

## YEREL YÖNETİMLER VE ORGANLARI: ORGANLAR ARASI İLİŞKİLERİN ÜÇ BOYUTLU ANALİZİ

Yrd. Doç. Dr. Erbay Arıkboğa

### Giriş

#### 1- Organlara İlişkin Farklı Modeller: Farklı Çözümler, Farklı Sorunlar

- 1.1. Meclis-Başkan Modeli
- 1.2. Komisyon Modeli
- 1.3. Profesyonel Yönetici (City Manager) Modeli
- 1.4. Encümen Modeli

#### 2- Organlar Temelinde Türkiye’deki Yerel Yönetimlerin Analizi

Türkiye’de Yerel Yönetim Birimleri ve Organları

#### 3- Organlar Arası İlişkiler

##### 3.1. Yasal/kurumsal boyut

- 3.1.1. Yürütme organı
- 3.1.2. Encümenin işlevi
- 3.1.3. Karar organı
  - Karar alma işlevi
  - Denetim işlevi

##### 3.2. Siyasal boyut

Yerel Seçim Sisteminin Siyasal Boyuta Katkısı

##### 3.3. Bölgesel/beldesel boyut

Temsil Adaletsizliğinin Bölgesel Boyuta Katkısı

### Sonuç

## GİRİŞ

Yerel yönetimler, yetkili oldukları coğrafi alandaki çeşitli kamu hizmetlerini sunma yetki ve sorumluluğu ile donatılan ve bu amaçla kendilerine idari ve mali özerklik tanınan kuruluşlardır. Yerel yönetimler sorumluluk alanlarındaki hizmetleri yerine getirirken beşeri ve mali kaynakları kullanır ve gerekli araç-gereç ve diğer donanımlardan yararlanırlar. Ancak yerel yönetimler sadece bir takım hizmetleri sunan kuruluşlar değildir; aynı zamanda, bu hizmetleri belli *yerel, toplumsal, siyasal* önceliklere göre sunan kuruluşlardır. Bu nedenle, çeşitli kentlerdeki yerel hizmetler arasında bir tekdüzelik değil, doğal olarak, bir *farklılaşma ve çeşitlilik* gözlenir. Bu durum, bölgenin yerel niteliklerinin ve yerel yönetimlerin özerk kuruluşlar olmalarının bir sonucudur. Yerel yönetimler söz konusu farklılığı, büyük oranda, yerel halkın oylarıyla seçilmiş organları aracılığı ile gerçekleştirirler. Yani karar ve yürütme organları marifetiyle.

Bu çalışmada yerel yönetimler, organları üzerinden analiz edilmektedir. Çalışmada, daha ziyade, yerel yönetim organları arasındaki ilişkilere odaklanılmaktadır. Bu bağlamda ilk olarak, organlar arası ilişkiler temelinde, çeşitli ülkelerde yerel yönetimlerin nasıl farklılaştığına bakılmaktadır. Bu amaçla farklı ülkelerde uygulanan belli başlı modellere değinilmekte ve bunların temel nitelikleri kısaca belirtilmektedir. Buradaki amaç, organlar

temelinde, tek bir modelin değil farklı modellerin söz konusu olduğu ve her modelin belli avantajlarının yanında dezavantajlarının da olduğuna dikkat çekmektir. Çalışma, farklı modellere ilişkin kısa açıklamaların ardından asıl olarak Türk Yerel Yönetim Sistemine odaklanmaktadır.

Çalışmada, Türkiye’de yerel yönetim organları arasındaki ilişkiler üç boyutta analiz edilmektedir. Birincisi yasal/kurumsal boyuttur; bu boyut, yürütme organı ile karar organı arasındaki ilişkilere yasal/kurumsal perspektiften bakmakta ve organlar arasındaki güç dağılımına ilişkin analizleri içermektedir. İkincisi siyasal boyuttur. Bu boyut başkan ve meclis üyelerinin genellikle siyasi kimliklere sahip olmalarının bir sonucudur. Siyasal boyut, mevcut yasal/kurumsal boyutun ötesinde, kendi ilişki ağlarına da sahiptir ve yasal/kurumsal boyutla aynı anda işlemektedir. Üçüncü boyut, özellikle büyükşehir belediye (BŞB) meclislerinde açığa çıkan ya da açığa çıkması beklenen bir boyuttur. BŞB meclisi üyelerinin çift kimlikli olmaları ve beldeler arası temsil adaletsizliği böylesi bir bölgesel niteliğe yol açmaktadır. Çalışmada bunlar ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

