



T.C.

TOKAT GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ
ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN MALATYA ÖRNEĞİNDE
İNCELENMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Esra ÇİĞDEM

Danışman: Doç. Dr. Rukiye Mehtap ÖZLÜ

TOKAT-2023

BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Lisansüstü Enstitüsü tez yazım kılavuzuna göre, Doç. Dr. Rukiye Mehtap Özlü danışmanlığında hazırlamış olduğum “Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkilerin Malatya Örneğinde İncelenmesi” adlı Yüksek Lisans tezimin bilimsel etik değerlere ve kurallara uygun, özgün bir çalışma olduğunu, aksinin tespit edilmesi halinde her türlü yasal yaptırımını kabul edeceğimi beyan ederim.

20/01/2023

Esra ÇİĞDEM

ÖNSÖZ

Akademik hayata başlangıç noktası olan yüksek lisans eğitimimde ve tez yazım süreci boyunca bana yardımcı olan, yol gösteren, desteğini esirgemeyen ve üzerimde büyük bir emeği olan danışmanım Doç. Dr. Rukiye Mehtap ÖZLÜ' ye en içten duygularım ile teşekkürlerimi sunarım.

Malatya belediyesi çalışanlarının göstermiş oldukları samimiyet ve işbirliği için teşekkür ederim.

Her zaman ve her koşulda yanımda olan göstermiş oldukları maddi manevi desteklerinden dolayı başta annem, babam, kardeşlerim olmak üzere tüm aileme ve arkadaşlarıma teşekkür ederim.

ÖZET

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN MALATYA ÖRNEĞİNDE İNCELENMESİ

ÇİĞDEM, Esra

Yüksek Lisans, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Rukiye Mehtap ÖZLÜ

Ocak, 2023 +136 sayfa

Türkiye’de son yıllarda yerel yönetimlerde özellikle büyükşehir belediyesi yapısında önemli reformlar gerçekleşmiştir. Bu bağlamda hükümetin ortaya koyduğu en temel düzenleme, 6360 sayılı Kanun’dur. Bu Kanun ile 30 ilde büyükşehir belediyesi kurularak bu belediyelerin sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Ayrıca büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyelerine dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının il mülki sınırı olarak belirlenmesi neticesinde büyükşehirlerde; büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında kurumsal alanda, meclis karar mekanizmasında, görev, yetki ve kaynak paylaşımında iyi yönetilmesi gereken alanlar oluşmuştur. Bu çalışmada Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler, bu başlıklar çerçevesinde incelenmiştir. Araştırmanın amacı, belediye meclis üyelerinin gözünden Malatya Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkileri betimlemek varsa sorunları ortaya koyarak meclis üyelerinin bu sorunların çözümü için ortaya koydukları çözüm önerilerini aktarmaktır. Bu çalışma, teorik ve alan araştırması olmak üzere iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, öncelikle büyükşehir belediye yönetimi ile ilçe belediye yönetimi hakkında bilgiler verilerek büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki müfredata uygun bir şekilde kurumsal yapıdan kaynaklanan ilişkiler, meclis karar alma mekanizmasından kaynaklanan ilişkiler, görev, yetki ve kaynak paylaşımı olmak üzere dört alt başlıkta derinlemesine incelenmiştir. İkinci bölümde, Malatya ili alan çalışması kapsamında büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin kaynaklarını belirlemek suretiyle ilişkinin esas aktörleri yani meclis üyeleri gözünden Malatya Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi incelemek amacıyla hazırlanan ve uygulanan mülakat çalışmasına yer verilmiştir. Mülakat

sonucunda elde edilen bulgular, değerlendirilerek büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki betimlenmiş ve varsa sorunlar ortaya konularak önerilen alternatif uygulamalar aktarılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediyesi, İlçe Belediyesi, Malatya, zerklik



ABSTRACT

EXAMINING THE RELATIONS BETWEEN METROPOLİTAN MUNİCİPALİTİES AND DİSTRİCT MUNİCİPALİTİES İN THE CASE OF MALATYA

ÇİĞDEM, Esra

Master's Thesis, Department Of Public Administration

Advisor: Rukiye Mehtap ÖZLÜ

January, 2023+ 136 pages

In recent years, important reforms have taken place in local governments, especially in the structure of metropolitan municipalities in Turkey. In this context, the most basic regulation put forward by the government is Law No. 6360. With this Law, metropolitan municipalities were established in 30 provinces and the borders of these municipalities were extended to the provincial administrative borders. In addition, the district municipalities within the boundaries of the metropolitan municipality were transformed into metropolitan district municipalities. As a result of the determination of the service areas of the metropolitan municipalities as the provincial property border, in the metropolitan cities; Between the metropolitan municipality and the district municipalities, areas that need to be well managed have emerged in the institutional area, in the council decision mechanism, in the sharing of duties, powers and resources. In this study, the relations between the metropolitan municipality and the district municipalities were examined within the framework of these titles. The aim of the research is to describe the relations between Malatya Metropolitan Municipality and district municipalities from the eyes of the municipal council members, to reveal the problems, if any, and to convey the solution proposals put forward by the councilors for the solution of these problems. This study consists of two main parts: theoretical and field research. In the first part, firstly, by giving information about the metropolitan municipality administration and the district municipality administration, the relationship between the metropolitan municipality and the district municipalities is examined in depth in four sub-titles: the relations arising from the institutional structure, the relations arising from the parliamentary decision-making mechanism, duty, authority and resource sharing. In the second part, an interview study prepared and applied in order to examine the relationship between Malatya Metropolitan Municipality and district municipalities from the eyes of

the main actors of the relationship, namely council members, by determining the sources of the relationship between the metropolitan municipality and district municipalities within the scope of the Malatya province field study is included. The findings obtained as a result of the interview were evaluated, the relationship between the metropolitan municipality and the district municipalities was described, and the proposed alternative applications were presented by revealing the problems, if any.

Key Words:Metropolitan Municipality, District Municipality, Malatya, Autonomy



İÇİNDEKİLER

BİLİMSEL ETİK SAYFASI	ii
ÖNSÖZ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vii
İÇİNDEKİLER.....	ix
TABLolar LİSTESİ.....	xiii
KISALTMALAR LİSTESİ	xv
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN HUKUKİ ÇERÇEVESİ	3
1.1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDA KURUMSAL YAPIDAN KAYNAKLANAN İLİŞKİLER.....	3
1.1.1.Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşumu Ve Özellikleri	3
1.1.1.1.Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşumu	3
1.1.1.2. Büyükşehir Belediye Meclisinin Özellikleri ve Yarattığı Sorunlar	5
1.1.1.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşumunda Temsilde Adalet	6
1.1.1.2.2. Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşumunda Çift Kimlikli Yapı	8
1.1.1.3. Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşumunda Alternatif Öneriler	9
1.1.2. Alt Yapı Ve Koordinasyon Merkezinin Oluşumu Ve Özellikleri.....	12
1.1.2.1. Alt Yapı ve Koordinasyon Merkezinin Oluşumu.....	12
1.1.2.2. Alt Yapı ve Koordinasyon Merkezinin Özellikleri ve Yarattığı Sorunlar	13
1.1.2.3. Alt Yapı ve Ulaşım Koordinasyon Merkezinin Oluşumunda Alternatif Öneriler .	14
1.1.3. Ulaşım ve Koordinasyon Merkezinin Oluşumu Ve Özellikleri	15
1.1.3.1.Ulaşım Ve Koordinasyon Merkezinin Oluşumu	16
1.1.3.2. Ulaşım Ve Koordinasyon Merkezinin Özellikleri Ve Yarattığı Sorunlar.....	17
1.1.3.3. Ulaşım ve Koordinasyon Merkezinin Oluşumunda Alternatif Öneriler.....	18
1.2. MECLİS KARAR ALMA MEKANİZMASINDAN KAYNAKLANAN İLİŞKİLER.....	19
1.2.1. Genel Karar Alma Mekanizmasının İşleyişi.....	19
1.2.2. İmar Konularında Karar Alma Mekanizması Kapsamında Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişki	21
1.2.2.1. İmar Konularında Karar Alma Mekanizması	22
1.2.2.2. İmar Konularında Karar Alma Mekanizmasının Özellikleri Ve Yarattığı Sorunlar	23
1.2.2.3. İmar Konularında Karar Alma Mekanizmasının İşleyişinde Alternatif Öneriler .	25

1.2.3. Bütçe Karar Alma Mekanizması Kapsamında Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişki.....	25
1.2.3.1. Bütçe Konularında Karar Alma Mekanizması.....	26
1.2.3.2. Bütçe Konularında Karar Alma Mekanizmasının Özellikleri ve Yarattığı Sorunlar	26
1.2.3.3. Bütçe Konularında Karar Alma Mekanizmasının İşleyişinde Alternatif Öneriler	28
1.3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDA GÖREV VE YETKİ DAĞILIMINDAN KAYNAKLANAN İLİŞKİLER	29
1.3.1. Belediyelerin Görev Yetki ve Sorumluluklarının Genel Görünümü	29
1.3.1.1. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasında Görev Yetki ve Sorumluluk Dağılımının Özellikleri ve Yarattığı Sorunlar	30
1.3.1.1.1. Mükerrer Yetki.....	30
1.3.1.1.2. Hizmet Sunumunda Aksaklık ve Kaynak İsrafı	31
1.3.1.1.3. İlçe Belediyelerinin İdari Özerkliğinin Zedelenmesi	32
1.3.1.2. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Görev Yetki Ve Sorumluluklarının Dağılımında Alternatif Öneriler.....	33
1.3.2. Büyükşehir Belediyelerine Tanınan Koordinasyon Yetkisi Çerçevesinde Belediyeler Arasındaki İlişki.....	34
1.3.2.1. Büyükşehir Belediyesine Verilen Koordinasyon Yetkisi.....	34
1.3.2.2. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Koordinasyon İlişkisinin Özellikleri ve Yarattığı Sorunlar	35
1.3.2.3. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Koordinasyon İlişkisinde Alternatif Öneriler	36
1.3.3. Büyükşehir Belediyesine Tanınan Planlama Yetkisi Çerçevesinde Belediyeler Arasındaki İlişki.....	37
1.3.3.1. Büyükşehir Belediyesinin Planlama Yetkisi.....	37
1.3.3.2. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Planlama Yetkisinin Özellikleri ve Yarattığı Sorunlar	39
1.3.3.3. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Planlama İlişkisinde Alternatif Öneriler	40
1.4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDA KAYNAK PAYLAŞIMINDAN KAYNAKLANAN İLİŞKİLER.....	41
1.4.1. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyelerinin Gelirleri	41
1.4.2. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasında Kaynak Paylaşımının Özellikleri ve Yarattığı Sorunlar	43
1.4.3. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Mali Kaynakların Dağılımında Alternatif Öneriler	45

BÖLÜM 2: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ İLİŞKİNİN MALATYA İLİ ÖRNEĞİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ	47
2.1. ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ	47
2.2. ARAŞTIRMANIN EVRENİ VE YÖNTEMİ.....	47
2.3. ARAŞTIRMANIN KAPSAM VE SINIRLILIKLARI	50
2.4. ARAŞTIRMA BULGULARI.....	51
2.4.1. Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasında Kurumsal Yapıdan Kaynaklanan İlişkiler.....	51
2.4.1.1. Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkinin Genel Görünümü	51
2.4.1.2. Büyükşehir Belediyesi Meclisinin Oluşumu.....	53
2.4.1.3. Büyükşehir Belediyesi Meclis Üyelerinin Çift kimlikli Yapısı.....	55
2.4.1.4. Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşumunun Yarattığı Sonuçlar	57
2.4.1.5. Aykome'nin Ve Ukome'nin Kurumsal Yapısı.....	64
2.4.2. Meclis Karar Alma Mekanizması	67
2.4.2.1. Meclis Karar Alma Mekanizmasında Büyükşehir Belediye Başkanının Rolü	67
2.4.2.2. İlçe Belediyelerinin Taleplerinin Büyükşehir Meclis Kararlarına Yansıması.....	69
2.4.3. İmarla İlişkin Konularda Karar Alma Mekanizması.....	70
2.4.3.1. Büyükşehir Belediye Meclisinin İmar Konusundaki Rolü	70
2.4.3.2. İlçe Belediye İmar Kararları Konusunda Yaşanan Tecrübeler.....	72
2.4.3.3. Uygulamanın Yerindeliği ve Öneriler.....	75
2.4.4. Bütçeye İlişkin Konularda Karar Alma Mekanizması	76
2.4.4.1. Büyükşehir Belediye Meclisinin Bütçe Konusundaki Rolü.....	76
2.4.4.2. İlçe Belediyelerinin Bütçeleri ve Mali Özerklik.....	78
2.4.4.3. Büyükşehir Belediye Meclisinin Rolü ve Bütçe Bütünlüğü	81
2.4.5. Görev ve Yetki Paylaşımı Bakımından Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişki.....	83
2.4.5.1. Görev ve Yetki Bölüşümünde Mevzuat.....	84
2.4.5.2. Mükerrer Yetki Sorunu	86
2.4.5.3. Görev ve Yetki Paylaşımında Etkinlik ve Verimlilik	88
2.4.5.4. Büyükşehir Belediyesinin Koordinasyon Yetkisi Hakkında Genel Görünüm	90
2.4.5.5. Büyükşehir Belediyesinin Koordinasyon Yetkisi ve Yarattığı Sorunlar	91
2.4.5.6. Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasındaki Planlama İlişkisi	93
2.4.6. Mali İlişkiler Bakımdan Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişki .	94
2.4.6.1. Genel Görünüm	94
2.4.6.2. Belediyelerin Görevlerine Göre Gelir Dağılımı Sorunu.....	96

2.4.6.3. Gelir Dağılımında Etkinlik ve Verimlilik	97
2.4.6.4. Büyükşehir Belediyesinden İlçe Belediyelerine Aktarılan Yardımlar	100
SONUÇ	103
KAYNAKÇA	107
EK-1 MÜLAKAT SORULARI	117
EK-2 İMAR ve ŞEHİRCİLİK DAİRESİ BAŞKANLIĞI BİLGİLENDİRME FORMU	120
ÖZGEÇMİŞ	121



TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. İlçe Belediyelerinin Meclis Üye Sayıları ile Büyükşehir Belediye Meclisine Gönderdikleri Üye Sayıları.....	5
Tablo 2. Bazı Büyükşehir Belediyelerin Nüfusları, Meclis Üye Sayıları ve Ortalama Temsil	7
Tablo 3. Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri.....	43
Tablo 4. Malatya Büyükşehir Belediye Meclisine Üye Gönderen İlçe Belediye Meclis Üyeleri ve Görüşme Yapılan Üyelerin Rakamsal Değerleri	50
Tablo 5. Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkinin Genel Görünümü	52
Tablo 6. Büyükşehir Belediye Meclisi Oluşumu	53
Tablo 7. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Çatışma Durumu.....	57
Tablo 8. Çift Kimlik ve Temsilde Adalet Durumu	61
Tablo 9. Malatya İlinin Ortalama Temsil Durumu	63
Tablo 10. Büyükşehir Belediye Meclisinin İmar Konusundaki Rolü	71
Tablo 11. İptal Edilen Nazım İmar Plan Tecrübesi.....	72
Tablo 12. Büyükşehir Belediye Meclisinin Bütçe Konusundaki Rolü	77
Tablo 13. Mevzuatın Netliği Hususu	85
Tablo 14. Hizmet Sunumunda Etkinlik ve Verimlilik	88
Tablo 15. Uyum ve Koordinasyonu Sağlamada Sorun Algısı	92
Tablo 16. Görev Paylaşımına Uygun Mali Kaynak Sağlanması Durumu	96
Tablo 17. Gelir Dağılımında Etkinlik ve Verimliliğin Sağlanması Durumu	98

KISALTMALAR LİSTESİ

AYM	Anayasa Mahkemesi
TDK	Türk Dil Kurumu
İBB	İlçe Belediye Başkanı
BBMÜ	Büyükşehir Belediye Meclis Üyesi
İBMÜ	İlçe Belediye Meclis Üyesi
AYKOME	Altyapı Koordinasyon Merkezi
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
AFAD	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
mad.	madde
vd.	ve diğerleri
s.	sayılı
vs.	vesaire
Ed.	Editör

GİRİŞ

Türkiye’de son yıllarda yerel yönetimlerde özellikle büyükşehir belediyesi yapısında önemli reformlar gerçekleşmiştir. Bu bağlamda hükümetin ortaya koyduğu yasal düzenlemeler 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 6360 sayılı kanun’dur. Böylece bir yandan belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları arttırılmıştır. Diğer yandan özellikle 6360 sayılı Kanun vasıtasıyla büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki yeniden düzenlenmiştir. 6360 sayılı Kanun ile 30 ilde büyükşehir belediyesi kurularak bu belediyelerin sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Ayrıca büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyelerine dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının il mülki sınırı olarak belirlenmesi neticesinde büyükşehirlerde; büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında kurumsal alanda, meclis karar mekanizmasında, görev, yetki ve kaynak paylaşımında iyi yönetilmesi gereken alanlar oluşmuştur.

Reform niteliğindeki hukuki düzenlemeler; belediyelerin yerel özerkliğe uygun faaliyette bulunarak etkili ve verimli hizmet sunabilme amacını taşımaktadır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkileri açıklayan bu çalışmayla mevzuatta ortaya konulan hedeflerin uygulamada ne derece gerçekleştiği araştırılmıştır. Araştırmanın amacı, belediye meclis üyelerinin gözünden Malatya Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkileri betimlemek varsa sorunları ortaya koyarak meclis üyelerinin bu sorunların çözümü için ortaya koydukları çözüm önerilerini aktarmaktır. Nitekim Malatya Belediyesi, 6360 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinin ardından 2014 yerel seçimleri ile birlikte büyükşehir statüsüne kavuşmuş, ilçe ve belde belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesine dönüşmüştür. Bu bağlamda Malatya Belediyesi; il belediyesinden büyükşehir belediyesine son dönemde geçmesi sebebiyle “Malatya” özelinde daha önce böyle bir çalışmanın yapılmamıştır. Bu durum çalışmanın özgünlüğünü ve önemini ortaya koymaktadır.

Çalışmanın genel evreni 30 büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri iken dar evreni Malatya Büyükşehir Belediyesi ve Malatya mülki sınırları içerisinde bulunan 14 ilçe belediyesidir.

Çalışma, teorik ve alan araştırması olmak üzere iki ana bölümden oluşmaktadır. Teoride yani birinci bölümde öncelikle büyükşehir belediye yönetimi ile ilçe belediye

yönetimi hakkında bilgiler verilerek büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki hukuki müfredata uygun bir şekilde kurumsal yapıdan kaynaklanan ilişkiler, meclis karar alma mekanizmasından kaynaklanan ilişkiler, görev, yetki ve kaynak paylaşımı olmak üzere dört alt başlıkta derinlemesine incelenmektedir.

İkinci bölümde, nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Bu kapsamda 25 adet genel başlıklı yarı yapılandırılmış soru hazırlanmış ve derinlemesine görüşme tekniği kullanılmıştır. Saha çalışması yapılmadan önce Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Araştırmalar Etik Kurulu'ndan 27.04.2022 tarih ve 01-62 sayılı kararla etik kurul izni alınmıştır. Bilimsel etik ilke ve kurallara uygun olarak görüşmeye başlamadan önce katılımcılara, görüşmelerin gönüllü katılım çerçevesinde yapıldığı ve katılımcıların istemeleri halinde görüşmeyi yarıda kesebilecekleri bilgileri verilmiş olup ses kaydı almak için katılımcıların sözlü onayları alınmıştır.

Çalışmada, yarı yapılandırılmış olarak hazırlanan açık uçlu sorular katılımcılara yönlendirilmiş ve derinlemesine görüşme tekniğinden faydalanılmıştır. Bu bağlamda çalışmada, 2019 yerel yönetim seçimlerinde Malatya'da seçilmiş belediye başkan ya da meclis üyesi olarak görev yapan 20 kişiyle görüşülmüştür. Soruların anlaşılması için bazen ek açıklamalar yapılması gerekmiştir. Görüşmeler, 01.05.2022– 30.09.2022 tarihleri arasında yüz yüze gerçekleşmiştir. Görüşmeler, 45 dakika ile 1 saat 30 dakika arasında sürmüştür. Görüşmeye katılanların belirlenmesinde amaçlı örnekleme yöntemlerinden biri olan kartopu veya zincir örnekleme yönteminden yararlanılmıştır.

Görüşmeler neticesinde ulaşılan veriler, betimsel analiz yaklaşımıyla çözümlenmiştir. Bu yaklaşıma uygun olarak daha önceden belirlenen temalara göre elde edilen veriler özetlenip yorumlanmıştır. Ayrıca katılımcıların görüşlerini çarpıcı ve yansız bir biçimde yansıtmak amacıyla doğrudan alıntılara yer verilmiştir.

