (ikamet eden) seçmen vatandaşlarca seçilmeleridir.

Başkan ve meclisin görev ve sorumlulukları yeniden gözden geçirilerek dengeli bir işbirliği ortamı yaratılmalıdır. Encümen, yürütme olarak yeniden tanımlanmalıdır. Bu hususun düzenlenmesinin, özellikle büyük kentlerde göreve gelen belediye başkanlarının ilk işinin daire amirlerini görevden alması gibi belediye hizmetlerini aksatabilen ve memur erozyonuna yol açan olumsuz bir durumu da ortadan kaldıracığı düşünülmektedir. Encümene giren memurlar belediye başkanının ekibi değerlendirilmesi içine alınmaktadır. Ancak belediye başkanının hedef ve amaçları doğrultusunda çalışarak “amir” olmayı sürdürebilecek ve “siyasileşecektir”.

Öztekin’in daha önce belirttiği gibi, meclis üye sayısının oranı ile nüfus büyüklüğünün birbirine yaklaştırılması bu noktada önerilebilir. Örneğin; 50.000 nüfusa kadar 9, 100.000 nüfusa kadar 15, 200.000’e kadar 21, 500.000’e kadar 31, 1.000.000’a kadar 45, 1.500.000’den sonra her 50.000’e bir üye şeklinde oranlanmalıdır (2002: 30). Böyle bir oranlama , belki üye sayısını bir miktar artırabilir; ancak, temsili ve çoğulcu demokrasiye yerel yönetimler içindeki belediye yönetimlerinde işlerlik kazandırabilir.

Böylece oligarşik (bir grubun yönetime ve örgüte hakim ya da egemen olması) yönetimlerin oluşması belli ölçülerde engellenmeye çalışılmış olur. Özellikle de belediye gibi, vatandaşların kendilerine yapılan kamu hizmetlerini doğrudan görme ve denetleme durumunda olan yerinden yönetim örgütleri için gerekli bir uygulamadır.

Yerel demokrasinin gelişmesi ve hizmetlerde etkinliğin artırılması için, meclis kararlarının ilanı ile ilgili düzenlemelerin, yönetimde açıklık ve yönetimin aldığı her karardan ve yaptığı her işlemde halkın bilgi edinmesini sağlayacak şekilde yapılması gerekmektedir.

Bugünkü toplantı ve örgütsel yapı içinde düzenleme yapılacak ise, hem karar hem de yürütme organı gibi çalışan encümende tamamen seçilmiş üyeler olmalıdır. Daire amirleri yönetim kurulu görevini üstlenmelidir. Yılda 3 defa toplantı sayısı yeterli olmaması büyük kentler bakımından daha önemlidir. Toplantı sayısının meclislere bırakılması ve en az 3 ile sınırlandırılması daha doğrudur. Her ay meclisin toplanması durumunda zaten encümenin karar ve yürütme organı gibi çalışmasına ve bu anlamdaki bir encümen örgütlenmesine de gerek kalmayacaktır. Meclis ve Başkan yapılanması yeterlidir. Bu durumda, daire amirlerinden oluşan bir yürütme ekibi, meclisin sürekli toplanarak belirlediği hedef ve stratejileri yürürlüğe koyabilecektir.

Meclis kararlarının ilanı yöntemini daha işlevsel hale getirebilmek için, meclis toplantılarına halkın ilgisini çekmek ve katılımı özendirmek için yapılabilecekler konusunda belirtildiği gibi, alınan kararların yerel gazetelerde yayınlanması ve isteyenlere kopyalarının verilmesi yanında, belediyelere olanakları ölçüsünde internet ortamı kullanılarak, toplantılardaki görüşmeleri ve alınan kararları tüm ayrıntısıyla kaydetme zorunluluğu getirilebilir.