## **1- ORGANLARA İLİŞKİN FARKLI MODELLER: FARKLI ÇÖZÜMLER, FARKLI SORUNLAR**

Çeşitli ülkeler yerel yönetim sistemlerini kurarken, gücü, karar organı ile yürütme organı arasında benzer şekilde dağıtmamışlardır. Ulusal düzeyde yasama ve yürütme arasındaki ilişkinin, temelde başkanlık sistemi ile parlamenter sistem şeklinde ayrılmasına benzer şekilde, yerel düzeyde de bu ilişki farklılaşmaktadır. Çeşitli ülkelerde uygulanan modellere bakıldığında, dört farklı modelden söz edilebileceği görülmektedir. Bu modeller meclis-başkan modeli, komisyon modeli, profesyonel yönetici modeli ve encümen modelidir. Yine bu modeller kendi içinde de farklılaşmaktadır. Örneğin meclis-başkan modeli, belediye başkanının güçlü ya da zayıf olmasına göre, güçlü belediye başkanı ve zayıf belediye başkanı modeli olarak ikiye ayrılmaktadır. Komisyon modeli ise, komisyonla meclis arasındaki iç içeliğe ya da kısmen bağımsızlığa bağlı olarak farklılaşmaktadır. Tablo 1’de söz konusu modeller ve temel nitelikleri şematik olarak gösterilmektedir.

Tablo 1: Organlar Temelinde Yerel Yönetim Modelleri

<i>Modeller</i>	<i>Temel nitelikleri</i>
Meclis-başkan modeli	Yürütme organı tek kişiden ibarettir ve seçimle işbaşına gelir.
▪ Güçlü başkan modeli	Başkan yürütmeye tamamen hakimdir. Meclis yürütmenin dışındadır.
▪ Zayıf başkan modeli	Başkan yürütmeye kısmen hakimdir. Yürütmeye ilişkin bazı alanlar komisyonlara bırakılabilmektedir.
Komisyon modeli	Yürütme organı tek kişiden ibaret değildir, komisyon ya da komisyonlar söz konusudur.
▪ Yürütme ile meclis iç içe	Yürütme görevini meclis komisyonları üstlenir. Komisyonlarla meclisin görev süreleri ve üyeleri örtüşür. Başkanın (siyasi liderin) görevi yönetsel değil siyasaldır.
▪ Yürütme ile meclis kısmen bağımsız	Yürütme görevini meclis komisyonları üstlenir. Komisyonlarla meclisin görev süreleri farklılaşır ve komisyonlara meclis üyesi olmayan kişiler de seçilir. Başkanın (siyasi liderin) görevi yönetsel değil siyasaldır.

Profesyonel yönetici (city manager) modeli	Yürütme görevi tamamen profesyonel yöneticiye (city manager) aittir. Meclis yürütmenin dışındadır. Başkanın (siyasi liderin) görevi yönetsel değil siyasaldır.
Encümen modeli	Yürütme organı tek kişiden ibaret değildir, yürütme yetkisi bir kurula (encümene) aittir. Ancak encümen üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Meclis, yürütmenin dışındadır. Encümenin başı (başkanı) aynı zamanda siyasal liderdir.

