

Kuruluşundan Günümüze Belediyelerde Başkan ile Meclis Arasındaki İlişki ve Güç Mücadelesi

Osman NACAK*

Öz: 31 Mart 2019'da gerçekleştirilen mahalli idareler seçimleri sonrasında kamuoyunda en çok tartışılan konulardan birisi hiç kuşkusuz belediye başkanı ile belediye meclisi arasındaki ilişkidir. Çünkü başta bazı büyükşehirler olmak üzere kimi belediyelerde, belediye başkanlığı ile belediye meclis çoğunluğunu farklı partiler kazanmıştır. Elbette ki bu durum, belediye teşkilatında hangi organın daha etkin ya da güçlü olduğu sorusunun sorulmasına neden olmuştur. Yerel seçimlerin üzerinden uzun bir süre geçmiş olmasına rağmen konunun önemini koruduğu ve yaygın biçimde tartışılmaya devam ettiği görülmektedir. Ancak bu kadar önemli bir konuya ilişkin literatürde sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır. Bu nedenle çalışmanın konusu belediye başkanı ile belediye meclisi arasındaki ilişki ve güç mücadelesidir. Çalışmanın amacı; belediye başkanı ile belediye meclisi arasındaki ilişkinin nasıl ve ne şekilde gerçekleştiğini, iki organ arasındaki yetki paylaşımını, organların birbirleri üzerindeki etkilerini, birbirini dengeleyebilme ve frenleyebilme yollarını ve belediye teşkilatını hangi organın daha fazla etkilediğini analiz etmektir.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi, yerel yönetimler, belediyeler, belediye başkanı, belediye meclisi.

The Relationship and Power Struggle between the Mayor and the Council since the Establishment of Municipalities

Abstract: After the local elections on March 31, 2019, one of the most discussed issues in the public sphere has undoubtedly been the relationship between the mayor and the municipal council on the account of the fact that different political parties won mayoral office and make up the majority of the municipal council in some municipalities, especially in some metropolitan cities. This has raised the question of which body is more effective or powerful in the municipal organization. Although a long time has passed since the local elections, the issue continues to be important and widely discussed, both in the public and in academia. However, only a limited number of studies have been conducted on this important subject. Therefore, this study focuses on the relationship and power struggle between the mayor and the municipal council and aims to analyze this relationship; the sharing of powers between them, their effects on each other, and the check and

* Dr. Öğr. Üyesi, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. ORCID: 0000-0002-2010-5059

balance dynamics between the two in order to thereby determine which body has a greater impact on the municipal organization.

Keywords: *Public administration, local governments, municipalities, mayor, council.*

Giriş

Yerel yönetimler hemen her ülkede kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurudur. Demokrasi açısından önemli oldukları kadar kamu hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini sağlama bakımından da vazgeçilmez kurumlardandır. Çünkü kamu hizmetlerinin tamamının başkent yönetimi tarafından yerine getirilebilmesi mümkün değildir. Üstelik bir an için bunun mümkün olduğunu varsay-sak dahi kamu hizmetlerinin etkinliği ve verimliliği son derece düşecek ve kamu yararı yeterli ölçüde gerçekleştirilemeyecektir (Eryılmaz, 2020: 175, 194). Türkiye’de yerel yönetimlerin önemi, gelişmiş ülkelerdeki kadar hızlı olmasa da, her geçen gün artmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimler söz konusu olduğunda akla ilk olarak belediyeler gelmektedir. Nüfusumuzun %94,38’inin belediyelerde yaşadığı (www.tuik.gov.tr) göz önüne alındığında, belediyelerin önemi daha net biçimde ortaya çıkmaktadır. Belediyelerde yaşayan nüfusun artmasında 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun’un önemli bir katkısı söz konusudur. Zira bu kanunla bir taraftan büyükşehir belediye sayısı artırılmış, diğer taraftan da büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırına, büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırı da ilçe mülki sınırına eşitlenmiştir (Mengi, 2021c: 262).

Belediye, bir yerleşim yerinde yaşayan topluluğun yerel nitelikli ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş, organlarının o yerde yaşayan seçmenler tarafından belirlendiği, idari ve mali yönden özerkliği olan, kamu tüzel kişiliğine sahip kamu idareleri şeklinde tanımlanmaktadır. Batı’da belediyenin, kökleri 12. yüzyıla dayanan yerel yönetim geleneği içinde ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Ülkemizde ise belediyenin, 19. yüzyıl Tanzimat dönemi içinde Batı’ya uyum sağlama çabalarının bir sonucu olarak ortaya çıktığı söylenebilir (Eryılmaz, 2006: 204; Şengül, 2020: 27, 30, 34, 186; Şahin, 2021: 89). Ülkemizde ilk belediye teşkilatı 16 Ağustos 1854 (2 Zilhicce 1271) tarihinde kurulan “İstanbul Şehremaneti”dir (Ortaylı, 2000: 133). İlk belediye örgütünün yerel nitelikli kamu hizmetlerinin karşılanması¹ yanı sıra Avrupa’da eğitim görmüş aydınların talepleri ile özellikle Kırım Savaşı sırasında Avrupalı müttefik devletlerin yoğun

¹ Osman Ergin’e göre Osmanlıda Batı tipi belediyelerin kurulmasında temizlik, aydınlatma, kaldırım ve kanalizasyon hizmetlerinin sahihsiz kalmasının veya yeterince etkin bir biçimde yerine getirememesinin de etkisi bulunmaktadır (Aktaran Eryılmaz, 2006: 203).

baskıları neticesinde ortaya çıktığını² söylemek mümkündür (Parlak ve Sobacı, 2005: 115; Seyitdanlıoğlu, 2010: 3-5).

Belediyeler, kanunlarla verilen görev ve yetkileri organları vasıtasıyla yerine getirmektedir. Bu nedenle belediyenin organları ve organları arasındaki ilişki oldukça önemlidir. Çünkü her ne kadar belediyenin organları arasında görevler ayrılığı ilkesinin var olduğu ifade edilse de, verilen görevlerin yerine getirilebilmesi için organlar arasında bütünsellik ve uyum olması gerektiği son derece açıktır. Aksi takdirde belediyenin sağlıklı bir biçimde işleyebilmesi ve kendisine verilen görevleri etkin şekilde yerine getirebilmesi mümkün değildir. Bu nedenle belediyenin organlarının uyum içinde çalışması veya en azından birbirine gereken saygıyı ve tahammülü gösterebilmesi ya da kamu hizmetlerinin gerektirdiği adilane davranışı sergileyebilmesi gerekmektedir.

Kuruluşundan günümüze belediye teşkilatının; belediye başkanı ile belediye meclisi olmak üzere iki temel organının olduğu görülmektedir. Başkan ile meclis arasındaki ilişki, uyum, güç dağılımı ve denge oldukça önemlidir. Çünkü belediyedeki birçok görev ve yetkinin bu iki organa verildiği ve esas olarak belediyenin işleyişinin iki organa bağlı olduğu görülmektedir. Belediye başkanlığı ile meclis çoğunluğunun aynı siyasal partide olması halinde bu organlar arasındaki uyum, saygı, tahammül ve adilane davranış rahatlıkla temin edilebilmektedir. Ancak belediye başkanlığı ile belediye meclis çoğunluğunun farklı siyasal partilerde olması halinde ise durum bir anda tersine dönebilmekte, iki organ arasındaki uyum, saygı, tahammül ve adilane davranış yerini karşılıklı çatışmaya ve organlar arası güç mücadelesine bırakabilmektedir.

31 Mart 2019'da gerçekleştirilen mahalli idareler seçimlerinde başta bazı büyükşehir belediyeleri olmak üzere kimi belediyelerde, belediye başkanlığı ile belediye meclis çoğunluğunu farklı siyasal partiler kazanmıştır. Üstelik bu belediyeler arasında nüfusun büyük bir bölümünün yaşadığı İstanbul, Ankara, Adana

² Batı'da belediyeler, vatandaşların yerel nitelikli talep ve ihtiyaçlarının karşılanması ile yönetime katılımının sağlanması düşüncesinin sonucu olarak daha çok sivil toplum kurumu şeklinde ortaya çıkmıştır. Avrupa'da belediyelerin ortaya çıkışında, yüzyıllar boyunca yaşanan ekonomik ve toplumsal dönüşümlerin etkisi de son derece büyüktür. Ancak ülkemizde belediyelerin, ekonomik ve sosyal değişimin sonucu olarak güçlenen sosyal sınıfların hareketi olarak değil, 19. yüzyıl Tanzimat çalışmalarının sonucu olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Esasında Osmanlı'da belediyenin kuruluşu, halkın yönetime katılımı veya yerel demokrasinin sağlanması amacına değil kaybolan, bozulan merkezi yönetimin yeniden tesis edilmesi, vergilerin düzenli şekilde toplanması ve yerel grupların kontrol altında tutulabilmesi amacına dayanmaktadır. Bu nedenle merkezi hükümetin, belediyenin örgütlenmesinde merkeziyetçi bir politika izlediğini ve buna uygun örgüt yapısı oluşturmaya çalıştığını söylemek mümkündür. İlk belediye teşkilatının Babıali'nin şubesi olarak kurulmuş olması bunun açık bir ispatıdır. Bu düşüncenin, belediyenin organlarının oluşturulması ve aralarındaki ilişkide de son derece belirleyici olduğu görülmektedir (Tekeli, 1983: 5-6; Ortaylı, 2000: 23-24, 133; Eryılmaz, 2006: 195, 204; Keleş, 2006: 49, 132; Ortaylı, 2012: 427-428; Mengi, 2021b: 92; Mengi, 2021c: 244-246).

ve Mersin gibi büyükşehir belediyeleri de bulunmaktadır. Doğal olarak bu durum, belediye teşkilatında hangi organın daha etkin ya da güçlü olduğu sorusunun sorulmasına neden olmuştur. Yerel seçimlerin üzerinden uzun bir süre geçmiş olmasına rağmen konunun önemini koruduğu ve halâ yaygın biçimde tartışılmaya devam ettiği görülmektedir. Üstelik bu konu, sadece tartışmalara konu olmakla kalmamış, aynı zamanda belediye meclis toplantılarının halka canlı olarak yayınlanması gibi yeni yöntemlerin kullanılmaya başlanmasına da yol açmıştır. Ancak böylesine önemli bir konunun literatürde sınırlı sayıda çalışmaya konu olduğu görülmektedir. Bu nedenle çalışmanın konusu belediye başkanı ile belediye meclisi arasındaki ilişki ve güç mücadelesidir. Çalışmanın amacı belediye başkanı ile belediye meclisi arasındaki ilişkinin nasıl ve ne şekilde gerçekleştiğini, iki organ arasındaki yetki dağılımını, organların birbirleri üzerindeki etkilerini, birbirini dengeleyebilme ve frenleyebilme yollarını ve belediye teşkilatını hangi organın daha fazla etkilediğini analiz etmektir. Konunun tam olarak açıklanabilmesi ve anlaşılabilmesi için ilk belediye teşkilatının kuruluşundan günümüze bir analiz yapılması yerinde olacaktır. Zira bu sayede iki organ arasındaki ilişkide meydana gelen değişimleri de gözlemleyebilmemiz mümkün olacaktır. Çalışmada, başkan ve meclis arasındaki ilişki genel olarak belediyelere yönelik temel yasa olan 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu üzerinden açıklanmaya çalışılmıştır. Ancak tartışılan konunun 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda da düzenlenmiş olması halinde bu kanundan da yararlanılmıştır. Dolayısıyla çalışmada konu, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler şeklinde ayrı ayrı ele alınmamıştır.

Çalışmada nitel araştırma yöntemine yer verilmiştir. Çalışmaya yönelik verilerin elde edilmesinde doküman incelemesi yöntemi kullanılmıştır. Elde edilen verilerin analizinde ise betimsel analiz yöntemi tercih edilmiştir. Çalışmanın temel veri kaynakları; doğrudan bu konuyu inceleyen çalışmalar, belediyelere yönelik yazılmış kitaplar, makaleler ile belediyelere ilişkin yasal düzenlemelerdir.

