

Karar Alma ve Denetim İşlevleri Üzerinden Belediye Meclislerini Güçlendirmek*

Erbay ARIKBOĞA**

Hüseyin GÜL***

Öz: Türkiye'deki belediye modeli, güçlü başkan modelidir. Bu modelde, belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilir ve yürütme yetkisine sahiptir. Bütün belediye teşkilatı (idari birimler) hiyerarşik olarak başkana bağlıdır, başkan yürütmeye tek başına hakimdir. Belediye meclisi ise belediyenin karar organıdır. Ancak meclis, karar verme işlevi yanında başkan denetleme ve temsil işlevine de sahiptir. Bu üç işlev birbiriyle yakın biçimde ilişkilidir. Bu makalede 2021 yılında tamamlanan bir projenin bulgularından hareketle, belediye meclisinin karar verme ve denetim işlevlerine odaklanılmaktadır. Söz konusu proje kapsamında 7 odak grup görüşmesi ve 6 bölgesel toplantı yapılmıştır. Bu toplantılarda belediye meclis üyeleri ve başkanları, STK'lar, merkezi yönetim temsilcileri, akademisyenler, kent konseyi temsilcileri ve muhtarlar yer almıştır. Makalede, belediye meclisinin karar verme ve denetim işlevine ilişkin proje toplantılarında dile getirilen sorunlar, talepler ve öneriler ele alınmakta ve bu iki işlevin nasıl geliştirilebileceği tartışılmaktadır. Temsil işlevi ise, bu makalenin kapsamı dışında tutulmuş, buna dair tartışmalara girilmemiştir.

Anahtar Kelimeler: Belediye meclisleri, karar verme, denetim, katılım

Strengthening Municipal Councils through their Decision Making and Control Functions

Abstract: Turkish municipality model is a strong mayor government system. In this

* Bu makale, Kayfor 21'de (Anadolu Üniversitesi, 24-26 Mart 2022, Eskişehir), "Belediye Meclislerinin Karar Alma ve Denetim İşlevini Güçlendirmek" adıyla sözlü olarak sunulan bildirinin gözden geçirilmiş halidir.

** Prof. Dr., Marmara Üniversitesi, SBF, SBKY, E-posta: erbayarikboga@gmail.com, ORCID: 0000-0002-1123-1934

*** Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF, SBKY, E-posta: huseyingul@sdu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6901-541X

Makale Geliş Tarihi: 18.04.2022

Makale Kabul Tarihi: 25.07.2022

model, the mayor is directly elected by the public and is vested with executive power. The entire municipal organization (administrative units) is hierarchically subordinate to the mayor, and the mayor alone is in charge of the executive branch. The municipal council is the decision-making body of the municipality. In addition to the decision-making function, the city council also has a representative function and the authority to check and audit the mayor. These three functions are closely related to each other. In this study, based on the findings of a project completed in 2021, focuses on the decision-making and supervisory functions of the city council. Within the scope of the project, 7 focus group meetings and 6 regional meetings were held. Members of municipal councils and their heads, NGOs, central government representatives, academics, city council representatives and mukhtars attended these meetings. In the article, the problems, demands and suggestions expressed at the project meetings regarding the decision-making and control function of the municipal council are discussed and how these two functions can be improved is discussed. The representation function, on the other hand, is excluded from the scope of this article, and discussions about it are not included.

Keywords: *Municipal councils, strong mayor government system, decision making, control, participation*

Giriş

Bu makalede, sahadaki aktörlerle yapılan görüşmelere dayanarak, belediye meclislerinin güçlendirilmesine dair bazı tartışma ve öneriler yapılacaktır. İlk olarak belirtmek gerekir ki, meclislerin gücü ve etkinliği, yerel seçim sisteminden, siyasi partilerle ilgili kurallardan ve işleyişten ve ayrıca yerel demokrasinin nasıl anlaşılıp uygulandığından bağımsız değildir. Bu konulara dair düzenlemeler, meclislerin gücüne ve işleyişine etki etmektedir (Arikboğa ve Gül, 2021; Üzmez, 2020; Akbulut, 2002;). Bununla birlikte bu konular makalenin kapsamı dışındadır, başka yazıların konusudur. İkincisi, belediye meclislerinin gücü, benimsenmiş olan belediye modeli çerçevesinde meclise verilen işlev ve rollerle yakından bağlantılıdır. Bu makalede meclisin etkinliğinin ve gücünün artırılması bağlamında meclislerin karar verme ve denetim işlevlerine odaklanılmaktadır.

Türkiye'deki belediye modeli, güçlü başkan modelidir. Bu model, 1963'te başkanların doğrudan seçilmeye başlanmasıyla birlikte güç kazanmış ve söz konusu model genel olarak kabul görmüş ve oturmuştur. Bu çerçevede makalede, Türkiye'deki belediye modeli ve bu model içinde belediye meclisinin konumu ve işlevleri incelenmektedir. Ardından belediye meclislerinin karar verme ve denetim işlevlerine ilişkin mevcut sorunlar saptanmakta, bu işlevlerin nasıl geliştirilebileceğine ilişkin tartışma ve öneriler ortaya konulmaktadır. Bu makalede sorunların saptanmasında ve önerilerin geliştirilmesinde, Türkiye genelinde yürütülen bir projenin bulguları temel alınmıştır.

Makalede yürütülen tartışmalara temel oluşturan bulgular, bir proje¹ çalışmasından elde edilmiştir. Bu proje çerçevesinde odak grup görüşmeleri ve bölgesel toplantılar yapılmış ve bu süreçte kayda değer veriler elde edilmiştir. Odak grup görüşmelerinde, belediye meclislerinin karar verme ve denetim işlevlerine ilişkin mevcut sorunları ve önerileri tespit edebilmek amacıyla farklı kesimlerden katılımcılarla görüşülmüştür. Bu kapsamda 14'ü büyükşehir ve büyükşehir ilçe, 9'u il ve ilçe belediyesi olmak üzere toplam 23 belediyeden başkan ve meclis üyesi düzeyinde katılımcılarla odak grup görüşmeleri yapılmıştır. Ayrıca meclis üyeleri ve başkanlar dışında, merkezi yönetim, STK ve akademi temsilcileriyle de benzer görüşmeler yapılmıştır. Bu kapsamda toplam 53 farklı aktörlerle görüşülmüştür. Bu görüşmeler 2021 yılı Mart-Nisan aylarında gerçekleştirilmiştir (bkz. Ek 1). Bu görüşmelerin ardından, odak gruplarda elde edilen bulgu, sorun ve önerileri tartışmak üzere ikisi çevrimiçi, dördü üç değişik kentte (İstanbul, İzmir ve Antalya) yüz yüze olmak üzere geniş katılımlı altı bölgesel toplantı yapılmıştır. Bu toplantılara büyükşehir olan 27 ilden büyükşehir ve ilçe belediyesi meclis üyeleri, kent konseyi üyeleri, muhtarlar ve belediye birim sorumluları davet edilmiştir. Ayrıca her toplantıya akademisyenlerden ve merkezi yönetimden aktörler de katılmıştır. Bölgesel toplantılar 2021 yılı Haziran-Temmuz aylarında toplam 300 civarında kişinin katılımı ile gerçekleştirilmiştir (bkz. Ek 2).

Makale, iki ana bölümden oluşmaktadır. İlk ana bölümde, tartışmanın bağlamı ortaya konulmakta, meclislerin rolüne ve meclis-başkan ilişkilerine dair analizlere yer verilmektedir. İkinci ana bölümde ise, meclisin karar verme ve denetim işlevleri tartışılmaktadır.

Belediye meclislerinin ne tür rollere ve işlevlere sahip olacakları, belediye modeliyle yakından ilişkilidir. Bu nedenle makalede öncelikle güçlü başkan modelinde, belediye meclisinin ne tür işlevlere sahip olabileceği konusu ele alınmıştır. Bu bağlamda literatürdeki tartışmalar da dikkate alınarak, meclisin karar verme, denetim ve temsil işlevleri ortaya konulmuştur. Devam eden alt başlıkta Türkiye'de meclis – başkan dengesinin nasıl kurulduğuna bakılmıştır. Bu alt bölümde, hem bu dengeye ilişkin mevzuatta yapılan bazı önemli *tercihler* ortaya konulmuş, hem de bu dengeye ilişkin proje toplantılarında dile getirilen *tespitler, olumlamlar veya eleştiriler* tasnif edilerek sunulmuştur. Devam eden diğer alt başlıkta ise, meclisin rolü ve etkinliği konusunda proje toplantılarında *iki ana yaklaşımın* ortaya çıktığı tespit edilmiş ve bu yaklaşımların detayları aktarılmıştır.

¹ *Yerel Yönetim Reformu III. Aşama (LAR III) Projesi*, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nca (UNDP) yürütülen ve Avrupa Birliği'nce finanse edilen, eş faydalancılarının T.C. İçişleri Bakanlığı ve T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının olduğu bir projedir. Projenin “*Yerel seçim sistemi reformu ve belediye meclislerinin güçlendirilmesi*” başlıklı alt faaliyeti, projede uzman olarak yer alan bu makalenin yazarları tarafından 2021 yılında tamamlanmıştır. Makalede, bu proje faaliyeti kapsamında elde edilen bulguların bir kısmı kullanılmıştır.

Bu makale, temelde bir projenin tartışmaları ve çıktıları üzerinde yükselmektedir. Dolayısıyla makalenin ilk ana bölümünün tamamen teorik tartışmalarla örülmesinden kaçınılmıştır. Makalenin ilgili bölümünde, geniş bir literatür tartışması yapmak yerine saha bulgularının tartışılmasına zemin hazırlayacak şekilde, meclisin rolü, işlevleri ve meclis başkan ilişkileriyle sınırlı bir tartışma yürütülmüştür. Ayrıca hem tartışmaları derinleştirmek hem de konu bütünlüğünü sağlamak amacıyla, saha çalışmasında elde edilen bazı temel tespitler ve yaklaşımlar, ilk ana bölümde uygun biçimde ilgili yerlere yerleştirilmiştir.

Makalenin ikinci ana bölümünde, belediye meclisinin karar verme ve denetim işlevleri genişçe ele alınıp tartışılmıştır. Bu bağlamda proje toplantılarında dile getirilen tespitler, sorunlar, öneriler ve yapılan tartışmalar aktarılmıştır. İlgili toplantılarda karar verme sürecinin etkin olup olmadığı ve nasıl daha etkin hale getirilebileceği tartışılmıştır. Benzer şekilde meclisin etkili izleme ve denetim araçlarına sahip olup olmadığı ve bu denetiminin nasıl daha etkin hale getirilebileceği tartışmaya açılmıştır. Ayrıca karar verme, izleme ve denetleme süreçleriyle ilişkisi ölçüsünde bazı katılımcı mekanizmalara dair daha kısa bir tartışma yürütülmüştür. Makalenin bu bölümünde, proje toplantılarındaki tartışmalarla sınırlı kalınmıştır. Proje toplantılarında hem mevcut işleyişe dair hem de meclisi güçlendirmeye katkı sağlayabilecek öneriler genişçe tartışılmıştır. Söz konusu tartışmalar, makalede belli bir sistematik içinde ifade edilmiştir.