BÖLÜM 1: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN HUKUKİ ÇERÇEVESİ

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler hem ulusal hem de uluslararası kaynaklar tarafından çerçevelenmektedir. Bu bölümde ilgili müfredat incelenmiş olup büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin hukuki çerçevesi müfredata uygun bir şekilde betimlenmeye çalışılmaktadır. Bu bağlamda ilişkiler; kurumsal yapıdan kaynaklanan ilişkiler, meclis karar alma mekanizmasından kaynaklanan ilişkiler, görev, yetki ve mali kaynak dağılımından kaynaklanan ilişkiler olmak üzere dört alt başlıkta incelenmektedir.

1.1.BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDA KURUMSAL YAPIDAN KAYNAKLANAN İLİŞKİLER

Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler, öncelikli olarak kurumsal yapıdan kaynaklanmaktadır. Kurumsal yapıdan kaynaklanan ilişkiler, büyükşehir belediyesi meclisi, AYKOME ve UKOME organlarının oluşumu bağlamında değerlendirilmektedir.

1.1.1.Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşumu Ve Özellikleri

Bu bölümde büyükşehir belediye meclisi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki kurumsal açıdan ele alınmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediye meclisi, halk tarafından seçilen bir belediye karar organı olarak tanımlanmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediye başkanı ve meclis üyelerinden oluşmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde, ilçe belediye başkan ve meclis üyelerinden oluşan büyükşehir belediye meclisinin kurumsal yapısı ve bu yapının yarattığı durumlar açıklanmaktadır.

1.1.1.1.Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşumu

Büyükşehir belediye meclisinin oluşumu, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalar da dikkate alınarak iç hukuk tarafından düzenlenmiştir.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetimler, halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçimle iş başına gelen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır. Yerel yönetimlerin özerklik ve haklarının güvence altına alındığı Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, önemli bir uluslararası hukuk kaynağıdır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3.

maddesinde yerel yönetim özerkliğinin temel özelliklerinden bahsedilmektedir. Şart'ın 3. maddesinin 2. paragrafına göre “ özerk yönetim hakkı, doğrudan, eşit, genel ve gizli oy sistemine göre özgürce seçilen ve sorumlu yürütme organlarına sahip olabilecek üyelerden oluşan konseyle veya meclisler tarafından kullanılacaktır.” (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, mad: 3-2). Şart'ın bu maddesine göre özerk yönetim hakkı, demokratik yöntemlerle oluşturulmuş yönetimler tarafından kullanılmakta olup özerk yönetim hakkı, ilk etapta icra kurullarına sahip olan veya olmayan, temsil yetkisi olan meclislere verilmektedir (Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, 2014, s. 42-43).

Öğretide de bir yerel yönetim olan belediyelerin karar organlarının seçimle iş başına gelmesi idari özerklikle ilişkilendirilmektedir. Ulusoy ve Akdemir, (2009, s. 263) tüzel kişiliğe haiz belediyelerin karar organlarının seçimle iş başına gelerek özgürce karar alıp uygulayabilmelerini idari özerkliğin somutlaşmış hali olarak belirtmektedir. Benzer şekilde Çelik ve Taş yerel yönetimlerin idari özerkliğini, seçimle iş başına gelen meclislerin herhangi bir müdahale olmaksızın karar alıp bu kararları hayata geçirmesi olarak tanımlamaktadır (Çelik ve Taş, 2020, s. 299). Hatta Alıcı, belediyelerin karar organlarının seçimle iş başına gelmemesi halinde idari özerklikten bahsetmenin mümkün olmadığını belirtmektedir (Alıcı, 2013, s. 136).

Belediyelerin karar organı olan meclislerin seçimle iş başına geleceği mevzuatla düzenlenmekle birlikte büyükşehir belediye meclis üyelerinin seçimi, birtakım özellikler barındırmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 12. maddesine göre büyükşehir belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Bu organ, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, ilçe belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olmaktadır.

Büyükşehir belediye meclis üyelerinin seçimine ilişkin esaslar, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyarlar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da gösterilen hükümlere göre belirlenmektedir. İlgili Kanun'a göre büyükşehir belediye meclisi doğrudan seçilmiş üyelerle değil il mülki sınırları içerisinde yer alan ilçe belediye meclisine seçilmiş üyeler arasından belirlenen meclis üyeleriyle oluşmaktadır. 2972 sayılı Kanun'un 5. maddesine göre belediye meclis üye sayısı son genel nüfus

sayımı sonuçları esas alınarak tespit edilmektedir. Nüfusu 10.000'e kadar olan beldelerde 9, nüfusu 10.001'den 20.000'e kadar olan beldelerde 11, nüfusu 20.001'den 50.000'e kadar olan beldelerde 15, nüfusu 50.001'den 100.000'e kadar olan beldelerde 25, nüfusu 100.001'den 250.000'e kadar olan beldelerde 31, 250.001'den 500.000'e kadar olan beldelerde 37, nüfusu 500.001'den 1.000.000'e kadar olan beldelerde 45, nüfusu 1.000.000'den fazla olan beldelerde ise 55 belediye meclis üyesi seçilmektedir.

2972 sayılı Kanun'un 6. maddesinde büyükşehir belediye meclis üyelerinin nasıl belirlendiği düzenlenmektedir. Bu maddeye göre ilçe belediyelerine seçilen üye sayısının beşte biri belirlenerek büyükşehir belediye meclisine gönderilecek üye sayısı hesaplanmaktadır. Hesaplama yaparken oluşacak artık sayılar, dikkate alınmamaktadır. Yedek üyelikler de aynı usulle hesaplanır.

Tablo 1. İlçe Belediyelerinin Meclis Üye Sayıları ile Büyükşehir Belediye Meclisine Gönderdikleri Üye Sayıları

Nüfus	Meclis Üye Sayısı	Üyelerin 1/5'i	Büyükşehir Belediye Meclisine Gönderilen Üye Sayısı (İlçe Belediye Başkanı + Meclis Üyesi)
0-10.000	9	1	2
10.001-20.000	11	2	3
20.001-50.000	15	3	4
50.001-100.000	25	5	6
100.001-250.000	31	6	7
250.001-500.000	37	7	8
500.001-1.00.000	45	9	10
1.000.000 ve üzeri	55	11	12

Kaynak: 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun dikkate alınarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

1.1.1.2. Büyükşehir Belediye Meclisinin Özellikleri ve Yarattığı Sorunlar

Büyükşehir belediye meclisinin oluşumu, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeler arasında ortaya çıkan tartışmaların hem öznesi hem de tartışmaların çözülmemesinin temel nedeni olarak değerlendirilmektedir (Arıkboğa, 2012, s. 18).

Nitekim büyükşehir belediye meclis üyelerinin ilçe belediye meclis üyeleri tarafından oluşturulması bir yandan meclis üyelerinin çift kimlikli olmasını sağlarken diğer yandan temsilde adalet sorununu gündemde tartışmaya açmaktadır.

1.1.1.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşumunda Temsilde Adalet

2972 sayılı Kanun'un 6. maddesine göre büyükşehir belediye meclis üye sayısı, her bir ilçe belediye meclis üye sayılarının beşe bölünerek toplanması suretiyle hesaplanmaktadır. Bu bağlamda büyükşehir belediye meclisinin toplam üye sayısı, iki temel değişkene bağlıdır. Bu değişkenlerden ilki, büyükşehir belediye mülki il sınırı içerisindeki ilçe belediye sayısıdır. İkincisi, bu ilçelerde ikamet eden nüfus sayısıdır. Nitekim 2972 sayılı Kanun'a göre nüfus ölçütü esas alınarak meclis üye sayıları belirlenmektedir.

Yasa koyucu bu şekilde bir düzenleme yapmak suretiyle büyükşehir belediye meclis oluşumunda temsilde adaleti sağlamayı amaçlamaktadır. Ancak büyükşehir belediye meclis üyelerinin dağılımı, öğreti tarafından incelendiğinde temsilde adalet sorununun ortaya çıktığı tespitleri yapılmaktadır. Her ne kadar büyükşehir belediye meclis üye sayısı, nüfus esas alınarak belirlenmişse de büyükşehir belediye nüfusu ile büyükşehir belediye meclisi üye sayısı arasında doğru ve dengeli bir orantının olmadığı değerlendirilmesi yapılmaktadır (Arıkboğa, 2007, s. 32). Bu orantısızlık belediye meclis üye seçimlerinde yerel temsilde adaleti olumsuz yönde etkilemekte ve dolayısıyla temsilde adaletsizliğe neden olmaktadır (Akcagündüz, 2021, s. 355). Çiner ve Zengin, temsilci sayılarının nüfusa ve alana göre hesaplanması yönteminin temsilde adaletsizliğe neden olduğunu ileri sürmektedir (Çiner ve Zengin: 2019, s. 461). Güneş, nüfus kriterini temsildeki adaletsizliği somutlaştıran bir olgu olarak ele alarak büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişlemesi sebebiyle birçok görece nüfusu az olan ilçe belediyeleri arasında temsilde adaletsizliğin artmakta olduğunu belirtmektedir (Güneş, 2017, s. 55). Genç'e (2014, s. 9) göre de büyükşehir belediye meclislerinde nüfusu az olan ilçelerin temsil oranının daha yüksek olması meclis üyelerin temsil ettikleri nüfusun farklılaşarak temsil açısından sorun yaratmaktadır. Hatta Alıcı ve Kızılboğa Özaslan'a (2020a, s. 101) göre temsilde adalet sorunu, özellikle il mülki sınırı uygulamasına bağlı olarak giderek yaygınlaşmaktadır.

2019 yerel seçim sonuçları incelendiğinde büyükşehir belediye bünyesinde ikamet eden nüfusla meclis üye sayıları arasında temsilde adalet sorunu gösteren örnekler

ortaya çıkmaktadır. 807.903 nüfuslu Trabzon Büyükşehir Belediyesi, 18 ilçe belediyesi ile 70 meclis üyesine sahipken, 758.279 nüfuslu Erzurum Büyükşehir Belediyesi, 20 ilçe belediyesi ile 77 meclis üyesine, 898.369 nüfuslu Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, 14 ilçe belediyesi ile 46 meclis üyesine, 2.130.432 nüfuslu Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, 9 ilçe belediyesi ile 53 meclis üyesine sahiptir. Benzer bir durum ilçe belediye sayısı ve büyükşehir belediye meclis üyeleri baz alındığında da görülmektedir. 17’şer ilçe belediyesine sahip 1.791.373 nüfuslu Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi’nde 92 meclis üyesi bulunmaktayken 3.147.818 nüfuslu Bursa Büyükşehir Belediyesi’nde 102 meclis üyesi bulunmaktadır. Aynı şekilde 13’er ilçe belediyesi bulunan 1.021.141 nüfuslu Muğla Büyükşehir Belediyesi, 68 meclis üyesine sahipken, 2.143.020 nüfuslu Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi 86 meclis üyesine sahiptir (Yüksek Seçim Kurulu, 2022).

Tablo 2. Bazı Büyükşehir Belediyelerin Nüfusları, Meclis Üye Sayıları ve Ortalama Temsil

BŞB	BŞB Nüfusu	İlçe Sayısı	BŞB Meclisi Üye Sayısı (başkan hariç)	Ortalama Temsil (Nüfus/Meclis Üyesi)
Trabzon	807.903	18	70	11.541
Erzurum	758.279	20	77	9.847
Eskişehir	898.369	14	46	19.529
Gaziantep	2.130.432	19	53	40.196
Diyarbakır	1.791.373	17	92	19.471
Bursa	3.147.818	17	102	30.860
Muğla	1.021.141	13	68	15.016
Şanlıurfa	2.143.020	13	86	24.918

Kaynak: TÜİK 2020 yılı nüfus bilgileri, Yüksek Seçim Kurulu verileri ile belediyelerden edinilen verilere göre yazar tarafından hazırlanmıştır, <https://sonuc.ysk.gov.tr/sorgu>, 2022.

Tablo 2’de bir yandan aynı ilçe sayısına sahip büyükşehir belediyeleri diğer yandan nüfusu birbirine çok yakın olan büyükşehir belediyelerinden örnekler sunulmaktadır. İlçe belediye sayıları aynı olan büyükşehir belediyelerinde, büyükşehir belediye meclis üye sayısı ve doğal olarak meclis üyelerinin temsil ettiği ortalama nüfus farklılık arz etmektedir. Örneğin Muğla ve Şanlıurfa illerinin ilçe sayıları aynıdır.

Muğla'nın da Şanlıurfa'nın da 13 ilçesi bulunmakta olsa da Muğla Büyükşehir meclisinde 68, Şanlıurfa Büyükşehir meclisinde 86 üye bulunmaktadır. Her bir üyenin temsil ettiği nüfus, Muğla'da 15.016 iken Şanlıurfa'da 24.918'dir. Ortalama temsilde % 60'lık bir fark bulunmaktadır. Büyükşehir Belediye nüfusu aynı olan belediyelerde de büyükşehir belediye meclis üye sayısı ve doğal olarak meclis üyelerinin temsil ettiği ortalama nüfus farklılık arz etmektedir. Örneğin Gaziantep 2.130.432 nüfusuyla büyükşehir belediye meclisinde 53, Şanlıurfa 2.143.020 nüfusuyla büyükşehir belediye meclisinde 86 meclis üyesine sahiptir. Her bir üyenin temsil ettiği nüfus, Gaziantep'te 40.196 iken Şanlıurfa'da 24.918'dir. Ortalama temsilde % 160'lık bir fark bulunmaktadır. Örnek verilen diğer büyükşehirlerde de büyükşehir belediye nüfusu ile ortalama temsil arasında nerdeyse iki üç katı aşan farkların var olduğu görülmektedir. Erzurum'da her bir üye 9.847 kişiyi temsil etmekteyken Bursa'da 30.860, Gaziantep'te 40.196 kişi temsil edilmektedir.

Büyükşehir belediye meclisinin oluşumunda temsilde adalet sorununun yanında ayrıca meclis üyelerinin çift kimlikli olması özelliği de temsilde adalet sorununa sebebiyet vermektedir.

1.1.1.2.2. Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşumunda Çift Kimlikli Yapı

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyarlar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 6. maddesinde ifade edildiği üzere büyükşehir belediye meclisleri belediye sınırları içerisinde bulunan ilçe seçim bölgeleri için belirlenen belediye meclisleri üye sayısının her bir ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyelerden oluşmaktadır. Buna bağlı olarak her ilçe belediye meclis üyelerinin beşte biri, büyükşehir belediye meclisinin üyesi olmaktadır. Aynı şekilde 5216 sayılı Kanun'un 12. maddesinde belirtildiği gibi belediye başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyeleridir. Dolayısıyla büyükşehir belediye meclisini oluşturan büyükşehir belediye başkanı dışındaki diğer meclis üyeleri, hem kendi ilçe belediyelerinde hem de büyükşehir belediyesinde görev almaktadır.

Büyükşehir belediye meclis üyeleri aynı anda hem ilçe hem de büyükşehir belediye meclis üyeliği görevlerini yapmaktadır. Bu duruma öğretide '*çift kimlikli*' yapı denmektedir (Arıkboğa, 2007, s. 32).

Büyükşehir belediye meclisinin oluşumundaki bu çift kimlikli yapı, öğretide çeşitli sebeplerle eleştirilmektedir. Eleştirilerin temelinde, çift kimlikli meclis üyelerinin kenti bir bütün halinde değerlendiremeyerek temsil ettikleri ve doğrudan halk tarafından

seçildikleri ilçelerin talep ve isteklerini öncelemeleri düşüncesi yer almaktadır. Bulut ve Karakaya'ya göre ilçe belediye başkanlarının çift kimlikli bir yapıya sahip olmaları, ilçe belediye başkanlarının sorumlu olduğu bölge konusunda bir tercihte bulunmayı gerekli kılmaktadır. Ya ilçe de temsilcisi olduğu halka karşı sorumlu olacaktır ya da tüm büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan halka karşı sorumlu olacaktır. Bu durumun ilçe belediye başkanları ile seçmenleri karşı karşıya getireceği tespiti yapılmaktadır (Bulut ve Karakaya, 2016, s. 13).

Arıkboğa; büyükşehir belediye meclisini, *ilçeler genel kurulu* olarak adlandırmakta olup ilçe belediyelerinden gelen meclis üyelerinin, tüm kente karşı duyarsız kalacağını ve sadece kendi ilçelerinin çıkarlarını gözetken konularla ilgileneceğini vurgulamaktadır (Arıkboğa, 2007, s. 33). Başka bir ifadeyle büyükşehir belediye meclis üyelerinin seçildikleri ilçelerin çıkarlarını ve taleplerini ön planda tutarak büyükşehrin tamamına ilişkin değerlendirme yapmakta zorlanacakları düşünülmektedir. Hatta büyükşehir belediye meclis bünyesinde ayrıştırıcı ve çatışmacı durumlar oluşacağı kanaatine varılmaktadır (Arıkboğa, 2007, s. 32). Bu durum daha çok meclis karar mekanizmasında ortaya çıkmaktadır. Nitekim meclis üyeleri, doğrudan halk tarafından seçildikleri ilçenin çıkarlarını temsil etme eğiliminde olmaktadır. Her ilçe belediye meclis üyesi önce kendi ilçesinin menfaatini düşünmektedir. Çünkü ilçe meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Eğer yeni seçim döneminde seçilmek istiyorlarsa bir önceki dönem kendilerini seçen seçmenin karşısına çıkıp onlara demokratik düzende hesap vermek zorundadır. Dolayısıyla büyükşehir belediye meclis üyelerinin öncelikleri yani “*birinci kimlikleri*”, doğrudan halk tarafından seçildikleri ilçelerin meclis üyeliği olacaktır (Arıkboğa, 2007, s. 32-33). Bu durum, büyükşehir belediye meclisi kararlarını ilçelerin çıkarları lehine etkilemektedir (Bulut vd., 2013, s. 153).

1.1.2.3. Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşumunda Alternatif Öneriler

Büyükşehir belediye meclisinin oluşumunda ortaya çıkan temsilde adalet ve çift kimlik sorunlarını ortadan kaldırmak için öğretilerde birtakım tespit ve öneriler bulunmaktadır. Bu tespit ve öneriler üç temel kategoride sınıflandırılabilir.

İlk olarak, büyükşehir belediye meclis üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmesi önerilmektedir. Nitekim özerk yerel yönetimlerin en temel özelliği, karar organlarının seçimle iş başına gelmesi ve bu karar organlarının dışarıdan hiçbir baskı ve müdahale olmaksızın kendi görevlerini yapabilmeleridir (Keleş, 2012, s. 52). Aksu ve

Kurtuluş’a göre yapılan literatür araştırmaları, tespitler ve açıklamalardan hareketle hem Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nın 3. maddesinin 2. paragrafında belirtilen “*vatandaşların doğrudan katılımı*” ifadesi ile hem de 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde ki “*mahalli idarelerin karar organlarının yöre halkı tarafından seçilmesi gerektiği*” ibarelerine dayanarak yerel yönetimlerin karar organlarının dolaylı olarak değil de doğrudan doğruya seçmenlerce seçilmesi gerekmektedir (Aksu ve Kurtuluş, 2011, s. 131). Başka bir ifadeyle temsilde adaletsizlik sorununu ortadan kaldıran hiç olmazsa bu sorunu azaltan bir çözüm yolu olarak *dolaylı* seçim yönteminden vazgeçilip *doğrudan* seçim yöntemine geçilmesi tavsiye edilmektedir (Karakaya, 2012, s. 158). Arıkboğa, (2012, s. 18-19) büyükşehir belediye meclisi üyelerinin seçiminde iki uygulama önermektedir. Birinci öneriye göre büyükşehir belediye meclis üyelerinin tamamı doğrudan halk tarafından seçilebilir. İkinci öneriye göre ise büyükşehir belediye meclis üyeleri, doğrudan halk tarafından seçilebilir ancak ilçe belediye başkanları da büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olabilir. Arıkboğa yaptığı değerlendirme sonunda birinci önerisinin büyükşehir belediye yapısına daha uygun olduğunu vurgulamaktadır. Bununla birlikte ilçe belediye başkanlarını büyükşehir belediye meclisi üyesi yapmak yerine, “*başkanlar koordinasyon toplantıları*” gibi bir mekanizma kurmanın daha anlamlı ve mantıklı olacağını ileri sürmektedir. Arıkboğa, bu mekanizmayı, büyükşehir belediyesinin bir karar organı olarak tasarlamamış bir diyalog ve koordinasyon mekanizması olarak öngörmektedir (Arıkboğa, 2012, s. 18-19). Aynı şekilde Bulut, Aydın ve Karakaya beraber yürüttükleri çalışmada; belediyelerdeki temsilde adalet ilkesini, Hatay ili örneği üzerinden incelemiş olup büyükşehir belediye meclis üyelerinin belirlenmesinde halkın doğrudan bir aktör olması gerektiğini öngörmektedirler (Bulut vd., 2013, s. 155-161). Benzer bir öneri, Çelik ve Uluç (2009, s. 219) tarafından da öne sürülmektedir. Temsilcilerin temel görevlerinden biri, toplumun menfaatinin korunmasıysa temsilciler, doğrudan halk tarafından seçilmelidir.