Çalışma genel olarak dört ana başlıktan meydana gelmektedir. Birinci başlık altında belediye organları ile belediyelerdeki örgütlenme modeline yer verilmektedir. Daha sonraki başlıklarda ise belediye başkanı ile belediye meclisi arasındaki ilişki ve güç dağılımı tarihsel perspektiften hareketle derinlemesine analiz edilmektedir. Bu noktada ilk olarak Osmanlıdaki belediyelerde başkan ile meclis arasındaki ilişki ele alınmaktadır. Bir sonraki başlıkta Cumhuriyet dönemindeki belediyelerde başkan ile meclis arasındaki ilişki açıklanmaya çalışılmaktadır. Son başlıkta ise günümüzde yürürlükte olan yasal düzenlemelerden hareketle belediye başkanı ile belediye meclisi arasındaki ilişki ayrıntılı biçimde analiz edilmektedir.

Belediyenin Organları ve Belediyelerdeki Örgütlenme Modelleri

Belediye Kanunu'na göre belediyenin; belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Mengi (2021a: 69, 71), bu organların oluşum biçimi ile görev ve yetkilerinin tarihsel süreç içinde biçimlendiğini ve geçmişten günümüze üzerinde en çok durulan konulardan birisi olduğunu ifade etmektedir. Gerçekten de bu organlardan başkan ile meclisin, ilk belediye teşkilatımız olan İstanbul Şehremaneti'nden günümüze kadar varlığını devam ettirdiğini, başkan ile meclis arasındaki ilişkinin, farkı dönemlerde farklı biçimlerde gerçekleştiğini ve bunun da belediyelerdeki örgütlenme modelini doğrudan etkilediğini söylemek mümkündür.

Belediye başkanı, hem belediye teşkilatının başı hem de yürütme organıdır. İlgili kanunda belirtilen şekilde seçimle belirlenmektedir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, md. 37; 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md. 17). İlgili kanun ifadesiyle 1984 tarihli 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'a atıf yapılmaktadır. Mahalli idarelerin seçimlerini düzenleyen bu kanuna göre belediye başkanı, belediye sınırları içinde yaşayan seçmenler tarafından seçilmektedir.³ Seçimlerde tek dereceli ve çoğunluk sistemi tercih edilmiştir. Görev süresi beş yıl olan (md. 2) belediye başkanının seçiminde her belde bir seçim çevresidir (md. 3). 1963 yılında başlayan belediye başkanının vatandaşlar tarafından seçimle belirlenmesi yönteminin günümüzde de devam ettiği görülmektedir.

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır (5393 Sayılı Belediye Kanunu, md. 17; 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md. 12). Anayasanın 127/1. maddesi gereğince meclis üyeleri seçimle belirlenmek zorundadır. Üyelerin seçiminde nispi temsil yöntemi tercih edilmiştir. Meclis üye sayısının tespiti için temel kriter nüfustur. Üye sayısı, nüfusa göre dokuz ila elli beş üye arasında değişmektedir. Büyükşehir belediye meclisinin oluşumunda farklı bir yol

³ Belediye başkanının seçimle belirlenmesi Anayasanın emredici hükmü olmayıp, kanuni düzenlemenin bir sonucudur. Çünkü Anayasanın 127/1. maddesinde, mahalli idarelerin 'karar organlarının' seçmenler tarafından seçilerek oluşturulacağı belirtilmekte, belediye başkanı için böyle bir zorunluluğa yer verilmemektedir. Ancak Şengül, 1963'ten bu yana uygulanan başkanın halk tarafından seçimle belirlenmesi yönteminin, yönetim geleneklerimiz arasına girdiğini, kurumsallaştığını ve halk tarafından sahiplenildiğini ifade etmektedir. Avrupa ülkelerindeki uygulamalar incelendiğinde, meclisin seçimle oluşturulması konusunda genel bir uzlaşının olduğu, ancak belediye başkanının belirlenmesi konusunda ise farklılıkların olduğu görülmektedir. Başkan; Belçika, Hollanda gibi ülkelerde atamayla, Fransa, İspanya, Polonya gibi ülkelerde meclis tarafından seçimle, Almanya, İtalya, Macaristan gibi ülkelerde ise doğrudan vatandaşlar tarafından seçimle belirlenmektedir (Şengül, 2020: 127-129).

izlenmiştir. Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında ilçe belediye başkanları ile ilçe belediye meclislerinden gelen temsilcilerin toplamından meydana gelmektedir. Büyükşehir belediye meclisinde her ilçe, üye sayısının beşte biri ile temsil edilmektedir. Dolayısıyla her ilçe belediyesinin büyüklüğüyle orantılı değişen üye sayısı ile temsil edildiği görülmektedir. Ayrıca büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediye başkanları da, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. Bu bakımdan ilçe belediyelerinde, belediye başkanlığı ile belediye meclis çoğunluğunu elde eden partinin/partilerin büyükşehir belediye meclisinin de çoğunluğunu oluşturduğu görülmektedir. Büyükşehir belediye meclisinin oluşumunda seçmenlerin doğrudan oy kullanmamış olması, bu organın seçimle meydana geldiği gerçeğini değiştirmemektedir (Mengi, 2021a: 74).

İki organın oluşumu, birbirleri arasındaki ilişki ve güç dağılımı belediyelerde farklı örgütlenme modellerinin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Esasında ulusal düzeydeki yasama ve yürütme arasındaki ilişkinin bir benzeri yerel düzeyde de görülmektedir. Başkan ile meclis arasındaki ilişki ve güç dağılımı belediyelerde dört farklı örgütlenme modelini ortaya çıkarmaktadır. Erinçin (2007: 334) bu modelleri; “güçlü belediye başkanlığı modeli”, “ortaklaşa liderlik modeli”, “komite ve liderlik modeli” ve “meclis yöneticisi modeli” şeklinde ifade ederken, Arıkoğlu (2008: 158-159); “meclis-başkan modeli”, “komisyon modeli”, “profesyonel yönetici (*city manager*) modeli” ve “encümen modeli” şeklinde ifade etmektedir. Ayrıca Arıkoğlu, meclis-başkan modelinin; “güçlü başkan modeli” ve “zayıf başkan modeli”, komisyon modelinin de; “yürütme ile meclis iç içe” ve “yürütme ile meclis kısmen bağımsız” şeklinde ayrıldığını belirtmektedir.

Türkiye’deki belediyelerde, başkan ile meclis doğrudan halk tarafından seçimle belirlenmektedir. Dolayısıyla her iki organın meşruiyeti halka dayanmaktadır. Belediye meclisi belediyenin karar organıdır ve yürütme yetkisinin dışında yer almaktadır. Buna karşılık yürütme yetkisi tamamıyla belediye başkanına aittir. Üstelik belediye başkanının yönetsel fonksiyonlarının yanı sıra siyasal fonksiyonları da vardır. Ayrıca belediye başkanının yürütmeye tamamen hakim olduğu, belediye idari teşkilatının tamamının başkanın hiyerarşisine tabi olduğu, personelin başkan tarafından atandığı ve hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını gerekçesini de belirtmek kaydıyla yeniden görüşülmesi için meclise geri gönderme yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Bu bağlamda belediyelerde, başkanlık sistemine benzetilen ‘güçlü belediye başkanlığı modelinin’ uygulandığı ifade edilmektedir (Azaklı ve Özgür, 2005: 298; Erinçin, 2007: 335; Arıkoğlu, 2008: 159-160; Şengül, 2020: 127).

Azaklı ve Özgür, geçmişten beridir uygulanan güçlü belediye başkanlığı modelinin, 1963'te belediye başkanının doğrudan hak tarafından seçilmesi yöntemiyle birlikte daha da pekiştirildiğini ve başkanın daha fazla güçlendiğini belirtmektedirler (2005: 299). Eryılmaz, 1963 yılında kabul edilen ve belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini sağlayan 307 sayılı Kanunla, belediye organları arasındaki ilişki bakımından “güçlü başkan” modeline geçildiğini ifade etmektedir (2002: 17). Şengül de, belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesiyle birlikte belediye teşkilatındaki meclisinin baskın konumunun başkana geçtiğini, başkanın seçimden aldığı güçle belediye teşkilatında en etkin otorite haline geldiğini belirtmektedir (2020: 127-128). Erinçin de, güçlü belediye başkanlığı modelinde, başkanın belirgin bir siyasal figür olarak ön planda olduğunu, ancak belediye başkanının halk tarafından seçimle göreve gelmesiyle gücünün önemli ölçüde arttığını ifade etmektedir (2007: 335).

Eryiğit ve Kızılboğa Özasan (2017: 120-122) ise belediyelerde uygulanan modelin tarihsel süreçte değişiklik gösterdiğini, 1580 sayılı Belediye Kanunu'yla parlamenter sisteme oldukça benzeyen bir görüntüsünün olduğunu ifade etmektedirler. Ancak 1963 yılında belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi yöntemine geçilmesiyle birlikte başkanlık sisteminin asli şartlarından birisinin karşılandığı gerekçesiyle belediyelerde güçlü başkanlık modelinin uygulandığına yönelik bir algının güçlendiğini dile getirmektedirler. Dolayısıyla belediyelerdeki başkanlık ya da güçlü başkanlık modelinin uygulandığı iddialarının çok bir temelinin olmadığını, mevcut haliyle belediyelerde parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin karıştırılmış modelinin uygulandığını iddia etmektedirler.

Esasında belediyelerde uygulanan örgütlenme modeline ilişkin doğru değerlendirme yapabilmek için sistemlerin asli ve diğer sistemlerden ayırıcı özelliklerine bakmak gerekmektedir. Arend Lijphart başkanlık sisteminin asli özelliklerini; yürütmenin tek kişiden meydana gelmesi, başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ve başkanın yürütme görevine başlayabilmesi için yasamanın güvenine ihtiyaç duymaması şeklinde ifade etmektedir. Parlamenter sistemin asli özellikleri ise; yürütmenin yapısının düalist olması, yürütmenin yasamanın içinden doğması, yürütmenin yasamanın güvenine dayanması ve yürütmenin yasamayı feshedebilmesi şeklinde ifade edilmektedir (Özbudun, 2000: 329-330; Anayurt, 2020: 82-86; Gözler, 2020: 83, 91-92). Bu çerçevede ülkemizdeki belediyelerin yapısı değerlendirildiğinde; yürütme yetkisinin sadece başkana ait olduğu, başkanın doğrudan halk tarafından seçimle belirlendiği ve göreve başlayabilmesi için meclisin güvenine ihtiyaç duymadığı görülmektedir. Başkanın, meclisi feshedebilmesi de mümkün değildir. Dolayısıyla ülkemizdeki belediyelerin başkanlık sisteminin tüm asli özelliklerini önemli ölçüde karşıladığı ve bu bakımdan başkanlık sistemine büyük ölçüde benzediği son derece açıktır. Elbette ki uygulamada parlamenter sistemden bazı izler görmek mümkündür.

Her ne kadar belediyelerde güçlü belediye başkanlığı modeli uygulanmakta olsa da, belediyenin örgütlenmesinde güçler ayrılığı ilkesi esas alınmaktadır (Azaklı ve Özgür 2005: 298-299). Bu bakımdan belediyelerde başkan ile meclisin görev ve yetkilerinin birbirinden ayrıştırıldığı ve iki organ arasındaki ilişkiye bir denge getirilmeye çalışıldığını söyleyebilmek mümkündür. Ancak bu denge- nin ne derecede gerçekleştirilebildiğinin anlaşılabilmesi açısından başkan ile meclis arasındaki ilişki ve güç dağılımının irdelenmesi, iki organın birbiri karşı- sındaki güçlü ve zayıf yönlerinin, birbirini dengeleyebilme yollarının neler oldu- ğunun analiz edilmesi gerekmektedir.

Osmanlı’da Belediye Başkanı ile Belediye Meclisi Arasındaki İlişki

İlk belediye teşkilatımız olan İstanbul Şehremaneti, 13 Haziran 1854 tarihli Şeh- remaneti Nizamnamesiyle düzenlenmiştir (Ortaylı, 2000: 133; Gözler, 2018: 236). Nizamnameye göre Şehremaneti’nin; yürütme organı şehremini (belediye başkanı) ile hem karar hem de istişare/danışma organı şehir meclisi (belediye meclisi) olmak üzere iki organı vardır. Şehremini merkezi hükümet tarafından belirlenmekte ve Padişahın iradesiyle atanmaktadır. Şehremini aynı zamanda Meclis-i Vala’nın üyesi ve merkezi hükümetin memurudur.⁴ Bu sayede merkezi hükümet, dilediği zaman belediye başkanı üzerinden yerele müdahale edebilmek- tendir. Şehir meclisi, İstanbul’da oturan esnafın ileri gelenleri arasından doğrudan merkezi yönetim tarafından atanmaktadır. Onbeş üyeden oluşan meclisin üç üyesi şehremini ile muavinleridir. Haftada iki kez toplanması öngörülen meclisinin baş- kanı şehreminidir. Şehremininin meclis yönetiminde söz sahibi olduğu, lüzum görmesi halinde meclisi daha sık toplayabildiği görülmektedir. Meclisin aldığı kararların uygulayıcısı Şehremini’dir (Ortaylı, 2000: 132-136; Parlak ve Sobacı, 2005: 115; Oktay, 2008: 136; Ortaylı, 2012: 435-437). Şehremininin gerek karar- ların alınmasında gerekse alınan kararların uygulanmasında son derece etkin ol- duğu dikkati çekmektedir. Dolayısıyla iki organ arasındaki ilişkide şehremininin daha fazla ön planda olduğu ve hem belediye teşkilatı hem de şehir meclisi üze- rinde güçlü bir konumunun olduğunu söylemek mümkündür.