Günümüzde zaten bu olanak birçok belediye tarafından, faaliyetlerinin tanıtımı veya siyasi propaganda amacıyla kullanılmaktadır. Böyle bir düzenlemeyle de kamu yararına yönelik olarak kullanılması sağlanabilir. Aynı zamanda seçmen, meclis kararlarını ve toplantı zabıtlarını inceleyebilmeli ve bunların bir örneğini almak istediği takdirde sadece çoğaltma giderlerini karşılamak koşuluyla bu istekleri yerine getirilmelidir.

Son olarak, Gündem 21 gibi halkın yönetime katılımını teşvik eden, destekleyen ve kente sahip çıkma bilincini geliştiren gerek ulusal gerekse yerel projelere daha çok yer verilmeli, bu tür projeler geliştirilmeli ve desteklenmelidir.

## KAYNAKÇA

1. ALADA B., Adalet Türkiye’de Yerel Yönetim Tarihi Üzerine Notlar, *Bilim ve Siyaset Dergisi*, Sayı:2, Ankara, 2001a.
2. ----- Bir Kanun Hükümde Kararname Tasarısı Üzerine..., *İ.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:23-24, Ekim 2000 - Mart 2001b.
3. AYMAN GÜLER, Birgül *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE Yayın No:280, Ankara, 1998a.
4. ----- 1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C:7, Sayı 4, TODAİE, Ankara, 1998b
5. ----- Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 27, Sayı 4, TODAİE, Ankara, 1994
6. ----- Belediye Başkanları Profili: 1989-1994 Dönemi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C:2, Sayı:3, TODAİE, Ankara, 1993
7. ----- Belediye Süreci Hakkında, *Amme İdaresi Dergisi*, C.25, Sayı:3, TODAİE, Ankara, 1992a
8. ----- Belediye Sürecinin Sayısal Özellikleri, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C:1, Sayı:6, TODAİE, Ankara, 1992b
9. AYTAÇ, Fethi *Açıklamalı – İċtihatlı BELEDİYE KANUNU*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1998
10. ----- Belediye Kanununun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler, *Türk Belediyeciliğinde 60 yıl, Uluslararası Sempozyum - Ankara Büyükşehir Belediyesi*, Yayına hazırlayan: METROPOL İMAR A.Ş. ve IULA – EMME, Ankara,1990
11. BİLGİÇ, Veysel K. *Yerel Yönetimler*, 21.yüzyıl yayınları: 8, Ankara, 1998
12. BÜYÜKERŞEN, Yılmaz *Yerel Yönetimler, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, VII.Beş Yıllık Kalkınma Planı*, DPT Yayın No: 2538 ÖİK :554, Ankara, 2001
13. ÇİTÇİ, Oya *Yerel Yönetimlerde Temsil-Belediye Örneği*, TODAİE Yayın No: 226, Ankara, 1989
14. -----(ed.) *Yerel Seçimler Panoraması 1963-1999*, TODAİE Yayın No: 306, Ankara, 2001

