

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE YEREL DEMOKRASİ

Reha BAYANSAR*

ÖZET

Yönetim ve demokrasi kavramlarının birbiri ile yakından ilişkili olduğu aşikârdır. Bu ilişkinin, merkezi yönetimin idaresi bağlamındaki önemi kadar en az yerel yönetimlerin idaresinde de vazgeçilmez bir unsur olduğunu söyleyebiliriz. Aynı bölgede yaşamlarını sürdüren insanların, o coğrafyaya has farklı özellikleri, merkezden ayrı farklı bir yönetim anlayışının meydana gelmesini sağlamıştır. Merkeziyetçi yönetim anlayışının zamanla inişli çıkışlı bir grafik çizmesinin yanında yerelde yönetimin önemi her geçen gün daha da güçlenmektedir. Yapmış olduğumuz bu çalışmada daha çok Türkiye'deki yerel yönetimler hakkında bazı incelemeler yapılacak ve bu yönetim birimleri ile demokrasinin ilişkisine ışık tutulacaktır.

Özellikle ikinci cihan harbinden sonra insan haklarına verilen önem demokrasi kavramını daha önemli bir yere taşımış geliştirilen birçok politikalar bu yönde olmuştur. Konumuz itibarıyla kavramların daha çok yerelde nasıl işlediğini özellikle de büyükşehir belediyelerinde ki yerel demokrasi anlayışına eğilmek gerekmektedir.

* Gazi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Doktora Öğrencisi.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Demokrasi, Yerel Demokrasi**GİRİŞ**

Yönetim ve idare kavramlarının karşılığı genel itibarıyla merkezde aransa da, yerel boyuttaki yönetimi, vatandaşın beklentilerini karşılama ve sağlıklı bir işleyişin ilk adresi olarak görmekteyiz. Yaşadığımız dönem itibarıyla gerek sanayileşmedeki alan farklılıkları gerekse siyasi adımların ilk boyutlarının yerel boyutlarda olduğunu görmekteyiz. Bu tespitler doğrultusunda yönetim kavramının demokrasi ile birlikte daha etkin ve verimli bir hâl alacağını da söylememiz yanlış olmayacaktır. Yerel yönetimler ve demokrasi kavramını inceleyeceğimiz bu çalışmamızda daha çok büyükşehir belediyeleri üzerinden bu konuya yaklaşmayı tercih edeceğiz. Demokrasi kavramının kaynağından yola çıkarak yerel yönetim birimlerinin meydana geliş şekli ve nedenlerini araştırmanın konuyu daha da anlaşılır hâl getireceğini düşünmekteyiz. Daha sonra Türkiye özelinde özellikle Anayasa'da yer verilen yerel yönetimlerle ilgili maddeler ve yine konu ile ilgili kanunları da inceleyerek çalışmayı yürüteceğiz.

Araştırmamızı büyükşehir belediyesi özelinde yapmayı planladığımız için, büyükşehir belediyesi konusunda gerek organları gerek görev ve yetki alanları üzerinde incelemeler yapılacaktır. Çalışmamız üç ana başlıktan oluşmaktadır. İlk başlık konu ile ilgili temel kavramların açıklanması, ikinci başlık büyükşehir belediyesi son olarak ise üçüncü başlığımızda yerel yönetimlerde demokrasi konusu işlenecektir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE**1.1. Demokrasi**

Demokrasi; halkın kendi tercihi ile yönetimi belirlemesi ve yönetilmesidir. Latince'den dilimize geçen bu kavram asıl olarak halk anlamına gelen "demos" ile egemenlik ve iktidar anlamına gelen "kratos" kelimelerinden bir araya gelmesinden oluşmuştur(Gözübüyük 2003; 22). Bu çerçevede demokrasi iktidarın halkın elinde olmasına vurgu yapan bir kavramdır. Abraham Lincoln 1864 yılında verdiği bir söylevde demokrasiyi "halkın, halk tarafından, halk için yönetimi" olarak tanımlamıştır(Tunç 2008: 2). Demokrasi "doğrudan demokrasi, yarı doğrudan demokrasi ve temsili demokrasi" olmak üzere üç farklı türden ibarettir. Halkın egemenliği hiçbir şekilde kimseyle paylaşmadığı, yetkilerini kurum veya kişilere devretmediği durum doğrudan demokrasiyi ifade etmektedir. Yarı

doğrudan demokrasi ise halk ve temsilcilerin ortaklaşa hareket ettiği daha çok referandum ve halk girişimi yöntemlerinin uygulandığı demokrasi şeklidir. Halkın tercihleri ile belirlenmiş temsilciler vasıtasıyla yönetimin gerçekleşmesine, temsili demokrasi biçimi dememiz yanlış olmayacaktır.