Bununla birlikte öğretilde büyükşehir belediye meclisinin karma bir yapıda olması da önerilmektedir. Üzmez, “*ilçe belediyeleri genel kurulu*” görünümlü büyükşehir belediye meclisinin yapısında oluşan “*çift kimlik sorununu*” düzeltebilmek adına tüm üyelerin ilçe belediyelerinden geldiği sisteme son verilmesini ve büyükşehir belediye meclis üyelerin bir kısmının doğrudan halk tarafından seçimle gelmesini önermektedir (Üzmez, 2020, s. 183). Üzmez, yaptığı öneriyi somutlaştırarak büyükşehir belediye

meclis üyelerinin %70'inin ilçe belediyelerinden gelmeye devam etmesini ve %30'unun doğrudan halk tarafından seçilmesinin daha yerinde olacağı tespitini yapmaktadır (Üzmez, 2020, s. 183). Böylece büyükşehir belediye meclisi, karma bir yapıya sahip olacak ve mecliste, büyükşehir belediyesinin ihtiyaçlarını, taleplerini ve çıkarlarını önceleyen, temsil eden doğrudan halk tarafından seçilmiş üyeler bulunacaktır.

Temsilde adalet sorununu ortadan kaldıracak ikinci öneri, meclis üye sayılarının tespitinde nüfus aralıklarının belirlenmesi yerine bir üyenin temsil ettiği ortalama nüfusun belirlenmesi konusunda olmaktadır. Yetkin'e göre temsilde adalet sorunu ancak tüm ilçelerin büyükşehir belediye meclisinde nüfusu oranında temsil edildiği bir formülün geliştirilmesiyle giderilebilir (Yetkin, 2020, s. 13). Buda ancak mevzuatla her bir meclis üyesinin temsil ettiği vatandaş sayısının sabitlenmesiyle gerçekleştirilebilir (Yetkin, 2020, s. 13). Örneğin; her 1000 vatandaş için belediye meclisinde bir meclis üyesi bulunur şeklinde bir yöntem geliştirilebilir (Yetkin, 2020, s. 13). Böylece belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclislerinin oluşumunda temsil adaletsizliğinin önüne geçilebilir (Yetkin, 2020, s. 13). Başka bir ifadeyle ortalama temsilin mevzuatla belirlenmesi suretiyle her il ve ilçede bir meclis üyesinin temsil ettiği vatandaş, sayısal olarak belirlenecek olup temsilde adalet sayısal olarak sağlanacaktır.

Büyükşehir belediye meclisinin oluşumundan kaynaklanan sorunların çözümünde geliştirilen son öneri, meclis üyelerinin niteliğine ilişkin olmaktadır. Yerel temsil açısından önemli bir organ olan belediye meclislerini Siirt ili örneğinde inceleyen Yıldırım vd. belediye meclislerinde; muhtarlar, memurlar, akademisyenler vb. görevleri ifa edenlerden üyelerin doğal üye olarak yer alması gerektiğini savunmaktadır (Yıldırım vd., 2015, s. 304). Özellikle mahalle temsilcileri olan muhtarların yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarında sorumluluk sahibi olmaları için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır (Yıldırım vd., 2015, s. 304). Yıldırım vd. belediye meclislerinin temsiliyeti ile ilgili yaptığı başka bir çalışmada; meclis üyelerinin çoğunluğu, halkın meclislerde temsilin sorun olduğunu belirtmiştir. Aynı şekilde belediyelerde temsil sorununu Bingöl Belediye meclisi örneği üzerinden inceleyen Baraç (2005, s. 97-98)' da meclis üyelerinin siyasi partiler tarafından belirlenmesinin halk temsilci bağının oluşmasında engel olduğu tespitini yapmaktadır. Bu sorunun giderilmesi için Yıldırım ve arkadaşları, belediye meclis üye adaylarının bir ön seçimle halk tarafından belirlenmesini önermekte olup parti-temsilli ilişkisi değil de bir halk-temsilli ilişkisini kuvvetlendirecek düzenlemelerin

yapılması gerektiği kanaatindedirler (Yıldırım vd., 2011, s. 528). Böylece halk ile meclis arasında organik bağlar oluşacak ve güçlenecektir. Nitekim belediye meclisleri, halkın tüm gruplarıyla hiçbir engel ve sınırlama olmaksızın temsil edilmesi sayesinde daha demokratik hale gelerek temsilde adalet hayat bulmaktadır (Oktay, 2013, s. 43-44; Güneş, 2017, s. 59). Başka bir ifadeyle bir meclis, halka ne kadar benziyorsa ve toplumun hayatını, dokusunu ne kadar yansıtabiliyorsa o kadar temsili nitelik arz eder temsilciler meclisi toplumun özellikleri ile arasına mesafe koyarsa, temsil niteliğini o derece yok eder (Örs, 1997, s. 27).

1.1.2. Alt Yapı Ve Koordinasyon Merkezinin Oluşumu Ve Özellikleri

Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin ortaya çıktığı ikinci kurum, alt yapı ve koordinasyon merkezidir (AYKOME). Nitekim 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre AYKOME, alt yapı hizmetlerinin uyum ve koordinasyon içinde sağlanması amacıyla hem büyükşehir belediyesinden hem de ilçe belediyelerinden temsilcilerden oluşan bir koordinasyon merkezidir.

Çalışmanın bu bölümünde alt yapı ve koordinasyon merkezlerinin oluşumu ve özellikleri büyükşehir ve ilçe belediyeleri ilişkileri özelinde değerlendirilmektedir.

1.1.2.1. Alt Yapı ve Koordinasyon Merkezinin Oluşumu

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 8. maddesine göre büyükşehirlerde, alt yapı hizmetlerinin uyum ve koordinasyon içinde sağlanması amacıyla yönetmelikle belirlenen kurum ve kuruluşlar ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılımıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında alt yapı ve koordinasyon merkezleri kurulmaktadır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 7. maddesine göre AYKOME, *“büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında; Büyükşehir belediyesi fen işleri daire başkanı ile büyükşehir belediye başkanının belediye ve işletmeleri ile bağlı kuruluşlarından en az şube müdürü seviyesinde görevlendireceği en fazla on kişinin, Milli Savunma Bakanlığı temsilcisinin, Karayolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. temsilcisinin, Türkiye Elektrik İletim A.Ş. temsilcisinin, Şehir İçi Elektrik Dağıtım A.Ş. temsilcisinin, Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. temsilcisinin, Belediyelerini*

ilgilendiren konuların görüşüldüğü toplantılara büyükşehir ilçe belediye başkanları veya görevlendirecekleri bir üyenin, Belediye altyapı hizmetlerini etkileyecek derecede yatırım yapan ve belediye tarafından belirlenen özel kuruluş temsilcisinin, katılımından oluşur.”

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 7. maddesi, Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin somutlaştırma çabası olarak değerlendirilebilir. Nitekim Şart'ın ilgili maddesinin 3. paragraflarına göre *“Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın yönetim tarafından yerine getirilecektir.”* Konuyla ilgili ve vatandaşa en yakın kuruluşların temsilcileri AYKOME'de temsil edilmesi amacıyla böyle bir düzenleme yapılmıştır.

AYKOME toplantılarına görüşleri alınmak üzere ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilmektedir. Ancak bu sivil toplum kuruluşları oy kullanamayıp sadece görüşlerini belirtebilmektedirler. Ayrıca oy kullanma hakları olmaksızın büyükşehir belediyesinin diğer birim başkanları ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, ilgili vakıf ve dernek temsilcileri de görev alanlarını ilgilendiren hususlarda toplantılara çağırılabilirler. Toplantılar, büyükşehir belediye başkanlığında üyelerin salt çoğunluğun katılımıyla gerçekleşmektedir. Kararlar, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla alınmaktadır. Oyların eşit olduğu hallerde başkanın kullandığı oy yönünde çoğunluk sağlanmış sayılmaktadır (Alt Yapı Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği, mad. 7).

1.1.2.2. Alt Yapı ve Koordinasyon Merkezinin Özellikleri ve Yarattığı Sorunlar

AYKOME'nin oluşumunda büyükşehir belediyesinin baskın olduğu görülmektedir. Zira bir yandan AYKOME'nin başkanlığını büyükşehir belediye başkanı yapmaktadır diğer yandan AYKOME üyelerinin çoğunluğu, büyükşehir belediye bürokratlarından oluşmaktadır. Ayrıca AYKOME'nin sekretarya görevi, büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmektedir.

AYKOME çalışmaları esnasında büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin zaman zaman karşı karşıya geldiği gözlenmektedir. Bu iki kamu tüzel kişiliği arasında cereyan eden vakalar incelendiğinde sorunun komisyondaki temsiliyet sorunundan kaynaklandığı görülmektedir.

AYKOME'nin oluşumunda büyükşehir belediyesinin *baskın* bir güce sahip olduğu görülmektedir (Alıcı, 2017, s. 267). Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında büyük probleme yol açmaktadır ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini de zorlaştırmaktadır (Alıcı, 2017, s. 267). İlçe belediyeleri, toplantıya çağırıldığı durumlarda sadece tek bir oy kullanma hakkına sahiptir. Bu oluşum dikkate alındığında koordinasyon merkezinde ilçe belediyelerinin ezici çoğunluğa karşı asli bir görev üstlenemediği daha çok büyükşehir belediyesinin istekleri üzerinde kararlar alınacağı görülmektedir. İlçe belediyelerinin sadece kendi ilçelerini ilgilendiren konularda toplantıya çağırılmaları, ilçelerin AYKOME'de temsiliyetinde sorun yaratmaktadır. Oluşturulan bu yapı büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında ara ara gerginliklerin yaşanmasına ortam hazırlamaktadır (Alıcı, 2013, s. 28).

AYKOME açısından büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yaşanan problemler özellikle yerel nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi yerindelik ilkesi gereğince en yakın ilçe belediyelerinin gerektiği kadar söz hakkına sahip olmaması, söz söyleyemez duruma getirilmesi ciddi sorunlar yaratmaktadır. Bu durum beraberinde temsiliyet tartışmasını da gündeme getirmektedir. Kamu yararı ve hizmet sunumunda küçük bölgelerde faaliyet yürüten yerel birimler için hizmet alanını ilgilendiren kararlarda sadece tek bir oy kullanma hakkına sahip olması ve üst kademe olan büyükşehir belediye başkanının da dahil olduğu 11 oya sahip olması temsiliyet sorununu açık bir şekilde gözler önüne sermektedir. Tüm bu konular temsiliyet özelinde yerel özerklikle bağdaşmamaktadır. Genel olarak kurulan bu komisyon katılım ilkesini pekiştirirken esasen giderek derinleşen bir temsil sorunu yaratmaktadır. İlçe belediyelerinin büyükşehir belediye başkanı ve merkezi yönetime ait kurumların temsilcileri karşısında yalnızca bir oy kullanma hakkına sahip olması, alınan kararların ilçe belediyelerini de bağlayıcı olması ve oyların eşitliği halinde başkanın oyunun belirleyici olması yerel özerklikle bağdaşmamaktadır.

1.1.2.3. Alt Yapı ve Ulaşım Koordinasyon Merkezinin Oluşumunda Alternatif Öneriler

AYKOME'nin oluşumunda ortaya çıkan yerel özerkliğin ve temsilde adalet sorunlarını yok etmek için öğretilde birkaç çözüm önerisi sunulmaktadır.

İlk olarak sunulacak öneri toplantıya katılan üye sayılarının azaltılması yönündedir. İki kamu tüzel kişisi arasında yaşanan koordinasyon sorunlarının

oluşmaması adına komisyon kararları alınırken büyükşehir belediyesinin baskın yapısına müdahale edilerek merkezi idare temsilcilerinin sayısının minimuma indirilmesi önerilmektedir (Alıcı, 2013, s. 13). AYKOME'nin oluşumundan kaynaklanan temsilde adalet sorununu çözmek için alınan komisyon kararlarının uygulayıcısı olan ilçe belediyelerinin alınan bu karar üzerinde daha çok belirleyici olması önerilmektedir (Alıcı, 2013, s. 13).

Başka bir öneri, ilçe belediyelerin özerkliği dikkate alınarak toplantıların ilgili ve bilgili kişilerce gerçekleştirilmesi gerektiği yönündedir. Karataş ve Bıyık'a göre AYKOME, belediye başkanına bağlı ancak özerk bir şekilde ve daire başkanlığı veya genel müdürlüğü düzeyinde yapılandırılmalıdır. Kentin büyüklüğü göz önünde bulundurularak meslek disiplinlerinden yeterli sayıda teknik elemanlar bulundurulmalıdır. AYKOME toplantıları üst düzeyde yöneticilerin katılımıyla gerçekleştirilmelidir (Karataş ve Bıyık, 2008, s. 10-11).

Manisa Büyükşehir Belediyesi, AYKOME'nin oluşumunda ve faaliyetlerinde birtakım düzenlemeler gerçekleştirmiş olup ulusal basında bu düzenlemeler yer almıştır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yaşanan koordinasyon eksikliği, “*alt yapı kazı tamiratlarının ilçe belediyesinin sorumluluğuna girmesi*” kararının alınması ile giderilmiştir (Manisa Büyükşehir Belediyesi, 2022). Böylece ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında koordinasyon eksikliğinden kaynaklanan problemlerin çözülmesi amaçlanmaktadır.

1.1.3. Ulaşım ve Koordinasyon Merkezinin Oluşumu Ve Özellikleri

Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin ortaya çıktığı üçüncü kurum, ulaşım ve koordinasyon merkezidir (UKOME). UKOME, büyükşehir sınırları içerisindeki kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin uyum ve koordinasyon içinde uygulanmasını sağlamak amacıyla; ulaşım, trafik ve toplu taşıma konularında üst düzeyde yönlendirici karar alma, uygulama, uygulatma ve ilgili mevzuat usulüne göre gereken tesisleri kurma, kurdurma ve işletme hak ve yetkilerine sahiptir (Belediyeleri Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği'nin 18. mad.). UKOME, ulaşım hizmetlerinin uyum ve koordinasyon içinde sağlanması amacıyla hem büyükşehir belediyesinden hem de ilçe belediyelerinden temsilcilerden oluşan bir koordinasyon merkezidir.

Çalışmanın bu bölümünde, ulaşım ve koordinasyon merkezlerinin oluşumu ve özellikleri büyükşehir ve ilçe belediyeleri ilişkileri özelinde değerlendirilmektedir.

1.1.3.1.Ulaşım Ve Koordinasyon Merkezinin Oluşumu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 9. maddesiyle UKOME’ye ilişkin hükümler ile düzenlenmektedir. İlgili maddeye göre büyükşehirlerdeki; kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin uyum ve koordinasyon içinde sağlanması amacıyla yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcilerin katılımıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında ulaşım ve koordinasyon merkezi kurulmaktadır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği’nin 17. maddesine göre UKOME, *“büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında; Büyükşehir belediye başkanınca, Belediyenin ulaşım ve yatırımlarla ilgili daire ve işletmeleriyle bağlı kuruluşlarından en az şube müdürü seviyesinde görevlendireceği en fazla on bir kişinin, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının birer temsilcisinin, Jandarma Genel Komutanlığı temsilcisinin, Emniyet Genel Müdürlüğü temsilcisinin, sınırları içerisinde deniz bulunan büyükşehirlerde, Sahil Güvenlik Komutanlığı temsilcisinin, sınırları içerisinde deniz ve içmeyi suyu bulunan büyükşehirlerde Liman Başkanlığını, Birden fazla Liman Başkanlığı bulunan büyükşehirlerde ise bu başkanlıkları temsilen görevlendirilecek temsilcinin, Karayolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü ve TCDD Taşımacılık Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü’nün birer temsilcisinin, Ulaştırma Hizmetleri Düzenleme Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü temsilcisinin Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı temsilcisinin, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin, Kendi belediyelerini ilgilendiren ve belediyelerinin yetki alanı içerisinde oluşan ve o belediyenin sınırları içerisinde başlayıp biten ulaşım konularında ilçe belediye başkanları veya görevlendirecekleri bir üyenin, katılımından oluşur.”* (Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği, mad.17).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 9. maddesi ile Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği'nin 17. maddesi, Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin somutlaştırma çabası olarak değerlendirilebilir. Nitekim Şart'ın ilgili maddesinin 3. paragraflarına göre "*Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın yönetim tarafından yerine getirilecektir.*" Konuyla ilgili ve vatandaşa en yakın kuruluşların temsilcileri UKOME'de temsil edilmesi amacıyla böyle bir düzenleme yapılmıştır.

UKOME toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından temsilcilerinin ve büyükşehir belediyesinin diğer birim başkanları ile diğer kamu kurum ve kuruluşların, üniversitelerin, ilgili vakıf ve dernek temsilcileri görev alanına giren konularda oy hakkı olmadan görüşlerini almak üzere toplantılara çağırılabilirler (5216 s. Büyükşehir Belediye Kanunu, mad. 9).

UKOME toplantıları, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında üyelerin salt çoğunluğunun katılımıyla gerçekleşmektedir. Kararlar toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla alınmaktadır. Oyların eşit olduğu durumlarda başkanın oyu belirleyici olmaktadır. Alınan kararlar büyükşehir belediyesini, büyükşehir ilçe belediyelerini ve büyükşehir sınırları içerisindeki kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişileri doğrudan ilgilendirmektedir (Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği, mad. 19/20).

1.1.3.2. Ulaşım Ve Koordinasyon Merkezinin Özellikleri Ve Yarattığı Sorunlar

UKOME'nin oluşumu da neredeyse AYKOME'ye benzemektedir. UKOME'nin oluşumunda merkezi idareden sonra büyükşehir belediyesinin baskın olduğu görülmektedir. Zira bir yandan UKOME'nin başkanlığını, büyükşehir belediye başkanı yapmaktadır diğer yandan UKOME üyelerinin en fazla 11 tanesi, büyükşehir belediye bürokratlarından oluşmaktadır. Ayrıca UKOME'nin sekretarya görevi, büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmektedir.

UKOME çalışmaları esnasında büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin zaman zaman karşı karşıya geldiği gözlenmektedir. Bu iki kamu tüzel kişiliği arasında cereyan eden vakalar incelendiğinde sorunun komisyondaki temsiliyet sorununun kaynaklandığı görülmektedir. Nitekim komisyonda, merkezi idareden ve büyükşehir belediyesinden üyeler çoğunluktadır. İlçe belediyeleri, kendi ilçelerini kapsayan konular söz konusu olduğunda komisyona katılıp oy kullanabilmektedir. Ayrıca sivil toplum

kuruluşlarının ve diğer kamu kurum ve kuruluşların oy kullanma haklarının olmadığı dikkate alındığında büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerine göre alt yapı da olduğu gibi ulaşım konusunda da baskın konumda olduğu söylenebilir (Alıcı, 2017, s. 273).

UKOME'nin oluşumunu değerlendiren Bilgiç, büyükşehir ilçe belediyeleri için demokratikleşme ve yerelleşme bağlamında katkı sağlamadığını düşünmektedir (Bilgiç, 2003: 393). Nitekim büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerine göre daha fazla oy hakkı bulunması, yerel yönetimlerin idari özerkliğine zarar vermektedir (Bilgiç, 2003, s. 393). Aynı şekilde Cora'da, büyükşehir ilçe belediyelerinin koordinasyon merkezlerinde az sayıda üyeye temsil edilmesini, koordinasyon merkezlerindeki en büyük sorunlardan biri olarak görmektedir (Cora, 2019, s. 80). Böylece UKOME oluşumunda büyükşehir belediyesi, *güçlü/aktif*; ilçe belediyeleri ise *güçsüz/pasif* bir konumda kalmaktadır.

1.1.3.3. Ulaşım ve Koordinasyon Merkezinin Oluşumunda Alternatif Öneriler

UKOME'nin oluşumundan kaynaklanan temsilde adalet ve yerel idari özerkliğin zedelenmesi sorunlarını ortadan kaldırmak için öğretide birkaç çözüm önerisi yer almaktadır.