15. ÇOKER, Ziya *Belediye Başkanları- Görev ve Yetkileri*, TODAİE Yayın No:290, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi: 4 Belediye Yönetimi Dizisi: 1, Ankara, 1999a
16. ----- *Belediye Meclisi - Görev ve Yetkileri*, TODAİE Yayın No:291, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi: 5 Belediye Yönetimi Dizisi: 2, Ankara, 1999b
17. ----- *Belediye Encümeni- Görev ve Yetkileri*, TODAİE Yayın No:292, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi: 6 Belediye Yönetimi Dizisi: 3, Ankara, 1999c
18. ----- *Belediye ve Mülki İdare Amirleri İlişkileri*, TODAİE Yayın No:297, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi: 8 Belediye Yönetimi Dizisi:4, Ankara, 1999d
19. EMREALP, Sadun *Türkiye’de Yerel Yönetimler, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, 15. Cilt
20. ERTAN, Birol *Yerel Yönetim Kavramı, Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 11 Sayı 1, TODAİE, Ankara, 2002
21. ERYILMAZ, Bilal *Kamu Yönetimi*, İstanbul, 1999
22. ERGUN, Turgay *Yeni Arayışlar ve Gerçekler*, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, Cilt I, TODAİE Yayın No: 261, Ankara, 1995
23. ERGUN, Turgay  
POLATOĞLU, Aykut *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE, Ankara, 1992
24. GERAY, Cevat  
KELEŞ, Ruşen  
HAMAMCI, Can, vd *Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması*, TBD ve KAV ortak yayını, Ankara, 1995
25. GERAY, Cevat *Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 10 Sayı 4, TODAİE, Ankara, 2001
26. ----- *Belediye Kurulmasında Uyulacak Ölçütler ve Yöntem*, TBD ve KAV ortak yayını, Ankara, 2000
27. ----- *Belediyelerin hızlı kentleşmeye yenik düştüğü dönem, (1945 – 1960)*, Türk Belediyeciliğinde 60 yıl, Uluslararası Sempozyum - Ankara Büyükşehir Belediyesi, Yayına hazırlayan: METROPOL İMAR A.Ş. ve IULA – EMME, Ankara 23 – 24 1990
28. GİRİTLİ, İsmet *Türkiye’nin İdari Yapısı*, Der Yayınları, İstanbul, 1999

29. GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999
30. GÖYMEN, Korel *Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi BirDevlette Yönetişim Dinamikleri, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 32,Sayı 4, 1999*
31. GÜLÖKSÜZ, Yiğit *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, Kent Basımevi, İstanbul, 1993
32. HAMAMCI, Can *1930 – 1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği; Genel Bakış, Türk Belediyeciliğinde 60 yıl,Uluslararası Sempozyum - Ankara Büyükşehir Belediyesi, Yayına hazırlayan: METROPOL İMAR A.Ş. ve IULA – EMME, Ankara 23 – 24 1990*
33. KARTAL,Filiz *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi: Ankara'dan Örnekler, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 9 Sayı: 1, TODAİE, Ankara, Ocak 2000*
34. KELEŞ, Ruşen *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1998
35. ----- *Fransa'da Yerinden Yönetim, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 3 Sayı: 1, TODAİE, Ankara, 1994*
36. ----- *İspanya'da Yerinden Yönetim, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 2 Sayı: 4, TODAİE, Ankara, 1993*
37. KELEŞ, Ruşen  
YAVUZ, Fehmi *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989
38. NADAROĞLU, Halil *Mahalli İdareler, Teorisi – Ekonomisi – Uygulaması*  
Beta Basım Yayım, İstanbul, 2001
39. ERSOY, Melih  
ŞENGÜL, Tarık vd. *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışması – 1. Yerel Yönetimlere İlişkin Kuramsal Yaklaşımlar 2. Yerel Yönetimlere İlişkin Yabancı Ülke Deneyimleri, Cilt 1, ODTÜ, SBE Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler ABD, Ankara, 1997a*
40. ----- *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışması – 3. Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Çalışmalar 4. Yeniden Yapılandırmaya İlişkin Stüdyo Önerileri, Cilt 2, ODTÜ, SBE Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler ABD, Ankara 1997b*
41. ÖRNEK, Acar *Kamu Yönetimi*, İstanbul, 1998