Batı tipi demokrasinin ilk basit örnekleri Ortaçağ'a kadar gitmekle birlikte, günümüzdeki uygulamanın başlangıcı yirminci yüzyılın başlarıdır. Fakat arada Aydınlanma dönemi, Fransız İhtilali ve Amerikan Bağımsızlık Savaşı başta olmak üzere bazı olayların sonuçları da "demokrasi" kavramının şekillenmesinde önemli rol oynamış, tarihi bir arka plan oluşturmuştur (Ural 1999; 451).

Özellikle ikinci cihan harbinden sonra insan haklarına verilen önem demokrasi kavramını daha önemli bir yere taşımış geliştirilen birçok politikalar bu yönde olmuştur. Konumuz itibarıyla kavramların daha çok yerelde nasıl işlediğini özellikle büyükşehir belediyelerinde ki yerel demokrasi anlayışına eğilmek gerekmektedir.

1.2. Yerel Yönetimler

Bu kavram asıl olarak, belirli bir yaşam alanında hayatını sürdüren yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel halkça belirlenen, kanunların belirttiği görev ve yetkilere sahip, özel geliri, bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişileridir (Ulusoy-Akdemir 2013; 22). Tanımdan da anlaşılacağı üzere yaşam alanlarındaki sosyal, ekonomik ve coğrafi anlamdaki farklılıklar, o bölgede yaşayan insanların değişik ihtiyaçları, yaşanan bölgeye has alınması gereken kararlar, yönetim şeklinin ve yöneten bir örgütün ortaya çıkmasını sağlamıştır. Az nüfuslu toplulukların yönetiminde ilk olarak ortaya çıkan bu birimler, ortaçağda özellikle Avrupa'da merkeziyetçi yönetim anlayışının değer kaybetmesinden itibaren, piskoposların yönetiminde, ardından o topluluktan birileri yahut senyörlerden alınan beratlarla, kendi kendini yöneten birimler hâline gelmişlerdir (Özer-Akçakaya 2014; 3). Sağlıklı ve verimli bir yerel yönetim; idari ve karar alma organlarına müdahale edilmeyen, karar alma süreçlerinde demokrasinin varlığının hissedildiği, bütçesi itibarıyla bağımlılığı bulunmayan, görev ve sorumluluklarını yerine getirmesi için gerekli ekonomik koşulların sağlandığı, yerel nitelikli kamu hizmetlerini ifa edildiği kuruluşlar olmak durumundadır (Görmez 2000; 82).

1.3. Yerel Demokrasi

Yerel yönetim, yerinden yönetim, yerellik ya da diğer bir deyişle

decentrilizasyon kavramları birbirilerinden çok ayıramayacağımız ilişkili kavramlardır. Yerel yönetimlerden bahsederken yerel demokrasiden bahsetmemek ya da tersi bir durum söz konusu değildir. Dolayısı ile bu iki kavramı aynı başlık altında incelemek doğru olacaktır (Kestellioğlu 2011; 123).

Devletlerin var oldukları sınırlar içerisinde bazı görev ve sorumlulukları vardır. Bunlar asayişini sağlamak, hukuku tesis etmek, eğitim hizmetleri sunmak gibi ve sayılabilecek diğer birçok alanda devleti devlet yapan hizmetlerdir. Devletlerin sunduğu ve sunmaya devam ettiği bu hizmetlerin hemen hepsinin merkezden değil, yerelden de yürütülmesi yerel yönetimlerin varlığını açıklamamıza daha iyi bir şekilde yardımcı olduğu gibi demokrasi kavramının tabandan tavana doğru geliştiğinin bir göstergesi ve hizmetlere halkın da iştirakinin bir delilidir. Daha önceden de belirttiğimiz gibi yerel yönetimler denilince akla gelen belediye, köy ve il özel idaresi Anayasanın 127. Maddesine göre mahalli müşterek ihtiyaçların karşılandığı ve kuruluş esasları da kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Yerel yönetim birimlerinde hizmet verecek kişilerin seçimle belirlenmesi yani demokrasilerde olmazsa olmaz olan sandıkların kurulması yerel de seçim anında demokrasinin işlediğini göstermektedir. Fakat yerel de demokrasi arayışı sadece Yüksek Seçim Kurulu'nun belirlediği seçim tarihinden ibaret değildir ve olmamalıdır. Yerelde tesis edilen demokrasi ve yürütülen idari yapı aynı zamanda merkez yönetimine kaliteli ve liyakat sahibi devlet adamlarının yetişmesine de önyak olmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 6360 sayılı Büyükşehir Belediyelerinde düzenleme yapan kanun, yerel yönetimlerde yeni bir dönem açmış ve 127. Maddede belirtilen yerel yönetim birimlerinden "köy" ve "il özel idareleri" büyükşehir belediyelerinden kaldırılmıştır. Yukarıda ayrıntılı bir şekilde yer vermiş olduğumuz bu yeniliklerin yerelde demokrasi ve halkın katılımı açısından Büyükşehir belediyelerinde ne gibi değişikliklere sebep olmuş yahut yerelde demokrasi hangi ölçülerde işliyor sorusunun da cevabını aradığımız bu çalışmada söz konusu Büyükşehir belediyelerine ait kanunlar çerçevesinde inceleyeceğiz.