UKOME bünyesinde ilçe belediyelerinden gelen temsilci sayılarının artırılmasıyla özerkliğin korunacağı kapsamında bir değerlendirme yapılmaktadır. İlçe belediyelerinin ulaşım ve koordinasyon merkezlerindeki katılımcı sayılarının çoğaltılması ile alınan kararlarda ilçelerin daha etkin rol oynayabileceği düşünülmektedir (Cora, 2019, s. 80). Aynı şekilde Oktay'da UKOME'nin yapısındaki ilçe belediyelerinden gelen üye sayısının artırılması suretiyle UKOME'nin oluşumunun daha katılımcı bir hale dönüştürülmesi gerektiğini ileri sürmektedir (Oktay, 2016, s. 103; Alıcı, 2017, s. 269). Metin'e göre de komisyon toplantılarında üyelerin dağılımında ilçe belediyelerinin yeterli sayıda temsilcinin yer alması sayesinde demokratik bir yapı tesis edilebilir (Metin, 2022, s. 215). Başka bir ifadeyle kent genelinde ulaşım ve koordinasyon hizmetlerinin Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nda yer alan düzenlemeler ile yerel özerkliğe uygun bir şekilde yerine getirilebilmesi için komisyon toplantılarında karar alınırken büyükşehir belediyesi ve merkezi idare temsilcilerinin sayısının minimuma indirilmesi gerekmektedir. Ayrıca ilçe belediyelerini ilgilendiren konularda toplantılara çağırılıp alınan kararlarda daha belirleyici olması hem yerel özerkliğe hem de demokratik değere daha uygundur.

İlçe belediyelerinin temsil bakımından daha işlevsel olması için büyükşehir belediyesi ile uzlaşma içerisinde olması gerektiği düşünülmektedir. İlçe belediyelerinin

UKOME bünyesinde büyükşehir belediyesi ile uzlaşısı halinde karar alınması esasına dayanan çözüm yollarına gitmek daha yerinde görülmektedir (Alıcı, 2017, s. 269).

Bununla beraber öğretilde, UKOME komisyonlarında, ilçe belediyelerinden gelen temsilci sayılarına ilişkin yeter sayıda, demokratik değerlere uygun sayıda denilmek suretiyle soyut önerilerde bulunulmakta somut öneriler geliştirilmemektedir.

1.2. MECLİS KARAR ALMA MEKANİZMASINDAN KAYNAKLANAN İLİŞKİLER

Bu bölümde büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki, meclis karar alma mekanizması boyutundan incelenmektedir. Bu doğrultuda öncelikle genel karar alma mekanizması üzerinde durulmakta olup ardından imar ve bütçe konularında karar alma mekanizmasının özellikleri açıklanmaktadır.

1.2.1.Genel Karar Alma Mekanizmasının İşleyişi

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda büyükşehir belediye meclisinin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da ilçe belediye meclislerinin karar alma mekanizması düzenlenmektedir. İmar ve bütçe dışındaki konularda ilçe belediye meclis kararları büyükşehir belediye meclisine gönderilmemektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 13. maddesine göre *büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Büyükşehir belediye başkanı, acil hallerde gerekli görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutat usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağırısı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülmez*".

İlgili Kanun'un 14. maddesine göre büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclis kararları ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargı yoluna başvurabilir. Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi

gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir ve mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. (5216 s. Büyükşehir Belediyesi Kanunu, mad. 14).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 20, 21 ve 22. maddelerinde belediye meclis karar alma mekanizması açıklanmaktadır. Bu maddelere göre belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden belirlediği günde toplanır. Meclis toplantıları halka açıktır. Meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. Her ayın ilk günündeki belediye meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yöntemlerle halka bildirilir. Her ayın ilk toplantısında belediye başkanı ve meclis üyeleri belediyeye ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması halinde meclis başkanının bulunduğu yönde çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması halinde oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması halinde meclis başkanı tarafından kur'a çekilir. Meclisin toplanmasında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde başkan, gün ve saatini belirleyerek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil eder. Gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılır. Görüşmeler sırasında başkan veya üyelerden birinin talebi üzerine yapılacak yoklamada karar yeter sayısının bulunmadığı anlaşılırsa, ikinci fıkradaki hükümler uygulanır. Üyeler oylarını şahsen kullanır. Gizli oy kullanmaya fizikî bakımdan engelli üyeler, tayin edecekleri kişi eliyle oy kullanabilirler. Oylama gizli, işaretle veya ad okunarak yapılır. Oy verme kabul, ret veya çekimser şeklinde olur. Kararlar, meclis başkanı ve kâtip üyeler tarafından imzalanır ve bir sonraki toplantıda üyelere dağıtılır.

İlgili Kanun'un 23. maddesine göre, belediye başkanı, hukuka aykırı bulduğu meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise gönderebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde

mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur (5393 s. Belediye Kanunu, mad. 23).

Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 17. maddesine göre belediye başkanı hukuka aykırı bulduğu meclis kararlarını büyükşehir belediyelerinde yedi, diğer belediyelerde beş gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere meclise geri gönderebilir. Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine 10 gün içinde idari yargı yoluna başvurabilir. Belediye meclis kararının kesinleşme tarihi, ikinci kararın tarihidir. Belediye başkanı belirtilen süreyi beklemezsizin meclis kararını mülki idare amirine gönderirse gönderme tarihinde, bu süre zarfında meclise göndermez ve herhangi bir işlem de yapmazsa geri gönderme süresinin sonunda karar kesinleşir.

Hem büyükşehir belediye meclisinin hem de ilçe belediye meclislerinin çalışma ve karar alma mekanizması değerlendirildiğinde belediye başkanlarının baskın güce sahip olduğu tespit edilmektedir. Nitekim belediye başkanlarının hukuka aykırı buldukları meclis kararlarını, meclise tekrar görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi olduğu gibi bu mekanizmaya rağmen kesinleşen meclis kararları aleyhine idari yargı yoluna başvurabilmektedir. Dolayısıyla ilçelerde, ilçe belediye başkanlarının; büyükşehirde de büyükşehir belediye başkanının alınan kararlar üzerinde baskın bir güce sahip olduğu açık ve nettir (Sezik, 2017, s. 73; Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016, s. 923). Bu gücün oluşmasında, belediye başkanlarının teoride sadece uygulayıcı fiiliyatta ise tüm sorunların çözüm kaynağı olarak görülmesi sonucu üstlendiği rol yer almaktadır (Azaklı ve Özgür, 2005). Bulut ve Tanıyıcı'ya göre belediye başkanlarının sahip olduğu bu güç, belediye meclisleri işlevsiz kıldığı gibi meclisleri yok sayan şahsi ve keyfi uygulamalara kapı açmaktadır (Bulut ve Tanıyıcı, 2008, s. 175). Bunun yanında büyükşehir belediye başkanlarının bu kadar güçlü olması ilçe belediyelerinin yerel özerkliğini zedelemekte ve demokratik değerlerle bağdaşmamaktadır (Tarhan, 2012, s. 81).

1.2.2. İmar Konularında Karar Alma Mekanizması Kapsamında Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişki

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre büyükşehir belediye sınırları içerisindeki nazım imar planlarının uygunluğunun sağlanması amacıyla büyükşehir belediye meclisine birtakım özel yetkiler verilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde de

büyükşehir belediye meclisinin imara ilişkin konularda sahip olduğu bu özel yetkilerin, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi nasıl etkilediği açıklanmaktadır.

1.2.2.1. İmar Konularında Karar Alma Mekanizması

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. maddesinde belediyelerin, imar hukukuna ilişkin görevleri düzenlenmektedir. Bu hükme göre “*Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluğu altındadır*”. Anılan düzenlemeye göre büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki çeşitli belediyelerin imar planlarının bir kısmını bizzat yapmak ve yaptırmak, yapıldıktan sonra da onaylama yetkisi büyükşehir belediyesine aittir.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında imar konularında karar verme mekanizmasından kaynaklanan ilişkiler, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 14. maddesi düzenlemesine uygun olarak kurulmaktadır. Kanun’a göre, büyükşehir içindeki ilçe belediye meclislerince alınan imar ile ilgili kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisince nazım imar planına uygunluğu açısından incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır (5216 s. Büyükşehir Belediyesi Kanunu, mad. 14).

Büyükşehir Belediyesi Kanun Tasarısı’nda imara ilişkin alınan kararların büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu açısından sadece *incelenerek* kabul edilmesi öngörülmüşken 5216 sayılı Kanun düzenlemesinde alınan imar kararlarının *incelenerek aynen veya değiştirilerek* kabul edilmesi yoluna gidilmiştir. Bu düzenlemeyle birlikte 5216 sayılı Kanun tasarısı aşamasında öngörülenden farklı

olarak büyükşehir belediye meclisine imar konusunda çok önemli yetkiler verilmiştir. Bu bağlamda büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin imar kararlarını inceleyerek aynen kabul edebileceği gibi bu kararları değiştirme yetki ve gücüne sahiptir. Kanun koyucunun böyle bir düzenleme yapmaktaki amacı, büyükşehir belediye sınırları içerisinde nazım imar planına uygunluğun sağlanmasıdır.

Büyükşehir belediyesine imar konusuyla ilgili verilen bir diğer yetki, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'ndan kaynaklanmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 7/c. maddesine göre büyükşehir belediyeleri, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmaktadır. Bu yetkiler ile büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin görev alanlarında yetki sahibi olmaktadır.

1.2.2.2. İmar Konularında Karar Alma Mekanizmasının Özellikleri Ve Yarattığı Sorunlar

Büyükşehir ilçe belediye meclislerince alınan imar ile ilgili kararların büyükşehir belediye meclisinde nazım imar planına uygunluğu açısından incelenerek aynen veya değiştirilerek onaylanması hususu, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki eşit yerel yönetim birimleri arasında oluşan dengeyi bozmaktadır.

Mevzuatta düzenlenen bu durum, ilçe belediyelerini imar planlama sürecinde temel aktör yaparken büyükşehir belediye meclisinde kararların incelenmesi aşamasında kapsam dışı bırakmaktadır (Alıcı, 2013, s. 29). Bu düzenleme öğretide eleştirilmekte ve iki belediye arasında sorunlara neden olduğu tespiti yapılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki etkinliği özellikle imar yetkileri açısından belirleyicidir. Böylece büyükşehir belediyeleri yalnızca ilçe belediyeleri üzerinde değil ilin genelinde de oldukça etkin bir konuma gelmektedir (Karasu, 2013b, s. 11). Büyükşehir belediyelerine kıyasla ilçe belediyelerini ikinci plana koyduğu değerlendirilmektedir (Çelik ve Taş, 2020, s. 303; Tozlu, 2017, s. 253). Hatta bu düzenlemenin ilçe belediyelerinin yerel özerkliğini zedelediği görüşü belirtilmektedir (Alıcı, 2013, s. 138; Karasu, 2013a, s. 489). Bunun yanında 5216 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesine verilen yetkiler ile ilçe belediyelerini, imar konusunda hareket edemez hale getirdiği gözlenmektedir (Karasu, 2013b, s. 11).

5216 sayılı Kanun'la büyükşehir belediye meclisine verilmiş olan imar yetkisi, bir denetim mekanizması olarak tanımlanmaktadır. Çelik ve Taş bu yetkiyi hiyerarşik denetim olarak tanımlarken (Çelik ve Taş, 2020, s. 303) Köken ve Zengin ise bu yetkiyi

salt bir vesayet yetkisi olarak tanımlamaktadır (Köken, 2016, s. 3520, Zengin, 2014, s. 107). Yaylı ve Gönültaş, büyükşehir belediyesinin bu imar gücünü, bir iç vesayet olarak tanımlamaktadır (Yaylı ve Gönültaş, 2018, s. 810). Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde bu derecede denetleyici bir rol oynaması ve müdahaleci olması ilçe belediyelerinin hizmet potansiyelini düşürmekte olduğu tespiti yapılmaktadır. (Güneş ve Uzunay, 2017, s. 175). Buna rağmen Anayasa Mahkemesi, vesayet denetiminin kanunlarla belirlenmesi gereken istisnai bir yetki olmasını gerekçe göstermek suretiyle büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin imar kararları üzerinde sahip olduğu bu yetkiyi, vesayet denetimi olarak nitelendirmemektedir (AYM, 2007).

Bunun yanında 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki imar denetim yetkisini nasıl kullanacağı hakkında yeterli düzenlemenin olmadığı düşünülmektedir (Metin, 2022, s. 219). Metin'e göre Kanun'da imar denetim yetkisi gibi tartışmalı ve kritik bir konuda detay verilmemesi, belediyelere ve uygulayıcılara geniş bir inisiyatif alanı tanınması sorunlara sebep olmaktadır (Metin, 2022, s. 219).

Ordu'da yaşanan ve yerel basına yansıyan haber, bu alandaki sorunların tek tek vücut bulmuş halidir. Nitekim Altınordu Belediye meclisinde oy birliğiyle kabul edilen plan, Ordu Büyükşehir Belediyesi tarafından değiştirilerek onaylanmış olup ilçe belediyelerinin imar hususundaki hiçbir tespiti, talebi ve çalışması, Büyükşehir tarafından dikkate alınmamıştır (Ordu Olay Gazetesi, 2022). Malatya Büyükşehir Belediyesi'nde bu kadar ağır yaşanmamakla birlikte büyükşehirin imar konusunda sahip olduğu yetkiyi kullandığı görülmektedir. Bilgi Edinme Kanunu kapsamında, Malatya Büyükşehir Belediyesi'ne yapılan başvuruya, Büyükşehir Belediyesi son beş yıl meclis kararları içerisinde yaklaşık % 4 imar planı ve tadilatları değiştirilerek onayladıkları yönünde yazılı cevap verilmiştir (Ek-2).

Büyükşehir belediye meclisinde üç ay içinde görüşülmeyen kararların imar kararlarının otomatikman kabul edilmesi hususunda bazı soru işaretlerini beraberinde getirmektedir. Mecliste imar konulu kararlarının büyükşehir belediye meclisi tarafından görüşülmemesi ya da görüştürülmemesi sonucunda otomatikman onaylanmış sayılmaktadır. Dolayısıyla büyükşehir belediye sınırları içerisinde nazım imar planı bütünlüğünün sağlanması amacına uygun bir şekilde düzenleme yapılmadığı düşünülmektedir.

1.2.2.3. İmar Konularında Karar Alma Mekanizmasının İşleyişinde Alternatif Öneriler

İmar konularında karar alma mekanizmasının işleyişinden kaynaklanan ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki hassas güç dengesini büyükşehir lehine bozan ve ilçe belediyelerinin idari özerkliklerini zedeleyen uygulama yerine alternatif çözümler öğretide önerilmektedir.

İlk olarak, mevzuattaki açıkların ve eksikliklerin giderilmesi için imar denetim uygulamasına yönelik bir yönetmeliğin çıkarılması gerektiği düşünülmektedir. Nitekim imar denetim yetkisinin hangi şartlar ve kriterler dâhilinde yürütülmesi gerektiği ile ilgili birtakım tespitlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu yönetmelik düzenli yönetim ilkesinin bir gereğidir. Böylece taraflara, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerine, hukuki güvence verilerek hata, karışıklık ve duraksama gibi sıkıntıların önüne geçebilecektir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin ayrı siyasi görüşlere sahip kişilerce kontrol edilmesi halinde problem daha da karmaşık bir hale gelmektedir (Metin, 2022, s. 220). Merkezi idare tarafından çıkarılması gereken yönetmelik, hem büyükşehir belediyesinin hem de ilçe belediyelerinin özerkliğini zedelemeyecek kapsamda olmalıdır.

İkinci olarak ilçe belediyelerinin yerel idari özerkliklerinin korunması kapsamında değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu doğrultuda yer yönünden yetkili oldukları coğrafyada imar konularında belediyelerin tam yetkili olması gerektiği yönündedir. *Yetkide ve usulde paralellik* ilkesi gereğince ilçe belediyesi tarafından kabul edilen imar planlarının büyükşehir belediye meclisince eksiklik veya hataların görülmesi durumunda kararın yeniden düzenlenmesi için o planı düzenleyen tüzel kişiliğe yani ilçe belediyesine gönderilmesi gerekmektedir (Güneş ve Uzunay, 2017, s. 175). Böylece ilçe belediyelerinin imar konularındaki idari özerkliği korunmuş olacaktır.

1.2.3. Bütçe Karar Alma Mekanizması Kapsamında Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişki

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre büyükşehir belediye meclislerinin bütçe konusunda birtakım özel yetkileri bulunmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde de büyükşehir belediye meclisinin bütçeye ilişkin konularda sahip olduğu bu özel yetkilerin, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi nasıl etkilediği açıklanmaktadır.

1.2.3.1. Bütçe Konularında Karar Alma Mekanizması

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 25. maddesinde büyükşehir belediye bütçesi düzenlenmektedir. Anılan maddeye göre *“Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir.*

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 33. maddesine göre büyükşehir ve ilçe belediyelerinin bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde Kasım ayı toplantısında, birlikte görüşülerek karara bağlanır. Karara bağlanan bütçeler, büyükşehir belediyesi tarafından tek bütçe ve gerekli olursa ciltler hâlinde bastırılır. İlçe belediyelerine onaylı birer örnekleri gönderilir. Büyükşehir belediye meclisi tarafından ilçe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir. Bu durum büyükşehir belediye meclislerine, ilçe belediye bütçeleri üzerinde birtakım değişiklik ve tadilat yapma yetkisi vermektedir. Büyükşehir belediye meclisi bu kapsamda dört temel yetkiye sahiptir (5216 s. Büyükşehir Belediye Kanunu, mad. 25). İlk olarak büyükşehir belediye meclisi tarafından ilçe belediye bütçe önerilerinin kanuna ve diğer mevzuata uygun olmayan madde ve ifadeleri çıkarılıp değiştirilebilir. İkinci olarak, büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin toplamaya yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunda öngörülen sınırlar üzerinde veya altında vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda belirtilen sınırlara çekmeye yetkilidir. Üçüncüsü, ilçe belediyesinin kesinleşmiş borçları için bütçeye eklenmesi gerekip de eklenmemiş ödeneği eklemeye büyükşehir belediye meclisi yetkilidir. Son olarak büyükşehir belediye meclisi, ortak yatırım programı olarak belirlenen yatırımlar için gerekli olan ödeneği eklemeye yetkilidir.

1.2.3.2. Bütçe Konularında Karar Alma Mekanizmasının Özellikleri ve Yarattığı Sorunlar

Mevzuatta belirlenen düzenlemelere göre büyükşehir belediye meclislerinin ilçe belediye bütçeleri üzerinde çok önemli yetkileri bulunmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediye bütçelerini aynen kabul edebilecekleri gibi değiştirerek de kabul edebilmektedirler. Bu durum doğal olarak büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında kurulan hassas dengeyi bozmaktadır. Nitekim bütçe, *“devletin, bir kuruluşun, bir aile veya bir kimsenin gelecekteki belirli bir süre için tasarladığı gelir ve giderlerinin*

tümü” olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2022). Başka bir ifadeyle bütçede, ilçe belediyelerinin bir yandan gelir kalemleri diğer yandan gider kalemleri tek tek yer almaktadır. Büyükşehir belediyesinin böyle önemli bir belge üzerinde tadilat yapabiliyor olması da doğal olarak büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkide gücü, büyükşehir belediyesi lehine kaydırmaktadır.

Bütçe, mali özerkliğin kurulmasının temel bileşeni olduğundan mevzuatla düzenlenen bu durumun ilçe belediyelerinin mali özerkliğini zedelediği eleştirileri yapılmaktadır. İlçe belediyelerinin almış oldukları bütçe konusundaki kararların kesinleşmesindeki usullerin ve büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerinde sahip olduğu yetkilerin idari ve mali özerklikle bağdaşmadığı kabul görmektedir (Alıcı, 2013, s. 134; Taş, 2019, s. 87; Erençin, 2005, s. 126). Büyükşehir belediye meclislerinin ilçe belediye bütçe önerilerini onama ve değiştirerek onama yetkisi, ilçe belediyelerinin yereldeki gücünü zayıflatmakta ve bu durum yerel özerklik açısından sıkıntılar ortaya çıkarmaktadır (Deniz, 2019, s. 113). İlçe belediyelerinin özerkliğini bizzat ilgilendiren böyle ciddi bir konuda, kararlarının değiştirilebilir olması, doğru ve yerinde bulunmamaktadır. Bütçeye müdahale demek, bir yandan ilçe belediyelerinin gelirlerine diğer yandan giderlerine müdahale olarak görülmektedir.