Güçlü Başkan Modelinde Belediye Meclisinin Konumu ve İşlevleri

Ulusal düzeydeki parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve diğer karma sistemlere benzer şekilde, yerel düzeyde de farklı belediye modelleri söz konusudur. Gücün ve yetkinin belediye organları arasında yatay düzlemdeki dağıtılma biçimine bakarak bu modeller tespit edilebilir. Türkiye'nin benimsediği belediye modeli, literatürde *güçlü başkan modeli* olarak adlandırılır.

Güçlü başkan modeli, literatürde başkan-meclis modeli olarak adlandırılan çatı sistemin içinde yer almaktadır. Bu model, ABD'de oldukça yaygındır ve bazı alt türleri vardır (DeSantis and Renner, 2002). Yine bu model, bazı Avrupa ülkelerinde de uygulanmaktadır (Sadioğlu ve Çiftçi, 2021: 51-53).

Güçlü başkan modelinde, belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilir. Yürütme yetkisi belediye başkanındadır ve belediyenin idari birimleri hiyerarşik olarak başkana bağlıdır (Toprak, 2011: 306). Bu tür modellerde belediye başkan, "kentsel mobilizasyonu sağlamada ve kentlerle ilgili karar alma süreçlerinde" güçlü bir aktördür (Savaşkan, 2020: 78). Belediye meclisi ise belediyenin karar organıdır. Meclis, bu kararların ve belediye işlerinin yürütülmesinde doğrudan bir yetkiye sahip değildir. Bu yetki başkana aittir.² Güçlü başkan modeli, mutlaka başkanın çok

² BŞB'nin dışındaki diğer belediyelerde başkanlar, meclis üyeleri arasından *siyasi* başkan yardımcısı atayabilmektedir. Ancak bu durum, meclisi icraya ortak etmez, ayrıca bu

güçlü, meclisin ise zayıf olacağı anlamına gelmemektedir. Güçlü başkan modelinin ayırt edici niteliği, başkanın doğrudan seçilmesi ve yürütmeye tek başına hakim olmasıdır. Başka bir ifadeyle başkanın gücü, demokratik seçimlerden ve icraat gücünden gelmektedir.

Güçlü başkan modelinde, başkan ile meclis arasında belli ilişkiler ve dengeler söz konusudur. Aralarında hem belirli bir iş birliği, dayanışma veya çatışma ilişkisi vardır, hem de denge ve denetim sistemi söz konusudur (Arıkboğa, 2012; Sadioğlu, 2015: 649-653; Sadioğlu, 2018: 429-439, 468-472). Seçimlerde belediye meclisinde oluşan siyasi bileşim, söz konusu iş birliği/çatışma ve denge-denetim sistemine etki etmektedir.

Diğer taraftan meclis, başkan ve parti ilişkileri, yasal/kurumsal boyut ve siyasal boyut şeklinde en az iki ayrı boyuta sahiptir. *Yasal kurumsal boyut*, temelde başkan ve meclisin farklı güçlerle (yürütme, karar verme, denetim) donatılmasını içermektedir. *Siyasal boyut* ise, yerel seçimler, parti içi ve partiler arası ilişkiler/dengeler ve iktidar muhalefet farklılaşmasına dair hususlarla ilgilidir (Arıkboğa, 2012: 119-135). Türkiye örneğine bakıldığında, yasa koyucu, siyasal boyutun varlığı ve baskın karakteri nedeniyle, aşağıdaki başlık altında görüleceği gibi, belediyenin rutin işleyişini temin etmeye dönük bazı araçlara yasalarda yer vermiştir.

Güçlü başkan modelinde meclisin üç önemli işlevi vardır: *Karar verme, denetim ve temsil*. Bu üç işlev birbiriyle yakından ilişkilidir (Arıkboğa, 2014). Belediye meclisinin karar verme işlevi çerçevesinde, imar planları, stratejik plan, bütçe, yatırım programı, borçlanma, gayri menkul satışı gibi pek çok temel konu, belediye meclisinin gündemine gelir ve burada karara bağlanır (Arıkboğa, 2008; Ünal, 2012: 265-266; Gül vd., 2014; Cansever vd., 2018; Sadioğlu, 2018; Savaşkan, 2020). Bu bağlamda meclis üyeleri, parti grubuyla da bağlantı halinde, belediyeyi, kenti ve o kentte yaşayanları ilgilendiren konularda önerge verebilir, komisyon üyesi olabilir, meclisteki tartışmalarda görüşlerini söyleyebilir ve oy vererek meclis kararlarının oluşmasına katkı sağlayabilir. Bununla birlikte Türkiye’de belediye başkanı, belediye meclisinde karar verme sürecinin de önemli bir aktörüdür. Başkan, aynı zamanda hem meclis üyesidir hem de meclis başkanıdır. Bu nedenle meclis gündemi başkan tarafından hazırlanır ve ayrıca başkan, isterse meclisteki görüşmelere kendisi başkanlık yapabilir. Başkanın yokluğunda meclis oturumuna meclisin kendi üyeleri arasından seçtiği bir başkan vekili başkanlık eder.

Meclis, denetim işlevi ve görevi çerçevesinde belediyenin yürütme organı olan başkanı çeşitli yollarla ve yöntemlerle bir dereceye kadar denetleyebilir (Arıkboğa, 2008; Pektaş, 2012; Yıldız, 2012; Sadioğlu, 2015). Yasalarda bunun yapılaş yol ve

görevlendirmeyi de meclis yapmaz. Atamayı başkan yapar ve ilgili meclis üyesi *iki ayrı sorumluluğa* sahip olur (hem meclis üyeliği hem de belediyede üst düzey idari görevli). (Başkan yardımcılığıyla ilgili çeşitli tartışmaları içeren bir makale için bkz. Şat, 2018).

yöntemleri ile usulleri düzenlenmiştir. Bu denetim usulleri ve yolları arasında, belediyenin yıllık faaliyet raporunu görüşmek ve oylamak ya da belediye faaliyetlerine ilişkin soru önergesi vermek gibi olağan denetim yolları bulunduğu gibi, başkan hakkında gensoru önergesi vermek gibi olağandışı denetim yolu da vardır. Yine belediye meclisi, bir denetim komisyonu kurarak, her yıl belediyenin mali işlemlerini de denetlemektedir.

Bu makalede ele almadığımız ancak en az diğerleri kadar önemli üçüncü işlev ise temsildir. Temsil işlevi; siyasal kültür, siyasi partiler, parti içi demokrasi ve yerel seçim sistemi gibi olgularla doğrudan ilişkilidir (Üzmez, 2020; Arıkboğa ve Gül, 2021; Çitçi, 1996). Temsil, toplumun değişik kesimlerinin seçimler yoluyla belediye meclisinde yer alabilmesini ifade eder. Bu çerçevede meclis üyeleri, hem seçildikleri partinin hem de partisiyle bağlantı içinde belirli toplum kesimlerinin temsilcisi olarak mecliste yer alır. Hem seçildiği partinin savunduğu görüş ve politikalarını hem de temsil ettikleri kesimlerin sorun ve taleplerini meclise taşır, onların görüşlerini dile getirir ve çıkarlarını savunur.

Güçlü başkan modeli içinde kalarak meclisin etkinliğinin ve gücünün artırılması tartışma konusu yapıldığında, meclisin söz konusu üç işlevine odaklanması ve bu üç alanda iyileştirmeler yapılması gerekecektir. Belediye meclislerinin karar verme ve denetim işlevleri, ayrıntıları belediye yasalarında düzenlenmiş olmakla birlikte, siyasi partilerle ve yerel seçimlerle ilgili yasal düzenlemelerden, dolayısıyla temsil işlevinden bağımsız bir işleyişe de sahip değildir. Başka bir ifadeyle, bu üç işlevin birbiriyle yakın biçimde ilişkili olduğunun farkında olmak gerekir. Aşağıdaki alıntıda belirtildiği gibi, karar verme ve denetim işlevinin etkinliği, temsil işlevine bağımlıdır (Arıkboğa, 2014: 38):

“Temsil işlevi, belediye meclis üyelerinin üzerinde durduğu zemini ifade eder. Üyeler bu zemin üzerine basarak diğer iki işlevi yerine getirmeye çalışır. Zemin ne kadar sağlam ise, üyelerin diğer iki işlevi yerine getirme konusundaki arzuları ve etkinlikleri daha yüksek olur. Buna karşılık zeminde ne kadar zafiyet söz konusu ise meclis üyelerinin diğer iki işlevi yerine getirme arzusu ve etkinliği o oranda azalacaktır.”

Özetle güçlü başkan modelinde, belediye meclislerinin üç tür işlevi, dolayısıyla üç temel güç kaynağı bulunmaktadır: Temsil, karar verme ve yürütmeyi denetleme. Dolayısıyla bir meclisin gücü, bu üç işlevle ilgili yetki ve etki derecesine bağlıdır. Ancak bu makalede, sadece karar verme ve denetim işlevlerine ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır.

Türkiye’de Meclis-Başkan Dengesi: Tespit, Tasvir, Eleştiri ve Öneriler

Meclis ile başkan arasındaki ilişkinin ve dengenin nasıl kurulduğu önemlidir. Yukarıda değinildiği gibi, başkan ile meclis arasında belli dengeler, ilişkiler,

işbirlikleri veya çatışmalar söz konusudur. Bu başlık altında, önce güçlü başkan modelinin temel niteliği (iki ayrı güce ve çifte meşruiyete dayalı yapısı) ve söz konusu modelin Türkiye'deki kurgusunda başkan lehine olan durumların varlığı ortaya konulacaktır. Ardından başkan meclis dengesine ilişkin, toplantılardaki katılımcıların tespit, öneri ve eleştirilerine yer verilecektir.

Güçlü başkan modelinde, başkan ve meclis, *çifte meşruiyete* sahiptir. Yani her ikisi de seçimle işbaşına gelmekte, meşruiyetini doğrudan halktan almaktadır. Bu durum, modelin kritik bir yönünü oluşturur. Alan araştırmasındaki görüşmelere katılan bir meclis üyesinin sözleri, bu kritik durumu özlü biçimde ifade etmektedir:

“Başkan vaatleriyle geliyor. Meclis güçlenmeli ama başkanı kilitlememeli... Başkan meclise karşı da sorumlu olmalı, ama halka verdiği sözleri de yerine getirebilmeli. Meclis ve başkan birbirini engeller duruma düşmemeli ve bu konudaki ince çizgi iyi çizilmeli.”

Bir başka meclis üyesinin başkan-meclis ilişkisine dair sözleri de bu bağlamda önemlidir:

“Belediyede başkan yardımcılığı görevim de var. Dolayısıyla masanın her iki tarafında birden olduğunuz zaman, bir tarafta istenen diğer tarafta mantıksız gelebiliyor. Ya da bir tarafta reddettiğiniz bir şeyi diğer tarafta talep etme durumu oluyor. Bu çelişkiyi yaşadığımız oluyor. Örneğin ilçede, başkanlığın meclisten talep edip alabildiği bir yetkiyi, büyükşehirde [muhalefet grubu çoğunlukta olduğu için] reddedebiliyoruz. Bu tür tezatlıklar yaşayabiliyoruz.”

İkili veya çifte meşruiyetin olduğu modellerde, sistemin kilitlenme riski, yani başkan ve meclisin çalışamaz hale gelmesi söz konusu olabilir. Bu sebeple bu tür modeller *yerel düzeyde* kurgulanırken, başkanın ya da meclisin eli daha güçlü olacak şekilde bir kurgu yapılabilir. Türkiye'de belediye modeli kurgulanırken, belediyenin *rutin işleyişini* temin etmek amacıyla, başkanın iktidar gücünü öne çıkaracak çeşitli araçlara yer verilmiştir. Bunlardan *üçüne* kısaca değinmek yararlı olur.