42. ORTAYLI, İlber *Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras, Türk Belediyeciliğinde 60 yıl, Uluslararası Sempozyum – Ankara Büyükşehir Belediyesi, Yayına hazırlayan: METROPOL İMAR A.Ş. ve IULA – EMME, Ankara 23 – 24 Kasım 1990*
43. ----- *Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayın, İstanbul, 1985*
44. ÖZTEKİN, Ali *Yönetim Bilimine Giriş, Turhan Kitabevi, Ankara, 1997*
45. ----- *Türk Kamu Yönetiminde Personel Sorunları ve Çözüm Önerileri, T.C.Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayın No:275, Ankara, 1998*
46. ----- *Yerel Yönetim Kuruluşları Olarak Belediyelerimizin Belediye Meclisleri ve Belediye Encümenlerinin Yapısal Sorunları ve Çözüm Önerileri, TMMOB Makine Mühendisleri Odası, Antalya'da Kentleşme ve Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Yayın No: E / 2001 / 283, Antalya 8-9 Eylül 2001*
47. ----- *Katılımcı Kamu Yönetimi, İstanbul Üniversitesi SBF Dergisi, Sayı 26, İstanbul, 2002.*
48. SAYLAN, Gencay *Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar üzerine düşünceler, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 33, Sayı 2, S.1-22, 2000*
49. SIMON, Herbert.  
SMITHBURG, Donald  
THOMPSON, Victor *Kamu Yönetimi (çev. Cemal MIHÇIOĞLU), SBF yayını, Ankara, 1985*
50. SOYSAL, Mümtaz *100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1987*
51. TEKELİ, İlhan *Modernite Aşılırken Siyaset, İstanbul, 1999*
52. ----- *Cumhuriyetin altmış yıllık belediyecilik deneyinin değerlendirilmesi üzerine, Türk Belediyeciliğinde 60 yıl, Uluslararası Sempozyum - Ankara Büyükşehir Belediyesi, Yayına hazırlayan: METROPOL İMAR A.Ş. ve IULA – EMME, Ankara 23 – 24 Kasım 1990*
53. TOPRAK , Zerrin *Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 4. Baskı, İzmir, 1998*
54. TORTOP, Nuri *Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenleme Gereksinimleri , Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 10 Sayı 2, 2001*
55. ----- *Mahalli İdareler, Yargı Yayınları, Ankara, 1999*

56. ----- *Yerel Yönetimler Maliyesi Görev ve Kaynak Bölüşümü,*  
TODAİE, Yayın No: 263, Ankara, 1996
57. TORTOP, Nuri  
İŞBİR, Eyüp  
AYKAÇ, Burhan, *Yönetim Bilimi,* Yargı Yayınevi, Ankara, 1999
58. TÜRKER, Muammer (ed.) *Dünya'da Mahalli İdareler,* T.C. İçişleri Bakanlığı, Ankara,  
1999
59. VERSAN, Vakur *Kamu Yönetimi – Siyasi ve İdari Teşkilat,* Der Yayınları,  
İstanbul, 1990
60. YALÇINDAĞ, Selçuk *Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler,*  
TODAİE Yayın No : 239, Ankara, 1992
61. YILDIRIM, Selahattin *Metropolitan Yönetim Dünyada ve Türkiye'de,* İstanbul, 1987
62. YILDIRIM, Selahattin  
GÜLÖKSÜZ, Yiğit *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması, Yerel  
Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi:4,* 1994
63. YILMAZ, Selçuk *Yerel Yönetim ve Demokrasi,* Kamu Yönetimi Disiplini  
Sempozyum Bildirileri, I.Cilt, TODAİE Yayın No: 261,  
Ankara, Kasım 1995

## ÖZGEÇMİŞ

**Adı ve SOYADI** : Zeynep Tuğçe ÇİFTÇİBAŞI

**Doğum Tarihi ve Yeri** : 26.01.1976 / Urfa

**Medeni Durumu** : Bekar

### Eğitim Durumu

**Mezun Olduğu Lise** : Antalya Anadolu Lisesi

**Lisans Diploması** : 19 Mayıs Üniversitesi

**Tez Konusu** : Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Yapısal Sorunları, Karar ve Yürütme Organlarının Oluşumu ve İşleyişi

**Yabancı Dil / Diller** : İngilizce, Almanca, İtalyanca

**Adres** : Meltem Mah. 3808 sok. Asya Sitesi B 2 Blok Kat : 2 Daire: 8 07058 Antalya

**Tel. no** : 238 38 50