Belediyelerin merkezi yönetime muhtaç kalmadan kendilerine verilen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek gelir kalemlerine sahip olması gerektiği konusunda fikir birliği vardır. Belediyelerin gerçek anlamda var olabilmeleri için sadece idari özerkliğin olması yeterli olmayıp bunun yanında mali özerkliğe sahip olması gerekmektedir (Küçük, 2018, s. 45; Alıcı, 2013, s. 134). Mali özerklik, ilgili kurumların farklı yollardan gelir yaratmaları, gelirlerini ve varlıklarını sadece kendi temel gayelerine uygun bir şekilde kullanabilmeleri ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarıdır (Egeli ve Diril, 2012, s. 27).

Büyükşehir belediyesine verilen bu denetim yetkisi kimilerine göre mali özerklikle bağdaşmayan bir yetki iken Arıkboğa’ya göre kent bütçesinde bütünlüğünü sağlamak açısından yapılan yerinde bir uygulamadır (Arıkboğa vd., 2007, s. 33).

Gerek mevzuat gerekse de öğretilen anlaşılabacağı üzere büyükşehir ilçe belediyelerinin aldığı bütçe kararlarının büyükşehir belediye meclisi tarafından onaylandıktan sonra kesinleşmesi ve alınan kararların değiştirilerek kabul edilmesi ilçe belediyelerin mali menfaatlerini başka ifadeyle mali özerkliğini göz ardı etmektedir.

Büyükşehir belediye meclisleri ilçe belediye meclislerinin bütçelerini belirlemede bu derecede büyük bir rol oynaması denetleyici ve baskılayıcı bir nitelik taşımaktadır.

1.2.3.3. Bütçe Konularında Karar Alma Mekanizmasının İşleyişinde Alternatif Öneriler

Bütçe konularında karar alma mekanizmasının işleyişinden kaynaklanan mali özerkliğin zedelenmesi hatta yok edilmesi sorununu ortadan kaldırmak için çözüm önerileri geliştirilmektedir.

Bütçe konularında karar alma mekanizmasının işleyişinden kaynaklanan mali özerkliğin zedelenmesi ve hatta yok edilmesi sorununun özünde genel bütçeden belediyelere aktarılan payların yetersiz bulunması yer almaktadır. Nitekim genel bütçeden belediyelere ayrılan kaynakların azalmasına bağlı olarak büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında kaynak paylaşımında sorunlar oluşmaktadır. Belediyelere aktarılan kaynaklar azaldıkça, hizmet kalitesi düşmektedir (Genç, 2014, s. 11). Açığöze'e göre belediyelerin yeterli mali kaynaklara sahip olmaları için ilk önce merkezi yönetimle arasında adil bir gelir bölüşümü yapılması gerekmektedir. Çünkü merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında gerçekleşen gelir dağılımı sistemi, mali özerkliğin saç ayaklarından biridir (Açıkgöz, 2007, s. 19). Aksine Kaymal, merkezi idare ile belediyeler arasında gelir bölüşümü düzenlemesi yapmak yerine belediyelere, kendi mali kaynaklarını yaratma imkanının verilmesini önermektedir (Kaymal, 2017, s. 1156). Öz gelirlerin yerel vergi yaratılarak ya da belediyenin işletmeci olarak çalışması suretiyle yapılabileceği belirtilmektedir (Kaymal, 2017, s. 1156). Belediyelerin hizmetleri ile doğru orantılı bir şekilde gelir kaynakları elde etmeleri ve bu kaynakların içerisinde öz gelirlerinin yüksek bir oranda olması sayesinde büyükşehir belediyelerinin ilçe belediye bütçeleri üzerindeki ağırlığı azalabilecektir (Korlu ve Çetinkaya, 2015, s. 109).

Ayrıca büyükşehir belediye meclisinde bütçe düzenlemeleri yapılırken ilçe belediye bütçelerinin üzerinde sorgusuz değişiklik yapılması hususunda da düzenleme yapılması gerektiği vurgulanmaktadır. Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nda belirtildiği gibi yerel yönetimler için kendilerini doğrudan ilgilendiren konularda özellikle bütçe gibi hassas bir konuda, ilçe belediyelerine yerinde ve zamanında danışılması gerektiği belirtilmektedir (Taş, 2019, s. 88). Bu kapsamda bütçe görüşmeleri esnasında tadilata gidilmesi halinde ilçe belediye meclisine danışılması konusunda gerekli mekanizmalar oluşturulmalıdır.

1.3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDA GÖREV VE YETKİ DAĞILIMINDAN KAYNAKLANAN İLİŞKİLER

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belediyelerin, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri düzenlenmektedir. Çalışmanın bu bölümünde, öncelikle görev ve yetki paylaşımında genel görünüm incelenecek olup ardından büyükşehir belediyesine tanınan koordinasyon ve planlama yetkisi çerçevesinde büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişki değerlendirilecektir.

1.3.1. Belediyelerin Görev Yetki ve Sorumluluklarının Genel Görünümü

Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nın 4. maddesinin 1. 2. ve 3. fıkrasına göre “*mahalli idarelerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa veya kanun ile belirlenecektir. Ancak bu hüküm mahalli idarelere kanunlara uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir. Mahalli idareler kanunlar tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunma hakkına sahip olacaklardır. Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır*”. Anayasamızın 123. maddesine göre “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir”, düzenlemesi yer almaktadır. Anayasa maddesine uygun olarak belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları kanunlarla düzenlenmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları açıklanmaktadır. 14. maddenin a bendinde; yerel nitelikli olmak koşuluyla, belediyelerin zorunlu görevleri b bendinde de belediyelerin isteğe bağlı görevleri sıralanmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. maddesinde büyükşehir ile ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları maddeler halinde sayılmaktadır. Anılan Kanun maddesine göre bu görev, yetki ve sorumluluklar şöyle sınıflandırılabilir:

- Büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını, bütçesini hazırlamak, imar ve parselasyon planları ile ilgili her türlü imar uygulamalarını yapmak ve ruhsatlandırmak.
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, katı atık yönetim planını yapmak, otopark, terminal yapmak ve ruhsatlandırmak, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, parklar, müze,

kütüphane, spor, eğlence ve benzeri yerler yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek.

- Su ve kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma, mezarlık hizmetlerini yerine getirmek, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara dönük her türlü sosyal ve kültürel hizmetler sunmak şeklinde öngörülmektedir.

1.3.1.1. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasında Görev Yetki ve Sorumluluk Dağılımının Özellikleri ve Yarattığı Sorunlar

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımından kaynaklanan ilişkiler söz konusu olmaktadır. Hem 5393 sayılı Belediye Kanunu hem 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu belediyelerin görev ve yetkilerini liste yöntemiyle tek tek sıralamaktadır. Bununla birlikte büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin yetki alanlarının net olmaması sebebiyle uygulamada; mükerrer yetki, hizmet sunumunda aksaklık ve kaynak israfı ile yerinden yönetim ilkesinin zedelenmesi sorunlarıyla karşılaşmaktadır.

1.3.1.1.1. Mükerrer Yetki

5216 sayılı Kanunu'nda ilk önce büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları 23 madde halinde tek tek sıralandıktan sonra ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları, 6 maddede sayılmaktadır. Bununla birlikte 5216 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Kanun, belediyelere aynı yetki, görev ve sorumlulukları vermektedir.

Mevzuatta, bazı yerel hizmetlerin sunumdan hem büyükşehir belediyeleri hem de ilçe belediyeleri sorumlu tutularak hizmetin ifasında sorumlu idarenin kim olduğu belirsiz bırakılmaktadır. Bu mahalli hizmetler; parklar, kadınlar ve çocuklar için konuk evleri yapmak, mesleki eğitim ve beceri kazandırma merkezleri, kültür merkezleri, spor alanları açmak, yeşil alanlar oluşturmak, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara dönük sosyal ve kültürel hizmetler sunmak, sağlık, eğitim, kültürel tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımını yapmak, kent tarihi açısından önem taşıyan mekânların ve işlevlerin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak, kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulamak, coğrafi ve kent bilgi sistemleri kurmak, otopark yapmak, defin hizmetleri vermek, tarım ve hayvancılığı destekleyici her türlü faaliyet ve hizmette bulunmaktır. Sıralanan bu geniş hizmet alanlarında, her iki belediyede aynı görev ve yetkilerle donatıldığından mükerrer yetki sorunu ortaya çıkmaktadır.

Kamu hizmetlerinin sunumunda görevli idarenin belirsizliği, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında ihtilafa yol açarak yetki sirtüşmesi/çakışması yaşatmaktadır (Alıcı ve Kızılboğa Özaslan, 2020b, s. 259; Çapar ve Demir, 2017, s. 50; Karakaya, 2012, s. 159; Yetkin, 2020, s. 15). Bu konuda yerel ve ulusal basına yansımış birçok haber bulunmaktadır (Malatya Haber, 2022; Habertürk, 2020). Yaşanan yetki ve görev çatışmaları hizmet sunumunda aksaklığa sebebiyet vermektedir.

1.3.1.1.2. Hizmet Sunumunda Aksaklık ve Kaynak İsrafi

5216 sayılı Kanun düzenlemesi neticesinde uygulamada, büyükşehir belediyesi mülki sınırları içerisinde hizmet sunumunda aksaklık ve kaynak israfı oluşmaktadır.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımındaki ihtilaflar; kamu hizmetlerinin hızlı ve etkili bir şekilde ifasını engellemekte, hizmet bütünlüğünü bozmakta, belediyeler arasında çatışmalara ve kaynak israfına neden olmaktadır. (Karakaya, 2012, s. 158; Tarhan, 2012, s. 126; Gülşin, 2008, s. 104). Mükerrer yetki sorunu, kaynak israfına yol açmakla birlikte hizmet sunumunda arzu edilen etkinlik ve verimliliği düşürmektedir (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2016, s. 109-114). Ayrıca büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımı esnasında hizmetin bölünmezliği ilkesi zarar görmektedir (Alıcı ve Kızılboğa Özaslan, 2020b, s. 265).

Bununla birlikte ilçe belediyelerinin hizmet alanları daraltılmakta, büyükşehir belediyesi il mülki sınırları içerisinde neredeyse tek yetkili konuma gelmektedir. Bu durum hizmette vatandaşla yakınlık ilkesiyle çalışmaktadır çünkü yetki ve mali olanaklar, vatandaşla daha yakın olan ilçe belediyelerine değil büyükşehir belediyelerine verilmektedir (Kaya, 2008, s. 12; Genç, 2014, s. 9). Böylece hizmet sunumunda aksaklık oluşmakta ve belediyelerin kısıtlı kaynakları heba edilmektedir.

Ayrıca kırsal ve dağlık alanlarda yaşayan vatandaşlar açısından büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında yetki ve görev paylaşımı değerlendirildiğinde, hizmet sunumunda aksaklık ve kaynak israfının olduğu tespit edilmektedir. Kentlerden uzak, kırsal ve dağlık yerleşim yerlerine altyapı ve ulaşım başta olmak üzere bazı hizmetlerin götürülmediği, hizmet sunulduğu zamanda sunulan hizmetin düşük kalitede olduğu belirtilmektedir (Eldem, 2016, s. 91; Lamba, 2021, s. 85). Nitekim ilçelerin merkeze olan mesafesi ve coğrafi şartları; merkezden bu bölgelere hizmet götürülmesini zorlaştırmakta ve maliyeti arttırmaktadır (Akıllı ve Kızılboğa Özaslan, 2015, s. 159-160;

Çavuşoğlu ve Lamba, 2020, s. 130). Aynı şekilde Öner ve Şahangil'in “ 6360 Sayılı Kanunun Yönetmelik Sonuçlarına Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Yaklaşımı: Balıkesir Örneği” adlı anket çalışmasında meclis üyelerince desteklenen önerme, sorumlu olduğu çevrenin genişlemesiyle büyükşehir belediyelerinde hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda aksamalar yaşandığına ilişkin önermedir (Öner ve Şahangil, 2020, s. 661).

1.3.1.1.3. İlçe Belediyelerinin İdari Özerkliğinin Zedelenmesi

Büyükşehir il mülki sınırları içerisindeki mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların giderilmesi açısından büyükşehir belediyeleri oldukça geniş yetkilere sahiptir. İlçe belediyelerine ise büyükşehir belediyelerine verilen görev ve yetkiler dışında kalan sınırlı sayıda görevler verilmektedir. Kentin genelini ilgilendiren hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmesi hususu; kentte, büyükşehir belediyesinin egemen olduğunu göstermektedir (Derdiman, 2012, s. 64). Bu durum, merkeziyetçi bir yapının ve antidemokratik bir yönetim biçiminin oluşmasını sağlamakta olup büyükşehir ilçe belediyelerinin idari özerkliğini zedelemektedir. Nitekim Alıcı, büyükşehir ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının diğer ilçe belediyelerine nazaran daha sınırlı olduğuna vurgu yapmaktadır (Alıcı, 2013, s. 129).

Aslında büyükşehir belediyesinin görevleri sıralanırken, ilçe belediyelerine genel yetki verilmektedir. 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin 2. fıkrasının a bendinde ilçe belediyelerine, *büyükşehir belediyelerine verilmiş olan görevler dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak* görevi verilmektedir. Ancak bu yetki, mali kaynaklarla desteklenmediğinden ilçe belediyelerinin genel yetkiye sahip olması uygulamada, olumlu sonuç vermemektedir.

Hizmet sunumu konusunda ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesine bağlıdır. Zira ilçe belediyeleri teknik personel ve bütçe yetersizliğinden ötürü birçok hizmeti büyükşehir belediyesiyle beraber yapmak istemektedir. Bu durumda büyükşehir belediyesi, “*madem desteği ben vereceğim o zaman hizmeti ben yaparım*” mantığı ile hareket ederek, kamu hizmetlerini kendisi görmektedir (Çelikyay ve Arıkboğa, 2016, s. 80). Bu bağlamda büyükşehir belediyesi, tüm kenti ilgilendiren hizmetlerden ziyade daha çok ilçe belediyesi tarafından yerine getirilebilecek nitelikteki hizmetleri yerine getirmektedir. Böylece büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin görev alanlarına müdahale edebilme esnekliği elde etmektedir (Tarhan, 2012, s. 126). Keleş'e göre bu

durum büyükşehir ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesine bağlı kalmasına, özerkliğinin zedelenmesine ve neredeyse tüzel kişiliklerinin yok olacak duruma gelmesine ortam hazırlamaktadır (Keleş, 2011, s. 334).

1.3.1.2. Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki Görev Yetki Ve Sorumluluklarının Dağılımında Alternatif Öneriler

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yaşanan görev ve yetki paylaşımından kaynaklanan sorunları ortadan kaldırmak için öğretilerde, birçok öneri yer almaktadır.

Önerilerin temelinde büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin görevlerinin yeniden tanımlanması gerektiği belirtilmektedir. Bu bağlamda görevlerin belirlenmesinde farklı bakış açıları söz konusudur. Büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu geniş yetkiler, “*dümen tutan konumundan*” çıkartılarak yönlendiren daha doğrusu koordine eden pozisyona getirilmesi önerilmektedir (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2016, s. 109-114). Bunun yanında büyükşehir belediyelerine stratejik ve bölünmesi zor görev ve yetkiler verilerek ölçülü kaynak kullanımı yapılması tavsiye edilmektedir (Şengül, 2010, s. 62). Ayrıca ilçe belediyelerine; mahalli nitelikte, yerel halkla bağlantılı, halkın günlük hayatlarını kolaylaştıracak görev ve yetkilerin verilmesi önerilmektedir (Şengül, 2010, s. 62). Halkın hizmetlere daha kolay erişmesi için bu hizmetlerin halka, en yakın yerel yönetimler tarafından sağlanması gerektiği vurgulanmaktadır. Böylece özellikle kırsal bölgelerde yaşayan vatandaşların ihtiyaç duyduğu hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde sunulması sağlanabilir (Eldem, 2016, s. 90). Başka bir bakış açısına göre önemli kamu hizmetlerinin tek bir elden yürütülmesi önerilmektedir. Hizmetlerin il genelinde tek bir elden yani ya büyükşehir belediyesi yönetiminde ya da ilçe belediyesi yönetiminde planlanarak yatırımların finanse edilebilmesinin daha avantajlı olacağı ifade edilmektedir (Hayırsever Topçu, 2015, s. 116).

Bir diğer çözüm önerisi, mevzuatın açık ve net bir şekilde düzenlenmesi yönündedir. Yasa koyucunun büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve hizmet sahalarını; açık, net ve ayrıntılı bir şekilde açıklaması gerektiği vurgulanmaktadır (Tarhan, 2012, s. 126; Karaarslan, 2013, s. 145). Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında meydana gelen gerilimli ilişkilerin çözümü adına mevzuatta, hangi görev ve yetkilerin hangi idarenin sorumluluğunda olduğu açık ve net bir şekilde belirtilmelidir. Başka bir ifadeyle büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerini karşı

karşıya getirecek boyuttaki ortak hizmet sahalarının ortadan kaldırılması ve bu durumun yerel halk tarafından bilinmesi kısacası hizmet örtüşmesi/çakışması ile mevzuat boşluklarının ortadan kaldırılması gerekmektedir. Tüm bu düzenlemeler yapılırken de yerellik ilkesi temelinde hareket edilmelidir (Alıcı ve Kızılboğa Özaslan, 2020b, s. 265).

1.3.2. Büyükşehir Belediyelerine Tanınan Koordinasyon Yetkisi Çerçevesinde Belediyeler Arasındaki İlişki

Koordinasyon, yöneltme fonksiyonu ile birlikte yerine getirilen bir yönetim fonksiyonudur. Koordinasyon herhangi bir örgütün kamu ya da özel fark etmeksizin amaçlarına ulaşabilmesi için çalışanların çabalarının uyumlu hale getirilmesidir” (Aytek, 2010, s. 37). Özel sektörde koordinasyonun önemi çok çabuk fark edilse de kamu yönetiminde; yönetişim ve kamu yönetimi işletmeciliği, yeni kamu yönetimi yaklaşımı esasında ortaya çıkan yeni bir kavramdır.

Kamu yönetiminde koordinasyon; belirlenen amaçların hayata geçirilmesi için kurumlar arasında planlı bir şekilde hareket edilmesi olarak tanımlanabilir (Gençkaya ve Gündoğdu, 2020, s. 128). Bunun yanı sıra koordinasyon, kurumlar arasındaki eylemlerin karşılıklı bir şekilde yönetilmesi anlamına da gelmektedir (Gündoğdu, 2020, s. 13). Bir başka tanıma göre koordinasyon, kurumların uzun ömürlü ve uyumlu bir şekilde çalışabilmesi için kurgulanmış prosedürleri ifade etmektedir (İntepe, 2018, s. 15). Dolayısıyla koordinasyonun sağlanmasında kurumların dayanışma ve işbirliği içerisinde olması oldukça önemlidir.

1.3.2.1. Büyükşehir Belediyesine Verilen Koordinasyon Yetkisi

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 3-a. maddesinde büyükşehir belediyesi, mülki sınırı içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan idarî ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır. Bu bakımdan büyükşehir il mülki sınırları içerisinde büyükşehir belediyesi, temel yetkili yerel kurum olarak nitelendirilebilir.

5216 sayılı Kanun’un 27. maddesi “*Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon*” başlığını taşımaktadır. Bu maddeye göre büyükşehir belediyesi; büyükşehir mülki il sınırları içerisinde belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesinde uyum ve koordinasyon görevini üstlenmektedir. Hizmetlerin görülmesinde belediyeler arasında anlaşmazlık çıkması halinde büyükşehir belediye meclisi düzenleyici kararlar alabilmektedir. Bununla beraber büyükşehir belediyelerinde

mücadir alanlarda ve her türlü meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislere ilişkin işlerin yürütülmesinde görev ve yetki bölüşümü, büyükşehir belediye meclisince yapılmaktadır. Büyükşehir belediyesi, Kanun tarafından verilen hizmetleri, malî ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. Bu kapsamda bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, ilçe belediyelerine ait görevlerden biri veya birkaçı, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yürütülebilmektedir. Büyükşehir belediyesine verilen bu koordinasyon yetkisi, belediyelerin yönlendirici ve düzenleyici kararlar alarak çatışmaların hızlı bir şekilde çözülmesine katkı sağlamak için tasarlandığı düşünülmektedir (Altan ve Karaca, 2016, s. 578).

1.3.2.2. Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki Koordinasyon İlişkisinin Özellikleri ve Yarattığı Sorunlar

Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ile beraber kentin tümünü ilgilendiren kamu hizmetleri, plan, imar, yatırım, bütçe, mali konularda koordinasyon yetkisine sahiptir. Bu yetkisini kullanırken ilçe belediyelerinin görüş ve taleplerini değerlendirmektedir. Bununla birlikte ilçe belediyelerinden alınan görüşler, büyükşehir belediyesini bağlayıcı nitelikte değildir. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yetki paylaşımı konusunda çatışma yaşanması durumunda büyükşehir belediye meclisinin vereceği karar kesindir. Bu durum büyükşehir belediyesine koordinasyon yetkisi adı altında son karar verme merci olma avantajı sağlamaktadır.