Bu modelleri birbirinden ayıran temel husus, *yürütme organı* ile *karar organının* oluşumu ve aralarındaki ilişkilerdir. Bu açıdan söz konusu modeller, ulusal düzeydeki yasama-yürütme ilişkisini andırmaktadır. Bu bağlamda modellerin ayrıntılarına geçmeden önce, ulusal düzeyde başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasındaki temel farklılıklara dikkat çekmek yararlı olacaktır. Lijphart, başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında üç kritik farkın olduğunu belirtir. Bu farklar şunlardır: (i) Başkanlık sisteminde yürütme yetkisi tek kişide toplanmaktadır, parlamenter sistemde ise yürütme organı kolektif bir niteliğe sahiptir. (ii) Başkanlık sisteminde yürütme organı (başkan), halk tarafından seçilerek iş başına gelir; parlamenter sistemde ise yürütme organı (başbakan ve bakanlar), yasama organına dayanır ve/veya onun içinden çıkar. (iii) Başkanlık sisteminde yürütme organı belli bir görev süresi için seçilir ve yasama organı başkanı istifaya zorlayamaz; buna karşılık parlamenter sistemde hükümet, yasama organının güvenoyuna dayalıdır ve güvensizlik oyuyla görevden uzaklaştırılabilir (Lijphart, 2006: 119–20). Bu noktada, güçlü başkan modelinin başkanlık sistemine, komisyon modelinin ise kısmen parlamenter sisteme benzediği genel olarak söylenebilir. Ancak yerel düzeydeki modeller başkanlık ya da parlamenter sistemlere göre *çok daha karma* sistemler niteliğindedir. Aşağıda bu modeller kısaca açıklanmaktadır.

### 1.1. Meclis-Başkan Modeli

Bu modelin en temel özelliği, yürütme görevinin komisyonlar eliyle yürütülmeyip tek kişiye verilmesidir. Bu modelde yönetsel ve siyasal fonksiyonlar aynı kişide birleşmiştir. Yerel yönetimin başkanı, yani belediye başkanı, yürütme görevine sahip olduğu gibi, aynı zamanda kurumun siyasal bir lideridir ve doğrudan seçimle işbaşına gelmektedir. Başkan, yönetsel görevlerinin yanında, belediyeyi temsil etmek, kente gelen *konukları* karşılamak vb. nitelikteki görevleri de yerine getirmektedir. Buna karşılık meclis ise karar organıdır ve temelde yürütmenin dışındadır. Meclis-başkan modeli, prensipte kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır (Yalçındağ, 1969: 160–61).

Bu model, yürütme gücünün başkanda ne derece toplandığına bağlı olarak kendi içinde farklılaşmaktadır. Örneğin *güçlü başkan modelinde*, başkan yürütmeye tamamen hakimdir, yerel yönetim kuruluşunun bütün hizmet birimleri (idari teşkilat), başkanın hiyerarşik kontrolü altındadır; başkan belediye personelinin atama yetkisine sahiptir; ayrıca başkana meclis kararlarını veto etme yetkisi de tanınmaktadır ve bu yetki kimi zaman ‘ağırlıklı veto yetkisi’ niteliğindedir. Yani meclisin, veto edilen bir kararında direnebilmesi için basit çoğunluğun ötesinde belli bir çoğunluğa ulaşması gerekmektedir. Güçlü başkan modelinde, başkanın sistem içindeki ağırlığı, başkana, örneğin kentte belirli bir konum da vermektedir. Bu konum, başkanı, kentin siyasal/toplumsal lideri haline getirmekte ve topluluğun çeşitli sosyal sorunlarının da başkana iletilmesine neden olabilmektedir. Buna karşılık *zayıf başkan modelinde*, başkanın gücü biraz törpülenmiştir. Örneğin bu modelde başkanın meclisten bağımsız şekilde personel atayabilmesi sınırlandırılabilir; yine başkan, genellikle meclis kararlarını veto etme yetkisine sahip değildir. Bu modelde bazı durumlarda, bazı hizmet alanlarına ilişkin yürütme yetkisinin de başkanın yetki alanının dışına çıkarıldığı

görülmektedir. Bazı alanlar ayrı yöneticilerin sorumluluğuna bırakılırken, bazı alanlar ise meclis komisyonlarının sorumluluğuna bırakılabilmektedir (Yalçındağ, 1969: 160–67).