2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

Türkiye'de Büyükşehir belediyeleri, 3030 sayılı yasayla ilk olarak 1984 yılında üç büyük kentte İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere

kurulmuş, zamanla birçok kent büyükşehir olmak istemiş, bunlardan bir kısmı büyükşehire dönüşmeyi başarabilmiş ve 1999 yılında bu sayı onaltı'ya çıkmıştır (Arıkboğa 2012;4). Daha sonra 2014 yılında 6360 sayılı kanunla onaltı olan büyükşehir belediyesine ondört belediye daha eklenerek sayı otuza çıkmıştır. Yerel yönetimler, il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç farklı yönetim biriminden meydana gelir ancak yerel yönetimler kapsamında büyükşehir belediyelerini de değerlendirmek gerekmektedir. Çünkü Anayasanın 127. maddesinde yer verilen “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir... . Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” hükmü ile büyükşehir yönetiminin de bu madde kapsamında değerlendirilebileceği açıktır. Böylelikle, büyükşehir belediyeleri bu mahalli idare türlerinden belediye kategorisine girmektedir. (Dönmez 2013; 1268)

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir belediyelerini: “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri”, şeklinde tanımlarken, büyükşehir ve onun altında ilçe ve alt kademe belediyelerinden oluşan mevcut iki düzeyli yönetim yapısını korumuştur (Adıgüzel Tek 2014; 76)

Yönetim organları itibari ile büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanını bünyesinde bulunduran büyükşehir belediyesi, 6360 sayılı yasanın getirdiği değişikliklerle sınırlarını il sınırları çerçevesinde genişletmiş ve ilk kademe belediyesi gibi birimleri yönetimine dâhil etmiştir. Birçok belde belediyesinin kapanmasına sebep olan 6360 sayılı yasa aynı zamanda büyükşehir sınırları içerisindeki köylerin de mahalleye dönüşmesini sağlamıştır. Büyükşehir belediyeleri kuruluş olarak kanun veya kanun hükmünde kararname ile kurulur ve nüfus itibari ile 750 binden fazla olan belediyeler yine kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir (Akyılmaz vd, 2014; 338).

2.1 Büyükşehir Belediyesinin Görevleri

Büyükşehir Belediyesi'nin görev ve sorumluluklarına, 5216 sayılı Kanunu'nun 7, 8, 9, 10 ve 11.maddelerinde ayrıntılı bir şekilde yer

verilmiştir. Yapısı itibarıyla iki kademedен oluşаn büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ile görev ve sorumluluk paylaşımı yapmakta bazı görev ve projelerde ise ortak hareket etmektedirler. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri aynı coğrafi alanda görev yapmaları ve sorumluluk taşımalarından ötürü aralarında ki görev dağılımının iyi yapılması gerekmektedir. Görev dağılımında meydana gelecek sorunlar, hizmetlerde aksamaya, etkinlik kayıplarına, vatandaş beklentilerinin karşılanmamasına ve yönetim birimleri arasında çıkan anlaşmazlık ve çatışmalara yol açabilir dolayısıyla koordineli çalışmalar bu yönetim biçiminde ayrı bir önem teşkil etmektedir (Arıkboğа 2015; 202).

Büyükşehir Belediyesinin başlıca görev ve yetkiler şunlardır (Nohutçu 2014;145-146);

- İlçe Belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

- Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde nazım imar planı yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım planına uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek.

- Coğrafi ve kent bilgi sistemleri kurmak.

- Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerin tahsillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

- Yolcu ve yük terminali, çok katlı otopark, toptancı halleri ve mezbahaları, mezarlık alanlarını yapmak ve işletmek.

- Gerekli hallerde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak. Kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını ve onarımını sağlamak.

- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek.

- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkımı konusunda ilçe belediyelerin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.

- Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri ve ilçe belediyelerinin kendi aralarında çıkacak ihtilafları çözmek, zabıta ve diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak.

2.2 Büyükşehir Belediyesinin Organları

Daha önceden belirttiğimiz üzere büyükşehir belediyesi, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 12 ile 20. Maddeleri arasında büyükşehir belediyesinin organları ve bu organların görevlerine yer verilmiştir. Kanundan da anlaşılacağı üzere büyükşehir belediye meclisinin karar organı olduğu, büyükşehir belediye başkanının ise tüzel kişiliği temsil eden ve belediye örgütünün başı, sevk ve idarecisi konumunda olduğunu yani yürütme organı görevi gördüğü anlaşılmaktadır. Büyükşehir belediyesi encümenin de görev ve yetkilerine bakıldığında bir karar organı olarak sayılabilmesi mümkündür.