Yabancıların yoğun olarak yaşadığı Galata ve Beyoğlu semtlerini içine alan bölgede Paris belediyesi örnek alınarak⁵ “Altıncı Dairei Belediye Nizamati”

⁴ Belediye başkanı mahalli yönetici olmaktan öte merkezi hükümetin memurudur. Merkezi hükü- met, belediyenin kuruluşundan I. Meşrutiyet’e kadar yaklaşık yirmi yıllık sürede İstanbul’da ondo- kuz belediye başkanı değiştirmiştir (Ortaylı, 2000: 139). Bu, merkezi hükümetin belediye ve bele- diye başkanı üzerindeki etkinliğini açıkça ortaya koymaktadır.

⁵ Mengi (2021c: 249), Fransa’daki belediye örgütlenmesinin esas olarak sadece örgütlenme biçimi- nin örnek alındığını, idari ve mali özerklik anlayışının dikkate alınmadığını ve kent vatandaşlığının oluşturulamadığını belirtmektedir.

ile kurulan Altıncı Belediye Dairesinin organlarının düzenlenmesinde ve oluşturulmasında merkezîyetçi gelenek devam ettirilmiştir. Daire müdürü ile daire meclisi doğrudan merkezî yönetim tarafından atanmakta, görevlerini Babıalı'ya bağlı olarak yerine getirmekteydi. Ayrıca müdürün devlet memuru olma zorunluluğu bulunmaktaydı. Kararlar, meclis tarafından alınmakta ancak müdürün yönlendirmesiyle yürütülmekteydi (Ortaylı, 2000: 144-147; Keleş, 2006: 133; Ortaylı, 2012: 437-438). Müdürün; meclise başkanlık etmek, meclis kararlarını uygulamak, lüzumu halinde meclisi toplantıya çağırmak ve ita amirliği yapmak gibi görevleri bulunmaktadır (Oktay, 2008: 137). Altıncı Belediye Dairesinde de başkanın, meclis karşısındaki güçlü konumunu devam ettirdiği görülmektedir

Taşrada belediyeler, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinden hareketle ilk olarak liman kentlerinde ve ticarete önde olan şehirlerde kurulmuştur (Ortaylı, 2012: 436-438). Bu belediyelerin yasal temeli, 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile oluşturulmuştur (Mengi, 2021c: 249). Taşradaki belediye teşkilatın başında memurlar arasından mutasarrıf tarafından belirlenen, vali tarafından atanan belediye reisi bulunmaktadır. Ayrıca belediye reisinin başkanlığında, belediye muavini ve seçimle belirlenen, merkezî hükümet tarafından tayin edilen üyelerden oluşturulacak belediye meclisleri vardır. Ancak sadece bazı valilerin meclislerin seçimle kurulması noktasında gayret gösterdikleri söylenebilir. Meclis haftada iki gün toplanmaktadır. Toplantı için üyelerinden üçte birinin hazır bulunması yeterli görülmektedir (Dönmez, 1996: 78; Ortaylı, 2000: 174-178; Ortaylı, 2012: 438). Taşrada belediye reisinin belediye teşkilatı ve belediye meclisi üzerindeki gücü hissedilir durumdadır. Belediye reisinin devlet memuru olması, meşruiyetini merkezî yönetimden alması, görev ve yetkilerini yerine getirme noktasında merkezî yönetimi arkasına almış olması, belediye meclisinde başkan yardımcısıyla birlikte yer alması ve meclise başkanlık edip dilettiği gibi yönlendirebilmesi başkanın gücünün kaynağını oluşturmaktadır.

1877 tarihli “Vilayetler Belediye Kanunu” doğrudan belediyelere yönelik bir düzenlemedir. Bu kanunla ilk defa belediyelere tüzel kişilik verildiği⁶ kabul edilir. Böylelikle belediye, idari bir varlık haline gelmiş (Şengül, 2010: 32; Ortaylı, 2012: 439), merkezî yönetimin temsilcisi olmaktan çıkarak, gerçek anlamda merkezî yönetimin dışında mahalli idare birimi olmaya başlamıştır. Kanunla belediyenin organları yeniden düzenlenmiş ve organların belirlenmesinde seçim usulünden söz edilmiştir. Kanuna göre belediye meclisleri nüfusa göre değişen

⁶ Kanunda doğrudan “tüzel kişi” ifadesi bulunmamaktadır. Ancak 3. maddede belediye aleyhine açılacak davalarda belediye meclisinin taraf olduğu belirtilmekte (Ortaylı, 2012: 439-440), ayrıca belediyeye kendi mallarını yönetme konusunda sorumluluk verilmektedir. Kanunla verilen bu iki özelliğin tüzel kişiliğin göstergesi olduğu kabul edilmektedir (Ortaylı, 1985: 171 aktaran Şengül, 2010: 32).

ve halk tarafından seçimle belirlenecek altı ila oniki kişiden meydana gelmektedir. Belediye başkanı, seçimle belirlenen meclis üyeleri arasından yine merkezi hükümet tarafından atanmaktadır (Dönmez, 1996: 79; Şengül, 2010: 32; Ortaylı, 2012: 440). Kanunda organların seçimle belirleneceği ifade edilse de bunun gerçekleşebildiğini söylemek mümkün değildir (Görmez, 1997: 94). Belediye başkanının meclise başkanlık ettiği, meclis ile mülki amirler arasındaki ilişkileri yürüttüğü görülmektedir. Ayrıca kanunla başkana, beledi görevler yanında şehre yönelik bazı güvenlik görevleri de⁷ verilmiştir (Ortaylı, 2000: 165, 188).

İkinci Meşrutiyet döneminde İttihat ve Terakki, İstanbul’u dokuz belediye şubesi haline getirmiştir. Merkeziyetçi geleneği devam ettirerek her şubenin başına maaşları merkezi hükümet tarafından ödenen birer müdür atamıştır. Bir anlamda her belediye teşkilatının başına bir hükümet memuru tayin etmiştir. Dahası vali ve belediye başkanının görevlerinin birbiriyle çatışmaması için iki görev şehre verilerek, belediye başkanlığı ile valilik birleştirilmiştir. Yine bu dönemde daire meclisleri kaldırılmış, bütün yetkiler başkanda toplanmıştır. Özellikle başkentteki belediyelerde ortaya çıkan bu uygulama, uzunca bir süre devam edecek bir tek parti geleneği ortaya çıkarmıştır (Ortaylı, 2000: 169; Keleş, 2006: 133).

Tanzimat bürokratları tarafından belediye, taşra idaresinin düzeltilmesinin, merkezi yönetimin etkinliğinin tabana yayılmasının ve yerel gruplar üzerinde otoritenin sağlanmasının aracı olarak düşünülmüş ve buna göre örgütlenmiştir. Bu nedenle belediyenin yapılanmasında merkezi yönetimin dilediği gibi kontrol ve müdahale edebilmesine imkan sağlayacak bir model kurulmuştur. Belediyenin her iki organının meşruiyeti merkezi yönetime dayanmakla birlikte, organlar arasında belediye başkanının çok daha fazla ön plana çıkarıldığı ve güçlendirildiği görülmektedir. Esasında güçlü belediye başkanlığı modelinin Tanzimat bürokratlarının bilinçli bir tercihi olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü bu sayede merkezi yönetim, dilediği zaman kendi memuru olan belediye başkanı üzerinden yerele kolay ve hızlı biçimde müdahale edebilme imkanına kavuşmuştur. Tanzimat döneminde merkezin dışındaki yerel otoritelerin, klasik dönemdekinden çok daha fazla merkezi yönetime bağımlı hale gelmiş olması bu durumun en önemli ispatıdır. Ortaylı’nın (2000: 167) Osmanlıdaki belediyeyi, ‘bir mühür ve bir reis’ şeklinde ifade etmesi, başkanın belediye teşkilatındaki gücünü ve etkinliğini açıkça göstermektedir.

⁷ Kanunun, Mebusan Meclisi görüşmeleri sırasında bir vekilin ‘Şehremini vali mi, yoksa belediye reisi mi’ şeklindeki sorusunu A. Vefik Paşa: ‘hem validir, hem de belediye reisi’ şeklinde yanıtlamıştır (Ortaylı, 2000: 166).

Cumhuriyet Döneminde Belediye Başkanı İle Belediye Meclisi Arasındaki İlişki

Cumhuriyet döneminin belediyelere ilişkin en önemli düzenlemesi 3 Nisan 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Belediye Kanunu'yla belediyelerin kurulması, örgütlenmesi ve organlarında kapsamlı değişiklikler ortaya çıkmıştır. Belediyelere yönelik temel yasa olan bu kanunla, İstanbul ve Ankara hariç bütün belediyeler tek çatı altında toplanmıştır. İstanbul ve Ankara'da belediye başkanlığı ile valiliğin birleştirildiği, bu uygulamanın Ankara'da 1948 (Görmez, 1997: 124), İstanbul'da 1954 yılına kadar devam ettiği görülmektedir (Oktay, 2008: 148; Şengül, 2020: 94). Her ne kadar kaldırılmış olmakla birlikte bu yöntemin 1963 yılına kadar ara ara uygulandığı da bilinmektedir (Görmez, 1997: 125; Arıkoğlu, 2014: 22).

1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye meclisi, seçme hakkına sahip hemşeriler tarafından doğrudan seçimle belirlenmektedir (md. 20). Geçmişten beridir ifade edilen seçim yöntemi nihayet gerçekleştirilmiş ve meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçimle belirlenmeye başlamıştır. Meşruiyetinin halka dayanması meclisleri oldukça güçlendirmiştir. Ancak meclis başkanı yine belediye başkanıdır (md. 58). Belediye başkanının, meclis başkanı sıfatıyla; gündemi hazırlamak, görüşmeleri başlatmak ve idare etmek, meclisin nizamını temin etmek, kararları tebliğ ve ilan etmek gibi birçok yetkisi bulunmaktadır (md. 57-58). Bu durum, başkan karşısında meclisin gücünü önemli ölçüde sınırlandırmaktadır. Üstelik kanunda meclisin feshedilebilmesinin oldukça kolaylaştırıldığı görülmektedir. Ayrıca meclisin olağan toplantıları yılda üç defayla sınırlandırılmıştır. Elbette ki meclis, bunun dışında belediye başkanının daveti, meclis üyelerinin üçte birinin gerekçeli talep ve teklifi ya da lüzum görmesi halinde valinin daveti üzerine olağanüstü toplanabilmektedir (md. 54). Üstelik olağanüstü toplantılara yönelik sınırlama da bulunmamaktadır. Ancak buna rağmen olağan toplantılarının yılda üç defayla sınırlandırılmış olması meclisin gücünü önemli ölçüde azalttığı gibi belediye başkanının gücünü kayda değer biçimde artırmaktadır.

