

Yeniden Yapılanma Sonrasında  
Belediye Meclisleri:  
İstanbul Örneği

Erbay ARIKBOĞA  
Tarkan OKTAY  
Nail YILMAZ

## İÇİNDEKİLER

Önsöz .....

### BİRİNCİ KISIM

Birinci Bölüm

#### **YEREL YÖNETİMLER VE KARAR ORGANLARI**

1. Yerel Yönetim: Kavramsal ve Kurumsal Bakış
  - a) Kavramsal Boyut
  - b) Kurumsal Boyut
2. Yerel Yönetimlerde Meclislerin İşlevi ve Önemi

İkinci Bölüm

#### **TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM REFORMU VE BELEDİYE MECLİSLERİ**

1. Yerel Yönetim Reformunun Temel Nitelikleri
2. Reformda Meclisler ve Belediye Meclisleri
  - a) Meclislerin Oluşumu ve Temsil
  - b) Belediye Meclisinin Karar Alma İşlevi
  - c) Belediye Meclisinin Denetim İşlevi

### İKİNCİ KISIM

Birinci Bölüm

#### **ALAN ARAŞTIRMASININ TASARIMI**

1. Araştırmanın Amacı ve Kapsamı
2. Araştırmanın Yöntemi
3. Araştırma Evreni ve Örneklem
  - a) Belediyeler ve Örneklem
  - b) Meclis Üyeleri ve Örneklem

## İkinci Bölüm

### **ARAŞTIRMA BULGULARI**

1. Anketi Cevaplayanların Kişisel Nitelikleri
2. Belediye Kurumunun Algılanması
3. Belediye Meclisinde Temsil
4. Belediye Meclisinin İşleyişi
5. Üyelerin Meclisteki Etkinliği
6. Belediye Meclisinde Karar Alma Süreci
7. Meclis Başkan İlişkisi
8. Karar Alma Sürecine Büyükşehir Sisteminin Etkisi

### **SONUÇ**

### **KAYNAKÇA**

### **EKLER**

- Ek 1: İstanbul'daki İlçe Belediyeleri
- Ek 2: İstanbul'daki İlk Kademe Belediyeleri
- Ek 3: İstanbul BŞB Meclisinde Temsil Adaletsizliği
- Ek 4: Anket Formu

## TABLolar LİSTESİ

- Tablo 1.1: Ulusal ve Yerel Seçim Sisteminin Karılaştırılması
- Tablo 2.1: İstanbul'daki İlçe Belediyeleri
- Tablo 2.2: İstanbul'daki İlk Kademe Belediyeleri
- Tablo 2.3: Örnekleme Seçilen Belediyeler
- Tablo 2.4: Örnekleme Seçilen Belediyelerin Siyasal Konumu
- Tablo 2.5: İlçe Belediye Meclis Üyeleri ve Örnekleme (planlanan)
- Tablo 2.6: İlk Kademe Belediye Meclis Üyeleri ve Örnekleme (planlanan)
- Tablo 2.7: İstanbul BŞB Meclis Üyeleri ve Örnekleme (planlanan)
- Tablo 2.8: Anket Yapılan Meclis Üye Sayısı (planlanan ve gerçekteşen)
- Tablo 2.9: Ankete Katılanların Cinsiyeti, Yaşı ve Eğitim Durumu
- Tablo 2.10: Ankete Katılanların Çeşitli Nitelikleri
- Tablo 2.11: Ankete Katılanların Toplumsal Nitelikleri
- Tablo 2.12: Belediyelerin Temel Niteliği
- Tablo 2.13: Üyelerin Belediyelere İlişkin Algıları
- Tablo 2.14: Üyelerin Belediyelere İlave Mali Kaynak Sağlamaya İlişkin Öncelikli Tercih
- Tablo 2.15: Üyelerin Yerel Yönetim Reformuna İlişkin Değerlendirmeleri
- Tablo 2.16: İstanbul'daki Bir Belediyenin Sahip Olması Gereken Asgari Nüfus
- Tablo 2.17: Belediyenin En Önemli Üç Sorunu
- Tablo 2.18: Siyasal Konum ve Belediyeler Temelinde En Önemli Üç Sorun