Büyükşehir belediyelerine verilen uyum ve koordinasyonu sağlaması yetkisi sayesinde büyükşehir il mülki sınırlarında büyükşehir belediyesinin hakim olduğu merkeziyetçi bir yapı oluşmaktadır (Bilir, 2015, s. 90; Bilgiç, 2003, s. 393). İlçe belediyelerinin kendi aralarında çatışma yaşamaları halinde büyükşehir belediye meclisine yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma yetkisinin verilmesi, yerel yönetim birimlerinin birbirinden bağımsız ve özerk olma yapısıyla uyuşmamaktadır (Günel vd., 2014, s. 64). Böylece büyükşehir belediyesi, açık bir şekilde ilçe belediyeleri üzerinde vesayet gücünü kullanan yeni bir otorite haline gelmektedir (Günel vd., 2014, s. 64).

Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri arasında mevzuatta belirtilen konularda koordinasyonu sağlamak adına ilçe belediyeleri üzerinde kendine özgü bir denetim yetkisine sahip olduğu anlaşılmaktadır. Böyle bir denetim yetkisi, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin eşit statüde olmadığını göstermektedir. Başka bir ifadeyle merkezi idarenin ilçe belediyeleri üzerinde “idari vesayet” yetkisinin yanı sıra ilçe belediyelerine göre daha merkezi konumda olan büyükşehir belediyesine ilçe belediyeleri üzerinde kullanmak üzere bir çeşit idari vesayet yetkisi verilmektedir (Çelik ve Taş, 2020, s. 302).

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki uyum ve koordinasyon sorununun ortaya çıkmasında, koordinasyon merkezleri olan AYKOME ve UKOME birimlerinin görevlerini sağlıklı şekilde yerine getirmelerinde yaşadıkları sıkıntılar yer almaktadır (Bulut ve Dönmez, 2019, s. 39).

Bunun yanında büyükşehir ve ilçe belediyelerinin farklı siyasi görüşten seçilmişler tarafından yönetildiği durumda büyükşehir belediyesine tanınan koordinasyon yetkisinin belediyeler arasında yetki ve kaynak paylaşımından kaynaklanan çatışmaları arttırdığı tespit edilmektedir. Farklı siyasi partiye mensup olan ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri arasında uyum ve koordinasyon tam anlamıyla sağlanamamakta ve dolayısıyla büyükşehir belediyesi bu ilçe belediyelerine hizmet götürmekte isteksiz davranmaktadır (Tekel, 2009, s. 207).

1.3.2.3. Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki Koordinasyon İlişkisinde Alternatif Öneriler

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yaşanan koordinasyondan kaynaklanan sorunları ortadan kaldırmak için öğretiler, çeşitli öneriler yer almaktadır.

Önerilerin temelinde, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin birlik içerisinde karşılıklı konuşup anlaşması gerekliliği yer almaktadır. Kamu yönetiminde koordinasyonun sağlanması için yönetimde tek taraflı kararların alınması yerine diğer kurumlarla karşılıklı işbirliği yapmaları tavsiye edilmektedir (Gündoğdu, 2020, s. 136-137). Koordinasyon sorunu, ancak taraflar arasında daha fazla diyalog kurarak çözüme kavuşturulabilir. Bu sebeple büyükşehir ve ilçe belediyeleri birbirlerini dinleme ve anlama nezaketini göstermeleri halinde koordinasyon sorununu daha kolay çözülebilecektir (Arıkboğa, 2012, s. 12).

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki uyum ve koordinasyon sorununun özellikle AYKOME-UKOME çalışma düzeninden kaynaklandığını düşünüldüğünden bu

koordinasyon merkezlerinin çalışma düzen ve prensiplerinin yeniden yapılandırılması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu doğrultuda koordinasyon merkezlerinin oluşumu yeniden tasarlanmalı ve ilçe belediyeleri ile bilgi paylaşımında bulunmaları hususunda her türlü önlemin alınması sağlanmalıdır (Bulut ve Dönmez, 2019, s. 37).

Son olarak yaşanan çatışmaların tarafsız bir şekilde çözülmesi adına belediyeler arasında koordinasyonu sağlayacak tarafsız yeni kurulların, organların, yapıların oluşturulması önerilmektedir. Normalde büyükşehir sınırları içerisinde yaşanan çatışmalar, büyükşehir belediye meclislerince giderilmekte olup meclisler, çatışmalı mevzuları tarafsız şekilde karara bağlayamamaktadır. Bu bağlamda belediyeler arasında çıkan görev ve yetki çatışmalarını daha yansız bir şekilde çözecek il idare kurulları ya da hakem heyetleri oluşturulabilir (Karaarslan, 2012, s. 144). Bu kurul ya da heyetler, bağımsız ve tarafsız şekilde faaliyette bulunmalıdır. Bu tarafsızlık ve bağımsızlık yasal düzenlemeler yapılmak suretiyle garanti altına alınmalıdır.

1.3.3. Büyükşehir Belediyesine Tanınan Planlama Yetkisi Çerçevesinde Belediyeler Arasındaki İlişki

Kamu hizmetlerinin daha verimli, etkili, kaliteli ve dinamik yürütülmesi için kamu yönetiminde planlama yapılması gereklidir. Planlama, yönetimin en temel bileşeni olarak ortaya konulmuş olup Devlet Planlama Teşkilatının kurulması ve 5 yıllık kalkınma planları sayesinde kurumsallaşmıştır. 2005 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabulü ile birlikte Türk Kamu Yönetiminde kurumsal düzeyde planlama uygulamasının yasal alt yapısı oluşturulmuştur. Böylece kamu yönetimi genelinde belediyelerde; stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, iç kontrol ve raporlama faaliyetleri yapmak gereği yasal olarak düzenlenmiştir. Bu kapsamda 5216 sayılı Kanunu ile her konudaki planlama yetkisi, büyükşehir belediyesine verilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde de büyükşehir belediyesinin planlama ile ilgili sahip olduğu bu özel yetkinin büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi nasıl etkilediği açıklanmaktadır.

1.3.3.1. Büyükşehir Belediyesinin Planlama Yetkisi

Planlama, “önceden belirlenmiş hedeflerin gerçekleştirilmesine dönük olarak kaynakların harekete geçirilmesi ve etkin kullanılması suretiyle sonuç almaya yönelen, bilgi temeline sahip bir çaba” olarak tanımlanmaktadır (Yılmaz, 1999, s. 85). Bu kapsamda planlama, yönetim ilkelerinin ilkinin oluşturarak “disiplinler arası” bir özellik

taşımaktadır (Ekiz ve Somel, 2005, s. 99). Zira planlama, idarenin en temel görevi olup grup ve kişilerin bir arada uyumlu ve düzenli bir şekilde çalışması için yol haritası oluşturmaktadır. Bu kapsamda planlama, yönetimdeki başka birimlerin de bir araya gelmesine yardımcı olmaktadır. Ayrıca planlama, sağlıklı bir ortam yaratıp yönetici ve çalışanların iş motivasyonunun artmasına katkı sağlamaktadır (Özalp vd., 2012, s. 101).

Bunlara ilaveten yönetim ilkelerinin ilk basamağı olan planlama başarılı bir şekilde uygulandığında, kamu hizmetlerinin sunumunda rasyonel kararlar alınabileceği gibi bu kararlar düzenli bir şekilde izlenerek karşılaşılan sorunlara karşı etkin çözümler önerilmektedir (Aydın ve Önder, 2020, s. 507).

Özel sektörden kamu sektörüne, iyi bir yönetim iyi bir planlamadan geçmektedir. Kamu sektöründe özellikle büyükşehir belediyelerinde de planlama işi önemli bir yönetim fonksiyonudur. Bu durumu dikkate alan yasa koyucu öncelikle 5018 sayılı Kanun ardından da 5216 sayılı ve 5393 sayılı Kanunlarla kamu yönetiminde ve özellikle belediyeler de planlama yetki ve görevi ile ilgili hususları düzenlemektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesinde büyükşehir belediyesinin görevleri sayılmaktadır. İlgili maddenin (a) paragrafında planlamaya ilişkin görevleri düzenlenmektedir. Bu maddeye göre büyükşehir belediyesi; ilçe belediyelerinin görüşlerini alarak belediyenin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun bütçelerini düzenleme yetki ve görevi bulunmaktadır. Bunun yanında büyükşehir belediyesi; sınırları içinde uygun ölçekteki nazım imar planı yapmak, ulaşım ana planlarını hazırlamak, toplu taşıma hizmetlerinin planını yapmak, katı atık yönetim planı yapmak görevlerini yerine getirmektedir. Ayrıca aynı Kanun'un 18 maddesinde büyükşehir belediye başkanın görevleri sıralanmaktadır. İlgili maddenin (b) paragrafında büyükşehir belediye başkanına, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturma, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlama ve uygulama, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirleme, izleme ve değerlendirme, bunlarla ilgili raporları meclise sunma görevleri verilmektedir. Aynı şekilde 5393 sayılı Kanun ile belediye başkanına belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak; encümene bu planlar hakkında görüşte bulunmak ve meclise de bu

planları kabul etme görev ve yetkisi verilmektedir (5393 sayılı Kanun 18, 34, 38 ve 41. maddeler).

Bu bakımdan il ve ilçe belediyeleri kendi coğrafi sınırları içerisinde büyükşehir belediyesi de il mülki sınırları içerisinde her türlü planı yapmaya yetkilidir. Büyükşehir belediyeleri planları hazırlarken ilçe belediyelerinin görüşüne başvurmak zorundadır. Bu durum Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 6. paragrafına uygun bir düzenlemedir. Bu maddede *“kendilerini şahsen ilgilendiren bütün planlama ve karar alma süreçlerinde; mümkün olduğunca zamanında ve uygun bir şekilde yerel yönetimlere”* danışılması durumu düzenlenmektedir. Bu durumda büyükşehir belediyesinin her türlü planı oluştururken ilçe belediyeleriyle gerçekleştireceği danışmanın şekli ve zamanlaması bu idarelerin görüşlerini tam olarak dile getirmelerine olanak sağlayacak şekilde olmalıdır (Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi; 46). Böyle bir hukuki zorunluluk, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkileri özelleştirmekte zaman zaman da sorunlara sebebiyet vermektedir.

1.3.3.2. Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki Planlama Yetkisinin Özellikleri ve Yarattığı Sorunlar

Yukarıda da anlatıldığı üzere mevzuatla büyükşehir belediyelerine, kentin bütününe ilgilendiren stratejik plan, yıllık hedefler, yatırım programları gibi çeşitli planlama yetkileri verilmektedir. Her ne kadar 5216 sayılı Kanun'da ilçe belediyelerinin de görüşlerinin alınması zorunlu kılınmış olsa da alınan kararların bir bağlayıcılığı olmadığından planlara yansıtılması konusunda da bir zorunluluk bulunmamaktadır. Bu şekilde alınan planlama kararlarında, ilçe belediyelerinin görüşlerinin aslında pek de bir öneminin olmadığı görülmektedir. Bu zorunluluk yasal prosedürün yerine getirilmesinden ibaret olmaktadır. Bu durum da ister istemez iki tüzel kişisi arasında sorunlar yaratmaktadır.

İlçe belediyelerinin büyükşehir belediye meclislerine gönderdikleri planlama kararları, kolayca değiştirilebilir niteliktedir. Planlama konusunda büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin görüşlerini mevzuat gereği olmaktadır. Esasında büyükşehir belediyeleri, hemen hemen her konuda son karar mercii olarak görev yapmaktadır. 5216 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerinin bu derece geniş olması hizmetlerin planlanması ile yönetimde uyum ve koordinasyonu sağlanmasında

sıkıntılar meydana getirmektedir (Tekel, 2009, s. 210-211). Doğal olarak bu durum, büyükşehir belediyesinin rolünü baskın hale getirerek merkeziyetçi bir yapı oluşturmaktadır (Turan ve İzci, 2013, s. 134). Böylece yerelde merkezileşme sağlanmakta ve planlama işleri de dahil her türlü hizmet sunumu aksamaktadır.

Bununla birlikte mevzuatla kurulan bu yapının olumlu yanları üzerinde de durulmaktadır. Büyükşehir il mülki sınırları içerisinde planlamaların tek elden yürütülmesiyle belediyeler arasında tesis edilmeye çalışılan koordinasyon ve işbirliği sağlanmaktadır (Daşcı, 2016, s. 168).

1.3.3.3. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Planlama İlişkisinde Alternatif Öneriler

Tüm anlatılardan hareketle büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerinden gelen görüşleri planlama süreçlerine yansıtmayarak veya tam anlamıyla yansıtamayarak faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu sorunu ortadan kaldırmak için öğretilerde birkaç çözüm önerisi bulunmaktadır.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki planlama konusundan kaynaklanan sorunların görev ve yetki paylaşımında mevzuattan kaynaklanan belirsizlikler olduğu değerlendirilmektedir. Bu bağlamda yasal düzenleme yapılarak belediyeler arasında görev ve yetkilerin hangi kuruma ait olduğunun açık ve net bir şekilde tanımlanması suretiyle daha etkin planlamalar gerçekleştirileceği öngörülmektedir (Çiğdem, 2007, s. 186-187). Ayrıca büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki planlama sürecinin daha işlevsel olması için kaynakların doğru alanlarda kullanılması gerekmektedir (Aydın, 2018, s. 127). Böylece belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda doğru ve gerekli adımların atılması gerçekleştirilmektedir.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin hizmetlerinin sunumunda başarıya ulaşabilmeleri için planlama sürecinde kamu sektörünün belirli özelliklerini ve hukukun üstünlüğünü göz önünde bulundurarak hareket etmelidirler. Özellikle belediye başkanları ve tüm yetkililer, uzun vadeli stratejik planlamalar hakkında daha kararlı, ciddi ve ilgili olmak zorundadırlar (Aydın ve Önder, 2020, s. 540). Ancak böyle olursa hem büyükşehir belediyesinde hem de ilçe belediyelerinde planlamanın önemi anlaşılabilir ve plan sahiplenilir. Çünkü planlama bir anlayış, vizyon ve varlık işidir, uzun vadeli düşünebilme sanatıdır. Bu sebeple günü kurtarmak için yasal bir zorunluluk olduğundan yapılmamalıdır. Aksine en üstten alt kademelere kadar topyekün heyecan ve tutku ile

benimsenerek sahiplenilmesi gereken çok boyutlu bir yönetim anlayışıdır. Dolayısıyla hem planların hazırlanış sürecinde hem de uygulama sürecinde çok düzeyli ve boyutlu bir katılım ve yönetim anlayışı benimsenmelidir (Aydın ve Önder, 2020, s. 541).

1.4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDA KAYNAK PAYLAŞIMINDAN KAYNAKLANAN İLİŞKİLER

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında ilişkiler, kaynak paylaşımından da kaynaklanmaktadır. Kaynaklar temelde, öz kaynaklar ve genel bütçeden aktarılan paylardan oluşmaktadır. Belediyelere, görev ve yetkilerini sağlıklı şekilde yerine getirmesine izin verecek nitelikte gelir elde etmesi ve bu elde ettiği gelirlerinde öz gelirlerden oluşması zorunluluğu getirilmektedir. Böyle olması halinde 5393 sayılı Kanun'un 3. maddesinde tanımlandığı gibi belediyeler, mali özerkliğe sahip idareler olabilir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda büyükşehir belediyesi gelirleri, liste yoluyla sayılmaktadır. Ayrıca Kanun'la ilçe belediyelerinin de gelirleri düzenlenerek belediyelere, görevleriyle orantılı gelir kalemleri oluşturulmaya çalışılmıştır. Nitekim ilgili Kanun'un 24. maddesinde sıralanan büyükşehir belediyesinin giderlerinin karşılanması gerekmektedir. Bu gider, bu idarelere ait bina, tesis, araç ve gereçlerin temini, yapımı, bakımı, onarımı, sosyo-kültürel ve bilimsel faaliyetler, yoksul, muhtaç ve kimsesiz ile engelliler için yapılacak olan sosyal hizmetler, doğal afetler gibi çeşitli mahalli müşterek niteliği taşıyan birçok kalemden oluşturmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde de büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin paylaştığı gelir kalemleri üzerinden oluşan ilişki belediyelerin sahip olduğu mali özerkliğini korumaları çerçevesinde açıklanmaya çalışılmaktadır.

1.4.1. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyelerinin Gelirleri

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında gelir dağılımı yasal olarak düzenlenmekte olup görevleriyle orantılı olacak şekilde yapılmaya gayret edilmektedir. Nitekim Türkiye'nin taraf olduğu ancak çekince koyduğu Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın 9. maddesinde yerel yönetimlerin mali kaynakları düzenlenmektedir. Maddeye göre *“ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel yönetimlere kendi yetkileri dahilinde, serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynak sağlanacaktır. Yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumlulukları ile orantılı olacaktır. Yerel yönetimlerin mali kaynakları en azından bir bölümü yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.”* Şart'ın bu maddesiyle yerel yönetimlerin mali özerkliğinin güvence

altına alındığı değerlendirilmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin uzun dönemli planlamalar yaparak hedeflerini gerçekleştirmeleri için kendi öz gelirlerini yaratarak görev ve sorumluluklarını yerine getirmesi gerekmektedir (Korlu ve Çetinkaya, 2015: 97-99).

5216 sayılı Kanun'un mali hükümler başlığında 23. maddesinde büyükşehir belediyesinin gelirleri düzenlenmektedir. Büyükşehir belediyesinin gelirleri düzenlenirken doğal olarak ilçe belediyeleri ile gelir paylaşımına ilişkin hükümlere de yer verilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23/c maddesine göre müşterek bahislerden elde edilen eğlence vergisinin %20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'u nüfus esaslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan %50'si, büyükşehir belediyesine verilmektedir. Ayrıca aynı maddenin f paragrafına göre park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50'si, ilçe belediyelerinin nüfusları oranın dağıtılıp kalan elde edilen gelirin %50'si, büyükşehir belediyesine verilmektedir.

5216 sayılı Kanun'un "belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlığını taşıyan 27. maddesinde büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerine yapacağı yardımlar düzenlenmektedir. Maddeye göre büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin %10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynî yardım yapabilir.

Bununla birlikte belediyelere, genel bütçeden pay aktarılmaktadır. 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunu'nun 2. maddesine göre belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden pay verilmektedir. Buna göre; "*genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1.50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4.50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 6'sı ile genel*

bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.”

1.4.2. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasında Kaynak Paylaşımının Özellikleri ve Yarattığı Sorunlar

Yasal mevzuatta belirtilen oranlara göre belediyelere kaynak aktarılmaktadır. Ancak bu şekildeki bir yapı büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında vergilerin toplanıp ve toplanan vergiler dahilinde kaynak paylaşımı yapılması birtakım sorunlara sebep verebilecek niteliktedir. Çünkü bu uygulama, iki ayrı yerel makamın tek bir vergi üzerinden mali bağımlılığını oluşturmaktadır. Başka bir ifadeyle ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesinin vergi gelirleri üzerinden pay almaktadır ve bu pay, ilçe belediyelerini büyükşehir belediyelerine mecbur kılmaktadır. Bu durumun en temel sebebi, büyükşehir belediyelerine diğer belediyelere göre daha fazla kaynak aktarılmasıdır.

Belediyelerin türlerine göre elde ettiği gelirler şöyledir:

Tablo 3. Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri

	2020			2021		
	Öz Gelir	GBVG Alınan Paylar	Toplam Gelir	Öz Gelir	GBVG Alınan Paylar	Toplam Gelir
Büyükşehir Belediyeleri	11.163.451	53.012.619	64.611.327	17.359.063	76.379.990	94.396.430
İl Belediyeleri	3.891.089	6.268.543	10.492.040	5.082.381	8.674.121	14.094.022
İlçe ve Belde Belediyeleri	32.743.898	26.935.834	61.808.193	43.991.775	36.893.235	83.873.215
TOPLAM*	47.692.001	86.216.996	136.768.350	66.321.187	121.947.346	192.182.996

*Muhasebat Genel Müdürlüğüne hesaplanan konsolide toplam esas alınmıştır.

Kaynak: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, <http://yerelyonetimler.csb.gov.tr/>, 03.01.2023.