1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre meclis; soru (md. 64), gensoru (md. 61), faaliyet raporu (md. 76), denetim komisyonu (md. 63) gibi yöntemlerle belediye işlerine yönelik bilgi edinebilme ve gerektiğinde başkanı denetleyebilme yetkisine sahiptir. Meclisin, başkan üzerindeki denetleme yetkisinin etkin olduğu söylenebilir. Çünkü meclis üyelerinden her biri gensoru önergesi verebilmektedir. Önerge, üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyuyla gündeme alınmaktadır. Yetersizlik kararı da üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyuyla alınmaktadır (md. 61). Ayrıca belediye başkanı her toplantı döneminin başlangıcında faaliyet raporunu meclise sunmaktadır. Raporun, meclis üye tam sayısının salt çoğunlu-

ğunun oyuyla yetersiz görülmesi halinde karar ve tutanaklar başkanvekili tarafından il merkezi olan yerlerde İçişleri Bakanlığına, diğerlerinde valiye gönderilmektedir. Yetersizlik kararının merkezi yönetim tarafından uygun görülmesi halinde belediye başkanlığı sona ermektedir (md. 76). Denetim yollarının işletilebilmesinin son derece kolaylaştırıldığı görülmektedir. Üstelik meclis çoğunluğu ile belediye başkanının farklılaşması halinde meclis, denetim yollarını etkin biçimde kullanabilme imkanına sahiptir. Ancak yetersizlik kararının merkezi yönetimin onayına tabi olması meclisin gücünü sınırlandıran bir durumdur.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun getirdiği en önemli yeniliklerden birisi hiç kuşkusuz belediye başkanının belirlenme yöntemidir. Kanuna göre başkan, meclis üyeleri arasından veya seçilme yeterliliğine sahip olmak kaydıyla meclis dışından belediye meclisi tarafından belirlenmektedir. Bu yöntemin 19. yüzyılda bir süre Fransa'da da kullanıldığı görülmektedir (Mengi, 2021c: 257). Belediye meclisi tarafından belirlenen başkanın merkezi yönetim tarafından onaylanması⁸ zorunludur. Ankara ve İstanbul'da ise belediye başkanı, şehirlerin özel statüsünden dolayı hala merkezi yönetim tarafından doğrudan atanmaktadır (Şengül, 2010: 70). Belediye başkanının belirlenme yöntemi, belediye teşkilatı ve belediye meclisi üzerindeki gücünü önemli ölçüde sınırlandırmıştır. Öyle ki belediye başkanının, zaman zaman belediye meclisinin etkisinde kaldığı iddia edilmiştir. Zira Eryılmaz (2002: 17), başkan ile meclis arasındaki ilişkiden hareketle bu dönemdeki örgütlenme modelini "güçlü meclis" modeli olarak ifade etmektedir.

1963 tarihli 307 sayılı Kanun, Türkiye'deki belediyeler ve organları açısından oldukça önemlidir. Çünkü Belediye Kanunu'nda son derece önemli değişiklikler yapmıştır. Yapılan değişikliklerin, belediyelerdeki örgütlenme modelini doğrudan etkilediği görülmektedir. 307 sayılı kanuna kadar başkanın, meclis tarafından belirlenmesi yöntemi devam etmiş, bu süreçte başkan hem güç hem de yerel siyasi liderlik bakımından geri planda kalmıştır (Arıkboğa, 2014: 22). Ancak 307 sayılı Kanunla belediye başkanının doğrudan belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından seçimle belirlenmesi yöntemine geçilmiştir (Dönmez, 1996: 81; Öner, 2006: 156). Bu değişim, meclisin baskın konumuna son verme düşüncesi şeklinde değerlendirilmiştir (Şengül, 2010: 98). Zira düzenlemenin gerekçesinde de başkanın, meclis tarafından seçilmesi nedeniyle meclis karşısında zayıf kaldığı, beklentileri karşılayamadığı, daha verimli ve enerjik olabilmesi için halk tarafından seçilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Oktay, 2020: 185). Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, belediye meclisi ve belediye teşkilatı üzerindeki gücünü yeniden arttırmış, güçlü bir liderlik kazandırmıştır (Şengül, 2010: 97-98;

⁸ İl belediyelerinde İçişleri Bakanının önerisi üzerine Cumhurbaşkanının onayı, diğer belediyelerde valilerin onayı gerekmektedir. Merkezi yönetim tarafından onaylanmayan belediye başkanı için belediye meclisinde yeniden seçim yapılmaktadır (Görmez, 1997: 111-112; Şengül, 2010: 70).

Arıkboğa, 2014: 22; Eryılmaz, 2020: 202). Dolayısıyla meşruiyetini halka dayandıran başkanın, belediye yönetimi üzerinde en etkili organ haline geldiğini söylemek mümkündür.

307 sayılı Kanunla meclisin denetim yetkisinde de değişikliğe gidilmiştir. Yapılan değişiklikle meclisin etkin denetim yetkisinin önemli ölçüde sınırlandırıldığını söylemek mümkündür. Çünkü değişiklik öncesinde meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla yetersizlik kararı alabilirken, değişiklik sonrasında ancak üye tam sayısının üçte ikisiyle yetersizlik kararı alabilmektedir. Dolayısıyla yapılan değişiklikle meclisin, başkan hakkında yetersizlik kararı alabilmesi oldukça zorlaştırılmıştır. Bir diğer ifadeyle Belediye Kanunu'nun ilk haliyle kurulmaya çalışılan denge ve denetim sistemi, 307 sayılı Kanunla önemli ölçüde bozulmuş, meclis karşısında belediye başkanı oldukça güçlendirilmiştir. Oktay (2020: 185), 307 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikler sonrasında "güçsüz meclis", "güçlü belediye başkanlığı" modeline geçildiğini ifade etmektedir.

Günümüzde Belediye Başkanı ile Belediye Meclisi Arasındaki İlişki

2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu, 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun, 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da, 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun yerini almıştır. Belediyelere yönelik yeni kanunlarla, belediye başkanı ile belediye meclisine yönelik önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin, başkan ile meclis arasındaki ilişki ve güç dağılımını etkilediği görülmektedir.

Belediye Başkanının Belediye Meclisi Üzerindeki Gücü ve Etkinliği

Günümüzde belediye başkanına verilmiş birçok görev ve yetki bulunmaktadır. Bu görev ve yetkiler belediye başkanının, belediye teşkilatı üzerindeki ve belediye meclisi karşısındaki geçmişten gelen güçlü konumunu devam ettirdiğini göstermektedir.

Belediye Başkanının Doğrudan Halk Tarafından Seçimle Belirlenmesi

Belediye başkanı, dorudan halk tarafından seçimle belirlenmektedir (5393 sayılı Kanun, md. 37; 5216 sayılı Kanun, md. 17). Dolayısıyla meşruiyetini, bir diğer ifadeyle gücünü doğrudan halktan almaktadır. Yukarıda da ifade edildiği üzere bu yöntem, başkanlık sisteminin temel ve ayırıcı özelliğidir. Ülkemizdeki belediyelerde 1963 yılından bu yana uygulanan bu yöntem, başkan oldukça güçlendirmektedir. Çünkü yukarıda ifade edildiği üzere bu yöntemle başkan, meşruiyetini doğrudan halka dayandırmakta ve siyasal bir figür olarak çok daha fazla ön plana çıkmaktadır. Zira Eryılmaz (2002: 17-18; 2020: 202) ve Şengül (2020: 127-128)

de belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçimle belirlenmesinin, meclisin baskın konumunu sonlandırdığını, belediye başkanının belediye meclisi ve belediye teşkilatı üzerindeki gücünü yeniden arttırdığını, güçlü bir liderlik kazandırdığını ve belediye yönetimi üzerinde en etkili organ olmasını sağladığını dile getirmektedirler.

Belediye başkanının halk tarafından seçimle belirlenmesinin bir diğer olumlu yönü de, halk tarafından bilinirliğinin son derece yüksek olması ve yakından takip edilmesidir. Bu durum esasında, belediye başkanının her yaptığı, her söylediğinin, gündeme taşımak istediği her konunun doğrudan vatandaşa ulaşabilmesini sağlamaktadır. Belediye başkanı, geniş bir halk desteğini arkasına alabilmesi halinde meclis karşısında çok daha fazla güçlenebilmektedir. Arıkoğlu (2008: 160) bu durumu, belediye başkanının bir anlamda sadece belediye teşkilatının değil kentin toplumsal ve siyasal lideri haline gelmesi şeklinde ifade etmektedir. Oysa belediye meclisi ve meclis üyeleri açısından aynı şeyleri söyleyebilmek pek mümkün değildir.

Belediye Teşkilatının Baş ve Yürütme Organı Olması

Belediye başkanı, hem belediye teşkilatının başı hem de yürütme organıdır (5393 sayılı Kanun, md. 37; 5216 sayılı Kanun, md. 17). Yürütme yetkisi sadece başkana aittir. Başkanın yürütme görevine başlayabilmesi için meclisin onayına ihtiyacı yoktur. Kanunla başkana birçok görev ve yetki verilmiştir. Örneğin; belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin faaliyetleri ile personelin performans kriterlerini belirlemek ve hayata geçirmek, devlet dairelerinde, törenlerde, mahkemelerde belediye tüzel kişiliğini temsil etmek, belediyenin bütün malvarlığını yönetmek, gelirlerini ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, bütçede diğer organlar dışındaki aktarmalara izin vermek, yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödenek ile temsil ve ağırlama için ayrılan ödeneğini kullanmak, şartsız bağışları kabul etmek gibi pek çok görev ve yetkisi vardır.

Herhangi bir makama hiyerarşik olarak bağlı olmayan belediye başkanı, belediye hiyerarşinin en üstündeki kişidir. Yürütmenin tek sahibi ve en üst hiyerarşik amir sıfatıyla belediyeyi yönlendirme ve yönetme, belediye personelinin doğrudan atama, belediye ve belediyenin tüm bağlı kuruluşları ile işletmelerini hiyerarşik açıdan denetleme yetkisine sahiptir. Bu yetkiler, başkanın oldukça güçlendirmekte ve belediye teşkilatı üzerindeki en etkin organ haline getirmektedir. Bunların yanı sıra belediye başkanının belediye sınırları içinde yaşayan halkın huzuru, mutluluğu, sağlığı ve esenliği için gereken önlemleri alma yetkisi de vardır. Belediye başkanına verilen bu yetkinin, başkanın gücünü son derece arttırdığı söylenebilir. Çünkü hükümde yer alan muğlak ifadelerin belediye başkanına, geniş bir takdir yetkisi verdiğini söylemek mümkündür. Ayrıca kanunlarla belediyelere verilen ancak meclis ve encümen kararı gerektirmeyen görev ve yetkilerin

de belediye başkanı tarafından yerine getirildiği görülmektedir (Belediye Kanunu, md. 38/p). Yine belediyelere verilen kamu hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sıralaması da belediye başkanı tarafından belirlenmektedir. Her ne kadar bu konuda kadar alırken belediyenin malî durumu ile hizmetin ivediliğini göz önüne almak durumunda olsa da (Belediye Kanunu, md. 14/4), başkanın geniş bir takdir yetkisinin olduğu son derece açıktır. Ayrıca Büyükşehir Belediye Kanunu'nda bu konuda bir düzenleme olmasa da büyükşehir belediye başkanının da böyle bir yetkisinin olduğu muhakkaktır.

Belediye Meclisinin Başkanı Olması

Belediye meclisinin başkanı, belediye başkanıdır (5393 sayılı Kanun, md. 19, md. 38; 5216 sayılı Kanun, md. 12, 18). İlk belediye teşkilatından günümüze kadar devam eden bu yöntem, başkanı, meclis karşısında oldukça güçlendirmektedir. Meclis başkanlığı sıfatı, belediye başkanına, meclis toplantılarının idaresinde, işleyişinde ve yürütülmesinde birçok yetki vermektedir. Bu yetkilerin, hem büyükşehir hem de diğer belediye meclislerinin çalışmasını düzenleyen Meclis Çalışma Yönetmeliği'nde geniş bir biçimde ele alındığı görülmektedir. Buna göre, meclis toplantılarını başlatmak ve bitirmek, gerektiğinde ara vermek, birleşimleri sonlandırmak başkanın görev ve yetkileri arasındadır. Ayrıca üyeler, gündem dışındaki konuşma talebine ilişkin dilekçelerini başkana vermektedir. Söz verip vermeme veya söz vermesi halinde konuşma süresini belirme yetkisi başkana aittir. Meclis toplantılarında meclis üyelerinin söz hakkı sınırlı iken başkanın söz hakkı sınırsızdır. Ayrıca meclisin işleyişinde düzeni sağlama yetkisi de başkana verilmiştir. Zira başkanın, söz alan üyenin konu dışına çıkması, kişiliğe yönelik söylemde bulunması, diğer üyelerin konuşmacıya müdahale etmesi veya meclis düzenini bozacak davranışlarda bulunması gibi hallerde uyarma, uyarıda bulunmasına rağmen aynı davranışları sürdürmeye devam eden üyeleri meclisten çıkarma yetkisi de vardır. Bu yetkinin, belediye başkanının meclis üzerindeki gücünü oldukça arttırdığını söylemek mümkündür.