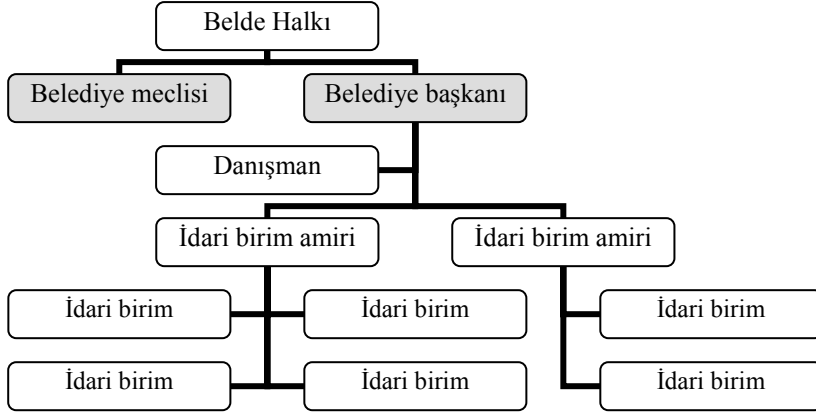
Her iki modelin bazı zayıf yanları söz konusudur. Güçlü başkan modelinde tek kişide aşırı yetki toplanmasının yol açabileceği sakıncaların yanı sıra, hem yönetsel hem de siyasal nitelikteki pek çok sorunun tek bir kişiye bırakılmış olması, başkanın üstesinden gelemeyeceği bir sorumluluğun altına girmesine de neden olabilmektedir. Bununla birlikte, bu sorunu aşmaya yönelik çeşitli çözümler de söz konusudur. Örneğin İtalya’da belediye başkanı, üyelerini kendisinin atadığı bir encümeden (*Giunta*) yararlanmakta ve yürütme yetkisini encümenle birlikte kullanmaktadır (CDLR, 2000: 15). Yine başkan yardımcılarını yoluyla, başkanın sorumluluğu değil ama iş yükü hafifletilebilmektedir. Buna karşılık zayıf başkan modelinin de çeşitli sakıncaları söz konusudur. Öncelikle yürütmenin kısmen dağıtılmış olması bir koordinasyon sorununa yol açmaktadır. Diğer taraftan başkanın güçsüzlüğü, ortaya çıkan yetki boşluğunun kimi zaman, bölgedeki çeşitli yerel aktörlerce doldurulmasına yol açabilmektedir. Özellikle, siyasal partilerin yerel örgütleri, yerel yönetim üzerinde fiili bir hakimiyet kurabilmektedirler (Yalçındağ, 1969: 160–67).

Başkan-meclis modeli görece yaygın bir uygulama alanına sahiptir. Örneğin başta ABD’nin çeşitli eyaletleri olmak üzere, Almanya’daki bazı eyaletlerde, Fransa ve İtalya’da ve yine komşularımız Bulgaristan ve Yunanistan’da bu model uygulanmaktadır (MİGM, 1999). Türkiye’de de bu model geçerlidir.