Tablo 3’te belirtilen rakamlara göre 30 büyükşehir belediyesinin toplam gelirleri, 51 il belediyesininkinden bütün ilçe belediyelerinin gelirlerinden daha fazladır. Nitekim büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden daha fazla ödenek aktarılmaktadır. Bu durum, büyükşehir belediyelerinin mali anlamda merkeze bağlı olduğunu göstermektedir. Bu kapsamda büyükşehir belediyelerinin de mali özerkliği sorgulanmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin vergi gelirleri arasında çevre temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, yangın sigorta vergisi yer almaktadır. Yapılan düzenlemelere göre çevre temizlik vergisi, ilçe belediyeleri tarafından veya su ve kanalizasyon idareleri tarafından toplanmaktadır. Toplanan verginin %20’si büyükşehir belediyesine kaynak dağılımı olarak verilmektedir. Eğlence vergisi de büyükşehir belediyesi tarafından toplanıp toplanan verginin %50’si büyükşehir belediyesine %20’si verginin tahsil edildiği ilçe belediyesine kalan %30’luk pay ise nüfus kriterlerine göre diğer ilçe belediyelerine dağıtılmaktadır. Bu şekilde toplanan vergilerin paylaşımında, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerini karşı karşıya getirmektedir. Zira yasal düzenlemeler sayesinde büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri karşında mali açıdan daha güçlü konumda olduğu belirtilmelidir (Zülüflü, 2004, s. 25; Zengin, 2014, s. 107). Bu durum pek çok olumsuz sonuç yaratmaktadır.

İlk olarak büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri üzerinde mutlak bir otorite sağlamaktadır. Keleş’e göre böyle bir durumda, büyükşehir belediyeleri asli bir konumda görülürken büyükşehir ilçe belediyeleri de yedek konumda görülmektedir (Keleş, 2011, s. 334). Özgür’de büyükşehir belediyesini birinci seviye olarak adlandırmış, büyükşehir ilçe belediyelerini de mali ve idari becerisi düşük, yetki ve sorumlulukları kısıtlandırılmış ikinci bir seviye olarak tanımlamaktadır (Özgür, 2008, s. 164).

İkinci olarak belediyelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gerekirken özellikle büyükşehir ilçe belediyelerine pek sağlanamadığı belirtilmelidir (Turan ve İzci, 2013, s. 135). Bu sebeple ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyelerine bağlı olmaya devam etmektedir. Bu durumda iltimas göstermenin önünü açmakta olup yerinden yönetimin temel hedefleri olan “yönetmelik etkinlik ve etkililik” ile “siyasal sorumluluk” gibi ilkelerin zedelenmesine neden olmaktadır (Sadioğlu vd., 2017, s. 100). Bunun yanında böyle bir sistem, belediyelerin kendi organlarınca aldığı kararları

uygulayabilmelerini ve merkezi yönetimden bağımsız bir şekilde hareket etmelerini ciddi manada engellemektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009, s. 264).

Üçüncü olarak ilçe belediyeleri, mali kaynakla desteklenmediğinden görevlerini yerine getirememektedir. Bu nedenle ilçe belediyeleri, kendi bölgelerindeki hizmetleri yerine getirebilmek için büyükşehir belediyesinden yardım istemektedir. İlçe belediyelerinin eksik olduğu durumlarda büyükşehir belediyesinin araya girmesi ilçe belediyelerini güçsüzleştirip ilçedeki varlıklarını sorgulatmaktadır (Oktay, 2016, s. 125; Karataşlar, 2019, s. 148). Görevlerini yerine getirmeye kalktıklarında gelir yetersizliği yaşadıklarından ya borçlanmaktadırlar ya da varlık satışına yönlendirmektedir (Yalçın ve Gök, 2016, s. 719-720). Bu durumda, hizmet maliyetleri artmaktadır.

Son olarak büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerine göre daha fazla kaynak bulabilme olanağına sahiptir. Bu durum fırsat eşitsizliğine sebep olmaktadır.

Bununla beraber büyükşehir belediyesi bütçesinden ilçe belediyelerine mali yardımda bulunabilmesi için bütçe gelirinin %10'unu aşmamak ve bütçe ödeneğinin ayrılmış olması gibi zor şartların konulması formaliteden bir yardım olduğunu hissettirmekte ve büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri karşısında daha güçlü konuma sokmaktadır.

Ayrıca büyükşehir belediyesince tahsil olunan vergilerden ilçe belediyelerine verilecek payların zamanında verilmediği de görülmektedir. Bunun yanında ilçe belediyelerinin de büyükşehir belediyesine aktaracağı paylarda aksaklıklar yaşandığı belirtilmelidir. (Sayıştay Raporu, 2021).

1.4.3. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Mali Kaynakların Dağılımında Alternatif Öneriler

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki mali kaynakların dağılımından kaynaklanan sorunları yok etmek için öğretilerde birkaç öneri bulunmaktadır.

İlk öneri gelir dağılımında yeni düzenlemelere gidilmesi yönündedir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında hem görev dağılımı hem de gelir dağılımı konusunda yeni düzenlemelidir (Keleş, 2011, s. 336). Köken de aynı şekilde düşünerek ilçe belediyeleri kendi sınırları içerisindeki halka daha etkili ve hızlı hizmetler sağlayabilmesi için yeterli mali güce sahip olmak zorundadır. Bu amaçla öncelikle ilçe belediyelerinin ekonomik yapıları göz önünde bulundurularak ayrı ayrı hesaplanması ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Ona göre ilçe belediyelerine nüfus yapılarına göre değil

de ihtiyaçları doğrultusunda kaynak dağılımı yapılması gerekmektedir. Ancak ilçe belediyelerinin kendi gelir ve vergi oranlarını kendilerinin belirli ölçütler içerisinde belirleme yetkisinin verilmesi halinde ilçe belediyelerinin mali özerkliğinden bahsedilebilir (Köken, 2016, s. 3520). Demirkıran (2008, s. 100), belediyelere yeni finansman kaynakları oluşturacak yeni imkanlar yaratılması gerektiğini yerel yönetimlerin özerkliği açısından belediyelere gerekli olan mali ve teknik altyapı olanaklarının tanınması gerektiğini ifade etmektedir. Aynı şekilde Karataşlar (2019, s. 148)' da ilçe belediyeleri öz kaynakları ile üretim yapabilen kurumlar haline gelmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Bunun için merkezi yönetimden sağlanan maddi desteklemelerin matematiksel hesaplamaları yapılırken nüfus miktarıyla beraber yüzölçümü oranında da bir denge olmak zorundadır. Yerel yönetimlere motorlu taşıtlar vergisi ve veraset ve intikal vergisi gibi vergilerin yerel yönetimlere bırakılması ve bu vergi oranlarının da kanunla belirlenen alt ve st sınırlar içerisinde belirlenmesi yetkisinin yerel yönetimlere verilmesi önerilebilir (Ercan, 2018, s. 515). Serbest bir şekilde karar alabilen organlarının var olması yerel idarelerin özerkliği için yalnız başına yeterli değildir; bunun yanında mali kaynaklara sahip olması ve bunların matematiksel hesaplamalarını yapma yetkisine sahip olması gerekmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009, s. 263).

Bir diğer öneri ise belediyelerin mali özerkliğinin arttırılmasıyla hizmetlerin niteliğinin iyileştirilebileceği konusundadır. Çetinkaya ve Demirtaş yaptıkları çalışmada mali zerkliklerin arttırılması ve bu sayede yerel halkın yaptıkları ödemelerle sunulan kamu hizmetlerinin etkililiği daha iyi hissettirilmeli sonucuna ulaşmışlardır (etinkaya ve Demirtaş, 2010, s. 16).

BÖLÜM 2: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ İLİŞKİNİN MALATYA İLİ ÖRNEĞİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümde büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler “Malatya” ili özelinde incelenmektedir. Öncelikle yapılan çalışmanın amacı, önemi, yöntemi, kapsam ve sınırları, varsayımları, yöntemi hakkında ayrıntılı bir şekilde bilgi verilmektedir. Saha çalışması için yarı yapılandırılmış sorularla gerçekleştirilen yüz yüze görüşmelerden elde edilen veriler derinlemesine incelenerek büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında arasındaki ilişkiye göre değerlendirilmelerde bulunmaktadır.

2.1. ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ

Dış ve iç dinamiklerin etkisiyle Türk idari teşkilat yapısı, özellikle belediye yönetimi, 2002 yılından itibaren yeniden tasarlanmıştır. Belediyelerin yetki, görev ve sorumluluklarını arttırmayı amaçlayan bir dizi reform hayata geçirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve özellikle 6360 sayılı Kanun vasıtasıyla büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki yeniden düzenlenmiştir. Nitekim ilgili yasal mevzuat, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi, etkili ve verimli hizmet sunumu ile kamu idaresine katılımı artırma amacıyla yeniden şekillendirmeye çalışmıştır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkileri çözümleyen bu çalışmayla mevzuatta ortaya konulan hedeflerin uygulamada ne derece gerçekleştiği araştırılmıştır. Araştırmanın amacı, belediye meclis üyelerinin gözünden Malatya Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkileri betimlemek varsa sorunları ortaya koyarak meclis üyelerinin bu sorunların çözümü için ortaya koydukları çözüm önerilerini aktarmaktır. “Malatya” özelinde daha önce böyle bir çalışmanın yapılmamış olması çalışma açısından değerli ve önemlidir.

2.2. ARAŞTIRMANIN EVRENİ VE YÖNTEMİ

Araştırmanın genel evreni 30 büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri iken dar evreni Malatya Büyükşehir Belediyesi ve Malatya mülki sınırları içerisinde bulunan 14 ilçe belediyesidir. Bu çalışmada, nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Araştırma verilerinin toplanmasında öncelikle; büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki ilişkileri ilgilendiren öğreti, internet sayfaları, gazete haberleri, ilgili bakanlıklardan elde edilen veriler taranmıştır. Elde edilen veriler ile 23 adet genel başlıklı yarı yapılandırılmış soru hazırlanmış ve derinlemesine görüşme

tekniki kullanılmıştır. Saha çalışması yapılmadan önce Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Araştırmalar Etik Kurulu'ndan 27.04.2022 tarih ve 01-62 sayılı kararla etik kurul izni alınmıştır. Bilimsel etik ilke ve kurallara uygun olarak görüşmeye başlamadan önce katılımcılara, görüşmelerin gönüllü katılım çerçevesinde yapıldığı ve katılımcıların istemeleri halinde görüşmeyi yarıda kesebilecekleri bilgileri verilmiş olup ses kaydı almak için katılımcıların sözlü onayları alınmıştır.

Çalışmada, yarı yapılandırılmış olarak hazırlanan açık uçlu sorular katılımcılara yönlendirilmiş ve derinlemesine görüşme tekniğinden faydalanılmıştır. Derinlemesine görüşme tekniğiyle açık uçlu sorular sorulmakta, dinlenmekte, cevaplar kaydedilmekte ve gerektiğinde ilave sorular sorularak araştırma konusunun ayrıntılı bir şekilde incelenmesi sağlanmaktadır (Kümbetoğlu, 2005, s. 71). Bu bağlamda çalışmada, 2019 yerel yönetim seçimlerinde Malatya'da seçilmiş belediye başkan ya da meclis üyesi olarak görev yapan 20 kişiyle görüşülmüştür. Soruların anlaşılması için bazen ek açıklamalar yapılması gerekmiştir. Görüşmelerin hepsi yüz yüze gerçekleşmiştir. Görüşmeler, 01.05.2022– 30.09.2022 tarihleri arasında yapılmış ve 45 dakika ile 1 saat 30 dakika arasında sürmüştür.

Çalışmada, katılımcıların belirlenmesinde amaçlı örnekleme yönteminden yararlanılmıştır. Amaçlı örneklem, araştırmacıya daha az sayıda örneklem üzerine odaklanarak daha zengin bilgi edinme olanağı vermektedir. Amaçlı örneklemede araştırmacıların yararlanabileceği farklı türler mevcuttur (Patton, 1987). Bu çalışmada amaçlı örnekleme türlerinden Patton'un kartopu veya zincir örnekleme diye isimlendirdiği yöntem seçilmiştir. Nitekim bu yaklaşımda, çalışmaya zengin bilgi kaynağı olabilecek birey ve durumların saptanması gerekmekte olup süreç ilerledikçe elde edilen isimler tıpkı bir kartopu gibi büyüyecek ancak belirli bir süre sonra belirli isimler hep öne çıkmaya başlayacaktır (Yıldırım ve Şimşek: 2013, s. 139). Böylece araştırmada daha zengin bilgi kaynaklarına ulaşılması amaçlanmıştır.

Verilerin kaydedilmesinde hem zamanı daha iyi kullanabilmek hem de sorulara verilecek yanıtların kaydını daha ayrıntılı tutabilmek adına görüşme esnasında ses kayıt cihazı kullanılmıştır.

Elde edilen veriler, betimsel analiz yaklaşımıyla çözümlenmiştir. Bu yaklaşıma uygun olarak daha önceden belirlenen temalara göre elde edilen veriler özetlenip

yorumlanmıştır. Ayrıca katılımcıların görüşlerini çarpıcı bir biçimde yansıtmak amacıyla doğrudan alıntılara yer verilmiştir.

Araştırmada, Yıldırım ve Şimşek'in nitel çalışmalarda geçerlik güvenirlik kapsamında önerileri (Yıldırım ve Şimşek: 2013, s. 287-309) dikkate alınarak çalışmanın sonuçlarının inandırıcılığı, aktarılabilirliği ve tutarlılığı incelenmiştir. İnandırıcılık açısından çalışmada, katılımcılar ile araştırmacı arasında güven ortamı oluşturularak katılımcıların daha gerçekçi ve samimi cevaplar vermesine olanak tanıyacak şekilde görüşme süreleri uzun tutulmuştur. Görüşmeler, doyum noktasına ulaşana kadar tekrarlanmıştır. Aktarılabilirlik açısından katılımcıların açıklamaları olduğu gibi metne aktarılmış, üzerinde herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Ayrıca doğrudan alıntılar yapılmak suretiyle her bir tema ile ilgili ayrıntılı betimlemelere yer verilmiştir. Bunun yanında katılımcıların belirlenmesinde amaçlı örneklem yönteminden kartopu veya zincir örneklem yöntemi seçilmiştir. Tutarlılığı sağlamak için görüşmelerde sorulacak olan sorular, katılımcıların anlayabilmesi için mümkün olduğu kadar açık ve belirgin bir biçimde hazırlanmış olup katılımcılara belirli bir sıra ile sorulmuştur. Bununla birlikte gerek duyulması halinde bazı konularda daha ayrıntılı yanıtlar alabilmek için katılımcılara ek sorular da sorulmuştur. İhtiyaç duyulan konularda, katılımcıdan cevabı örnek vererek açıklaması talep edilmiştir.

Tablo 4'te Malatya Büyükşehir meclisine üye gönderen ilçe belediye meclis üyeleri ve görüşülen üyeler rakamsal olarak verilmiştir. Bu bağlamda Arapgir Belediyesi hariç diğer bütün ilçe belediyeleriyle görüşme sağlanmıştır.

Tablo 4. Malatya Büyükşehir Belediye Meclisine Üye Gönderen İlçe Belediye Meclis Üyeleri ve Görüşme Yapılan Üyelerin Rakamsal Değerleri

BELEDİYE ADI	GENEL SAYI		GÖRÜŞME YAPILAN		
	İLÇE BELEDİYE MECLİS ÜYE SAYISI	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSİNE GÖNDERİLEN ÜYE SAYISI	SADECE İLÇE BELEDİYE MECLİS ÜYE SAYISI	MECLİS ÜYESİ	İLÇE BELEDİYE BAŞKANI
Battalgazi Belediyesi	37	8	-	4	1
Yeşilyurt Belediyesi	36	8	1	2	1
Akçadağ Belediyesi	13	4	1	1	-
Arapgir Belediyesi	11	3	X	X	X
Arguvan Belediyesi	9	2	-	1	1
Darende Belediyesi	15	4	-	1	-
Doğanşehir Belediyesi	15	4	-	-	-
Doğanyol Belediyesi	8	2	-	-	1
Hekimhan Belediyesi	13	4	-	-	1
Kale Belediyesi	8	2	1	-	-
Kuluncak Belediyesi	9	2	-	-	-
Pütürge Belediyesi	11	3	1	1	-
Yazıhan Belediyesi	11	3	1	-	-
TOPLAM*	196	49	5	10	5

X: Görüşmeyi Kabul Etmeyen Belediye

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

2.3. ARAŞTIRMANIN KAPSAM VE SINIRLILIKLARI

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin Malatya örneğinde incelenmesi başlıklı çalışmada, çalışmanın ikinci bölümünü alan araştırması oluşturmaktadır. Çalışma kapsamında aslında 30 büyükşehir belediyesi ile 403 ilçe belediyesi bulunmaktadır. Ancak bu belediyelerde görev yapan seçilmiş belediye başkan ve meclis üyeleriyle görüşme yapmak birçok sebepten mümkün olmadığından araştırmanın kapsamı, Malatya Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyeleriyle sınırlandırılmıştır. Çalışmanın Malatya ili üzerinde incelenmesinin en büyük nedeni,

Malatya ilinde ikamet etmem sebebiyle belediye başkan ve meclis üyeleriyle görüşmelerimin daha kolay bir şekilde gerçekleşmesidir.

Yüzölçümü 12.313 km² olan Malatya, 2021 yılı itibariyle 808.692 kişilik nüfusuyla Türkiye'nin 28. en yüksek nüfuslu ilidir (Türkiye İstatistik Kurumu, 2022). 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile sınırları il mülki sınırları olmak üzere Malatya Büyükşehir Belediyesi kurulmuş ve ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyelerine dönüştürülmüştür. Bugün Malatya genelinde; 13 ilçe, 14 belediye, 718 mahalle bulunmaktadır (Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2022).

2.4. ARAŞTIRMA BULGULARI

Görüşmeler sonucunda elde edilen veriler, ilk önce yazıya dökülmüş daha sonra konu başlıkları ile birlikte verilen cevaplara göre betimsel analiz yöntemi kullanılarak yorumlanmıştır. Görüşmelerin yansız bir şekilde ortaya konulabilmesi için doğrudan alıntılara yer verilmiştir. Görüşmeye katılan ilçe belediye başkanları İBB-1 ile İBB-5 şeklinde numaralarla, büyükşehir belediye meclis üyeleri BBMÜ-1 ile BBMÜ-10 arasındaki numaralarla, ilçe belediye meclis üyeleri ise İBMÜ-1 ile İBMÜ-5 arasındaki numaralarla kodlanmıştır. Kodlama yönteminin tercih edilmesinin nedeni, katılımcıların kişisel bilgilerinin gizlilik esasına dayanmasıdır. Araştırmada görüşmecilere sorulan soruların her biri üzerinde sonuç değerlendirilmesi yapılmıştır. Dolayısıyla bundan sonraki başlıklarda sorular yazıldıktan ve görüşmecilerin doğrudan ifadelerine yer verildikten sonra kısa kısa değerlendirmelere yer verilmektedir.

2.4.1. Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasında Kurumsal Yapıdan Kaynaklanan İlişkiler

2.4.1.1. Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkinin Genel Görünümü

Katılımcılara, “ *Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi genel olarak nasıl tanımlarsınız? Bir ast-üst ilişkisi olarak nitelendirilebilir (dikey) veya eşit yönetsel birimler arasındaki ilişki olarak nitelendirilebilir (yatay).*” , sorusu sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekildedir:

Tablo 5. Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkinin Genel Görünümü

Ortak İfadeler	Meclis Üye Sayısı			Toplam
	Sadece İlçe Belediye Meclis Üyesi	Büyükşehir Meclis Üyesi		
		Meclis Üyesi	İlçe Belediye Başkanı	
Ast üst ilişkisi	3	4	1	8
Eşit yönetsel birimler arasındaki ilişki	1	5	1	7
Ne ast üst ilişkisi ne de eşit yönetsel birimler arasındaki ilişki	-	1	2	3
*Duruma göre değişmekte	1	-	1	2

*Büyükşehir belediye başkanı ile meclis üyelerinin aynı ya da farklı siyasi partiye mensup olması veya kişisel sorunlar yaşanması durumuna göre değişmektedir.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

- İBB-1: “(...) *Ne bir ast üst ilişkidir ne de bir eşit yönetseldir. Şimdi benim amirim değildir büyükşehir belediye başkanı. Ben onun bir memuru değilim ast üst ilişkisinde değerlendirildiğinde böyle bir şey yok.*”
- İBB-2: “*Ast üst desek de yalan olur (...) Eşit de değil. Aslında bu tanımlanmamış sorduğun soru zor bir soru.*”
- İBB-4: “*Ast üst ilişkisidir. Çünkü büyükşehir kentin hepsini içine alıyor ilçe belediyeler ise daha sınırlı yani büyükşehir bizim daha üstümüzde.*”
- İBB-5 “*Aslında resmiyette bir ast üst diye bir şey yok (...) büyükşehir farklı bir parti ilçe belediyesi farklı bir partiyse o zaman şey başlıyor ast üst muhabbeti başlıyor.*”
- BBMÜ-6: “*Eşit yönetsel ama paylaşımcı (...) Eşit derken şey yok mesela bir caddeye yarısını sen yap yarısını ben yapayım değil. Büyük caddeyi sen yap, küçük caddeyi ilçe belediyesi yapsın.*”

Görüşmeye katılan Malatya belediyeleri başkan veya meclis üyelerinden 8’i, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi genel olarak ast-üst ilişkisi olarak görürken 7’si, eşit yönetsel birimler olarak görmektedir. Hukuken büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında hiyerarşik bir ilişki söz konusu olmamasına rağmen 8

katılımcının hatta bu katılımcılara duruma göre diyenler de eklendiğinde 10 katılımcının böyle değerlendirme yapması üzerinde durulması gereken bir husustur. Nitekim uygulamada büyükşehir belediyesi, baba; ilçe belediyeleri söz dinlemesi gereken “evlat” olarak görülmektedir. Bu durum, yasa koyucunun amaçladığı belediyeçilik anlayışından çok uzaktır.