İlk ve en önemli araç, belediye başkanının karar verme sürecindeki güçlü pozisyonudur. Başkan, meclisin başkanıdır, gündemin büyük kısmı belediye birimlerinden gelen konuların / talep yazılarının başkan tarafından meclise havalesiyle oluşur. Başkan, oylamalara katılır. Bunlardan ayrı olarak, mecliste parti veya ittifak grubu çoğunluğuna sahip olması da, başkanın elini güçlendiren bir başka unsurdur.

İkinci araç, Belediye Kanununun 30'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

“Belediye meclisi, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa... (meclis) Danıştay'ın kararı ile feshedilir.”

Görüldüğü üzere yasa koyucu, olası kilitlenmenin yol açacağı aksamalarda, tavrını yürütmeden yana koymuştur. İşler bu noktaya geldiğinde, meclis feshedilebilir ancak başkanın görevi devam eder, meclis seçimleri ise yenilenir.

Üçüncü araç, yine Belediye Kanununda madde 62’de yer almaktadır. Buna göre belediye meclisi, bütçe tasarısını görüşürken; “*bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.*” Burada odak nokta bütçe denkliliği gibi görünmekle birlikte, yasa koyucu, bütçe tasarısını hazırlayıp meclise getiren yürütmeden yana bir tavır takınmış ve meclisin yetkilerini sınırlamıştır.

Bu tür araçlar, belediyenin rutin işleyişini sürdürebilmesine imkan sağlayabilir. Ancak belediye başkanı, mecliste kendisini destekleyecek bir çoğunluğa sahip olmadığı durumlarda, bazı kritik atılımları yapmakta zorlanabilir. Zira borçlanma, ücret tarifelerinin düzenlenmesi, belediyeye mali kaynak sağlama amacıyla yapılacak gayri menkul satışı, özelleştirme vb. kritik konular meclisin onayına muhtaçtır.

Modelin temel niteliğine dair fotoğrafı bu şekilde özetledikten sonra, proje toplantılarındaki katılımcıların meclis ile başkan arasındaki dengeye veya bu dengenin nasıl olması gerektiğine dair algı, yaklaşım ve önerilerini görelim. Bu yaklaşım ve öneriler dört grupta toplanabilir. Bunlardan ilk üç grupta tasvir, betimleme, yer yer eleştiri veya olumlama söz konusudur. Dördüncü gruptaki ifadeleri dile getirenler ise daha eleştirel bir pozisyona sahiptir.

1. Grup - Güçlü başkan ve geri planda başkan destekleyici meclis modeli söz konusudur:

- Belediyeler, başkan merkezli bir yapıya sahiptir, meclis daha geri plandadır.
- Başkan güçlü, meclis zayıftır. Meclis, başkan karşısında yeterli baskı ve denge oluşturamamaktadır.
- Katı başkancı “reis bey”, tek adam sistemi egemendir. Kentlerin büyümesiyle birlikte, vatandaşla birebir, yakın ve kolay iletişim kuran “reis bey” modeli artık yeterli olmaktan çıkmıştır. Meclis üyelerinin statüsü güçlendirilmeli, meclisin fonksiyonları ve işlevselliği artırılarak başkan-meclis dengesi sağlanmalıdır.
- Mevcut model, yönetimde istikrarı öncelemedir. Seçim sistemi, belediye başkanının arkasında bir meclis çoğunluğu yaratmayı sağlayacak biçimde kurgulanmıştır ve meclisin başkanı destekleyecek şekilde çalışması öngörülmüştür.
- Meclis üyeleri icranın dışındadır; belediye çalışmalarından pek

haberdar değildir. Belediyede neler olup bittiğini çok iyi bilememektedir. Soru önergelerine yeterli cevap verilmemekte ya da geçiştirilmektedir. Bu durum denetimi zorlaştırmaktadır.

- Meclis üyeleri kendi özgün düşüncelerini ifade etmekte güçlük çekmektedir. Üyelerin parti disiplinine ve grup kararlarına uyması gerekir. Eğer uymazsa, disipline sevk edilip, partisinden atılabilir. Bu durum, meclisin başkan karşısında gücünü zayıflatmaktadır.³

2. Grup - Süper başkan modelinden güçlü başkan modeline geçilmiştir:

- Türkiye’de 2004-2005 yıllarında gerçekleştirilen reformlarla birlikte meclisin gücü bir miktar artırılmıştır. Böylece meclis tek karar organı haline gelmiş, meclisin encümen tarafından bypass edilmesi yöntemine son verilmiş, meclis her ay düzenli olarak toplanmaya başlamış ve ihtisas komisyonları güçlendirilmiştir. Bu tür değişikliklerle birlikte, meclisin *karar verme işlevi* güçlendirilmiştir.
- 2004-2005 reformları, faaliyet raporu ve gensoru denetiminde meclisin denetim işlevini zayıflatmıştır. Örneğin, gensorunun kabulü ya da belediye başkanının meclise sunduğu faaliyet raporunu yetersiz bulmak için 2/3 yerine 3/4 oranında nitelikli çoğunluk aranmaya başlamıştır. Buna karşılık denetim komisyonu incelemesi getirilerek, meclisin denetim işlevi farklı bir şekilde güçlendirilmiştir.

3. Grup - Güçlü başkan-meclis dengesi makuldür, yerindedir ve korunmalıdır:

- Başkan ile meclis arasında hassas bir denge vardır. Bu denge bozulmamalıdır. Eğer bozulursa, başkan icraatlarını yapamaz hale gelebilir.
- Meclis daha fazla güçlendirilir ve belediye başkanı inisiyatif alamaz hale gelirse, başkanın ayaklarına pranga takılmış olur.
- Başkanı kitlemeden meclis güçlendirilmelidir. Meclis ve başkan birbirini engeller duruma düşmemeli ve bu konudaki ince çizgi iyi çizilmelidir. Başkan meclise karşı sorumlu olmalı, ama halka verdiği sözleri de yerine getirebilmelidir.
- Meclis yeterli denetim gücüne sahiptir. Meclisin denetim yetkisi çok olursa, idarenin elini kolunu bağlayabilir ve idare çalışamaz hale

³ Bu son ifade de, başkan-meclis dengesiyle yakından ilişkidir. Mevcut sistemde siyasi parti kimliği, ister iktidar ister muhalefet grubu olsun, başkan-meclis dengesinin bir parçası olarak çalışmaktadır.

gelebilir. Bu durumda hizmetler aksar, halk ve kent zarar görür.

- Mevcut yapıda, meclis oy çokluğu ile karar alabilir ama başkan gerek görürse bu kararı veto edebilir. Buna karşılık meclis de eski kararında direnebilir. Bu durum meclisin belli bir güce sahip olduğunu gösterir.
- Aslında meclis yeterince güçlüdür, ancak meclis üyeleri söz almadan sadece el kaldır indir yapmaktadır; yasal yetkilerini tam olarak kullanmamakta, tartışmalara yeterince katılmamaktadır.

4. *Grup - Güçlü başkan karşısında güçlü meclise gerek vardır:*

- Dirayetli insanlar meclis üyesi olursa meclisler de daha dirayetli olur. Başkanı uyarıp gözetebilir. Aksi halde meclisler etkili çalışamaz.
- Meclis üyeleri liyakatli ve konularına hakim değilse, o zaman meclis güç kaybetmektedir. Partiye biat kültürü, partizanlık veya birilerine yaranma gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır.
- Meclise gelen konuları gereği gibi görüşmeyen bir meclis, kente ve belediye yönetimine yeterli katkı sağlayamaz. Çok güçlü başkan, kenti pik (*peak=zirve*) de yaptırabilir, dip de yaptırabilir. Dolayısıyla başkan-meclis dengesinde orta yol bulunmalıdır.
- Çok güçlü başkandan ziyade, üyelerin donanımlı olduğu, meclis faaliyetlerine aktif biçimde katıldığı, katkı verdiği güçlü bir meclise ihtiyaç vardır.
- Meclis üyelerinin belediye faaliyetlerini daha yakından izleyeceği, ilgili idari birimlerden gerekli bilgileri alacağı ve dönüp seçmenlere aktaracağı daha aktif bir meclis yapısına ve iletişim kanallarına ihtiyaç bulunmaktadır. Bunun için meclis üyelerinin daha proaktif olacağı ve belediyeyle iletişimin güçleneceği bir sisteme ihtiyaç vardır.
- Meclis üyelerinin belediye içinde bir ofisi olması gerekir. Burada hem idari birimlerden gerekli bilgileri alabilmeleri hem de kişisel görüşmelerini yapabilmeleri gerekir.
- Partizanlık yapmayan, doğruya doğru yanlışa yanlış diyebilen meclis üyeleri olmalıdır.
- Zayıf meclis, başkanı yeterince dengeleyemez, denetleyemez ve yanlışlarına dur diyemez.
- Güçlü meclis, başkanın da elini güçlendirir.

Meclisin Rolü ve Etkinliği: İki Farklı Yaklaşım

Meclis-başkan dengesine ilişkin yukarıda yer alan tartışmalar, meclis üyelerinin temel sorumluluklarının ne olduğuna veya ne olması gerektiğine ilişkin algı, beklenti ve yaklaşımlarla yakından ilişkilidir. Alan araştırması sürecinde yapılan tartışmalarda, meclisin rolünün ve etkinliğinin ne olması gerektiğine dair iki farklı eğilimin ortaya çıktığı görülmüştür. Bunlardan birisi yapılacak küçük revizyonları yeterli bulmaktadır. Diğerisi ise daha eleştireldir ve meclisin gücünün artması için önemli bazı talepleri/önerileri dile getirmektedir.

Ancak belirtmek gerekir ki her iki eğilim de, mevcut belediye modeline dair önemli bir itirazı içermemektedir. Başka bir ifadeyle, her iki yaklaşım da güçlü başkan modelinin sınırları içinde kalmaktadır. Yaptıkları eleştiri ve öneriler, meclisin karar verme ve denetim sürecindeki rolünü artırmaya ve temsili yapısını iyileştirmeye dönüktür. Aşağıda bu iki yaklaşıma dair ayrıntılar yer almaktadır.