Belediye başkanının meclis üzerindeki gücünü ve etkinliğini arttıran hususlardan birisi de, meclis başkanı sıfatıyla meclis toplantılarının gündemini hazırlıyor olmasıdır. Öner (2006: 119), meclis toplantı gündeminin doğrudan belediye başkanı tarafından hazırlanmasının güçlü başkanlık sisteminin temel göstergelerinden birisi olarak kabul edildiğini ifade etmektedir. Belediye Kanunu'na göre meclisin gündemi başkan tarafından hazırlanmakta ve en az üç gün önceden üyelere bildirilmektedir (md. 21). Elbette ki meclis üyelerinin de gündem teklifinde bulunabilme yetkisi vardır. Ancak teklifin gündeme alınabilmesi için toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyuyla kabul edilmesi gerekmektedir (md. 21). Dolayısıyla bir meclis üyesinin teklifini gündeme taşıyabilmesi için muhakkak belirli bir çoğunluk tarafından desteklenmesi gerekmektedir. Ancak başkan, meclis gündemine taşımak istediği bir konu için hiç kimseyi ikna etmek ya da

desteğini almak zorunda değildir. Bu yetki sayesinde başkanın istediği bir konu ya da teklif doğrudan meclisinin gündemine gelebilmektedir. Dolayısıyla başkana verilen yetkinin, meclis üyelerine verilen yetkiden farklı ve ayrıcalıklı olduğu açıktır. Ayrıca meclis üyelerine verilen gündem teklifinde bulunabilme yetkisi, her ay gerçekleştirilen toplantının ilk günüyle sınırlandırılmıştır. Üstelik ilk gün ile ne anlaşılması gerektiği konusunda bir netlik bulunmamaktadır. Bu belirsizlikten başkanın yararlandığını söylemek mümkündür. Zira kimi belediye başkanları toplantının başladığı ilk gün içinde verilen bütün gündem tekliflerini kabul edip oylatırken, kimi belediye başkanları ilk gün sadece toplantı açılışında verilen gündem tekliflerini kabul edip oylatmaktadır. Dolayısıyla kanundan kaynaklanan belirsizlik, başkanın takdir yetkisi kullanabilmesine imkan vermektedir. Üstelik bu takdir yetkisi karşısında meclisin herhangi yaptırım gücü de bulunmamaktadır.

Meclis, olağan olarak her ay, ayda bir kez toplanmaktadır (5393 sayılı Kanun, md. 20; 5216 sayılı Kanun, md. 13). 2007 yılında yapılan değişikliklerle belediye meclisi ile büyükşehir belediye meclisinin olağan toplantılarının haricinde olağanüstü toplanabilmesine imkan sağlanmıştır. Esasında meclisin olağanüstü toplanabilmesi yöntemi ilk belediye teşkilatından beri var olan bir uygulamadır. Ancak uygulamada dönemsel farklılıklar söz konusudur. Meclis; Osmanlı döneminde sadece başkanın lüzum görmesi halinde olağanüstü toplanabilmekteyken, Cumhuriyet döneminde başkanın çağırısı, meclisin üçte birinin gerekçeli teklifi veya valinin çağırısıyla olağanüstü toplanabilmekteydi. 5393 sayılı Kanun’la uygulamanın ilk haline dönmüş ve meclisi olağanüstü toplantıya çağırabilme yetkisi sadece başkana vermiştir. Dolayısıyla bu yetkiyle başkanın, meclis karşısında daha fazla güçlendirildiği söylenebilir. Elbette ki bu yetki, birçok yönden sınırlandırılmıştır. Örneğin başkan, sadece acil durumlarda meclisi olağanüstü toplayabilir. Ancak kanunda ‘acil durum’ ifadesiyle neyin kastedildiği ve hangi konuların acil olduğu konusu açık değildir. Dolayısıyla başkan, meclis üyelerinin acil görmediği bir konuda da meclisi olağanüstü toplayabilir. Ancak başkanın, bir yıl içinde en fazla üç kez meclisi olağanüstü toplayabilmesi mümkündür. Bu sınırlamayla başkanın, meclisin olağanüstü toplantı yöntemini olağan bir yöntem şeklinde kullanılmasının önüne geçilmiştir. Ayrıca olağanüstü toplantı bir birleşimi geçememektedir. Dolayısıyla toplantı süresi de sınırlandırılmıştır. Üstelik olağanüstü toplantıyı gerektiren gündem dışında başka bir gündem maddesi görüşülememektedir. Dolayısıyla konu yönünden de sınırlandırmanın olduğu görülmektedir. Ancak meclisin olağanüstü toplanmasına yönelik bütün sınırlandırmalar, başkanın meclis karşısındaki gücünü pekiştiren bu yetkinin var olduğu gerçeğini değiştirmemektedir.

Meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanmakta ve kanunda aksi belirtilmediği sürece katılanların salt çoğunluğuyla karar almaktadır (5393 sayılı

Kanun, md. 22; Meclis Çalışma Yönetmeliği, md. 10). Dolayısıyla meclis toplantılarının başlayabilmesi ve kararların alınabilmesi için meclisin üye ve toplam üye sayısı önem arz etmektedir. Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'ne göre başkan, meclisin toplam üye sayısına dahildir (md. 10). Dolayısıyla toplantı ve karar yeter sayılarının hesaplanmasında başkanının da dikkate alınması zorundadır. Ayrıca başkanın, oy kullanma hakkı da vardır. Bu bakımdan kararların alınmasında söz hakkına sahip olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca başkan sadece oy hakkına sahip olmakla kalmamakta aynı zamanda mecliste yapılan gizli oylama haricindeki⁹ açık ve işaretli yapılan oylamalarda, oy sayılarının eşit çıkması halinde başkanın oyu yönünde karar alınmış sayılmaktadır (5393 sayılı Kanunu, md. 22; Meclis Çalışma Yönetmeliği, md. 13). Bir diğer ifadeyle oylamada eşitlik halinde başkanın oyu bir anlamda iki oy şeklinde değerlendirilmekte ve başkanın düşüncesi doğrultusunda karar alınmaktadır. Meclisin toplam üye sayısının, başkanla birlikte çift sayıdan meydana geldiği göz önüne alındığında, önemli konularda veya kritik oylamalarda eşitlik ihtimali her zaman mümkün olabilmektedir. Dolayısıyla başkana, diğer meclis üyelerinden farklı olarak bir ayrıcalık tanındığını, bunun da başkanın meclis üzerindeki gücünü arttıran çok önemli bir durum olduğunu söylemek mümkündür.

Belediye Meclis Kararlarını Onaylama veya Geri Gönderebilme ya da Yargıya Götürebilme Yetkisi

Meclis, karar organı olarak birçok karar almaktadır. Ancak meclis tarafından alınan kararlar hemen kesinleşmez ve yürürlüğe girmez. Kesinleşmesi ve yürürlüğe girebilmesi için bir onay ve denetim sürecinden geçmektedir. Bu bakımdan belediye meclis kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi konusunun üzerinde tartışılmayı gerektirecek derecede önemli olduğu ifade edilmektedir (Mengi, 2021b: 88-89).

Belediye ve Büyükşehir Belediye Kanunu'yla meclis kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi konusunda değişikliğe gidilmiştir. Meclis kararları üzerindeki mülki idare amirinin, onay ve denetim yetkisinin tamamıyla kaldırılmamakla birlikte sınırlandırıldığını söylemek mümkündür. Çünkü hala Belediye Kanunu'nun 6, 9, 10, 68 ve 81. maddelerinde mülki idare amirlerinin onayından söz edilmektedir. Bununla birlikte Belediye ve Büyükşehir Belediye Kanunu'yla meclis kararlarının kesinleşmesi bakımından belediye başkanlığı bir onay ve denetim makamı haline getirilmiştir (Öner, 2006: 121). Çünkü mecliste alınan kararların kesinleşmesi ve yürütülebilir hale gelebilmesi için muhakkak belediye başkanına gönderilmesi gerekmektedir. Belediye başkanına gönderilmeyen meclis kararlarının kesinleşmesi mümkün değildir. Başkan, kendisine gönderilen bir

⁹ Gizli oylamalarda oylama tekrarlanır. İkinci oylamada eşitliğin bozulmaması halinde başkan tarafından kur'a çekilir.

kararı kanunda belirtilen süreler¹⁰ içinde inceleme yetkisine sahiptir. Başkan tarafından yeniden görüşülmesi için meclise geri gönderilmeyen kararlar kesinleşmektedir. Ancak başkanın, hukuka aykırı gördüğü kararları, gerekçesini de belirtmek kaydıyla tekrar görüşülmesi için meclise geri gönderme yetkisi bulunmaktadır (5393 sayılı Kanun, md. 23; 5216 sayılı Kanun, md. 14).

Meclisin bir kararının, başkan tarafından yeniden görüşülmesi için geri gönderilmesi durumunda, meclisin önünde iki yol bulunmaktadır. Birincisi başkanın iade gerekçesinde belirttiği hususları dikkate alarak toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla yeni bir karar alabilir. Ancak bu durumda başkanın bu kararı da geri gönderebilme hakkı ortaya çıkar. Bu durumda akla, başkan onaylamadığı sürece meclis kararının kesinleşmesi mümkün değil midir sorusu gelebilir. Elbette ki mümkündür. Meclisin önündeki ikinci yol bu duruma işaret etmekte ve kendisine geri gönderilen kararda ısrar etmesiyle kararın kesinleşmesine imkan vermektedir. Fakat burada önemli bir ayrıntı söz konusudur. Meclis, kanunda aksi belirtilmediği sürece katılanların salt çoğunluğuyla karar almaktadır. Ancak meclisin, başkan tarafından tekrar görüşülmek üzere geri gönderdiği kararda ısrar edebilmesi (ısrar kararı alabilmesi) için üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyuna ihtiyacı vardır. Dolayısıyla çok daha az ve kolay ulaşılabilir çoğunlukla alınan karar, başkanın geri göndermesi üzerine çok daha fazla ve zor ulaşılabilir çoğunlukla yeniden alınmak zorundadır. Bu nedenle belediye başkanının meclis kararları üzerinde güçleştirici/geciktirici veto yetkisinin var olduğunu söylemek mümkündür. Başkan tarafından geri gönderilen kararın meclis tarafından aynen kabul edilebilmesi için basit çoğunluğun yeterli görülümeyerek üye tam sayısının salt çoğunluğunun aranması, başkanın güçlendirilmek istediğinin göstergesidir.

Meclis dağılımının partiler arasında birbirine yakın ve aralarında uyumsuzluk olduğu dönemlerde, başkan tarafından meclise geri gönderilen kararların bir kısmının başkanın belirttiği hususlar doğrultusunda değiştirildiği ya da yeterli çoğunluğa ulaşamadığı için ortadan kalktığı söylenebilir. Fakat belediye başkanlığı ile meclis çoğunluğunun ayrıştığı dönemlerde başkanın, kararları geri gönderebilme yetkisinin zaman zaman işlevsizleştiği ve hatta şekilsel/göstermelik hale geldiği, sadece kararın yürürlüğe girme sürecini uzatmaya dönüştüğü görülmektedir. Çünkü meclis çoğunluğuna sahip olan parti(ler), başkan tarafından geri gönderilen karar için kolaylıkla ısrar kararı alabilmektedir. Bu bakımdan başkana, meclisinin ısrarıyla kesinleşen kararlar için idari yargıda dava açma hakkı verilmiştir. Başkan, meclisin ısrarıyla kesinleşen kararlar için kanunda belirtilen

¹⁰ Bu süre; büyükşehir belediyelerinde yedi gün, diğer belediyelerde ise beş gündür.

süreler¹¹ içinde idari yargıda iptal davası açabilmektedir. Başkanın geri gönderme yetkisinin, meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararıyla bir anlamda hükümsüz hale getirebilme ihtimaline karşılık yeni bir yetkiyle güçlendirildiğini söylemek mümkündür.

Belediye Meclisinin Belediye Başkanı Karşısındaki Gücü ve Etkinliği

Belediye ve Büyükşehir Belediye Kanunu'yla belediye ve büyükşehir belediye meclisinde son derece önemli değişiklikler yapılmıştır. Meclise yönelik değişikliklerin büyük ölçüde güçlü başkan modelinin dengelenmesine yönelik değişiklikler olduğu söylenebilir.