2.2.1. Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye yönetiminin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili konuda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir. Büyükşehir belediyesi başkan vekili, Belediye kanunundaki usullere göre belirlenir. Ancak büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanları, büyükşehir belediye başkan vekili olamaz (5216 sayılı kanun 17. Madde).

Büyükşehir belediye başkanları büyükşehir sınırları içerisindeki seçmenler tarafından, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi hakkındaki kanunda belirtilen şekil ve esaslara göre seçilirler. Büyükşehir ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclis üyelerinin seçimleri yine aynı kanunla fakat seçim çevresi itibarıyla kendi ilçe belediye sınırları içerisindeki seçmenlerle sınırlıdır.

Büyükşehir Belediye Başkanının görevleri başlıca şunlardır; (Keleş 2012; 345)

-Belediye yönetiminin başı olarak belediyeyi yönetmek,

Yönetim ve idare kavramlarının karşılığı genel itibarıyla merkezde aransa da, yerel boyuttaki yönetimi, vatandaşın beklentilerini karşılama ve sağlıklı bir işleyişin ilk adresi olarak görmekteyiz. Yaşadığımız dönem itibarıyla gerek sanayileşmedeki alan farklılıkları gerekse siyasi adımların ilk boyutlarının yerel boyutlarda olduğunu görmekteyiz.

-Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, kurumsal politika oluşturmak ve bunlara uygun olarak örgütü yönetmek, belediyenin fayda ve çıkarlarını gözetmek,

-Büyükşehir belediye meclisine ve encümenine başkanlık etmek ve kararları uygulamak,

-Belediyeye bağlı kuruluşların ve işletmelerin etkin ve verimli yönetilmelerini sağlamak,

-Yetkili organların kararını alarak büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağış kabul etmek,

-Mahkeme ve resmi makamlara karşı belediyenin temsil görevini yerine getirmek,

-Nikâh kıymak,

-Gerektiğinde ilçe belediyeleri ile görev ve sorumluluk paylaşımı yapmak,

Yukarıda sayılan görevlerin haricinde başkanlar yerel düzeyde bir siyasetçidirler dolayısıyla siyasi faaliyetlerde de bulunabilirler (Arıkboğa 2015; 217). Fakat 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 17. maddesinde "Büyükşehir ve ilçe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz" ifadesine yer verilmiştir. Bu ifade belediye kaynaklarının amacının dışında yani genele değil özele hitap etmesini önlemek içindir. Diğer taraftan belediye başkanının seçilmiş temsilci olma sıfatıyla, ulusal ya da uluslar arası çeşitli sportif ve kültürel faaliyetlerde, faaliyetlerin gerçekleştirildiği şehri, ilçeyi ev sahibi olarak temsil etmesi de bir diğer görevlerinden biridir (Arıkboğa 2015; 217)

5216 sayılı kanunda öngörülen durumlar saklı kalmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin fesh edilmesinde iş ve işlemlere müdahil olan büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay tarafından son verilir (Keleş 2012; 346).

Büyükşehir belediye başkanlarının görev ve sorumluluklarını yerine getirmelerinde kendisine yardımcı bazı birim ve kişiler bulunmaktadır. Bunlar; Genel sekreter, genel sekreter yardımcısı, daire başkanları ve birim amirleridir. Buna ek olarak 5216 sayılı kanuna göre nüfusu 2 milyon ve üzeri olan belediyelerde 10, 2 milyonun altında olan belediyelerde ise 5 tane başkan danışmanı görevlendirilebilir. Başkan danışmanlıkları için kişilerin dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından birinden mezun olmaları şartı ile birlikte görev sürelerinde sözleşmeye göre görev yapmaları gerekmektedir.

2.2.2. Belediye Meclisi

Büyükşehir belediyesinin karar organı olan belediye meclisinin temel işleri belediyeye verilen yetki ve sorumluluklar dairesinde, hukuki dayanakları olan çeşitli konuları müzakere edip mecliste kanunda öngörülen kabul sayısına göre karara bağlamaktır (Arıkboğa 2015; 212). Büyükşehir belediye meclisi; büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir dâhil olan ilçe belediye başkanları ve ilçe belediyelerinin meclis üyeleri sayısının beşte biri kadar sayıda kişi tarafından oluşur. Büyükşehir belediyesi meclis üyeliğine seçilebilmek için, Milletvekilliği seçimi kanununun 11.maddesinde yer verilen sakıncaları taşımamakla birlikte 25 yaşını doldurmuş ve Türk vatandaşı olmak şartını sağlanması gerekmektedir (Dönmez 2013; 1368).

Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası içinde önceden meclisin belirleyeceği yerde ve günde olağan bir şekilde toplantısını gerçekleştirir. Kasım ayında ise dönemin ilk toplantısı yapılır. Bütçe görüşmeleri için toplantı süresi en fazla 20 diğer konudaki görüşmeler için en çok 5 gün olarak belirlenmiştir. Belirlenen toplantı yerinin haricinde gerçekleşmesi planlanan toplantılar için meclis üyeleri öncesinden haberdar edilir ve başkan tarafından belirlenen yer ve zaman kamuoyuna duyurulur (Keleş 2012; 343).

Büyükşehir Belediye Meclisinin başlıca görevleri şu şekildedir; (Arıkboğa 2015; 213)

- Belediye bütçesini kabul etmek,
- Belediyenin stratejik plan, performans programı, yatırım ve çalışma programını kabul etmek,
- İmar planını onaylamak,
- Borçlanmaya karar vermek,
- Taşınmazların alımına, takasına ve tahsisine karar vermek,
- Ücret tarifelerini belirlemek,
- Belediye şirketi kurulmasına ve mevcut şirketlerin özelleştirilmesine karar vermek,
- Belediye yönetmeliklerini kabul etmek,
- İlçe belediye meclislerinin imara ilişkin kararlarını, büyükşehir nazım imar planına uygunluğu yönünden inceleyerek aynen veya değiştirerek kabul etmek,
- İlde, meydan, bulvar, cadde, yol ve sokaklar ile park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki anlamında dağılımını yapmak,

- Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında meydana gelen anlaşmazlıklara yönlendirici ve düzenleyici kararlar almak.

Meclis Kararlarının Kesinleşmesi

Belediye meclisleri yukarıda bahsedilen konularda kararlar alırlar. Büyükşehir belediye kanununun 14. maddesinde belirtilen hususlara göre belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi ile ilgili olarak;

Büyükşehir belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını 7 gün içinde gerekçelerini de bildirerek yeniden görüşülmek üzere meclise gönderebilir. Meclis vermiş olduğu kararda sabit kalması durumunda karar kesinleşir. Başkan kesinleşen karar aleyhine idari yargıya başvurma hakkına sahiptir. Ayrıca kesinleşen kararlar kesinleştiği günden itibaren 7 gün içerisinde bölgenin en üst düzeydeki mülki idari amirine gönderilir. Mülki idari amirine gönderilemeyen kararlar yürürlüğe girmez.

Meclisin Denetim İşlevi

Büyükşehir belediye meclisleri sadece bir karar alma organı değildir. Karar alma görevlerinin yanı sıra belediye başkanını ve belediyenin mali işlemlerini denetleme gibi görevleri de bulunmaktadır. Belediye meclisi her yıl ocak ayında bir denetim komisyonu kurar ve 45 gün süren bu komisyon toplantısı belediyenin bir önceki yıla ait gelir ve giderlerini inceler. Bu inceleme esnasında denetimin konusunda uzman olan kişilerden faydalanabilen meclis komisyonu çalışmanın sonunda bir rapor hazırlar ve meclise arz eder (Arıkboğa 2015; 214). Belediye başkanı, belediyenin genel durumundan ve yönetiminden belediye meclisine karşı sorumludur. Bu sorumluluğun gereği olarak belediye meclisi, denetim sonunda belediye başkanının görevinden azledilmesine yol açabilecek bazı denetim mekanizmalarına sahip bulunmaktadır. Belediye meclisini belediye başkanına karşı güçlü konumda tutan bu denetim mekanizmaları; soru, genel görüşme, faaliyet raporunun değerlendirilmesi ve gensorudur.

Özellikle ikinci cihan harbinden sonra insan haklarına verilen önem demokrasi kavramını daha önemli bir yere taşımış geliştirilen birçok politikalar bu yönde olmuştur. Konumuz itibarıyla kavramların daha çok yerelde nasıl işlediğini özellikle büyükşehir belediyelerinde ki yerel demokrasi anlayışına eğilmek gerekmektedir.

- Soru: Belediye meclis üyelerinin, belediye başkanına yahut diğer üyelere yazılı veya sözlü olarak soru yöneltmesidir. Cevap yazılı veya sözlü olarak meclis başkanlığına sunulur. Soru sadece soran ve sorulan arasındaki bir diyalog şeklindedir. Dolayısıyla soru belediye başkanının düşmesine sebebiyet vermemektir. Fakat sorunun konusu itibarıyla başkanın dikkatinin çekilmesi söz konusu olabilir.

- Genel Görüşme: Genel görüşmenin soru müessesinden farkı, genel görüşmenin sadece önergeyi veren meclis üyesi ile belediye başkanının arasında geçmemesi, müzakereye diğer meclis üyelerinin de katılabilmesidir. Zira genel görüşmede soru gibi sınırlı bir denetim yoludur, oylama yapılmaz ve belediye başkanının siyasi sorumluluğunu koyacak bir karar alınmaz (Yıldız 2012; 231).