1. İlk yaklaşım, *reel politik durumdan* hareket etmektedir. Bu yaklaşıma yakın duran katılımcılar, meclis üyeliğinin kısmi zamanlı bir uğraş olduğunu kabul etmekte, belediye meclisinin, başkanın icraatlarını destekleyici veya onunla uyumlu bir şekilde çalışması gerektiğini düşünmekte ama bununla birlikte gördüğü yanlışlara karşı itirazını da dillendirebilen bir meclis üyeliği pozisyonunu *yeterli bulmakta ve önemli görmektedir*. Bu katılımcıların, mevcut işleyişle ilgili kısmi değişiklik talepleri vardır. Bunlar üç noktada toplanabilir. 1) Partilerinin programları ve iş planlarıyla uyumlu biçimde, vatandaş ile belediye arasındaki ilişkileri kolaylaştırmak, talepleri, sorunları aktarmak ve sorunların çözümüne katkı sağlamak (bu işlevin daha da güçlendirilmesi). 2) Daha fazla dikkate alınmak, sözüne, talebine değer verilmek, düzenli geri bildirim verilmek. 3) Gördüğü yanlışlara karşı itirazını daha etkili biçimde dile getirebilmek (başkanların dinlemeye ve eleştiriye açık olması, bu süreçlerin iyileştirilmesi ve daha iyi işletilmesi).
2. İkinci yaklaşım, mevcut işleyişe dair *daha eleştireldir*. Bu yaklaşıma yakın duran katılımcılar meclis üyelerinin daha güçlü olması ve temel karar verici pozisyonda olması gerektiğini düşünmektedir. Bu katılımcılar meclis üyelerinin mevcut durumunun biraz *edilgen* olduğunu düşünmektedir. Bu kişiler, meclisin sadece başkanlıktan havale edilen konuları kabul etmekle sınırlı bir işleve sahip olmamasını, meclis üyelerinin *daha proaktif* olabilmesini, komisyonların daha aktif çalışmasını, çeşitli konularda araştırma yapıp bunları belediye yönetimine sunabilmesi gerektiğini söylemiştir. Ayrıca söz konusu katılımcılar, (meclis salonu, grup odaları ve komisyon odaları dışında) dileyen meclis üyelerinin gerektiğinde ortaklaşa kullanabileceği (3-5 üyeye bir ortak çalışma odası gibi) ofislerin olmasını istemiştir. Dileyen üyelerin gerektiğinde bu ofisleri kullanabileceğini, seçmenlerle görüşmelerini vs. yapabileceğini belirtmiştir. Hem iktidar hem

de muhalefet gruplarında bu talepleri dile getiren katılımcılar olmuştur. Bu öneri bağlamında Fransa, İtalya ve Polonya örneklerine bakıldığında, belediye meclis üyelerinin yer ihtiyacını karşılamak için, her meclis üyesi için ayrı bir oda olmasa da, onlar için ayrılmış odalar bulunduğu belirtilmiştir. Meclis üyeleri buralarda işlerini yürütmenin yanı sıra seçmenlerle görüşmelerini de yapabilmektedirler (Valmorbida, 2021).

İkinci yaklaşımdaki talep ve önerilere biraz daha yakından bakmakta yarar vardır. Örneğin bir belediyede iktidar grubuna mensup genç bir kadın meclis üyesi, meclisin konumunu ve mevcut duruma dair eleştirilerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Meclis üyesi olarak biz belediyede misafir gibiyiz. Ayda bir kez toplantı olacağı için, meclis üyelerine oda verilmiyor. Ben belediyeye gittiğimde başkanın ya da bürokratin odasında misafir gibiyim. Halbuki meclis üyelerinin de kullanabileceği, görüşmelerini yapabileceği odalar olmalı. Bu yasal olarak düzenlenmeli, belediye başkanının inisiyatifine bırakılmamalı. Biz de ev sahibi gibi olabilmeliyiz. Meclis üyeleri olarak pasifize oluyoruz. Pasifize olmamızın önlenmesi adına meclis üyeleri olarak çalışabileceğimiz bir fiziksel ortam gerekli. Biz gençler, meclise girince önce çok heyecanlı oluyoruz. Bir şeyler yapmak için çabalıyoruz. Ancak meclisin yaş ortalaması çok yüksek. Emekliler fazla.”

Ayrıca bazı meclis üyeleri, meclisin olaylara daha fazla müdahil olabilmesinin yolunun komisyonlardan geçtiğini düşünmektedir. Dolayısıyla komisyonların daha işlevsel hale getirilmesini, bu komisyonların belediye bürokrasiyle de yakın işbirliği içinde çalışıp rapor üretebilmesini istemiştir:

“Bütçe, imar ya da hukuk komisyonu gibi ana komisyonlar dışındaki komisyonlar şeklen var. Onların meclis çalışmalarına pek katkısı olmuyor. Meclis komisyonları daha aktif hale getirilmelidir. Daha etkili olabilmeleri için yeni bir anlayışla kurgulanmalıdır. Komisyonlar gerekirse uzmanları, STK temsilcilerini ve belediye bürokratlarını da sürece katarak daha uzun süreli çalışıp, belediyenin mali yapısını, kaynaklarını, maliyetleri, fizibiliteyi de saptayan daha düzgün raporlar ortaya koyabilmelidir. Böyle olursa belediye yönetimine daha fazla katkı verilebilir. Projeler geliştirebilir. Meclisin etkinliği artar, komisyon üyeleri de doyuma ulaşır.”

Meclisin etkinliği bağlamında ikinci yaklaşım kapsamında dile getirilen bazı taleplerin, sadece yasal düzenleme konusu olmadığını belirtmek gerekir. Başka bir ifadeyle buradaki eleştirilerden bir kısmı, (i) siyasetin mevcut işleyiş biçimi, (ii) belediye başkanlarının tutumu, (iii) belediye meclislerine biçilen geleneksel roller ve (iv) bu geleneksel rolleri değiştirmeye istekli meclis üyesi sayısının azlığı gibi nedenlerle yakından ilgilidir.

Bu konunun bir tarafında, kısıtlı özlük haklarına sahip meclis üyelerinin, ne dereceye kadar bu süreçlere aktif mesai harcayabilecekleri sorusu bulunmaktadır. Konunun diğer tarafında ise, belediyenin kurumsal modeli ve reel siyasi yapı içinde, belediyenin temel karar organı olan meclisin icra üzerinde ve bürokratik süreçler üzerinde, nereye kadar güç kullanabileceği sorusu yer almaktadır. Kimin ne dereceye kadar güç kullanabileceği sorusuna cevabın bir kısmı yasal kuralların içinde bulunabilir, bir kısmı ise siyasal süreçlerde ve işleyişte gömülmüştür.

İdari birimler belediyenin idari kanadını oluşturur, meclis ise siyasi kanadını oluşturur. Bir belediye kendisi için mekan planlaması yaparken sadece idari birimlerinin ihtiyaçlarını değil, meclis faaliyetlerini de dikkate almak zorundadır. Bu bağlamda meclis salonu, toplantıları izleyecek kişiler için uygun nitelikte yer, parti grup odaları, komisyon toplantı odaları gibi mekânların uygun sayı ve büyüklükte olması gereklidir. Bazı belediyelerde bu konularda dahi eksiklikler olduğu anlaşılmaktadır. Bunun yanında büyükşehirlerde büyükşehir belediye meclis toplantıları için özellikle uzak ilçelerden gelen meclis üyeleri için konaklama ve yemek de bir sorun olabilmektedir. Bu konuda çözüm üreten belediye sayısı azdır. Ayrıca belediyeler, meclis üyeleri için gerektiğinde ortaklaşa kullanabilecekleri yeterli sayıda ofisi de hazır halde tutmalıdır. Proje çerçevesinde yürütülen odak grup ve bölgesel istişare toplantılarında bu konuda çeşitli talepler ifade edilmiş veya bu tür ofislerin olmamasından şikayet edilmiştir. Belediyeler bu tür taleplere karşı da duyarlı olmalıdır. Bazı meclis üyeleri, bu tür ofisleri hiçbir zaman kullanmayabilir, ancak bu ihtiyacı hisseden üyelerin talepleri dikkate alınmalıdır. Bu konuda belediyeleri yönlendirici mahiyette düzenlemelerin kanuna eklenmesi de yararlı olabilir.

Yukarıdaki genel fotoğrafın ötesinde, meclisin etkinliği bağlamında özel durumlara da dikkati çekmek gerekir. Belediye meclisinin daha proaktif olabildiği durumlar, örneğin başkanla meclis çoğunluğunun farklılaştığı yerlerde görülebilmektedir. Bu tür meclislerde, çoğunluğa sahip muhalefet grubunun *alternatif bir güç odağı* olabileceği mücadelesi verdiği görülebilir. Bu bağlamda katılımcılardan birisi özetle şöyle demiştir:

“İktidar grubunun çoğunlukta olduğu meclislerde, meclis üyeleri zayıftır; muhalefetin çoğunlukta olduğu meclislerde ise meclis üyeleri daha güçlü olma mücadelesi verir.”

Bu sözlerin siyasal bir yönü olmakla birlikte, söz konusu katılımcı burada özel bir bağlama dikkat çekmek istemiştir. Eğer başkanın grubu mecliste çoğunluğa sahipse, bu üyeler başkana karşı doğrudan siyasi tavır alamayacağı için meclis, başkanın gölgesinde kalacaktır. Buna karşılık eğer muhalefet grubu mecliste çoğunluğa sahip ise, başkana karşı daha aktif olmanın yollarını arayacaktır.

Diğer taraftan bu olgu proje toplantılarında, aynı zamanda, başkanın mecliste çoğunluğa sahip olamamasının yol açmış olduğu bazı güncel sorunlar (örneğin borçlanma kararları vb.) üzerinden bir eleştiri konusu olarak da dile getirilmiştir. Eleştirilerin önemli bir kısmı, üyelerin rasyonel tercih farklılaşmasından ziyade parti tutumlarına yönelik olmuştur.

Bu başlık altında son olarak, toplantılarda ilçe ve büyükşehir arasında dile getirilen bir farklılığa da kısaca işaret etmek yararlı olacaktır. İlçe belediyelerinde, meclis üyeleri arasından başkan yardımcısı atanabilmektedir. Birçok katılımcı bu uygulamayı yararlı bulmakta ve meclis üyeleriyle belediye arasındaki ilişkileri geliştirdiğini düşünmektedir. Buna karşılık pek çok meclis üyesi, BŞB'yi fazla bürokratik ve meclisten uzak bir yapı olarak görmektedir. Bu bağlamda "BŞB yönetimindeki tek siyasi kişi, BŞB başkanı. Geri kalan üst yönetim, tamamen bürokratlardan oluşuyor. Aynı partili olsa bile, BŞB meclisi ile başkanın birbirinden uzak olduğu ve aralarındaki bağın, iletişimin ve eşgüdümün zayıf olduğu" şeklinde eleştiriler dile getirilmiştir.

Bu konuyla ilgili olarak bazı katılımcılar, BŞB genel sekreterinin, BŞB başkanının teklifi üzerine BŞB meclisi tarafından onaylanması görüşünü dile getirmiştir. Bilindiği gibi mevcut işleyişte genel sekreter, BŞB başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanmaktadır. Bu atamada merkezi yönetimin bir idari vesayeti söz konusudur. Bu katılımcılar, bu vesayet ilişkisinin kaldırılmasını ve meclisin bu atamada söz sahibi olmasını istemiştir. Bu değişikliğin, bürokrasinin başı olan genel sekreteri belediye meclisine karşı da sorumlu hale getireceğini, bu durumun BŞB meclisi ile BŞB bürokrasisi arasındaki etkileşime olumlu katkı sağlayacağını ifade etmiştir. Diğer taraftan bu görüşe katılmayan katılımcılar da olmuştur. Bir katılımcı ise, meclis üyeleriyle ilgili sembolik ancak anlamlı şu eleştiriye dile getirmiştir:

"Bir açılışta meclis üyelerine yer yok protokolde. O kentin her yerinde, yolunda, planında vb. o kararın meclis, komisyon ve bütçe ayaklarında emeği olan meclis üyelerinin protokolde yeri yok. Bu olmamalı. Bunlar düzenlenmeli ve meclis üyelerine gereğince değer ve önem verilmeli."