Belediyenin Karar Organı Olması

Belediye meclisinin en önemli gücü karar organı olmasıdır. Meclise verilen bu nitelik oldukça önemlidir. Çünkü her ne kadar belediyelerde başkanlık sistemine benzeyen güçlü belediye başkanlığı modeli uygulanmakta olsa da, başkanın yürütme görevini yerine getirebilmesi ve belediye teşkilatını işletebilmesi için belediye meclisinin kararına ihtiyacı vardır. Bir diğer ifadeyle belediye başkanının belediyeyi yönetebilmesi bir anlamda meclisinin karar almasına bağlanmıştır. Aksi takdirde belediyeyi yönetebilmesi neredeyse mümkün değildir.

Belediye Kanunu'nun 18. maddesiyle meclise; stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarının kabul edilmesinden imar planlarının onaylanmasına, bütçe ve kesin hesabın kabul edilmesinden borçlanmaya, bütün taşınmazların yönetilmesinden yatırımların hangi yöntemle yapılacağına, yönetmelikleri kabul etmekten diğer kuruluşlarla ilişki kurmaya kadar pek çok konuda yetki verilmektedir. Mengi (2021a: 75, 82), meclise verilen bu görev ve yetkilerin oldukça önemli olduğunu vurgulamakta ve meclisin, kentin bugününü belirleyen ve geleceğine de yön veren çok önemli kararlar aldığını belirtmektedir. Elbette ki başkanın, meclis kararına ihtiyaç duymadan gerçekleştirebileceği bazı görev ve yetkileri vardır. Bununla birlikte başkanı olduğu belediye encümeni üzerinden de bazı kararlar¹² alıp uygulayabilir. Ancak bunların son derece sınırlı olduğu ve doğrudan kamu hizmetlerinin tamamını karşılamak bakımından yetersiz olduğu açıkça ortadadır.

¹¹ 5393 sayılı Belediye Kanunu'na tabi belediyelerde bu süre, on gündür (md. 23). Büyükşehir belediyelerinde ise süre belirtilmemektedir (md. 14). Ancak başkanın dava açma süresi sınırsız değildir. İdari Yargılama Usul Kanunu'nda ifade edilen dava açma süresi içinde başvurunun yapılması gerekmektedir.

¹² Örneğin; kamulaştırma kararı almak ve uygulamak, bütçede yer alan öngörülemeyen giderler ödeneğini kullanmak, kanunda belirtilen cezaları vermek, belediye taşınmazların üç yılı geçmeyen şekilde kiralanmasına karar vermek gibi.

Belediye başkanı ile belediye meclis çoğunluğunun aynı siyasi partiden olduğu dönemlerde başkan ile meclis arasındaki birliktelik ve uyum rahatlıkla temin edilebilmekte, kararlar hızlıca alınabilmektedir. Ancak belediye başkanı ile meclis çoğunluğunun farklı siyasi partilerde olduğu dönemlerde ise başkan ile meclis arasındaki birliktelik ve uyum tam anlamıyla sağlanamamakta, kararların alınması noktasında belediye başkanı ile belediye meclisi arasında büyük bir rekabet ve güç mücadelesi ortaya çıkabilmektedir. Mengi, 2019’da gerçekleştirilen yerel seçimler sonrasında belediye başkanlığı ile belediye meclis çoğunluğunu farklı partilerin kazandığı büyükşehir belediyelerinin bir kısmında bu rekabet ve güç mücadelesinin gün yüzüne çıktığını belirtmektedir. Ayrıca Mengi bu belediyelerde, belediye şirketlerine yönetici atanması gibi konularda daha önce herhangi bir sorun yaşanmazken bugün bazılarında bu tür konularda, yetki tartışmalarına dayalı sorunlar yaşanmasını bu durumun açık bir göstergesi olarak ifade etmektedir (2021b: 95-97). Bu durumun, sadece büyükşehir belediyelerinde değil belediye başkanı ile belediye meclis çoğunluğunun farklılaştığı diğer belediyelerde de aynı şekilde cereyan edebildiğini söylemek mümkündür.

Belediye başkanlığı ile meclis çoğunluğunun farklılaştığı belediyelerde meclisin, kanunun kendisine verdiği yetkilerle, belediye başkanının gücünü önemli ölçüde sınırlandırabildiğini ve hatta kamuoyundaki yaygın ifadeyle başkanın ‘elini kolunu bağlayarak iş görmez hale getirebildiğini’ söylemek mümkündür. Ancak böyle bir durumla karşı karşıya kalan başkanın, hem hukuki hem de siyasi yönden bununla mücadele edebilme imkanı vardır. İlk olarak başkan, meclis tarafından alınan kararı gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmesi için meclise geri gönderebilir. Ancak meclis çoğunluğunu elinde bulunduran parti(ler), başkan tarafından geri gönderilen karar için kolaylıkla ısrar kararı alarak, başkanın bu yetkisini işlevsiz ve etkisiz hale getirebilir. Bu durumda başkan, meclisin ısrarı ile kesinleşen karar için idari yargıya başvurabilir. Ancak bu yöntemin de oldukça meşakkatli ve uzun bir süreç olduğu açıkça ortadadır. Üstelik vatandaşların talep ve ihtiyaçları ile kamu hizmetlerinin ivedi, seçim döneminin sınırlı ancak yargı sürecinin uzun olduğu göz önüne alındığında etkin bir yöntem olmadığını söylemek mümkündür. Bu nedenle belediye başkanlarının daha ziyade siyasal yönden mücadele ettikleri görülmektedir. Siyasal mücadelede özellikle her geçen gün hızla gelişen ve yaygınlaşan bilgi ve iletişim teknolojileri etkin bir biçimde kullanılmaya çalışılmaktadır. Örneğin meclis toplantılarının canlı olarak yayınlanması gibi yeni yöntemlerin ortaya çıkmasının temel nedenlerinden birisinin de bu olduğunu söylemek mümkündür. Yine yeni iletişim araçlarından birisi olan sosyal medyanın da bu amaçla yayın bir biçimde kullanılmakta olduğu görülmektedir. Bu sayede başkanın, halkın olup bitenden daha fazla bilgi sahibi olmasını, böylelikle halkın desteğini arkasına alarak meclis üzerinde kamuoyu baskısı oluşturma ve bu durumdan kurtulma çabası içinde olduğunu söylemek mümkündür. Dolayısıyla kararların alınması ve kesinleşmesi konusunda

başkan ile meclis arasında ciddi bir güç mücadelesinin ortaya çıkabildiği görülmektedir. Fakat güçlü belediye başkanlığı modeline rağmen belediye başkanı belediyeyi tek başına değil, esas olarak belediye meclisiyle birlikte yönetmektedir.¹³ Bu nedenle belediyenin iki temel organı olarak ifade edilen başkan ile meclisin, elindeki gücü kontrolsüz ve kamu hizmetlerine zarar verecek bir biçimde kullanmaması, birlikte ve uzlaşma kültürüyle hareket etmesi gerekmektedir.

Belediyelere yönelik çıkarılan yeni kanunlarla belediye meclisin olağan toplantılarında da değişikliğe gidilmiştir. Daha önce yılda sadece üç kez toplanan meclis (1580 sayılı Kanun, md. 54; 3030 sayılı Kanun, md. 12), her ay toplanmaya başlamıştır (5393 sayılı Kanun, md. 20; 5216 sayılı Kanun, md. 13). Meclisin yılda sadece üç defa toplanması bir taraftan meclisin etkinliğini sınırlandırırken, diğer taraftan başkanın gücünü oldukça arttırmaktaydı. Çünkü yönetim dinamik bir süreçtir. Halkın talep ve ihtiyaçları ile toplumsal sorunlar devamlılık gösterdiği için kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi esas alınmaktadır. Meclisin sadece sınırlı sayıda gerçekleştirdiği toplantılarda yerel sorunlar ile vatandaşların talep ve beklentilerinin tamamını görüşüp karara bağlanabilmesi neredeyse imkansızdır. Bu nedenle meclisin toplanmadığı dönemlerde başkanın son derece etkin hale geldiği görülmekteydi. Ancak günümüzde meclisin, kendi belirlediği bir ay tatil hariç her ay toplanıyor olması, bu sorunu tamamıyla ortadan kaldırmaktadır. Böylelikle çok daha etkin ve başkanın gücünü önemli ölçüde sınırlandıran bir meclisin ortaya çıktığını söylemek mümkündür.

Bilindiği üzere meclisin toplantı gündemi, başkan tarafından hazırlanmaktadır. Hatta bu yetkinin başkanın, meclis karşısındaki gücünü arttırdığı ortadadır. Bununla birlikte meclis üyelerinin de gündem önerisinde bulunabilme yetkisinin olduğu yukarıda da ifade edilmişti. Fakat bu yetkinin, zaman (meclis toplantısının ilk günü verilme) ve konu (belediyeye ait işlerle ilgili olması) yönünden sınırlandırılmış olması, meclisin gücünü de sınırlandırmaktadır. Ayrıca meclis üyelerinin gündem önerisinin doğrudan gündeme alınmaması, ancak toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyuyla gündeme alınabilmesi bu noktadaki bir diğer sorundur. Diğer taraftan Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'ne göre toplantı gündemine ilişkin lehte ve aleyhte görüş belirtmek isteyen birer meclis üyesine söz verilmektedir. Daha sonra gündem maddeleri sırasıyla okunmaktadır. Meclisin gündem sıralamasında değişiklik yapılabilme yetkisi vardır (md. 11). Hatta kanun ve yönetmelikte açıkça düzenlenmemekle birlikte toplantıya katılanların salt çoğunlu-

¹³ Başkanlık sisteminin işleyişi de bu şekildedir. Başkan ülkeyi tek başına değil, yasama organıyla birlikte yönetir. Başkanlık sisteminin en önemli ve diğer hükümet sistemlerinden ayırıcı özelliklerinden birisi yasama ve yürütme arasındaki fren ve denge sistemidir. Bu özellik, kuvvetlerin birlikte, uyum içinde ya da en azından birbirine saygılı bir biçimde hareket etme zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır (Karatepe, 2013: 134-136).

ğunun oyuyla toplantı gündeminde yer alan bir konunun gündemden çıkarılabilmesi de mümkün olabilmektedir. Dolayısıyla tüm olumsuzluklarına rağmen meclis üyelerine gündem önerisinde bulunabilme yetkinin verilmiş olması, meclisin gündem sırasında değişiklik yapabilme imkanının varlığı ve hatta bir gündem maddesini gündemden çıkarabilme yetkisi başkanın gücünün ve etkinliğinin frenlenebilmesi bakımından oldukça önemlidir.

Belediye Bütçesini Karara Bağlama Yetkisi

Belediye meclisinin, başkan karşısındaki gücünü gösteren ve başkanın gücünü dengeleyebilmesini sağlayan bir diğer konu belediye bütçesidir. Hiç kuşkusuz ki belediye meclisine verilen diğer görevler de oldukça önemlidir. Ancak belediye bütçesinin önemi diğerlerine nazaran çok daha yüksektir. Çünkü bütçe, belediyenin mali yıl ve takip eden iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren hukuki metinler olup (Kerimoğlu ve Diğerleri, 2009: 12), bütçe dışı harcama yapılması kesinlikle mümkün değildir. Başkanlık sisteminde de bütçe, yasamanın yürütmenin gücünü dengeleyebilmek amacıyla kullanabildiği en etkin araçlardan birisi olarak ifade edilmektedir (Çam, 2000: 109).

Bütçe, merkezi yönetimde Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanıp TBMM tarafından kabul edilirken, belediyelerde belediye başkanı tarafından hazırlanıp belediye meclisi tarafından kabul edilmektedir. Belediye Kanunu'na göre başkan tarafından hazırlanan bütçe tasarısı, meclis tarafından yılbaşından önce aynen veya değiştirilerek kabul edilir (md. 62). Ancak kanunda, meclisin bütçe tasarısını reddetme yetkisinden¹⁴ söz edilmediği görülmektedir. Üstelik aynı fıkranın devamında meclisin, bütçenin denkleğini bozacak gider arttırıcı veya gelir azaltıcı değişiklikler yapamayacağı yönündeki hüküm, meclisin bütçe tasarısı üzerindeki tek yetkisinin de kanunla önemli ölçüde sınırlandırıldığını göstermektedir. Bu durum, belediye meclisinin başkan karşısındaki gücünü sınırlandırmakta, meclisinin belediye başkanını frenlemesi ve dengelemesinin önemli ölçüde önene geçmektedir.