- Gen Soru: Bu denetim yolu yerel yönetimlerde yerel meclisin belediye başkanına karşı güveninin yitirmesi ile hayata geçer. İlk başta soru ve genel görüşmeye benzetilen bu yapı belediye başkanının düşmesine olanak sağlamaktadır. Gen soru görüşmeleri sonrasında verilen güvensizlik oyu ki bu yerel meclisler için dörtte üç oranı ile önerge kabul edilir. Verilen bu karar ve karara ait tutanak meclis başkan vekilince bölgedeki en üst idari amire gönderilir. Mülki idari amir ise karara ait görüşlerini ekleyerek tutanağı Danıştaya gönderir. Danıştay kendi içerisinde kararı değerlendirir, olumlu yahut olumsuz bir neticeye bağlar (Yıldız 2012; 233)

- Yıllık Faaliyet Raporu'nun Değerlendirilmesi: Başkanın geçmiş yıla ait hazırlamış olduğu faaliyet raporunu, her yıl nisan ayında meclise sunulur ve burada görüşme yapıldıktan sonra oylama gerçekleştirilir. Bir anlamda meclis, bu oylama ile başkanın bir yıllık faaliyetlerine ve performansına ilişkin not verir. Yapılan oylama sonucunda hukuki bir sürecin başlaması için yapılan oylamada meclis üye tam sayısının dörtte üç oranında olumsuz oyu gerekmektedir (Arıkboğa 2015; 215).Belirlenen bu yüksek oran aslında meclisin belediye başkanı karşısında güçlü olduğu ifadesi ile ters düşmektedir. Bu şekilde başkan meclis karşısında bir koruma sağlamaktadır.

2.2.3. Belediye Encümeni

Belediye encümeni hem idari bir kurul hem de danışma organıdır. Encümen, ne bizzat icranın içindedir, ne de bir karar organıdır. Encümen bazen stratejik plan ve bütçe gibi belgeleri, meclise gönderilmeden önce inceleyip görüş bildirir ve bazen de idari nitelikte kararlar alır. Ayrıca başkanın tek başına vermesi uygun olmayan kararları alma yetkisi encümene bırakılmıştır (Arıkboğa 2015; 217).

Belediye Encümeninin başlıca görevleri şu şekildedir; (Arıkboğa 2015; 218).

- Stratejik plan, yıllık çalışma programı, bütçe ve kesin hesabı inceledikten sonra belediye meclisine görüş vermek,
- Meclisin yıllık çalışma programına aldığı işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- Kanunlarda öngörülen idari cezaları vermek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında, belediyenin dava konusu olan uyuşmazlıkların anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,
- Taşınmaz mal satımına, takasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,

Ayrıca encümen, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre yapılacak ihalelerde, ihale komisyonu olarak görev yapar. Temel ihale yasası olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanuna göre yapılan ihaleler, encümenin yetkisi dışındadır.

3. YEREL YÖNETİMLERDE DEMOKRASİ

Yerelleşme kavramının günden güne etkisini artırdığı ve yönetim anlayışının merkezden yerele doğru kaydığı veya kayması gerektiği su götürmez bir gerçektir. Kendini yenileyemeyen, değişime kapalı, baskıcı, merkeziyetçi ve otoriter siyasal ve toplumsal örgütlenme modelleri yerini yavaş yavaş güçlü ve demokratik yerel yönetim modellerine bırakmaktadır. Böyle bir sürecin yaşandığı ortamda, bu çalışmanın konusunu oluşturan, yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisi her geçen gün biraz daha önem kazanmakta; yerel demokrasi ve demokratik yerel yönetim kavramları her geçen gün daha fazla tartışılmaya başlamaktadır (Pustu 2005; 121). Çalışmamızın konusu itibari ile yerel demokrasinin büyükşehir belediyelerindeki durumu, olumlu ve olumsuz yönleri incelenerek konunun yeni Büyükşehir Belediyesi kanunu ışığı altında bu yerel yönetim birimlerinin ne kadar demokrasi ile iç içe olduğunu ayrıca çokça gündeme alınan yönetim mekanizmasının merkezden yerele bir kaymanın olup olmadığını incelemeye çalışacağız. Konuya geçmeden “demokrasi”, “yerel demokrasi” kavramlarının anlaşılmasında fayda görmekteyiz.