Belediye Meclisinin Karar Verme ve Denetim İşlevi

Bu bölümde, belediye meclisinin iki işlevi ayrıntılı biçimde ele alınacaktır. Aşağıda meclisin karar verme ve denetim işlevleri farklı yönleriyle ele alınmakta, proje toplantılarındaki tartışma ve önerilere yer verilmekte ve bu işlevlerin nasıl güçlendirilebileceği sorusuna cevap aranmaktadır.

Karar Verme Sürecini Güçlendirmek

Meclisin temel işlevlerinden biri karar vermedir. Meclis, belediyenin temel karar organıdır. Ancak belediye meclisinin karar verme süreciyle ilgili zaman zaman

“sembolik” bir eleştiri dile getirilmektedir. Bu eleştiri, meclisin “el kaldırıp indirdiği” şeklindedir. Bu eleştiri, daha ziyade oylama prosedüründeki işleyişe bakılarak yapılmaktadır. Proje toplantılarındaki katılımcılardan bazıları da bu eleştiriye dile getirmiştir. Hatta bu ifadeyi kullanan meclis üyeleri de olmuştur. Buna karşılık, bu eleştiriye katılmayan katılımcılar da olmuştur.

Diğer taraftan 2019 yerel seçimleri sonrasında bazı meclislerde, başkan ile meclis arasındaki siyasi denge farklılaşmıştır ve bazı meclis toplantılarından canlı yayınlar yapılmaya başlanmıştır. Bu yeni durum sonrasında, belediye meclisi toplantılarından farklı görüntüler kamuoyuna yansımaya başlamıştır. Bu bağlamda bazen belediye meclislerinde oldukça uzun süreli tartışmaların yapıldığı görülmektedir. Ancak bu yeni durum dahi, söz konusu sembolik eleştiriye genel olarak tam anlamıyla ortadan kaldıramamıştır. Toplantılardaki bir katılımcının sözleri, bu yeni duruma ilişkindir:

“BŞB meclisi gündeminde belki iki yüz konu var. Gündem dışı siyasi konuları 2 saat konuşup görüşülmesi gereken iki yüz konuyu yarım saatte karara bağlamaya çalışıyoruz. Bazı üyeler iki yüz km. uzaktan geliyor ve tekrar geriye dönecek. Konular komisyonlarda falan görüşülse de mecliste de işin ciddiyeti olması lazım.”

Kararların bir usule dayalı olarak hukuken alındığı yer belediye meclis salonudur. Ayrıca bu salon, meclisin kamuoyuna dönük yüzüdür, vitrinidir. Bununla birlikte mecliste gündem maddeleri üzerinde pek tartışma yapılmadan oylandığı görülmektedir. Dolayısıyla “el kaldır indir” şeklindeki eleştiri buradan çıkmaktadır. Diğer taraftan bazı katılımcılar, bu eleştiriye haklı olarak itiraz etmiştir. Bu üyeler meclis gündemine gelen konuların önce komisyonda, sonra parti gruplarında tartışıldığını söylemiştir:

“Tüm konular meclisten komisyona gidiyor ve orada tartışılıyor. Komisyon üyesi arkadaşlar çalışıyor. Gerekirse tekrar komisyona geri gönderiliyor ve tekrar orada değerlendirmeler yapılıyor. Konu ondan sonra tekrar meclise geri geliyor. Yani bir konu meclise gelmeden önce birkaç kez tartışılıyor.”

Benzer şekilde bir başka katılımcı şunları ifade etmiştir:

“Meclis üyeleri olarak sahada çalışma yapıyoruz ve karşılık da buluyoruz. Yeter ki saptadığımız sorunları ilgilenip, takip edip meclise taşıyalım. Meclis sadece onay mercii gibi görünüyor ama konular parti gruplarında ve komisyonlarda detaylı olarak görüşülüyor. Meclis gündemine gelen konular ilk toplantıda komisyonlara sevk edilip orada çalışılıyor. Gerekirse daha fazla çalışmak için bir sonraki meclis toplantısına kalıyor o konu... Meclis üyeleri sadece el kaldır indir yapmıyor, aktif olarak bilgi ediniyor, parti grubunda, komisyonlarda... Eğer meclis üyesi liyakatli, bilgili ve ilgili

olursa, konular hakkında da bilgi edinir ve düşünce ortaya koyar. Ama biat ile gelen meclis üyeleri bunu yapamaz.”

Bu itirazlar, görünen vitrinin ötesinde bir mutfağın bulunduğunu söylemekte ve konuların burada pişirildiğini ifade etmektedir.

Ancak belediye meclisleriyle ilgili bu sembolik eleştirinin önemli bir sebebi daha bulunmaktadır. Belediyelerde oldukça sık biçimde, gündemdeki konularla ilgili parti grup kararı alınmaktadır. Başka bir ifadeyle gruptaki bilgilendirme ve tartışmaların ardından, bir oylama yapılmakta ve ilgili gündem maddesi hakkında parti grubunun kararı ortaya çıkmaktadır. Parti tüzükleri ve yönetmelikleri gereği, bu grup kararları üyeleri bağlamaktadır. Üyeler meclis salonuna geçtiklerinde, o toplantıdaki gündem maddeleri hakkında genellikle tüm grupların oyunun rengi bellidir. Dolayısıyla tartışma veya birbirini ikna etme süreci artık geride kalmıştır, eller kalkar iner ve toplantı biter.

Konunun görünür yönünü bir tarafa bırakıp, perde arkasına biraz daha bakmakta yarar vardır. Bu bağlamda 1) üyelerin yetkinliği, 2) komisyon çalışmalarının yeterliliği ve 3) grup kararları olmak üzere üç konuya biraz daha değinmek gerekir.

Toplantılardaki pek çok katılımcı, meclisin daha aktif olabilmesi için, liyakatli ve bu işi seven kişilerin meclise seçilmesi gerektiğini belirtmiştir. Çoğu katılımcı, meclis çalışmalarına yeterli katkı verecek meclis üyelerinin seçilmesi halinde, meclislerin daha aktif ve güçlü olacağını düşünmektedir. Bu tür değerlendirmeler, meclisin karar verme işlevi ile temsil işlevi arasındaki yakın bağlantıyı ortaya koymaktadır. Bu durum, seçim sistemiyle ilgili tartışmaları daha anlamlı hale getirmektedir. Bu konuyla ilgili olarak katılımcılardan biri şu görüşü dile getirmiştir:

“Meclis üyeleri belli bir birikime sahip, olaylara vakıf olanlardan seçilmeli. O zaman el kaldır indir seremonisi yapmak yerine tartışmalara müdahil olabilir.”

Bir başka katılımcı ise bu konu bağlamında adaylık sürecine, belediye başkanına ve parti gruplarına dikkati çekmiştir:

“Politika yapmayı benimseyen ve isteyen kişiler meclis üyesi olmaz ise, BŞB meclisinde çok uzun süreli toplantılara hiç kimse katılmıyor. Hatır için, ailesi ya da sülalesi geniştir diye parti listelerine yazılan insanlar belediye meclislerinde çalışmıyor. O zaman belediye meclislerinin iç işleyişi demokratik olmuyor. Başkan ne derse o oluyor. Muhalefette ise, muhalefet grup başkanı ne diyorsa o oluyor. ... Bir meclis üyesi çok konuşursa diğer meclis üyeleri ‘yeter gidelim’ diyor. Böyle bir ortamda kentin sorunlarını tartışmak mümkün değil. Bunun için sistem yeniden düzenlenmeli.”

Başka bir katılımcı ise meclis üyelerinin gerekli özveriye göstermesine ve daha şeffaf bir işleyişin gereğine dikkati çekmiştir:

“BŞB’de kararların çoğu imarla ilgili. Meclis üyeleri komisyonlardan ilgili meseleleri takip edip bilgi almalı. Yoksa el kaldır indir durumuna düşer. Meclisin çalışma süresini uzatmalı ve daha profesyonel hale getirmeliyiz. Meclis üyelerinin özlük hakları ve ücretleri iyileştirilmeli. Meclis toplantıları, özellikle imar ve bütçe ile ilgili toplantılar, halka duyurularak canlı yayınlanmalı. Şehir halkı mecliste konuşulanları duymalıdır ve meclis üyeleri de duyulduğunu bilmeli ki bir yaptırımla karşılaşabileceğini bilerek görüş bildirip oy kullanabilmelidir. Böylece meclis üyeleri sadece bireysel vicdanla değil toplumsal vicdanla hareket eder hale gelebilir.”

İkinci husus, komisyonlardaki çalışmaların ne derece yetkin biçimde yürütüldüğüyle ilgilidir. Buna dair farklı değerlendirmeler vardır. Bazı katılımcılar mevcut işleyişi yeterli bulurken bazı katılımcılar çeşitli sorunlara dikkati çekmiştir.

Komisyon çalışmaları sırasında üyelerin önemli bilgilenme kaynaklarından biri, ilgili dosyanın geldiği idari birimdir (ilgili daire başkanlığı veya müdürlük). Meclis kararı gereken hallerde, belediyenin ilgili idari birimi gerekli yazıyı başkanlığa yazmakta, belediye başkanı da konuyu meclise havale etmektedir. Dolayısıyla bir konu komisyonda görüşülürken, hangi idari birimden gelmiş ise, ilgili birim komisyona çağrılıp konuyla ilgili bilgisine başvurulmaktadır. Bu aslında sağlıklı bir yöntemdir. Ancak buradaki sorun, bu bilgilenmenin *tek taraflı* kalıyor olmasıdır. Bir katılımcı bu duruma şu şekilde işaret etmiştir:

“Meclis üyeleri her konuda bilgi sahibi olamayabiliyor. Komisyon toplantılarında ilgili idari birimlerden bilgi alsa da bunları teyit etmesi, anlaması ya da yerinde görüp incelemesi her zaman mümkün değil. Meclis üyeleri [komisyonda] hiç bilmedikleri dosyaların altına imza atıyor. İş yoğunluğu ve işlerin akışı açısından da bir an evvel imza atması gerekiyor.”

Bir başka katılımcı ise komisyon sürecini daha kısa biçimde şu şekilde ifade etmiştir:

“Bürokrat [komisyonda] önümüze getiriyor, bilgi veriyor ve [el] kaldır indir yapıp meclise gönderiyoruz.”

İkinci alıntıda dile getirilen durumun genel geçer bir işleyiş olduğunu düşünmemek gerekir. Aynı komisyon, bazı konuları daha rutin görüp hızla meclise gönderebilirken, bazı konuları çok daha ayrıntılı biçimde tartışmaya gerek duyabilmektedir. Dolayısıyla komisyon bir otomat gibi çalışmamaktadır. Ancak yine de zaman baskısının etkisiyle, komisyonun daha fazla müdahil olması gereken bazı konuların prosedürel bir sürece dönüşüyor olması muhtemeldir.

Mevzuatta, komisyon toplantılarına farklı kurumlardan ve STK'lardan temsilcilerin ve uzmanların davet edilebilmesi mümkün olmakla birlikte (5393/24), bu yolun pek işletilmediği, ayrıca gündem yoğunluğu nedeniyle çok ayrıntılı tartışmaların ve yerinde incelemelerin yapılamadığı görülmektedir. Komisyondaki üyeler, kendi yetkinliği ve bürokrasiden yapılan bilgilendirmeler dışında, başka alternatif kanallardan pek yararlanamamaktadır.