¹⁴ Belediye Kanunu'nda meclisin bütçe tasarısını reddetme yetkisinden söz edilmemiş olmakla birlikte Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde meclisin bütçe tasarısını reddedebilme yetkisinden söz edilmektedir. Bu yönetmeliğe göre meclisin bütçeyi bütünüyle reddetmesi ve bütçenin yasal süresi içerisinde çıkarılamaması durumunda başkan tarafından Belediye Kanunu'nun 30. maddesine göre değerlendirilmek üzere Bakanlığa bildirilir (md. 29). Bu, esasında belediye meclisin fesih sürecinin başlangıcı anlamına gelmektedir.

Belediyenin Borçlanması İzin Verme Yetkisi

Belediyeler kanunla verilen görevleri yerine getirebilmek, personel maaşlarını ödeyebilmek, kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi için gerekli olan alt ve üst yapı yatırımlarını yapabilmek ve araç, gereç, malzeme alımını gerçekleştirebilmek için önemli bir mali kaynağa ihtiyaç duymaktadır. Ancak ne yazık ki Türkiye’deki belediyelerin, kuruluşundan günümüze, ciddi mali sorunlarla karşı karşıya olduğu bilinmektedir. Bu nedenle belediyelerin, sıklıkla borçlanma yöntemini kullandıkları görülmektedir. Hatta öyle ki özellikle nüfusu az ve gelişmemiş yerleşim yerlerindeki belediyelerin zorunlu giderlerini dahi karşılayamadığı, bu nedenle bu belediyeler açısından borçlanmanın neredeyse zorunluluk haline geldiğini söylemek mümkündür (Ulusoy ve Tekdere, 2019: 171-175). Öyle ki 2019 yılı itibarıyla belediyelerdeki bütçe dengesinin hala eksiye olduğu (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2020: 81) göz önüne alındığında, belediyeler açısından borçlanmanın ne denli önemli bir konu olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır.

Elbette ki belediyelerde borçlanma yönteminin kullanıp kullanılmamasına ilk olarak belediye başkanı karar vermektedir. Zira başkan dilerse kamu hizmetlerini sadece bütçe imkanları çerçevesinde yerine getirmeye çalışabilir. Ancak zaman zaman borçlanma yönteminin kullanılması bir tercih değil, zorunluluk haline gelebilmektedir. İster tercih, isterse zorunluluktan kaynaklansın başkanın borçlanma yöntemini kullanmak istemesi halinde muhakkak meclisin kararına ihtiyacı vardır. Çünkü Belediye Kanunu’nun 68/e maddesine göre belediye, ancak meclis kararıyla borçlanabilmektedir. Belediyelerin borçlanabilmesi için belediyenin en son kesinleşmiş bütçe gelirleri esas alınmaktadır. Bunun yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmalar, meclis toplantısına katılanların salt çoğunluğunun kararıyla, yüzde onunu geçen iç borçlanmalar ise ancak meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararıyla yapılabilir. Dolayısıyla belediyelerde borçlanabilme yetkisi, başkana değil meclise vermiştir. Başkanın, meclis kararı olmadan doğrudan borçlanabilmesi kesinlikle mümkün değildir. Türkiye’deki belediyelerin mali durumları da göz önüne alındığında, meclisin borçlanma yetkisiyle başkanın gücünü ve etkinliğini frenleyebildiğini ve dengeleyebildiğini söylemek mümkündür.

Belediyenin Teşkilatını ve Norm Kadrolarını Düzenleyebilme Yetkisi

5393 sayılı Belediye Kanunu’yla belediyelere iç örgütlenmeleri konusunda kısmi serbestlik sağlamıştır. Esasında bu, ülkemizin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 6/1. maddesinde düzenlenen ‘yerel yönetimlerin kendi iç idari örgütlenmelerini kendilerinin yerine getirebilmesi’ (Avrupa Konseyi, 2021: 16) hükmünün de karşılanması anlamına gelmektedir. Belediyelerde; mali hizmetler, fen işleri, yazı işleri ve zabıta olmak üzere dört birimin kurulması

zorunludur. Bunların dışındaki birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi yetkisi belediye meclisine verilmiştir (5393 sayılı Kanun, md. 48; 5216 sayılı Kanun, md. 21). Belediyenin iç örgütlenmesi konusundaki yetkinin tamamıyla belediye meclisine verilmiş olması meclisi önemli ölçüde güçlendirmekte ve başkanın gücünün dengelenebilmesine imkan vermektedir. Çünkü belediyelerde başkan icracı bir organdır. Dolayısıyla başkanın kamu hizmetlerini yerine getirmeye, toplumun talep ve ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik icrai faaliyetler gerçekleştirebilmesi için muhakkak iyi bir iç örgütlenmeye ihtiyacı vardır. İç örgütlenmede zorunlu birimlerin dışında istediği birimlerin kurulabilmesi için belediye meclisini ikna etmesi gerekmektedir. Bu da başkanın, meclisle birlikte ve uyum içinde hareket etmesini ya da en azından bir noktada uzlaşmasını zorunlu kılmaktadır.

Meclisin, başkanın gücünü dengeleyebildiği ve frenleyebildiği konulardan birisi de hiç kuşkusuz belediye personeline ilişkin norm kadro işlemleridir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'yla bu konuda son derece önemli bir değişikliğe gidilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu öncesinde belediyelerde kadro ihdas, iptal ve değişiklik işlemleri 190 sayılı KHK çerçevesinde merkezi yönetim tarafından yürütülmekteydi (Şen ve Eken, 2007: 547). Günümüzde ise belediyelerdeki istihdama ilişkin norm kadro ilke ve standartları yine merkezi yönetim tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenmektedir. Ancak bu ilke ve standartlardan hareketle belediyelerin norm kadro ihdas (ortaya çıkarma/meydana getirme), iptal ve değiştirilmesi işlemleri meclis kararıyla gerçekleşmektedir (md. 18/1). Belediye personelinin atama yetkisi ise önceden olduğu gibi yine belediye başkanına verilmiştir (md. 38). Ancak birim müdürü ya da daha üst kadrolara yapılacak atamaların ilk toplantıda meclise sunulması gerekmektedir (md. 49/2). Dolayısıyla Belediye Kanunu, personel işlemlerinde kadroların açılması ve kaldırılması gibi yetkileri meclise, bu kadrolara atama yapma yetkisini başkana vererek meclis ile başkan arasında bir denge kurmaya çalışmaktadır. Bir diğer ifadeyle bu düzenlemeyle belediyenin iki temel organının birbirini frenleyebilmesi ve dengeleyebilmesi sağlanmak istenmiştir.

Belediye Başkanından Bilgi Edinebilme ve Belediye Başkanını Denetleyebilme Yetkisi

Günümüzde belediye meclisi, çeşitli yöntemlerle belediyeye ilişkin konularda bilgi edinebilmekte ve belediye başkanını denetleyebilmektedir. Kanunda bu yöntemler; soru, genel görüşme, faaliyet raporu, gensoru ve denetim komisyonu şeklinde sayılmaktadır (5393 sayılı Kanun, md. 26). Ancak ne var ki, meclisin bilgi edinme ve denetleme yollarının sınırlandırıldığını ve yürütmeyi denetleyebilmek bakımından son derece yetersiz kaldığını söylemek mümkündür. Arıkoğlu (2014: 39) bunun, meclisin daha pasif ve geri planda tutulması düşüncesine uygun olarak bilinçli bir tercih olduğunu ifade etmektedir.

Bilgi edinme yollarından olan soru ve genel görüşme yöntemlerinin son derece işlevsiz ve etkinlikten uzak olduğu, meclisin bu yöntemler üzerinden belediye başkanının gücünü ve etkinliğini dengeleyebilmesinin veya frenleyebilmesinin neredeyse imkansız olduğu söylenebilir. Çünkü iki yöntemin başkan üzerinde herhangi bir caydırıcılığı olmadığı gibi yaptırım imkanı da yoktur. Diğer taraftan denetim komisyonunun da başkanın gücünü frenlemek ve dengelemek bakımından yetersiz olduğu görülmektedir. Üstelik bütün belediyelerde denetim komisyonunun kurulması da zorunlu değildir. Komisyon, yürütmeye ilişkin bir önceki yılın gelir ve giderleriyle hesap ve işlemlerini incelemekte ve hazırlamış olduğu raporunu meclis başkanlığına teslim etmektedir. Meclis sadece konusu suç olan işlemlerin tespiti halinde ilgili yerlere bildirimde bulunabilmektedir. Bunun dışında yaptırım gücü bulunmamaktadır. Bu haliyle denetim komisyonunun yürütme üzerinde etkin bir denetim yöntemi olmadığı son derece açıktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'yla meclisin denetim yöntemlerinin göstermelik ve sembolik bir hal aldığını söylemek mümkündür. Çünkü kanunla meclisin denetleme yollarının işletilebilmesi oldukça zorlaştırılmıştır. Hem faaliyet raporu hem de gensoruda meclisin yetersizlik kararı alabilmesi için; 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun ilk halinde üye tam sayısının salt çoğunluğu yeterli iken, 1963 yılında 307 sayılı Kanunla üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu kuralı getirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ise üçte iki çoğunluğu yeterli görmeyerek daha da arttırmış ve üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuna çıkartmıştır. Pratikte bu çoğunluğa ulaşılabilmesi neredeyse mümkün değildir. Üstelik Türkiye'deki parti disiplini de göz önüne alındığında, bu çoğunluğa ulaşabilmesinin zorluğu çok daha açık biçimde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca 1580 sayılı Kanunda meclis üyelerinin her birinin gensoru önergesi verebilme yetkisi varken, 5393 sayılı Kanunla bu hak sınırlandırılmıştır. Kanuna göre meclis üyelerinin ancak en az üçte birinin birlikte gensoru önergesi verebilmesi mümkündür. Dolayısıyla 5393 sayılı Kanunla gensoru önergesi verilebilmesi de zorlaştırılmıştır. Öner'e (2006: 136) göre söz konusu bu değişiklikler, belediye meclisinde hem gensoru önergesi verilebilmesi, hem de yetersizlik kararı alınabilmesi için neredeyse büyük bir uzlaşmayı zorunlu hale getirmekte, denetim sürecini son derece güçleştirmektedir. Dolayısıyla meclisin, belediye başkanı karşısındaki gücü büyük ölçüde sınırlandırılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda meclisin denetim yollarının doğrudan hukuki sonuç yaratmadığı, 307 sayılı Kanunla getirilen bu yöntemin, 5393 sayılı Kanun tarafından da benimsendiği görülmektedir. Buna göre mecliste yetersizlik kararı alındığı anda belediye başkanı doğrudan düşmemektedir. Meclis tarafından alınan yetersizlik kararının hukuki sonuç doğurabilmesi için Danıştay tarafından uygun görülmesi zorunludur. Ancak Danıştay'ın, yetersizlik kararlarını doğrudan onaylamadığı, konuyu esastan inceleyerek düşürülme için yeterli koşulların var

olup olmadığını, yetersizlik kararının somut gerekçelere dayanıp dayanmadığını inceleyerek karar verdiği görülmektedir. Danıştay'ın bu konudaki kararlarından¹⁵ bu durum, açıkça ortaya çıkmaktadır. Nitekim Danıştay son kararında; belediye başkanının, faaliyet raporunun yetersizliği gerekçesiyle düşürülebilmesine karar verilebilmesi için başkan hakkındaki iddiaların somut gerekçelere dayanması gerektiğini belirtmiş, yapılan incelemeden yetersizlik kararına gerekçe oluşturan iddiaların somut, kesin ve açık olarak dayanaklarıyla ortaya konulamadığı kanaatinden hareketle başkanın faaliyet raporunun yetersizliği gerekçesiyle düşürülmesi talebini reddetmiştir (Danıştay Sekizinci Dairesi, 2020/3797 E., 2021/700 K.). Pektaş (2012: 332), Türkiye'nin örnek aldığı Fransa'da da belediye meclisinin, başkanı doğrudan görevden alma yetkisinin olmadığını dile getirmektedir. Bu bakımdan kanunda sözü geçen meclisin yürütme organına ilişkin gerek bilgi edinme, gerekse denetleme yollarının belediye başkanı üzerinde pek etkin olmadığını, başkanın gücünün frenlenmesi ve dengelenmesi bakımından etkin bir biçimde kullanılmadığını söylemek mümkündür.