- Tablo 2.19: Meclisin Halkı Temsil Etme Derecesi
- Tablo 2.20: Belediye Meclislerinde Kadın Üye Oranı ve Kadın Üyelerin Gruplara Dağılımı
- Tablo 2.21: Mecliste Kadın Üye Sayısının Yeterliliği
- Tablo 2.22: Karar Alma sürecinde Halk Katılımının Yeterliliği
- Tablo 2.23: Halk Katılımının Yetersizliğinin Nedeni
- Tablo 2.24: Meclisin Toplanma Sıklığı
- Tablo 2.25: Meclisin İşleyişinin Demokratikliği
- Tablo 2.26: Belediyeler Temelinde Meclisin İşleyişinin Demokratikliği
- Tablo 2.27: Belediyenin Belde Sakinlerini Bilgilendirme Yeterliliği
- Tablo 2.28: Üyelerin Meclis Toplantılarına Katılma Durumu
- Tablo 2.29: Üyelerin Gündem Maddesi Önerme Durumu
- Tablo 2.30: Üyelerin Toplantılarda Söz Alma Durumu
- Tablo 2.31: Üyelerin Yazılı veya Sözlü Soru Sorma Durumu
- Tablo 2.32: Karar Alma Sürecini Etkilemede Belde Sakinlerinin En Fazla Kullandıkları Üç Yöntem
- Tablo 2.33: Siyasi Konum ve Belediyeler Temelinde, Karar Alma Sürecini Etkilemede En Fazla Kullanılan Üç Yöntem
- Tablo 2.34: Karar Alma Sürecini Etkilemede Kurum Dışı En Önemli Üç Birim
- Tablo 2.35: Karar Alma Sürecini Etkilemede Kurum Dışı En Önemli Üç Birim (Siyasi Konum ve Belediyeler Temelinde)
- Tablo 2.36: Karar Alma Sürecini Etkilemede Kurum İçi En Önemli Üç Birim
- Tablo 2.37: Karar Alma Sürecini Etkilemede Kurum İçi En Önemli Üç Birim (Siyasi Konum ve Belediyeler Temelinde)
- Tablo 2.38: Meclisteki Karar Alma Sürecinde Kim Ne Kadar Etkili?
- Tablo 2.39: İmar Planı Tadilatıyla İlgili Kararlarda En Etkili Dört Birim

Tablo 2.40: Temel Altyapı Yatırımlarıyla İlgili Kararlarda En Etkili Dört Birim

Tablo 2.41: İmar Planı Tadilatıyla İlgili Kararlarda En Etkili Dört Birim (Siyasi Konum ve Belediyeler Temelinde)

Tablo 2.42: Temel Altyapı Yatırımlarıyla İlgili Kararlarda En Etkili Dört Birim (Siyasi Konum ve Belediyeler Temelinde)

Tablo 2.43: Üyeler Komisyonları Yararlı Buluyor mu?

Tablo 2.44: Üyelerin Stratejik Plan Çalışmasına Katkıları

Tablo 2.45: Belediye Başkanının Veto Yetkisine Sahip Olması Doğru mu?

Tablo 2.46: Belediye Başkanının Meclise Başkanlık Etmesi Doğru mu?

Tablo 2.47: Belediye Başkanının Denetlenmesinde Hangi Yöntem Ne Kadar Etkili?

Tablo 2.48: BŞB Meclisi Nasıl Oluşmalı?

Tablo 2.49: İlk Kademe Belediyelerinin BŞB Sistemi İçine Alınması Doğru mu?

Tablo 2.50: İlçe/İlk Kademe Belediyelerinin İmara İlişkin Kararlarının BŞB Meclisinde Görüşülmesi Doğru mu?

Tablo 2.51: İlçe/İlk Kademe Belediyelerinin Bütçe ve İmar Dışındaki Bütün Kararlarını, BŞB Başkanının Veto Edebilmesi Doğru mu?

Tablo 2.52: BŞB Meclisi Üyeleri, Hangi Meclise Daha Çok Katkı Sağladıklarını Düşünüyor?

Tablo 2.53: İlçe/ilk Kademe Belediyelerinin Çıkarları, BŞB Üyelerinin, BŞB Meclisindeki Çalışmalarını Ne Derece Etkiliyor?

## ÖNSÖZ

Yerel yönetimler, gerek çeşitli kamu hizmetlerinin daha etkin biçimde sunulmasında, gerekse demokratikleşme bağlamında önemli bir kurum olarak kabul edile gelmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında Belediye Yasası çıkarıldığında (1930), çeşitli çevrelerin, bu yasadaki büyük beklentilerinin olduğu görülmektedir. Örneğin yarı resmi bir niteliğe haiz olan “İdare” dergisinin o döneme ilişkin sayılarında, belediyelere ve belde halkına yönelik önemli beklentiler dile getirilmektedir. Ancak yerel yönetimlerin ve belediyelerin geliştirilmesine yönelik arayışlar sürekli devam etmiştir. Özellikle 1960’lı yıllardan itibaren bu çabaların hız kazandığı söylenebilir. Kentleşmenin giderek artması, bu çabalara, pragmatik bir dayanak da oluşturmuştur.