Üçüncü husus, grup kararlarıyla ilgilidir. Toplantılarda grup kararları farklı şekillerde gündeme gelmiştir. İmar kararları ise özel olarak tartışma konusu yapılmıştır. Bilindiği gibi belediye meclislerinin gündeminin büyük bir kısmını imar tadilatları oluşturmaktadır. 1984'te imar yetkisinin belediyelere devredilmesiyle birlikte, yerel siyasetin ana gündemi de değişime uğramıştır (Savaşkan, 2020: 66). İmar tadilatıyla ilgili kararların bu kadar kolay ve bu kadar yoğun biçimde alınabiliyor olması, hem kentlerin gelişimini olumsuz etkilemekte hem de haksız kazançlara ve şeffaf olmayan durumlara yol açmaktadır.

İmar işlemleri ve kararlarıyla ilgili sorun, sadece belediye meclisindeki oylama süreciyle sınırlı değildir. Ancak sahadaki görüşmelerde, sadece konunun bu yönü (meclisteki oylama aşaması) tartışmaya açılmıştır. Bu bağlamda imar tadilatı kararlarının alınmasını kısmen zorlaştırabilecek bir karar verme prosedürü hakkında, toplantılardaki katılımcıların görüşü alınmak istenmiştir. Bununla ilgili olarak katılımcılara; *“Belediye meclisinde imar kararlarının oylamasının gizli oylama şeklinde yapılması ve imarla ilgili kararlarda karar yeter sayısının meclis üye tam sayısının üçte ikisi olması”* konusundaki düşünceleri sorulmuştur.

Bu önerinin arka planında şu soru vardır: Nasıl anayasa değişikliğinde özel bir oylama ve çoğunluk usulü varsa, imar planı kararlarında da özel bir usul öngörülmesi gerekir mi? Çünkü imar planları bir kentin anayasası gibi görülür, bu nedenle çok sık yapılan imar planı değişiklikleri o kentin yararına olarak değerlendirilemez. Katılımcılardan bir kısmı bu önerinin lehinde, bir kısmı ise aleyhinde görüş bildirmiştir. Lehte görüş bildirenler, kişiye özel veya tartışmalı nitelikte bazı plan tadilatlarının meclis gündemine gelebildiği, parti grup kararları nedeniyle bu planlara “evet” demek durumunda kaldıklarını, halbuki gizli oylama olursa, meclis üyelerinin daha serbest biçimde oy kullanabileceğini belirtmiştir. Dolayısıyla hem gizli oylama usulünü hem de daha yüksek oy çokluğu öngören bu öneriyi desteklemiştir. Buna karşılık aleyhte görüş bildiren katılımcılardan bazıları, gizli oylama olsa bile, işleyişte siyasi partilerin bu engeli aşacak çözümler bulmakta zorlanmayacağını ve yine kendi gruplarını belirli istikamette oy kullanmaya zorlayabileceğini belirtmiştir. Dolayısıyla bu öneriyi yararlı bulmamıştır. Ayrıca aleyhte görüş bildiren bazı katılımcılar, bazı imar kararlarında, yasaya aykırılık iddiasıyla meclis üyeleri aleyhine davalar açılabilirdiğini ve meclis üyelerinin bu davalarda yargılandığını belirtmiş, eğer gizli oylama olursa söz konusu karara iştirak eden (olumlu oy veren) üyeler bilinmeyeceği için bu üyelerin yargı karşısında hesap vermesinin de mümkün olamayacağını dile getirmiştir. Bu nedenle mevcut

uygulamadaki gibi, oylamanın açık yapılmasını istemiştir. Bununla birlikte bu üyeler de kişiye özel plan tadilatlarının meclis gündeme gelmesinden şikayetçi olmuştur.

Etkili İzleme ve Denetim

Belediye meclisinin önemli işlevlerinden biri de izleme ve denetimdir. Türkiye'deki belediye modeli, yürütme yetkisini başkana; karar alma, uygulamayı izleme ve denetleme yetkisini ise meclise vermektedir. Ancak odak grup görüşmeleri sırasında, belediye meclislerinin, belediye faaliyetlerinin dışında/uzığında kaldığı, idari faaliyetleri tam olarak etkili biçimde izleyemediği, yapılan faaliyetleri, hizmetleri ve üretilen çözümleri tam olarak takip edemediği/bilemediği ve bu konuda yeterli bilgiye sahip olamadığı veya yeterli bilgi alamadığı konusunda yaygın şikayetler dile getirilmiştir. Bu nedenle bölgesel toplantılarda, 50 bin ve üzeri nüfuslu belediyelerde *izleme ve soruşturma komisyonu* adıyla *yeni bir zorunlu komisyonun yasaya ilave edilmesi*⁴ önerisi tartışmaya açılmıştır. Bu komisyonun nitelikleri ve işlevleri aşağıdaki şekilde katılımcıların değerlendirmesine sunulmuştur:

- 50 bin ve üzeri nüfuslu belediyelerde kurulur. (zorunlu)
- Meclisin yetkilendirdiği, görev verdiği konularda çalışmalar yapar. Komisyon kendi kendini yetkilendiremez ve meclisin kendine vereceği yetkinin ucu açık olamaz. Meclisin kendisine görev vermesi halinde ve sadece o konuya dair çalışma, inceleme vs. yapar.
- Meclisin yetkilendirmesi halinde belediyeden bilgi alabilir, ilgili konudaki tüm bilgilere erişebilir, belediye bürokratlarını çağırıp onlardan bilgi isteyebilir.
- Meclisin yetkilendirmesi halinde belli bir konuda, belediyenin yaptığı ihaleyle ilgili ayrıntılı bilgi alabilir, ilgili ihaleyi inceleyebilir.
- Meclisin yetkilendirmesi halinde belli bir konuda inceleme ve soruşturma yapabilir.
- Topladığı bilgiler ve yaptığı inceleme ve soruşturma sonuçları hakkında meclisi bilgilendirir.

⁴ 2019 seçimleri sonrasında, İstanbul BŞB meclisinde muhalefet grubu, sayısal çoğunluğuna dayanarak araştırma ve inceleme komisyonu kurmuştur (örneğin *İETT Araç Alım ve Bakım İşleri İnceleme ve Araştırma Komisyonu, komisyonun kuruluşu 14 Ekim 2011, raporunu sunuşu 14 Haziran 2022*). Bu tür fiili uygulamaların hukuki dayanağı tartışmalıdır. Bizim buradaki önerimiz, bu tür fiili durumlardan bağımsız, yasada tanımlanacak ve meclisi güçlendirecek bir araç olarak düşünülmüştür. Diğer taraftan biz bu öneriyi, proje toplantılarında tartışılmak üzere, İstanbul BŞB meclis üyelerini de içeren yerel aktörlerle 17 Mart 2021'de paylaşmıştık.

Bölgesel toplantılarda, katılımcıların bu öneriyi yararlı bulup bulmadıkları, meclisin izleme ve denetim fonksiyonuna katkı sağlayıp sağlamayacağı ve bu komisyonun meclis ile belediye arasındaki ilişkiyi geliştirip geliştirmeyeceği tartışılmıştır. Odak grup görüşmelerinde tartışılan bu önerinin *ilk halinde* ilgili komisyon, sürekli bir komisyon şeklinde ve yetkisini doğrudan yasadan alacak şekilde formüle edilmiştir. Bu bağlamda odak grup görüşmelerine katılan bazı katılımcılar, bu önerinin *ilk versiyonuna ilişkin* bazı endişelerini ve itirazlarını dile getirmiştir. Katılımcılardan bazıları, bu öneri ile ayrıcalıklı bir komisyon yaratılacağından endişe etmiştir. Bazıları bu komisyonun, meclisin yerini alabileceği endişesini dile getirmiştir. Yine bazı katılımcılar ise, bu komisyonun belediyede sürekli bir ofisinin bulunması halinde, hem idarenin sürekli denetim baskısı altında kalarak çalışma düzeninin bozulacağı, hem de komisyon üyelerinin fiili iş takipçiliği yapmaya başlayabileceği endişelerini dile getirmiştir. Bu tartışma ve endişeler dikkate alınarak, komisyon önerisi, takip eden bölgesel toplantılarda *yukarıdaki şekilde revize edilmiştir*.

Bölgesel toplantılarda yer alan katılımcıların bir kısmı, çalışma şeklinin ana hatları yeni haliyle yukarıda belirtilen komisyonun yararlı olacağını belirtmiş ve bu öneriyi desteklemiştir. Bazı katılımcılar ise, tüm meclis üyelerinin soru sorma ve belediye birimlerinden bilgi alma haklarının olduğunu belirterek bu öneriyi mesafeli durmuştur. Bazı katılımcılar ise, bir konuda soruşturma yapmak için özel bir komisyonun kurulması, soruşturma bittiğinde de ilgili komisyonun görevinin bitmesi ve lağvedilmesi şeklindeki bir uygulamanın daha yararlı olacağını belirtmiştir.

Toplantılarda mevcut denetim yollarının etkinliği de tartışılmıştır. Bilindiği gibi yasada, belediye meclisi için çeşitli denetim yolları öngörülmüştür (Pektaş, 2012). Yapılan toplantılarda buna dair tartışmalar yürütülmüştür. Bunlardan birisi, *denetim komisyonudur*. Bu komisyonla ilgili olarak şu üç konu tartışma gündemine gelmiştir:

1. Siyasi başkan yardımcılarının komisyon üyesi/başkanı olması yasaklanmalı mı?
2. Komisyon başkanının, muhalefet partisinden olması kuralı getirilmeli mi?
3. Denetimin kapsamı genişlemeli mi? Denetim komisyonu, BŞB bağlı kuruluşlarını ve belediye şirketlerini de denetleyebilmeli mi?

Pek çok katılımcı, siyasi başkan yardımcılarının denetim komisyonlarında yer almasını etik bulmadığını dile getirmiştir. Dolayısıyla bu konudaki yasal boşluğun giderilmesi gerektiği ifade edilmiştir. İkinci soruyla ilgili olarak bazı katılımcılar, iktidarın kendi kendini gerçek anlamda denetleyemeyeceğini, denetlemiş gibi yapacağını, denetimin asıl olarak muhalefet grubu tarafından daha etkili biçimde yapılabileceğini, komisyon başkanının muhalefet partisinden olması halinde, bazı şeylerin üstünü örtme gibi durumların daha az yaşanacağını belirtmiştir. Dolayısıyla denetim komisyonu başkanının meclisteki muhalefet üyeleri arasından olması

gerektiğini söylemiştir. Valmorbida (2021) da, İtalya’da meclis denetim komisyonu başkanının her zaman muhalefetten olduğuna ve böylece denetim komisyonunun daha etkin çalışabildiğine dikkati çekmiştir. Buna karşılık belediyelerde iktidar grubuna mensup bazı katılımcılar ise, bu öneriyi mesafeli durmuştur.

Ayrıca bazı iktidar grubu üyeleri, denetim komisyonunun işleyiş sürecinde, bazı muhalefet grubu üyelerinin örneğin seçim döneminde kullanılmak üzere “belge biriktirdiğini” söylemiştir. Ancak bu tür siyasi endişelerin çözümü, muhalefete mümkün olduğunca en az bilgiyi vermek veya belgeleri göstermemek değildir; aksine bunun çözümü belediye yönetiminde şeffaflığı artırmaktan geçmektedir.