Sonuç ve Değerlendirme

Kuruluşundan günümüze belediye başkanı ile belediye meclisinin, belediyenin iki temel organı olduğu, karar alma ile alınan kararların yürütülmesi yetkilerinin bu iki organ arasında paylaştırıldığı görülmektedir. Bu nedenle bu iki organ arasında geçmişten günümüze yakın bir ilişki söz konusudur. Başkan ile meclis çoğunluğunun aynı olduğu dönemlerde iki organ arasındaki ilişki uyum içinde gerçekleşirken, ayrıştığı dönemlerde ise bu ilişki tam anlamıyla bir güç mücadelesine dönüşebildiği son derece açıktır. Diğer taraftan iki organ arasındaki ilişkinin, sadece belediye teşkilatının işleyişini etkilemekle kalmadığı, aynı zamanda belediyelerdeki örgütlenme modelini de yakından etkilediği görülmektedir.

Türkiye'deki belediyelerde; başkanlık sistemine büyük ölçüde benzeyen, belediye başkanının çok daha fazla ön planda olduğu güçlü belediye başkanlığı modelinin uygulandığını söylemek mümkündür. Sadece Cumhuriyet döneminin bir bölümünde (1930-1963 yılları arası) güçlü meclis zayıf belediye başkanı modelinin uygulandığı görülmektedir. Ancak 1963 yılında belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçimle belirlenmesi yöntemine geçilmesiyle birlikte yeniden güçlü belediye başkanlığı modeline geri dönmüştür. Belediye başkanının, 1963 yılındaki değişiklik sonrasında meşruiyetini doğrudan halka dayandırmasıyla çok daha fazla güçlendiği ve belediye teşkilatı üzerindeki asıl etkili organ haline geldiği söylenebilir. 2005 yılında yürürlüğe giren ve belediyelere yönelik

¹⁵ Danıştay Sekizinci Dairesi, 1986/221 E., 1986/287 K., 28/05/1986; Danıştay Sekizinci Dairesi, 1993/2638 E., 1994/182, 20/01/1994.

temel yasa olarak kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da güçlü belediye başkanlığı modelinin devam ettirildiği görülmektedir.

Esasında kuruluşundan günümüze belediyelerde uygulanan bu modelin, merkezi yönetimin bilinçli bir tercihi olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Çünkü bu sayede merkezi yönetim, hiyerarşik yapısı dışında örgütlenen ve başkentten uzaktaki yerel otoriteleri kolaylıkla kontrol altına alabilme, dilediği gibi ve istediği zaman müdahale edebilme imkanına kavuşmaktadır. Merkezi yönetimin Cumhuriyet dönemine kadar bu amacını önemli ölçüde gerçekleştirdiğini söylemek mümkündür. Cumhuriyet Döneminde de belediye teşkilatı merkeziyetçi esaslar çerçevesinde örgütlendirilmiştir. Ancak 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun ilk haliyle belediye meclisinin daha fazla ön plana çıktığı ve belediye başkanı karşısında daha güçlü hale geldiği görülmektedir. Bir diğer ifadeyle güçlü belediye başkanlığı yerine güçlü meclis modeli uygulanmaya başlamıştır. Aslında bunun bilinçli bir tercih olmadığı, belediye meclisinin meşruiyetini halka dayandırması ve belediye başkanını belirleme konusunda verilen yetkiyle kendiliğinden ortaya çıktığı kanaatindeyim. Zira 1963 yılındaki değişikliğin gerekçesinin bu kanaatimi doğruladığını söylemek mümkündür.

Günümüzde de belediye başkanının, meclis karşısında çok daha güçlü ve ön planda olduğu, belediye teşkilatını esas olarak etkileyen organ olduğu görülmektedir. Belediye başkanının bu gücünün temelinde; yürütmeyi tek başına üstlenmiş olmasının, belediye teşkilatının en üst hiyerarşik amiri olarak bütün belediye teşkilatı üzerinde hiyerarşiden kaynaklanan yetkilerini kullanabilmesinin, göreve başlayabilmesi için herhangi bir onaya ihtiyaç duymamasının, belediye meclisinin başkanı olmasının ve meşruiyetini doğrudan halktan almasının var olduğunu söyleyebilmek mümkündür. Üstelik meşruiyetini doğrudan halktan alması sadece belediye meclisi karşısında değil aynı zamanda merkezi yönetim karşısında da daha güçlü hale gelmesine imkan vermektedir. Elbette ki güçlü belediye başkanlığı modelinde bütün yetkilerin sadece belediye başkanında toplandığını düşünmek mümkün değildir. Hem 1580 sayılı hem de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediye meclisine verdiği son derece önemli görev ve yetkiler bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi tabi ki de karar organı olmasıdır. Belediye meclisinin özellikle kendisine verilen karar organı sıfatıyla ciddi biçimde başkanın gücünü dengeleyebildiği ve frenleyebildiği görülmektedir. Hatta öyle ki meclis, aldığı veya almadığı kararlarla başkanı neredeyse işleyemez bir hale dahi getirebilmektedir. Ancak meclisin bu tutumunun sadece başkanı değil aynı zamanda belediye teşkilatını da işleyemez hale getirebileceği son derece açıktır. Dolayısıyla böyle bir durumda, belediye meclisinin halk nezdinde meşruiyetinin sorgulanması durumu ortaya çıkabilir. Üstelik bilgi ve iletişim teknolojilerinin son derece geliştiği ve hızla yaygınlaştığı günümüzde meclisin meşruiyet sorunuyla

karşı karşıya kalması son derece kolaylaşmıştır. Bugün tartışmaların odağında olan birçok belediyede, belediye meclis toplantılarının canlı olarak vatandaşlara yayınlanmasının bu amaca yönelik olduğunu söylemek mümkündür.

Demokratik yönetimin vazgeçilmez unsurlarından birisi olan yerel yönetimlerin ülkemizdeki en temel örneği olan belediyelerde, her ne kadar belediye başkanı bilinçli olarak daha fazla güçlendirilmiş ve ön plana çıkarılmış olsa da, organlar bakımından bir görevler ayrılığının olduğunu söylemek mümkündür. Bir diğer ifadeyle hem 1580 sayılı hem de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun iki temel organ arasında görev ve yetkiler bakımından bir denge kurmaya çalıştığı söylenebilir. Dolayısıyla ister belediye başkanlığı ile belediye meclis çoğunluğunun farklılaştığı, isterse aynı olduğu dönemlerde iki temel organın uyum içinde çalışması veya en azından birbirine gereken saygıyı ve tahammülü gösterebilmesi ya da kamu hizmetlerinin gerektirdiği adilane davranışı sergileyebilmesi gerekmektedir. Bunun için de, demokrasinin tabana yayılabilmesine, uzlaşma kültürünün ve buna uygun siyasal kültürün oluşturulabilmesine ihtiyaç olduğu son derece açıktır.

Kaynakça

- Anayurt, Ö. (2020). *Anayasa Hukuku Temel Kavramlar ve Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Arikboğa, 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.
- Arikboğa, E. (2014). “Belediye Meclislerinin Güçlendirilmesine Dair Öneriler”. *Mimar ve Mühendis Dergisi*, 76, Mart-Nisan, 38-40.
- Arikboğa, E. (2014). “Yerel Yönetim Dünyasında İlklerin Şehri İstanbul”. *Şehir ve Toplum Dergisi*, 1(1), 19-30.
- Avrupa Konseyi (2021). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*, <https://rm.coe.int/booklet-european-charter-of-local-self-government-turkish-version/168071b67b> (25.10.2021).
- Azaklı, S. ve H. Özgür (2005). “Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen”. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*. (Ed. H. Özgür ve M. Kösecik). Ankara: Nobel Yayınları.
- Belediye Kanunu. Kanun No: 1580. Resmi Gazete Tarihi: 14/04/1930, Resmi Gazete Sayısı: 1471.
- Belediye Kanunu. Kanun No: 5393. Resmi Gazete Tarihi: 13/07/2005, Resmi Gazete Sayısı: 25874.
- Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği. Resmi Gazete Tarihi: 09/10/2005, Resmi Gazete Sayısı: 25961.

Büyükşehir Belediye Kanunu. Kanun No: 3030. Resmi Gazete Tarihi: 09/07/1984, Resmi Gazete Sayısı: 18453.

Büyükşehir Belediye Kanunu. Kanun No: 5216. Resmi Gazete Tarihi: 23/07/2004, Resmi Gazete Sayısı: 25531.

Çam, E. (2000). *Çağdaş Devlet Sistemleri*. İstanbul: Der Yayınları.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2020). *2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, <https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2019-yili-mahall-i-dareler-genel-faal-yet-raporu-18082020-20200818142825.pdf> (01.06.2021).

Danıştay Sekizinci Dairesi, 1986/221 E., 1986/287 K., Karar Tarihi: 28/05/1986

Danıştay Sekizinci Dairesi, 1993/2638 E., 1994/182, Karar Tarihi: 20/01/1994.

Danıştay Sekizinci Dairesi, 2020/3797 E., 2021/700 K., Karar Tarihi: 09.02.2021.

Dönmez, M. (1996). *Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri*. Ankara: Mahalli İdareler Derneği Yayınları.

Erinçin, A. (2007). “Türkiye’de Belediye Başkanlığının Gelişimi ve Artan Önemi”. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*. (Ed. H. Özgür ve M. Kösecik). Ankara: Nobel Yayınları.

Eryılmaz, B. (2002). “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(3), 6-21.

Eryılmaz, B. (2006). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İstanbul: İşaret Yayınları.

Eryılmaz, B. (2020). *Kamu Yönetimi*. 13. Baskı. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Eryiğit, B. H. ve R. Kızılboğa Özaslan (2017). “Türk Belediyecilik Sisteminde Uygulanan Hükümet Sistemi ve Bir Model Önerisi”. *Strategic Public Management Journal*, 3(6), 116-123.

Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Vadi Yayınları.

Gözler, K. (2018). *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Yayınları.

Gözler, K. (2020). *Anayasa Hukukuna Giriş*. 29. Baskı. Bursa: Ekin Yayınları.

Karatepe, Ş. (2013). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınları.

Keleş, R. (2006). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. 5. Baskı. İstanbul: Cem Yayınevi.

Kerimoğlu, B., H. Güngör ve E. Koyuncu (2009). *Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir?* Ankara: TEPAV Yayınları.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği. Resmi Gazete Tarihi: 27/05/2016, Resmi Gazete Sayısı: 29724 (Mükerrer).

Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun. Kanun No: 2972. Resmî Gazete Tarihi: 18/1/1984, Resmî Gazete Sayısı: 18285 (Mükerrer).

Mengi, A. (2021a). “Türkiye’de Kent Yönetimlerinin Karar Organlarında Katılım, Yerel Özerklik ve Demokrasi İlişkisi”. *Sivil Toplum Demokrasi ve Kent Yönetimi*. (Ed. R. Keleş ve E. Alacadağlı). Ankara: Astana Yayınları.

Mengi, A. (2021b). “Kent ve Hukuk Bağlamında Kent Yönetiminde Karmaşa”. *Karmaşık Sorunlar ve Kent*. (Ed. S. Ersavaş Kavanoz, A. Uzun ve H. Şengün). Ankara: Astana Yayınları.

Mengi, A. (2021c). Türkiye’de Yerel Yönetim Krizi. *Türkiye’de Devlet ve Kriz*. (Ed. M. Güneş ve H. Gül). Ankara: Sentez Yayınları.

Oktay, T. (2008). Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi. *Türkiye’de Yerel Yönetimler*. (Ed. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya). İstanbul: Nobel Yayınları.

Oktay, T. (2020). “1920-2020 Döneminde Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 5(2), 171-223.

Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Ortaylı, İ. (2012). *Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi*. 4. Baskı. Ankara: Cedit Neşriyat.

Öner, Ş. (2006). *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınları.

Özbudun, E. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*. 6. Baskı. Yetkin Yayınları: Ankara.

Parlak, B. ve Z. Sobacı (2005). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.

Pektaş, E. K. (2012). “Yerel Meclislerin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları: Türkiye Üzerine Bir Değerleme.” *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(1), 325-339.

Seyitdanlıoğlu, M. (2010). *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Şahin, Y. (2021). *Yerel Yönetimler*. 6. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları.

Şen, M. L. ve M. Eken, (2007). “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi”. *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar*. (Ed. B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen). Ankara: Nobel Yayınları.

Şengül, R. (2010). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Şengül, R. (2020). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Tekeli, İ. (1983). “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2), 3-22.

- Türkiye İstatistik Kurumu (2021). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=37210> (28.10.2021).
- Türkiye İstatistik Kurumu (2021). <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2020-37210> (19.10.2021).
- Ulusoy, A. ve M. Tekdere (2019). “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Sorunları ve Muhtemel Etkiler.” *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi (IBAD)*, 4(2), 167-182.