3.1. Yerel Yönetimlerde Demokrasinin Gelişimi

Osmanlı Devletinde belediye kavramı Tanzimat’tan sonra gündeme

gelmiş Cumhuriyet dönemi itibari ile günümüze kadar belirli aşamalardan geçerek ve gelişerek ulaşmıştır. Daha çok vakıfların yerel anlamda hizmet verdiği bir anlayıştan, merkezden bağımsız karar alma süreci ve organları demokratik yollarla işlenen bir yönetim birimine gelinmiştir. Yerel Yönetimlerde halkın yönetime katılmaya başlaması, karar alma süreçlerinde ve alınan kararların uygulanması hususunda denetim mekanizmasının bir parçası olması bu idare birimlerinde demokrasinin varlığının bir göstergesidir. Bağımsız bir yönetim anlayışının olmazsa olmazı olan ekonomik özgürlük de yerel yönetimlerde demokrasinin tesisi için büyük önem arz etmektedir. Yine son zamanlarda özellikle yeni kamu yönetimi anlayışının bir parçası olan şeffaflık ve vatandaşın bilgi edinme hakkının yerel yönetimler de uygulama kapsamında olması hem idarenin hem demokrasinin gelişimini hızlandırmaktadır. Bir demokrasi okulu olarak gördüğümüz yerel yönetimlerin, idare organları, vatandaşları ve sivil toplum örgütleri ile birlikte hareket etmesi neticesinde bu okul anlayışı devam edecektir.

3.2. Büyükşehir Belediyelerinden Yerel Demokrasiye Bakış

Büyükşehir Belediyelerinde yeni bir düzenlemeye gidilmesini sağlayan 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 2012 yılının Aralık ayında kabul edilmiştir. Köklü sayılacak birçok yeniliğe yol açan Kanun'da ilin tamamının yönetimi büyükşehirle verilmiş ve büyükşehirle koordineli çalışan büyükşehir ilçe belediyeleri'de yönetimde ki payını almıştır. Fakat bu yönetim sisteminde asıl ön planda olan ve birinci aktör olarak göreceğimiz büyükşehir belediyesidir. Çünkü yetki ve bütçe konularında üstün konumda olan büyükşehir belediyesi ana aktör konumuna oturtulmuştur.

Yetki ve bütçe konularında bağımlılık elbette özgürlüğün ve yerelliğin önüne geçmektedir. Yerelleşme amacını taşıyan yerelde demokrasinin daha iyi tesis edilmesini planlayan yeni düzenlemeler bir anlamda yerelin içinde ayrı bir merkezîyetçi tablo oluşmasına sebep olmuştur.

Yerelleşme tartışmalarının önemli bir ayağı olan yönetim boyutunda ki yetki ve görev dağılımı ise diğer boyutu da demokrasinin güçlenmesidir. Demokrasinin sağlanmasında çok büyük önemi olan bu boyutlar, bir ülkede ki yerel yönetim sistemindeki yönetimler arası "iş bölümü" , "hizmette halka yakınlık", olarak da bilinen ve "yerindelik" (subsidiarity) ilkesine uygun olarak işletirildiğinde hem kamusal hizmetlerde etkinlik, hem de halkın kendisine en yakın yönetim biriminde temsili veya katılımı yani demokrasi sağlanabilir (Çam 2015: 112). Fakat büyükşehirlerin mülki

sınırlarında görevlendirilmeleri etkinlik, verimlilik, ve demokratiklik sorunlarını daha da büyütecektir, denetim etkinliği ve işlevselliği olmadan “yetki ve kaynakların” artırılması, yerel demokrasinin güçlendirilmesini sağlayacağını söylemek zor olsa gerek (Çukurçayır 2015; 252). Daha önceden de değinildiği gibi bazı illerimizin mülki sınırlarının çok büyük olmasından ötürü büyükşehirlerin bütün mülki sınırlarına hizmet götürmesi zorlaşacaktır. Bu konuya en iyi örnek olarak Konya Büyükşehir Belediyesini verebiliriz. 6360 sayılı kanun ile bütün ilçelerin büyükhire katılmasından sonra bir anda hizmet alanı on kat artan büyükhire belediyesi etkin ve verimli hizmetler konusunda sorunlar yaşayacağı kaçınılmaz bir gerçektir.

Büyükhire Belediyelerinin karar organları olan meclisler, üyelerini il bazında siyasi partilerin almış olduğu oy bazında belirliyor ve kurulacak olan komisyonlarda da bu oran etkili olmaktadır. İktidar partisinin çok güçlü olduğu illerde bazı komisyonlarda neredeyse muhalefet partilerinden hiçbir üyenin bulunmaması farklı görüşten olan seçmenlerin düşüncelerinin meclise aktarılamamasına sebep olmaktadır. Elbette demokrasi çoğulculuğu ve baskın düşüncüyü esas almaktadır. Fakat farklı fikir ve görüşlerin arasından yapılacak olan seçimler demokrasinin daha iyi işlemlerini sağlayacaktır.

Büyükhire belediyelerindeki teşkilat şemalarında başkan yardımcılığı kadrolarına yer ver verilmemiştir. Büyükhire ilçe belediyelerinde var olan başkan yardımcılığı görevini büyükhirede genel sekreter yerine getirmektedir. 5216 sayılı kanuna göre genel sekreter ataması büyükhire belediye başkanının görüşü üzerine İç İşleri Bakanı tarafından atanmaktadır. Bir yerel yönetim birimi olan büyükhire belediyesinin idari yönetim kadrosuna atanacak bir kişinin merkez tarafından karar verilmesi ve atamasının yapılması yerellik kavramı ile bağdaştırılamayacağı gibi yerel demokrasi ile de ters bir durumdur.