Denetimin kapsamının genişlemesi bağlamında ise bazı katılımcılar, belediyeye bağlı bütün kurumların meclisin denetimine açık olması gerektiğini söylemiştir. Bu bağlamda su ve kanalizasyon idarelerinin ve belediye şirketlerinin de, denetim komisyonunun kapsamına girmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bazı katılımcılar ise, bu tür kurumların denetimine ilişkin kuralların olduğunu⁵ ve bu denetimlerin çeşitli kurumlar tarafından yapıldığını söylemiş, dolayısıyla denetim komisyonunun *sadece belediyenin* mali işlerini incelemekle yetinmesi gerektiğini belirtmiştir.

Başka bir denetim yolu, *faaliyet raporudur*. Bölgesel toplantılarda faaliyet raporu farklı yönlerden tartışılmıştır. Türkiye’de faaliyet raporu denetimi, genellikle meclis üyeleri tarafından iyi bilinen, yerleşmiş, rutin ve düzenli bir denetim biçimidir. Bu denetim yoluyla ilgili olarak oylama prosedürü tartışmaya açılmıştır. Bu bağlamda katılımcılara “*Halkın seçtiği bir başkanın, yapılan faaliyetlerin yetersiz olduğu iddiasıyla düşürülmeye çalışılması doğru mudur?*” sorusu yöneltilmiştir. Soru bu şekilde sorulduğunda, pek çok katılımcı “hayır” şeklinde cevap vermektedir. Ancak diğer taraftan katılımcılar faaliyet raporu hakkındaki tartışma ve eleştirileri değerli bulmaktadır. Bu tartışmaların başkanın düşmesine yol açmaması gerektiğini düşünseler de, oylama prosedürü kaldırılırsa, bu yöntemin etkinliğinin azalacağını düşünmektedir. Bu nedenle katılımcıların oldukça büyük bir kısmı, mevcut kuralların devam etmesi gerektiğini dile getirmiştir. Yani oylamanın yapılmasını ve hem 3/4 oy çokluğunun aranmasını hem de Danıştay’ın sürece müdahil olmaya devam etmesini yararlı bulmuştur. Başka bir ifadeyle faaliyet raporu denetiminde başkanın düşürülmesinin zor olmasını uygun bulmuştur. Bazı katılımcılar ise, mecliste faaliyet raporuyla ilgili tartışmalar sonrasında oylama olmadan sürecin tamamlanması gerektiğini ifade etmiştir.

Diğer bir denetim yolu *gensoru denetimidir*. Faaliyet raporunun aksine gensoru, olağanüstü bir denetim yoludur. Başkan hakkında ciddi iddia ve ithamların varlığı

⁵ Örneğin BŞB meclisi, aynı zamanda su ve kanalizasyon idarelerinin genel kuruludur. Genel kurul olarak görevlerinden biri de, bu idareleri yıl boyunca sürekli olarak denetlemek üzere, yasada belirtilen nitelikleri haiz iki asil ve iki yedek denetçiyi seçmektir. Söz konusu denetçiler, denetim raporlarını BŞB meclisine sunmaktadır (2560 sayılı Kanun, Madde 6 ve 10).

halinde başvurulabilecek bir denetim yoludur. Bölgesel toplantılarda gensoru denetimi de tartışılmıştır. Tartışmalarda hem gensorunun kabulü için 3/4 oy çokluğu, hem de Danıştay aşaması tartışılmıştır. Katılımcıların oldukça büyük bir çoğunluğu, gensoru önergesi kabul edildiğinde, sürecin meclisteki oylama ile bitmesini ve başkanın düşmesi gerektiğini düşünmektedir. Çoğu katılımcı, meclis kararının üzerine dosyanın Danıştay'a gitmesini doğru bulmamıştır. Aranılan oy çokluğunun yüksek olması ise genelde makul bulunmuştur. Daha az sayıda katılımcı ise, siyasi nedenlerle gensoru önergesi verilebileceği endişesini dile getirmiş ve bu nedenle Danıştay'ın da sürecin içinde olmasını yararlı bulduklarını söylemiştir.

Katılımcı Yöntemleri Sürece Dahil Etmek

Yönetime katılma, yerel demokrasinin gelişmesi açısından önemli ve geniş bir konudur. Bu makalede konu birkaç somut uygulama ve öneri bağlamında ele alınacaktır. Belediyenin aldığı kararları ve sunduğu hizmetleri geliştirebilmenin bir yolu katılımcı yöntemlerden geçmektedir. Türkiye'de katılım konusunda öne çıkan uygulamalardan biri, kent konseyleridir. Yasal bir alt yapısının olması ve kurumsal bir işleyişinin bulunması nedeniyle, kent konseyleri öne çıkabilmektedir (Aydemir Uslu ve Yılmaz, 2018). Proje toplantılarında buna dair de çeşitli tartışmalar yapılmış ve kent konseylerinin çeşitli sorunları ve olası katkıları gündeme taşınmıştır.

Alan araştırmasından elde ettiğimiz verilere göre, kent konseyleri "*potansiyeli yüksek, önemli katılımcı demokratik birimler*" olarak görülmektedir. Çeşitli katılımcılar, belediyelerin ve belediye meclislerinin kendi içine kapalı ve sadece üye ve katılımcılarla sınırlı kalmadan, kentteki farklı kesimlerle ve aktörlerle etkileşim içinde çalışarak, daha geniş bir etki ve fayda ortaya koyabileceği düşüncesini dile getirmiştir. Bu bağlamda kent konseylerinin önemli bir potansiyel sunduğunu belirtmiştir.

Kent konseyi bir yandan gönüllü şekilde işleyen bir yapıdır, diğer taraftan belediyenin mali desteğiyle ayakta durmaktadır. Bu durum iki yönlü bir gerilime yol açabilmektedir. Kent konseyinde gönüllü biçimde yer alan bazı kesimler, belediyenin uzantısı olarak değil daha özerk biçimde hareket edebilecekleri bir çerçeve arzu etmektedir. Buna karşılık bazı belediyeler, kent konseyi yapıları üzerinde daha fazla güç kullanmak isteyebilmektedir. Her yerelde, bu etkiler ve bunun doğurduğu tepkiler farklılaşabilmektedir. Diğer taraftan bu tür bir gerilim, farklı talepleri toplayıp belediyeye iletme sürecinde pek fazla soruna yol açmazken, mevcut işleyişe ilişkin itiraz veya eleştiri getirme sürecinde sorunlara yol açabilmektedir. Katılımcılardan biri bu konuya dikkati şöyle çekmiştir:

"Kent konseyleri, vatandaş taleplerini toplama, ihtiyaçları belirleme, üst karar ve icra organlarıyla ve diğer kamu kurumlarıyla iletişim kurma, koordinasyon ve işbirliği için çok uygun bir yapı. Ama kent konseyleri özellikle belediye karar ve icra organlarının faaliyetlerine dair izleme,

değerlendirme ve denetim yaparak eleştiriler de getirebilmelidir ve hesap sorabilmelidir. Bunlara yönelik itiraz ve eleştiri yöneltildiğinde ne olacak konusu önemli... Üst yöneticiler 'kent konseyi bizi eleştiriyor, onların toplantılarına katılmayın' dediğinde ciddi sorun olur."

Yine bazı katılımcılar, kent konseylerinin yaşadığı bir çelişkili duruma dikkati çekmiştir; *"kent konseyinin özerk ve sivil bir niteliği olmalı, ama belediye kent konseyine sürekli bir ofis ve asgari personel desteği sağlamalıdır"* demiştir. Bazı katılımcılar ise kent konseylerinin, bazı etkinlikleri yapabilmek için, belediyeye sürekli ricacı olma pozisyonundan kurtarılması gerektiğini dile getirilmiştir.

Kent konseyi bünyesinde önemli çalışmalar üretilebilmektedir. Bu bağlamda bazı katılımcılar belediyenin stratejik plan hazırlama sürecinde kent konseyiyle birlikte pek çok katılımcı toplantı yaptıklarını ifade etmiştir. Yine kent konseyinde engelliler meclisi veya çalışma gruplarında, engellilerin sorunlarını tespit edip belediyeye aktaran ve olumlu geri dönüş alınan durumlar söz konusudur. Benzer şekilde kadın, genç vb. meclislerinde ve diğer çalışma gruplarında çeşitli çalışmalar yürütülmekte ve kent konseyleri önemli sorumluluklar üstlenebilmektedir.

Ancak, katılımcılardan bazıları kent konseylerinin belediye meclislerinin katılımcı karar alma ve denetim süreçleri işletebilmesine daha fazla katkı verebileceğini belirtmiştir. Bu bağlamda bazı katılımcılar, belediye meclisi için daha katılımcı bir işleyiş sürecinin benimsemesi gerektiğini söylemiştir:

"Konular ve kararlar, meclis toplantısı öncesinde komisyonlarda daha uzun ve detaylı olarak, halka açık ve şeffaf olarak ele alınmalıdır. Mahalle meclisinde mahallesinin konuları tartışılan halk, belediye meclisi toplantılarına da katılabilmeli ve tartışmalara müdahil olabilmelidir. Belediye meclisinin ve komisyonların toplantıları ve karar süreçleri daha katılımcı olmalı, halka açık olmalı. O zaman temsili demokrasinin zaafı azalır."

Bölgesel toplantılara katılan muhtarlar ise, özellikle kendi mahallelerini ilgilendiren bazı konularda, karar alındıktan sonra haberdar olduklarını belirtmiş ve bu durumdan şikayetçi olmuştur. Bu nedenle kendi mahallerini ilgilendiren konularda, meclis komisyonu toplantılarına çağrılmayı talep etmiştir. Yine muhtarlar, meclis üyeleriyle değil, daha ziyade belediyenin muhtarlık birimi başta olmak üzere belediye birimleriyle irtibat kurduklarını söylemiştir.

Toplantılarda, kırsal mahalle muhtarlarının, aralarından seçecekleri bir-iki üyenin meclis üyesi olarak belediye meclisine girmesine dair öneri de tartışma gündemine getirilmiştir. Ancak pek çok katılımcı bu öneriye sıcak bakmamış, muhtarla belediye arasındaki iletişimin artması gerektiğini ancak bu ilişkinin katılım ve yönetim süreçleri içinde kalması gerektiğini belirtmiştir. Söz konusu önerinin siyasi ve

yönetmel anlamda farklı sorunlara yol açabileceği belirtilmiştir. Diğer taraftan pek çok belediyede, düzenli mahalle toplantıları yapıldığı bilgisi paylaşılmıştır.

Yine kent konseyinde engelliler meclisi veya çalışma gruplarında, engellilerin sorunlarının tespit edilip belediyeye aktarıldığı ve olumlu geri dönüş alındığı durumlar olduğu dile getirilmiştir. Toplantılarda, engelli bireylerin sorunlarının belediyenin gündemine daha etkili biçimde taşınabilmesine imkan vermek amacıyla, aşağıdaki öneri hakkında da bölgesel toplantılarda yer alan katılımcıların düşünceleri sorulmuştur.

“Meclis komisyonlarına zorunlu olarak kurulması gereken bir engelliler komisyonu da eklenmesi, bu komisyona meclis üyeleri yanında, engellilerle ilgili çeşitli kuruluşların da üye vermesi ve bu üyelerin söz ve/veya oy hakkının olması konusunda ne düşünürsünüz?”