Türkiye’de yerel yönetim denildiğinde akla gelen kurum belediyeler olmaktadır. Zira il özel idarelerinin çeşitli fonksiyonları 1940’lı yıllardan itibaren merkezi yönetim tarafından üstlenilmeye başlayınca, bu kurumların etkinlikleri azalmaya başlamıştır. Bu durum, bu gün de değişmemiştir. Son yerel yönetim reformunun il özel idarelerini diriltme çabasının, henüz meyvelerini vermediği söylenemez.

Bu çalışma, yerel yönetim reformu bağlamında, belediye meclisleri üzerine bir araştırmadır. Belediyelerle ilgili çeşitli konular hakkında belediye meclisi üyelerinin değerlendirmelerine

başvurulmaktadır. Bu bağlamda üyelerin kuruma, temsile ve katılıma yönelik değerlendirmelerinden, karar alma sürecinin analizine ve mevcut yerel yönetim modelinin çeşitli boyutlarına ilişkin değerlendirmeleri tespit edilmeye çalışılmıştır.

Araştırmada bu veriler, anket tekniği kullanılarak elde edilmiştir. Anket tekniğinin kullanılmasındaki en zorlu süreçlerden birisi olan anket sorularının hazırlanması, araştırmada en çok zamanın ayrıldığı aşamayı oluşturmuştur. Bu bağlamda çeşitli araştırmalarda kullanılan sorulardan ve yapılan başka çalışmalardan da yararlanılmıştır. Anket sorularının hazırlanması sürecinde belirli bir aşamaya ulaşıldığında, Prof. Dr. Sema Erder'in görüş ve değerlendirmeleri alınmıştır. Hocanın değerli yorumları sonrasında, sorular daha da geliştirilerek ankete son hali verilmiştir. Bu bağlamda değerli hocamıza teşekkürü bir borç biliriz. Bununla birlikte anket sorularıyla ilgili her türlü eksikliğin sorumlusu, sadece araştırmayı yürütenlere aittir.

Meclis üyelerine de büyük teşekkür borçluyuz. Zira onlar, uzunca sayılabilecek anket sorularına zamanlarını ayırarak görüş ve değerlendirmelerini bizlerle paylaşmışlardır. Umarız bu çalışma, gerek araştırmacılar gerekse bu tür anketler yoluyla görüş ve değerlendirmelerini paylaşanlar için, başka çalışmaların yapılması noktasında bir umut vaat eder. Araştırmanın bütün ilgilere yararlı olmasını temenni ediyoruz.

Sultanahmet

Erbay Arıkboğa

Tarkan Oktay

Nail Yılmaz



## **BİRİNCİ KISIM**



## BİRİNCİ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİMLER VE KARAR ORGANLARI

Yerel nitelikli hizmetlerin sunulmasında, çeşitli adlar ve farklı statüler altında geçmişte önemli roller üstlenen yerel yönetimler, çağdaş devletlerde de, kendi sorumluluklarına bırakılmış olan alanlarda faaliyetlerini sürdürmektedir. Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden<sup>1</sup> ikisi özellikle önemlidir. Bunlardan birisi belirli bir bölgede yaşayan *yerel halk*, diğeri ise bu halkın ortak nitelikteki yerel ihtiyaçlarına karşılık gelen *kamu hizmetleridir*. Bu iki öge, gerek merkezi yönetimin, ülke çapındaki bütün kamu hizmetlerini zamanında, uygun biçimde ve etkin bir şekilde tek başına yerine getirmesinin imkansızlığı, gerekse belirli bir bölgede yaşayan yerel halkın farklılaşan çıkarlarının, hizmet sunumunda da bir farklılaşmayı ve çeşitliliği gerektirmesi nedeniyle, yerel yönetimlerin kurulmasını gerekli kılan en temel öğelerdir. Bu iki öge var olduğu sürece, yerel yönetimler de var olmaya devam edecektir.