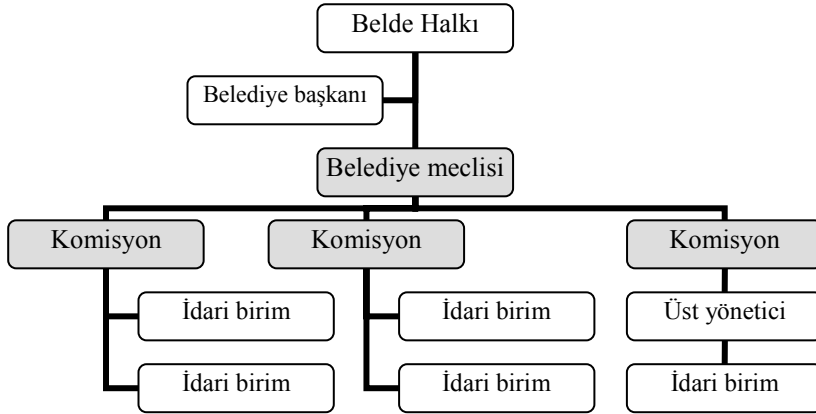
## **1.2. Komisyon Modeli**

Bu modelin tipik özelliği, yürütme görevinin tek bir kişiye değil, komisyonlara verilmiş olmasıdır. Yine yürütme görevini üstlenen kişiler doğrudan seçilerek değil, meclis tarafından seçilerek belirlenirler. Bu bakımdan komisyon modeli, parlamenter sisteme kısmen benzemektedir, ancak bu modelde tek bir yürütme organı yerine, genelde görev alanlarına göre adem-i merkezileşmiş çok sayıda yürütme organı söz konusudur. Bu modelde güç, mecliste toplanmıştır. Karar alma gücüne sahip olan meclis, ilave olarak, yürütme gücüne de sahiptir ve/veya onu etkili bir şekilde kontrol etmektedir. Komisyonlar, kendi sorumluluk alanlarındaki idari birimlerle (müdürlükler vs.) yakın ilişki içinde olup onlara emir ve direktif verirler. Yürütme sorumluluğunun komisyonlara bırakılmış olmasının diğer bir boyutu da, bu komisyonların tek bir partiden değil, genelde birçok partiden seçilen üyelerden oluşmasıdır. Böylece yürütme organ(lar)ı, siyasal olarak heterojen bir yapıya sahip olmaktadır. Diğer taraftan komisyon modelinde de, örneğin belediye başkanı gibi, meclis üyeleri tarafından seçilmiş bir kişi bulunabilir. Ancak bunun görevi yönetsel değil, daha ziyade siyasaldır. Komisyon modeli, yönetsel görevlerle siyasal görevleri birbirinden ayırmaktadır (Yalçındağ, 1969: 144 vd., MİGM, 1999). Şekil 1’de başkan-meclis modeli ile komisyon modelinin örgütsel görünümü karşılaştırmalı olarak gösterilmektedir.

Şekil 1: Meclis-Başkan Modeli ile Komisyon Modelinin Tipik Örgütsel Görünümü



*Tipik meclis-başkan modeli: Tüm idari birimler hiyerarşik olarak başkana bağlıdır*



*Tipik komisyon modeli: İdari birimler ilgisine göre farklı komisyonlara bağlıdır*

Komisyon modeli de kendi içinde, yürütme ile meclisin içi içeliğine ya da bağımsızlığına bağlı olarak farklılaşma göstermektedir. Bu modelin bazı uygulamalarında, meclis ile yürütme sorumluluğunu üstlenen komisyonlar arasında bir iç içelik söz konusudur. Meclisler eğitim ve kültür, sosyal hizmetler, ulaşım, plan ve bütçe vb. alanlardaki komisyonlara kendi üyeleri arasından üye seçmektedir ve bu komisyonların görev süresi, meclisin görev süresinden bağımsız değildir. Bu komisyonların sayısı ve niteliği yerel yönetimin büyüklüğüne göre ve bir yerel yönetimden diğerine değişebilmektedir. Sürekli ya da geçici nitelikte komisyonlar kurulabilmektedir. Buna karşılık komisyon modelinin bazı uygulamalarında ise, meclis ile komisyonlar birbirinden bağımsızlaştırılmaya çalışılmaktadır. Bu da iki yolla yapılmaktadır: Birincisi meclisin görev süresi ile komisyonların görev süresi farklılaştırılmaktadır. İkinci olarak komisyonlara meclis dışından da, özellikle komisyonun görev alanında uzman kişilerden, üye seçilmektedir. Komisyon modelinin örneklerine Avrupa’da sıkça rastlanabilmektedir. İngiltere ve Almanya’nın bazı eyaletlerinin yanı sıra İsveç, Norveç, Finlandiya, Danimarka gibi Kuzey Avrupa ülkelerinde de komisyon modeli görülmektedir. Komisyon modeli çeşitli yararlarının yanı sıra, yürütmenin dağıtılmış olması dolayısıyla ciddi bir koordinasyon sorununa yol açmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler, hizmet etkinliğinden bağımsız olarak, denetimsiz biçimde, çok sayıda komisyonun kurulması yoluna

gidebilmektedirler. Bu nedenle çeşitli ülkelerde, örneğin Danimarka’da, komisyonların birleştirilmesi ya da sayılarının azaltılması yönünde çalışmalar görülmektedir (Yalçındağ, 1969: 144 vd., MİGM, 1999, CDLR, 1998a: 9). Diğer taraftan Avrupa’da, 1990 sonrasında gözlenen bir eğilim de, yerel yönetimlerde siyasal liderliğin güçlendirilmesi çabasıdır. Bu amaçla bazı ülkelerin, bir alternatif model olarak, belediye başkanının seçimle göreve gelmesi yöntemini benimsediği görülmektedir. Bazı ülkeler ise yerel yönetim sistemlerinde, siyasal liderlik kurumunu ve yürütme organını güçlendirici mekanizmalara yer vermektedirler (Erençin, 2007: 336 vd).