Bu öneri, odak grup görüşmelerine katılan katılımcılardan biri tarafından yapılmıştı. Büyükşehirlerdeki ulaşım koordinasyon merkezinden (UKOME) esinlenerek, engelliler komisyonuna engellilerle ilgili birimlerin de üye verebildiği bir yapı önerilmiştir. Bu öneri bölgesel toplantılarda tartışmaya açılmıştır. Katılımcıların bir bölümü kent konseylerinde engelli çalışma gruplarının veya meclislerinin olduğunu, burada engelli derneklerinin söz sahibi olduğunu belirtmiş, bu nedenle bu öneriyi sıcak bakmamıştır. Diğer bazı katılımcılar ise, bu öneriyi yararlı bulmuş ve desteklemiştir. Bu katılımcılar, devam eden gönüllü yapıları ve çalışmaları, bu önerinin önünde bir engel olarak görmemiş, bu yeni önerinin engellilerin sorunlarının çözümüne katkı sağlayacağını ifade etmiştir.

Sonuç

Türkiye’de 1963’te belediye meclis üyeliği seçimlerinde nispi temsil sistemi ve belediye başkanının da doğrudan halk tarafından seçilmesi yöntemi benimsenmiş, böylece temsilde adaletin ve yönetimde istikrarın güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu modelde yürütme yetkisi, belediye başkanına verilmiştir. Belediye başkanının meclis tarafından seçildiği 1963 öncesi dönemde de, belediyenin icra kuvveti yine belediye başkanına aittir. 1963 yılından itibaren halk tarafından seçilmeye başlayan başkanlar, demokratik meşruiyete dayalı bir gücü de arkalarına almıştır. Belediye meclisleri ise, Türkiye’de, karar verme ve denetleme gücüne sahip olmuştur. Örneğin İngiltere gibi bazı ülke modellerinde, genelde belediye başkanı semboliktir ve yürütme gücü meclis komisyonlarına bırakılmıştır. Türkiye’deki gibi güçlü başkan modellerinde ise yürütme gücü başkanda toplanmıştır.

Benimsenen belediye modeli, meclisin temel işlevlerinin ne olacağını doğrudan etkilemektedir. Türkiye’de belediye meclisleri, hiçbir dönem icra kuvvetine sahip olmamıştır. Bu makaledeki tartışmalar da mevcut model içinde kalınarak yapılmıştır. Diğer taraftan Türkiye’nin idari yapısı *merkeziyetçi* olduğu için, *bu yapı*

içinde, seçilmiş belediye başkanlığının, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde, yerel yönetimlerin ve kentlilerin haklarını ve çıkarlarını koruma ve savunma bakımından *daha elverişli* olduğu da söylenebilir.

Güçlü başkan modelinde, *belediye meclisinin üç temel işlevi* vardır, bunlar *temsil, karar verme ve denetimdir*. Meclisin gücü ve etkinliği, bu işlevlerdeki iyileştirmelere bağlıdır. Belediye meclisinin karar verme sürecinin güçlendirilmesi, izleme ve denetim işlevinin daha etkili hale getirilmesi için hem mevcut araçların daha etkili biçimde nasıl kullanılabileceği yönünde düşünceler ortaya konmuş hem de bazı yeni kurumsal araçlar önerilmiştir. Önerilen yeni kurumsal araçlar ve öneriler olarak; izleme ve soruşturma komisyonu, engelli STK'larının üye olarak dahil olabileceği engelliler komisyonu, gensoru denetiminin meclisteki oylama ile sonuca ulaşması, denetim komisyonu ile ilgili bazı değişiklikler, imar kararlarında zorlaştırıcı bir oylama prosedürünün benimsenmesi vb. hususlar gündeme getirilmiştir. Ayrıca vurgulamak gerekir ki, bu ve benzeri yasal/kurumsal öneriler ve değişiklikler, meclis üyelerinin gücü üzerinde olumlu etkiler yapsa da, siyasal süreçlerin ve işleyişin de son derece önemli olduğunu gözden kaçırmamak gerekir.

Kamuoyu, belediye başkanlarını belediyenin vitrininde veya kaptan köşkünde görme eğilimindedir. Belediye başkanının yürütme gücüne sahip olması, hizmet sunum sürecinde ve kamuoyu ile etkileşimde onu önemli bir aktör olarak öne çıkarmaktadır. Ancak belediye meclisi de en az belediye başkanı kadar önemli bir organdır. Belediye meclisi, belediyeye ilgili temel siyasi kararların tartışıldığı ve alındığı yerdir. Belediye meclisinin demokratik niteliğinin, temsil kabiliyetinin ve karar verme sürecinin güçlendirilmesi, izleme ve denetleme işlevinin daha etkili hale getirilmesi onun etkinliğini ve gücünü artıracaktır. Belediye meclisleriyle ilgili konular, kısa vadeli günlük siyasi kavgaların değil, yerel demokrasiyi ve yerel yönetimleri güçlendirmenin konusu olarak ele alınmalıdır. Bu şekilde hem güncel sorunlara çözüm üretilebilir hem de yerel demokrasiyi güçlendirici tarzda reformlar yapılabilir.

Kaynakça

- Akbulut, Ö. (2002), "Türkiye'de Uygulanan Yerel Seçim Sistemlerinin Evrimi". *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*. (Ed. B. A. Güler ve A. Sabuktay). Ankara: TODAİE Yayınları, 47-65.
- Akçagündüz, E. (2021), "Yerel Yönetimlerde Seçim Sistemlerinin Demokratik Temsil Üzerine Etkisi: İstanbul Adalar ve Sultanbeyli Belediye Meclisleri Üzerine İnceleme". *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 39(1), 341-358.
- Arıkboğa, E. (2008), "Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi". *Türkiye'de Yerel Yönetimler*. (Ed. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya). İstanbul: Nobel Yayınları, 157-203.
- Arıkboğa, E. (2012), "Belediye Meclislerinde Karar Verme Sürecinin Temel Dinamikleri". *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme*. (Ed. Ö. Önder ve F. Kırışık). Ankara: Orion Kitabevi, 119-142.
- Arıkboğa, E. (2014), "Belediye Meclislerinin Güçlendirilmesine Dair Öneriler". *Mimar ve Mühendis Dergisi*, 76, 38-40.
<https://mimoza.marmara.edu.tr/~earikboga/yayin/meclis.pdf>.
- Arıkboğa, E. ve H. Gül. (2021), "Türkiye'de Yerel Seçim Sisteminin Sorunları ve Bazı Öneriler". *Sessiz Gemi. Prof. Dr. Bilal Eryılmaz'a Armağan. 2. Cilt*. (Ed. Mustafa Lütfi Şen). İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, 269-285.
- Aydemir Uslu, İtibar ve H. H. Yılmaz (2018), "Yerel Yönetimlerde Katılımcılık: Kent Konseylerinin Rolü ve Bir Yapılandırma Önerisi". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 27(1), 113-145.
- Cansever, N, N. Negiz ve S. Efe (2018), "Belediye Meclislerinde Etkinlik Meselesi: Isparta Örneği". *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 4(4), 599-616.
- Çitçi, O. (1996). "Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(6), 5-14.
- DeSantis, V. S. and T. Renner (2002), "City Government Structures: an Attempt at Classification". *State and Local Government Review*, 34(2), 95-104.
- Gül, H., H. M. Kiriş, N. Negiz ve İ. Gökdayı (2014), *Türkiye'de Yerel Yönetim ve Yerel Siyaset*. Ankara: Detay Yayınları.
- Toprak, Z. (2011), "Yerel Yönetimlerde Başkanın Politik Lider Rolü". *İÜHFİM*. 69 (1-2), 299-316.
- Pektaş, E. K. (2012), "Yerel Meclislerin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(1), 325-339.

- Sadioğlu, U. (2015), “Yerelleşme Politikaları ve Türkiye Örneği”, *Kamu Politikası, Kuram ve uygulama*. (Ed. M. Yıldız ve M. Z. Sobacı). Ankara: Liberte, 636-667.
- Sadioğlu, U. (2018), *Türkiye ve Almanya’da Yaşanan Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması*. Ankara: Seçkin yayınları.
- Sadioğlu, U ve Y. Çiftçi (2021), “Yerel yönetim Gelenekleri, Sistemleri ve Modelleri”, *Yerel Yönetimler* (Ed. Ö. Önder, E. B. Sipahi, M. Yaman). Ankara: Gazi Yayınları.
- Savaşkan, O. (2020), “Türkiye’de Belediye Başkanı Olmak: Sınırlar, Stratejiler ve Meşruiyet”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 29 (2), 75-83.
- Şat, N. (2018), “Türkiye’de Belediye Başkan Yardımcılığı”. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 32(3), 601-626.
- Ünal, F. (2012), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Karar Verme ve Karar Verme Sürecinde Yer Alan Faktörlerin Analizi”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(3), 259-282.
- Üzmez, U. (2020), *Yerel Seçim Sistemi*. Ankara: Nobel.
- Valmorbidia, A. (2021), *Comparative Assessment of Municipal Councils and Local Electoral System (France, Poland, and Italy)*. UNDP Report. Ankara: UNDP.
- Yıldız, H. (2012), “Merkezi ve Yerel Düzeyde Meclisin Yürütme Organını Denetim Yolları Üzerine Bir Karşılaştırma – Yerel Demokratik Model Sorunsalı”. *TBB Dergisi*, 103, 223-244.

Ekler

Ek 1: Yapılan Odak Grup Görüşmeleri Hakkında Özet Bilgi

Tablo 1. Çevrimiçi Odak Grup Görüşmeleri

Odak Gruplar	Hedef Gruplar	Görüşme Tarihleri
OG 1	Büyük metropoller grubu (İstanbul ve İzmir BŞB Meclisleri)	23.03.2021
OG 2	Merkez-çevre ilçeler arası büyük nüfus farklılığı grubu (Eskişehir ve Gaziantep BŞB Meclisleri)	25.03.2021
OG 3	Belediye meclisleri (büyükşehir/büyükşehir ilçe)	30.03.2021
OG 4	Büyükşehir dışındaki belediye meclisleri (il/ilçe)	13.04.2021
OG 5	Akademisyenler	19.04.2021
OG 6	STK’lar	20.04.2021
OG 7	Cumhurbaşkanlığı, İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Türkiye Belediyeler Birliği (TBB)	26.04.2021

Ek 2: Yapılan Bölgesel Toplantılar Hakkında Özet Bilgi

Tablo 2. Bölgesel Toplantılar: Kapsamdaki İller, Toplantı Tarihi ve Yeri

Bölgesel Toplantılar	Kapsadığı iller	Toplantı Tarihi	Toplantı Yeri
BT 1	İstanbul, Ankara, İzmir	11.06.2021	Zoom (Online)
BT 2	Samsun, Sakarya, Erzurum, Konya, Şanlıurfa	18.06.2021	Zoom (Online)
BT 3	Bursa, Kocaeli, Tekirdağ, Eskişehir	30.06.2021	İstanbul / Hilton Otel
BT 4	Balıkesir, Aydın, Manisa, Denizli, Muğla	02.07.2021	İzmir / Swisotel Büyük Efes
BT 5	Trabzon, Malatya, Ordu, Kahramanmaraş, Kayseri	12.07.2021	Antalya / Akra Otel
BT 6	Antalya, Adana, Gaziantep, Mersin, Hatay	14.07.2021	Antalya / Akra Otel