Son olarak değinmek istediğimiz bir husus ise büyükhire belediyelerinin kendi bünyesinde bulunan ve yerel demokrasi anlayışı ile özdeşleştiremediğimiz bir durumdur. Büyükhire belediyelerinin görevlerinden birisi de “İlçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemek” tir. Denetleme yapılacak alanda daha önceden belirlenmiş kurallar ve çizilmiş sınırlar vardır. Büyükhire ilçe belediyelerinin gerçekleştirmiş oldukları imar planlarının kanunlara aykırı olmadığı hallerde büyükhire tarafından denetlenmesi yerelin kendi içerisindeki merkezileşmesine yol açmaktadır.

SONUÇ

Yapmış olduğumuz bu çalışmada öncelikle demokrasi ve yerel yönetimler kavramları üzerinde durulmuştur. Bunun üzerine büyükşehir belediyelerinin örgüt yapıları, görev, yetki ve sorumlukları, organları hakkında bilgiler verilmeye çalışılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve yine büyükşehir belediyelerinde geniş ölçekte düzenlemelere sebep olan 6360 sayılı kanun hakkında incelemeler yapılmış ayrıca kanunun getirdiklerine olumlu ve olumsuz yönde bakılmaya çalışılmıştır. Ulaşmak istediğimiz asıl sonuç büyükşehir belediyelerinde yerel demokrasinin var olup, olmadığı sorusunun cevabı olmuştur. Dünyanın hemen hiçbir yerinde örneği olmayan bu yeni büyükşehir belediye sisteminin planlanış amacı yerelliğin ön planda olduğu ve halkın daha etkin, verimli ve demokratik bir şekilde hizmet aldığı bir yönetim şeklidir. Fakat henüz hazır olmayan bazı zeminler ve eksikliği önem arz edecek şekilde hissedilen uzman kadrolar bu getirilen değişikliklerin gelişme olması için biraz zaman ve çalışmalar istemektedir. Ayrıca demokrasi ile bağdaşmayan bazı durumların yeniden ele alınması özellikle yerelin kendi içinde ki demokratik sorunlarının çözümü olması gereken durum ile olan durum arasındaki mesafenin kapanmasına yardımcı olacaktır. Yerelde demokrasinin tam anlamıyla işlemesine bölünme ve federal sistemin gelişi perspektifinden yapılan yorumların bazı önlemlerle aşılabileceği yönünde ki düşüncelerimiz bu çalışma ile daha da netleşmiştir.

Kaynaklar

- ADIGÜZEL Şenol TEK Murat, **6360 Sayılı Yasa ve Türkiye'nin Büyükşehir Belediyeleri Sisteminde Değişim**: Hatay Örneği, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 23 Sayı 3 Temmuz 2014, s. 73-102.
- AKYILMAZ, Bahtiyar; SEZGİNER, Murat; KAYA, Cemil (2014), **Türk İdare Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ARIKBOĞA, Erbay **Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform**, Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi, Sayı 2, Haziran 2012.
- ARIKBOĞA, Erbay (2015), **Yerel Yönetimler**, Editör Kemal GÖRMEZ, Orion Yayınları.
- ÇAM AKSU, Çiğdem (2015), **Yerel Demokrasi Sorunsalı**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2015), **Yerel Demokrasi Sorunsalı**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- DERDİMAN, R.Cengiz (2006), **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Türk Anayasa Düzeni**, Alfa Aktüel Yayınları, s.91.
- GÖRMEZ, Kemal (2000), **Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri**, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Ankara.

- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref (2003),**Anayasa Hukuku**, Ankara:Turhan Kitabevi, sayfa 22.
- KESTELLİOĞLU, Gözde (2011), **Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri: Kahramanmaraş Örneği**,www.dergipark.ulakbim.gov.tr.
- NOHUTÇU, Ahmet (2014),**Kanunname- İdare Hukuku**, Ankara: Savaş Yayınevi.
- ÖZER, Mehmet Akif; AKÇAKAYA, Murat (2014), **Yerel Yönetimler**, Ankara:Gazi Kitabevi.
- PUSTU, Yusuf (2005), **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Sayıştay Dergisi, Sayı 57, Ankara..
- YILDIZ, Hayrettin (2012), **Merkezi ve Yerel Düzeyde Meclisin Yürütme Organını Denetim Yolları Üzerine Bir Karşılaştırma**, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 103.
- TUNÇ, Hasan (2008), **Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı**, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XII, Sayı 1-2.
- ULUSOY, Ahmet; AKDEMİR, Tekin (2013), **Mahalli İdareler**, Ankara: Seçkin Yayınları.
- URAL, Şafak (1999), **Demokrasi Kavramı, Toplumsal Değerler ve Birey**, Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, C.40, S.1, Ankara.