Diğer taraftan bu iki öge aynı zamanda, *etkinlik* ve *demokratiklik* kavramları etrafında sürdürülen tartışmalara da kaynaklık yapmaktadır. Örneğin özellikle yerel nitelikli hizmetlerin, merkezi yönetim yerine yerel yönetimler eliyle

---

<sup>1</sup> Yerel yönetimlerin varlık nedenleri ile ilgili daha geniş bir tartışma için bkz. Nadaroğlu, 1998: birinci bölüm.

sunulmasının etkinliği daha iyi sağlayacağı öne sürölmektedir (tartışmalar için bkz. Arıkboğa, 2004: 25-30; Azfar vd., 1999). Yine bir ölkedeki yönetim sisteminin ne derece desantralizasyona izin verdiği, o ölkedeki yerel yönetimlerin yetki alanının genişliği ve kullandıkları mali kaynağın büyüklüğü de, o ölkedeki demokrasinin niteliği açısından bir fikir vermektedir.<sup>2</sup> Gerçi farklı sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerindeki ve değişik ölçeklerdeki uygulamalardan yola çıkıldığında, yerel yönetimle demokrasi arasında bir özdeşlik ilişkisi kurulamamaktadır (Keleş, 2006: 66-69). Zira yerel yönetimler de, faaliyetlerini sürdürdükleri bölgenin temel siyasal, kültürel ve sosyo-ekonomik niteliklerinden tamamen bağımsız bir işleyişe sahip değildir. Bununla birlikte “bugün hemen hemen bütün ölkelerde yerel yönetimlere demokratik kurumların önde gelenlerinden biri gözüyle bakılmaktadır” (Keleş, 2006: 61). Dolayısıyla bir ölkede yerel yönetimler ne kadar güçlüyse ve merkezi yönetimin gereksiz müdahalelerine maruz kalmadan mevzuatın belirlediği sınırlar içinde faaliyetlerini yürütebiliyorlarsa, o ölkede

---

<sup>2</sup> Örneğin Lijphart, 36 ölkede demokrasinin ve yönetim kurumlarının karşılaştırmalı bir analizi yapmaktadır. Yazar farklı ölkelerdeki kurumsal niteliklerin iki temel grupta toplanabileceğini, bunun da iki farklı demokrasi modelini ortaya çıkardığını belirtir. Yazar, “çoğunlukçu” ve “oydaşmacı” olarak adlandırdığı bu iki farklı demokrasi modelinin birbirinden farklılıklarını, on temel değişken etrafında ele alır. Söz konusu değişkenlerden biri de “merkeziyet adem-i merkeziyet farklılığıdır”; diğer bir ifadeyle, merkezi yönetimle daha alt düzeydeki yönetim birimleri arasındaki ilişkidir (Lijphart, 2006: 10. bölüm). Ancak Lijphart’ın söz konusu değişkene ilişkin yaklaşımında üç önemli analitik sorun da vardır. İlk olarak yazar, yerinden yönetimi yönetsel olmaktan ziyade siyasal açıdan ele almakta, dolayısıyla federal sisteme sahip ölkelere, adem-i merkeziyet derecesi ölçüğünde oldukça bariz bir üstünlük vermektedir. İkinci olarak, yazarın merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki “vergi paylaşımı ölçütünü” kullanırken, gelir paylaşımı yerine, vergi gelirlerinin kime tahsis edildiğini dikkate alması, merkezi yönetimden yapılan *tüm* transferleri kapsam dışında tutması (s. 188) ve yerel yönetimlerin gelir yaratma potansiyellerini göz ardı etmesi de sorunludur. Son olarak yazar, federal sisteme sahip ölkelerde yönetsel yerinden yönetim kurumu olan yerel yönetimlerin niteliğini (diğer bir ifadeyle federe birimlerle alt düzeydeki yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi) göz ardı etmektedir. Bununla birlikte, yürütme gücünün ne ölçüde tek elde toplandığı ya da farklı yerel yönetim birimleriyle paylaşıldığı hususu ile demokrasinin niteliği arasında kurmaya çalıştığı ilişki kayda değerdir.

demokrasinin de o nispette gelişkin ve yerleşmiş olduğu ileri sürülebilir.

Son yıllarda kamu yönetimi alanındaki önemli değişimlerden biri, yerinden yönetimin artan önemidir. Kamu yönetimindeki dönüşümü analiz eden bir çalışmalarında Peters ve Wright, eski ve yeni kamu yönetimi arasında altı temel farklılıktan söz etmektedirler. Bu farklılıklardan birisi de merkezizetçiliğin yerini yerinden yönetimin almasıdır. Yerinden yönetimle birlikte kamu kurumları kendilerini farklılaştırmaya çalışmakta, tekdüzeliğin yerini yerel nitelikler ve hizmet gerekleriyle bağlantılı olarak çeşitlilik almaktadır (1996: 633-34). Bu bağlamda yerel yönetimler, gerek yerel halkın farklılaşan çıkarlarına daha uygun çözümler sunabilmek, gerekse belirli bölgelerde ortaya çıkabilecek daha tekil sorunlara daha derinlemesine ve daha tekil politikalar üretebilmek bakımından önemli rollere sahiptirler.

Yerel politikaların geliştirilmesi, yerel niteliklere ve önceliklere göre hizmetlerin sunulması söz konusu olduğunda, yerel yönetimlerin organları ve özellikle de meclisleri önemli olmaktadır. Zira yerel sorunların ele alınması, bunlara ilişkin çözümlerin tartışılması ve alınan kararların yürütülmesi bu organlar eliyle olmaktadır. Aşağıdaki bölümlerde yerel yönetimler daha kurumsal bir açıdan ele alınacaktır.

## **1. Yerel Yönetim: Kavramsal ve Kurumsal Bakış**

### **a) Kavramsal Boyut**

Yerel yönetim, yukarıda sözü edilen *yerel halk* ve *kamu hizmetleri* öğeleri yardımıyla tanımlanabilir. Buna göre yerel yönetimler, belirli bir bölgedeki yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayan birimlerdir. Ancak daha ayrıntılı ve daha doğru bir tanım, söz konusu iki öğenin birbiriyle ilişkisini kurmalı ve yerel yönetimlerin temel niteliklerini de içinde barındırmalıdır. Bu bağlamda şu şekilde bir tanım yapılabilir: Yerel yönetim, belirli bir bölgede yaşayan yerel halkın ortak ihtiyaçlarına karşılık gelen belirli kamu hizmetlerini düzenleme ve yönetme yetkisi ve sorumluluğu ile donatılan, kamu tüzel kişiliğine sahip olan, karar

organları seçimle işbaşına gelen ve kendilerine idari ve mali özerklik tanınan kuruluşlardır.

Bu tanım, hem yerel halk ile kamu hizmetleri arasındaki ilişkiyi kurmaktadır, hem de yerel yönetimin temel niteliklerine yer vermektedir. Örneğin ‘belirli bir bölge’ denilerek, hem o bölge sınırları içinde yaşanan kişiler belirtilmekte hem de yerel yönetimin yetki alanının coğrafi sınırlarına atıf yapılmaktadır. Yine yerel halk ile yerel yönetim arasında başka bir ilişki daha kurulmaktadır; yerel yönetimin ‘seçilmiş organlarının’, o bölge içindeki seçmenlerin siyasi tercihleri ile oluşturulacağı belirtilmektedir. Ayrıca tanım, söz konusu coğrafi sınırlar içindeki belirli kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ve yönetilmesinden söz etmektedir. ‘Düzenleme ve yönetme’, büyük ölçüde, yerel halkın tercihleriyle oluşan organlar eliyle yapılacaktır.

Diğer taraftan söz konusu tanım, yerel yönetimin dört temel niteliğini de içine almaktadır Bu nitelikler (Giritli, 1993: 22-23), bir yerel yönetim kurumunun; (i) merkezi yönetimin tüzel kişiliğinin dışında ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olması, (ii) karar (ve yürütme) organlarının seçimle işbaşına gelmesi, (iii) idari özerkliğe ve (iv) mali özerkliğe sahip olmasıdır. Bu nitelikler üzerinde genişçe durulabilir. Bununla birlikte bu çalışmanın sınırları çerçevesinde sadece idari ve mali özerkliğe kısaca değinmenin yeterli olduğu düşünülmüştür.

Yerel yönetimlerin idari ve mali olmak üzere iki tür özerkliği söz konusudur. Özerklik, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartından (AYÖŞ)<sup>3</sup> hareketle ele alınabilir. Bu Şarttan da hareketle idari özerklik kısaca, yetki alanı içerisinde mevzuata uygun olarak serbestçe kararlar alabilme ve merkezi yönetim makamlarının onayına gerek kalmaksızın bu kararları uygulayabilme gücünü ifade etmektedir. Mali özerklik ise kısaca, yerel yönetimlerin bağımsız bütçesinin olmasını, görevleriyle

---

<sup>3</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYÖŞ), yerel yönetimlerin özerkliğiyle ilgili hukuki bir metindir ve Avrupa Konseyi tarafından hazırlanmıştır. Türkiye de bu uluslararası sözleşmeyi 1992’de kabul etmiştir (RG: 3.10.1992/21364).

orantılı gelir kaynaklarına sahip olmasını ve bu kaynaklar üzerinde yeterli kontrole sahip olmasını ifade etmektedir.