2.4.1.2. Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşumu

Katılımcılara, “Büyükşehir belediye meclisinin karma bir yapıya sahip olması yani her bir üyenin büyükşehir belediye meclis üyeliğinden evvel ilçe belediye meclis başkanı ya da üyesi olması durumu büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi nasıl etkiler? Birleştirici bir rol mu oynar veya ayrıştırıcı ve çatıştırmacı bir rol mu oynar?” , sorusu sorulmuş ve alınan yanıtlar şu şekilde olmuştur:

Tablo 6. Büyükşehir Belediye Meclisi Oluşumu

Ortak İfadeler	Meclis Üye Sayısı			Toplam
	Sadece İlçe Belediye Meclis Üyesi	Büyükşehir Meclis Üyesi		
		Meclis Üyesi	İlçe Belediye Başkanı	
Birleştirici bir rol	3	10	5	18
Ayrıştırıcı ve çatıştırıcı bir rol	-	-	-	-
*Duruma göre değişmekte	1	-	-	1
Kısmi birleştirici	1	-	-	1

*Büyükşehir belediye başkanı ile meclis üyelerinin aynı ya da farklı siyasi partiye mensup olması veya kişisel sorunlar yaşanması durumuna göre değişmektedir.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

- İBB-1: “ (...) meclis üyelerinin farklı düşünceleri olması farklı siyasi partilerde olması zaman zaman çatışmayı oluşturur bu da olağandır, normaldir. (...) Örnek olarak söyleyeyim Malatya büyükşehirde 50 tane meclis üyesi var 49 büyükşehir belediye başkanıyla 50 meclis üyesi var. Bunların 36 tanesi AK PARTİ’den diğerleri işte bir tane İYİ PARTİ var diğerleri Cumhuriyet Halk Partisi. Tabi zaman zaman bunlar insanlar kalkarlar, hükümetin çalışmalarını çünkü yereli siz merkezden ayırmak pek mümkün olmuyor. Yerel yapılan hizmetler veya merkezin

etkileri yerelide etkiliyor yaptıkları. Dolayısıyla zaman zaman işte diyelim kalkar, eleştirir. Tabi bizden de mesela işte diyelim iktidar kanadında biri kalkar işte cevap vermeye tam bir demokratik bir ortam oluşuyor aslında. Meclisler, Türkiye Büyük Millet Meclislerinin bir minisidir. Mini meclistir. Burada bir karar alınır. O karar mecliste oylanır. (...) Tabi meclislerin birleştirici özelliği vardır.”

- İBB-4: *“Birleştirici rol oynar. Çünkü önce kendi ilçemizdeki sıkıntılara bakarız, kendi meclisimizde istişareler yaparız. E tabi bir de bizim kendi komisyonlarımız var tabi. Onlarla birlikte. Sonra bir karar alırız. Onu büyükşehir getiririz. Burada da istişareler yapılır tabi. Sonra kararı alırız. Dolayısıyla bizi ayırtmaz.”*
- İBB-5: *“Orda da demin ki birinci soruya bağlı. Eğer büyükşehir belediye başkanı ile biz yani ilçe belediye başkanı uyumluysa alttaki de domino taşı gibi uyumlu gidiyor. Aynı parti olsa da eğer başkanlar arasında problem varsa ayırtıcı olur. Derine inildiği zaman ayırtmaz ama yani hani şimdi eğer iyi niyetliyseniz birleştiriyorsunuz ama eğer altında bir şey arıyorsanız orda ayırtıyorsunuz.”*
- BBMÜ-2: *“Birleştiricidir. Köprü görevi kurmaktadır.”*
- BBMÜ-6: *“Normalde birleştirici ama (...) mesela Yeşilyurt ilçesinde 37 tane meclis üyesi var. Bunun sadece 7 tanesi belediye başkanıyla 8 tanesi şehri temsil ediyor büyükşehir meclisinde. Bu geri kalan 29 tanesine temsil hakkı tanımıyor. Yani aslında birleştirici ama kısmi olarak birleştirici diyelim. Tam değil.”*
- İBMÜ-3: *“Normalde birleştirici ama yer yer çatışıyoruz. Şimdi bu hangisi oluyor ki? Şimdi bizim çatıştığımız noktalar belli kabul edilmeyen kararlarımız bunlar daha çok imar planlarında oluyor. Zaten nazım imar planları da mühim mevzular. Yani şimdi o zaman genel olarak dersek birleştirici deriz.”*

Görüşmeye katılan Malatya belediyeleri başkan ve meclis üyelerinin baskın çoğunluğu, büyükşehir belediye meclisinin karma bir yapıya sahip olmasını olumlu karşılamaktadır. Katılımcılardan biri, ilçe belediyesi meclis üyelerinin tamamının büyükşehir belediye meclisinde temsil edilmemesi nedeniyle büyükşehir belediye meclisinin bu yapısının kısmi birleştirici olduğunu dile getirmiştir. Bir başka katılımcı da büyükşehir belediye başkanı ile meclis üyelerinin aynı ya da farklı siyasi partiye mensup olması veya kişisel sorunlar yaşanması durumuna göre meclisin birleştirici olabileceği gibi ayırtıcı da olabileceğini belirtmiştir.

2.4.1.3. Büyükşehir Belediyesi Meclis Üyelerinin Çift kimlikli Yapısı

Katılımcılara, “ *Büyükşehir belediye meclisi üyelerinin hem büyükşehir hem de ilçe belediye meclisi üyesi yani çift kimlikli olması hakkında ne düşünüyorsunuz?*”, sorusu sorulmuştur. Katılımcılardan alınan yanıtlar şu şekilde olmuştur:

- İBB-2: “ *Yani bence hani doğru ama sanki iki taraftan bir taraf aksıyor gibi. Büyükşehir meclis üyeleri ayrı seçilse daha böyle hani daha sahiplenici olurlar diye düşünüyorum. Temsiliyet konusunda da sahiplenme konusunda da iş yapma konusunda da iki kimlik olunca meclis üyeleride arada kalıyor. Şimdi büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında bazen seçim yapmak zorunda kalıyorlar. Bazen iki başkan anlaşılmayınca meclis üyeleri onun adamı tarzı diye şey olabiliyorlar nasıl diyeyim görüş ayrılığına düşebiliyor. Diyor ki işte atıyorum ilçe belediye başkanı böyle düşünüyor ama büyükşehir belediye başkanı onun tam tersini düşünebiliyor yani. Yani bence ama sanki ayrı olsa daha mı iyi olur ya? Ayrı olmadığı için onu da tam göremedik şimdi.*”
- İBB-5: “ *(...) Büyükşehir meclisinde mesela görüşülecek konuyu kim bilir? İlçe belediyeleri bilir. Şimdi büyükşehir belediye meclisi neyden oluşuyor? İlçe belediyelerinin belli bir sayıda şeyleri var, meclis üyeleri var. Nüfus yoğunluğuna göre işte. Kimi belediyelerin bir kimi belediyelerin iki, üç üyesi var. O nüfus yoğunluğuna göre bence olması gereken şey hatta katılımın biraz daha fazla olması lazım.*”
- BBMÜ-1: “ *Aslında bu çift kimlik değil de çift görevdir. Olması gerekende bu zaten.*”
- BBMÜ-3: “ *Aynı bu yani kamunun da yararına toplumunda yararına. Çünkü ilçe belediyelerindeki meclis üyeleri bulundukları yerdeki sorunların büyükşehir belediyesi tarafından çözülecek kısımların fikir ve beyanat verebilme gücüne sahip oluyor ve böylece şehrin yönetimine katkıda bulunuyorlar. İlçelerinde çıkarları bu anlamda yönetilmiş oluyor.*”
- BBMÜ-5: “ *Ya normal olması gereken o aslında. Tabi ki hani ilçenin eksikliğini, sıkıntısını bilmeyen büyükşehirin sıkıntısını da bilemez ve çözemez. Bütün şehir büyükşehir demek zaten.*”
- BBMÜ-6: “ *Yani bana sordukları zaman meclis üyesinin nerenin büyükşehirin derim. Hem ilçeyi hem de büyükşehiri söylemeye gerek yok. Orda hangisi etkiliyse*

hangisi daha geniş kapsamlıysa onu söylersiniz. Hangi bölgeden diyorlar Yeşilyurt bölgesinden diyorum. Şimdi soruyorlar. Sen nerenin meclis üyesisin, büyükşehirin diyorum. Hangi bölgeyi temsil ediyorsun, Yeşilyurt'u temsil ediyorum diyorum. Şimdi bir bakana sorduğunuz zaman bakan milletvekiliyim demez bakanım der. Ondan sonra nerenin milletvekili derse de Malatya'nın gibi düşün."

- **BBMÜ-8:** *" Ben bunu bir avantaj olarak değerlendiriyorum. Sadece çift kimlik değil hatta üç beş belediye meclis üyelerinin kimliğinin olması taraftarıyım. Hatta yerel yönetimlerle sivil toplumla da bir kimlik kazanması gerektiği düşüncesindeyim. Sadece bir tane değil onlarca kimliği kendinde barındırırsa daha faydalı ve daha yerinde müdahale etme şansı ve daha iyi bir şekilde temsil etme hakkı olur kendisinde."*
- **BBMÜ-9:** *" Aslında bu çift kimlik olayı makul bir olaydır, avantajı olan bir durumdur. İlçede ne olup bitiyor onu ilçe belediye meclis üyesi büyükşehire getirir aynı şekilde burada ne olup ne bittiğini kendi ilçe belediyesine götürür, bilgi verir rapor verir."*
- **BBMÜ-10:** *" Çift kimlik demek aslında çift görev demektir. Hem orada halkı temsil ediyoruz hem de buraya gelerek onları temsil ediyoruz. Ama bence bu büyükşehir belediyesine gönderilen üyelerin belirlenme sistemi değişmeli. Yanlış bilmiyorsam nüfus baz alınarak belirleniyor. Bence her ilçeninki de aynı sayıda olmalı bir fark olmamalı. Çünkü bu fark baskınlık yaratır."*
- **İBMÜ-5:** *" Hiçbir fikrim yok bu konuyla ilgili."*

Çift kimlik kavramı her ne kadar öğretilde kullanılsa da bu kavram yerine çift görev kavramını kullanmayı tercih eden Malatya Büyükşehir Belediyesi meclis üyeleri ve ilçe belediyeleri meclis üyeleri bu şekilde ilçe belediyelerinin sorunlarını, taleplerini, isteklerini büyükşehir meclisine taşıyan bir yapının oluştuğuna vurgu yapmıştır. Bu yapı aynı zamanda büyükşehir belediye meclisinde alınan kararların ilçeler tarafından bilinmesini de sağladığından meclis üyeleri bu yapının korunması gerektiğini belirtmektedir. Bununla beraber ilçe belediyelerinin nüfus oranında temsil edilmesi yerine her ilçeden aynı sayıda meclis üyesiyle temsil edilmesi ve ilçelerden büyükşehir meclisine gönderilen üye sayılarının artırılması önerilmektedir. Hatay ili özelinde çalışma kaleme alan Bulut vd.'lerinin (2013, s. 155) çalışmasına göre ankete katılım

sağlayan meclis üyelerinden % 47,8'nin mevcut sistemdeki uygulamanın devam etmesinden yana olduğu % 32,8'i ise mevcut sistemi değiştirme hususunda görüş bildirmiştir. Öğretide, büyükşehir belediye meclis üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmesi önerilmektedir (Aksu ve Kurtuluş, 2011, s. 131; Karakaya, 2012, s. 158; Arıkboğa, 2012, s. 18-19; Bulut vd., 2013, s. 155-161; Çelik ve Uluç, 2009, s. 219). Bulut vd.'lerinin (2013, s. 155) çalışmasında da ankete katılan meclis üyelerinin %16,4'ü, büyükşehir belediye meclis üyesi olarak ilçe ayrımı gözetmeksizin doğrudan seçmenler tarafından seçilmesi gerektiği düşüncesini belirtmişlerdir. Malatya ilinde görüşülen meclis üyeleri ise, büyükşehir belediye meclisinin bu yapısının ilde hizmet sunumunda faydalı olduğu tespitini yapmaktadır.

2.4.1.4. Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşumunun Yarattığı Sonuçlar

“ Size göre büyükşehir ve ilçe belediyelerinin çıkarlarının çatışması durumunda nasıl hareket ederler?” Siz nasıl hareket etmelerini beklersiniz? “ Böyle bir durumda kaldınız mı? Nasıl bir pozisyon aldınız?”, sorusuna katılımcılardan alınan yanıtlar şöyle olmuştur:

Tablo 7. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Çatışma Durumu

Ortak İfadeler	Meclis Üye Sayısı			Toplam
	Sadece İlçe Belediye Meclis Üyesi	Büyükşehir Meclis Üyesi		
		Meclis Üyesi	İlçe Belediye Başkanı	
Çatışma vardır	1	2	1	4
Çatışma yoktur	4	7	3	14
*Duruma göre değişmekte	-	1	1	2

*Büyükşehir belediye başkanı ile meclis üyelerinin aynı ya da farklı siyasi partiye mensup olması veya kişisel sorunlar yaşanması durumuna göre değişmektedir.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

- İBB-1: “ Tabii zaman zaman az önce belirledik ya yetki ve sorumlulukları işte oradaki yetki ve sorumluluklara uyduğumuz zaman aslında bir çatışmanın olmaması lazım. Ama bazen Türkiye'nin dünyada da öyledir tabi oluyor. Şimdi diyelim ki büyükşehir belediyesi işte farklı bir parti siz farklı bir partidesiniz. O

zaman, zaman zaman çatışmalar söz konusu olabiliyor. Veyahutta kişilerin kendi aralarında oluşan çatışmaları yansıyabiliyor.”

- İBB-2: “ *Çıkar çatışmasında şimdi ne yapsanda büyükşehir her zaman bir sıfır önde. Çünkü ilçe belediyesi daha fazla büyükşehir belediyesine mecbur gibi. Biraz daha böyle alan oluşturulsa, özgürleştirilse daha böyle güzel işler çıkartabilir. Bizim onayladığımız proje büyükşehirde ret alabiliyor ya da onların mesela bizim için öngördüğü projeyi biz istemesekte bir sene sonra kendileri kendi meclislerinde onaylayabiliyorlar. Haliyle bizim için yetersiz olan onlar için yeterli olmuş olabiliyor. Ben kendi belediyemin çıkarını düşünürüm. Herkes kendi şeyini önceler tabi ki. Ama meclis üyeleri bu durumda arada kalıyorlar. Yani o yüzden diyorum acaba ayrı olsa daha mı iyi olur diye bunu da denemek lazım (...) Kaldık evet. İmarla ilgili gündemimiz vardı. Bizim belediyemizde onaylandı ama büyükşehir belediyesi reddetti. Çok zorumuza gitti. Maalesef.”*
- İBB-3: “ *Şimdi biz uzak ilçeleriz. Merkezde bir ilçe olsaydık belki bir çatışma olurdu bence. Uzak olduğumuz için fazla bir çatışmamızda yoktur.”*
- BBMÜ-3: “ *(...) Belediye başkanları ve ilgili komisyon üyeleri bir araya gelir bu konuda daha doğrusu komisyon üyeleri konuyla ilgili meclisler komisyon komisyon ayrılır tabi ki komisyonlar gerekirse bir araya geliyor bize çatışma ya da farklı düşünceler taşınacak olursa komisyonlar gelip bunu talep eden ilgili komisyonun büyükşehirdeki komisyona bilgi veriyor ve olayın çözümü noktasında her iki taraf ortak karar verebiliyor ya da fikir değiştirebiliyor.”*
- BBMÜ-5: “ *Ha bu meclise göre değişir. (...) Yapıcı. Yıkıcı değil yapıcı olmak gerekir. İki belediyenin de menfaati için ortak karar alınması gerekir.”*
- BBMÜ-6: “ *Yani bu soru politik bir soru aslında. İdari olarak çıkarlarının çatışması diye bir şey yok. Her şey kanun formuna göre belirlenir. Özellikle farklı siyasi partilere mensup meclis üyeleri ve belediye başkanları varsa örneğin işte şimdi İstanbul ve Ankara’da var bu. Yani öyle bir nokta varsa da çokta çekilmez bir hal alır. Yani siyasetçiler anlaşıyorsa baştaki belediye başkanları anlaşıyorsa alttaki bürokratlarda çok sıkıntı yaşarlar. Çıkarların çatışması, kimsenin istemeyeceği bir tablodur. Ne milletin işine yarar ne çalışanların işine yarar ne de bürokrasinin işine yarar. (...) Ya tabi ki bir noktada birleşmeleri lazım. Ama bu konuda bir zafiyet var. 5393 sayılı kanunda şey olarak belirtilmiş*

bu çerçeveler çok net çizilmiş ama ne yaparsanız yapın hareket edemiyorlar. Hareket edemediğin zaman örneğin diyor ki ben bu sokakta altyapı çalışması yapacağım. İlçe belediyesi diyor ki hayır diyor ben yolu burada yapacağım. Biri AYKOME üst kurumunda altyapıyı temsil eden biri, büyük patron diyelim büyükşehir, altyapıya girdiğin zaman sen üstyapıya girmek zorundasın. Ama ilçe belediyesinin başkanı diyor ki ben şu mahallenin şu sokağına hizmet vermek istiyorum diyor. Ama o diyor ki ben oranın altyapısı programda yok. İşte burada çatışmalara mağdur kalıyor. Ben o zaman fen işlerinden sorumluydum ve bunu sonuna kadar hissettim. Aslında buraya görüş ayrılığı diyelim çatışma demeyelim de. Bir belediye başkanın bir fikri var bir yere hizmet vermek istiyor ama diğer belediye başkanını daha farklı bir noktada çalışmak istiyor. Şimdi elinizde bir kamyon asfalt var. Bir yere sereceksiniz. Ne yapmanız lazım? Aslında böyle şeylerde büyükşehir daha baskın çıkıyor.”

- **BBMÜ-8:** “ Zor bir soru. Çıkarları çatıştığında nasıl hareket ederler? Çıkar çatışması olduğu zaman hiyerarşik bir sistem olduğundan dolayı başta bahsettim ast üst ilişkisi olduğundan dolayı çıkar çatışmalarında en avantajlı şey büyükşehir belediyesinin çıkarı olur. (...)”
- **İBMÜ-1:** “ Yani uzlaşa ile yani konuşarak, anlaşarak. Bazı şeyler ola ki çıkar çatışmasının ötesine de geçebiliyor. E bunlarda konuşarak hallolur. Tabi ki büyükşehir belediyesi güçlü. Karar onun kararı en son mercii o.”
- **İBMÜ-3:** “ Şimdi yer yer çatışıyoruz. Neden? Çünkü her belediye önce kendi belediyesini düşünüyor. Atıyorum Fuzuli’de bir çocuk parkına ihtiyaç var Pütürge’nin de. Şimdi Pütürge Belediyesi büyükşehir belediyesine gidip de yok önce siz gidin Fuzuli Caddesine yapın demez. Niye? Seçim zamanında her belediye kendi vatandaşına hesap verecek. Şu yoktu şunu yaptık, o yoktu onu getirdik. Haliyle çatışmalar oluyor tabi. Ama şimdi bu da normal yani bu kötü bir şey değil.”

Görüşülen Malatya Belediyeleri meclis üyelerinde 13 tanesi büyükşehir belediyesi meclisi ve ilçe belediye meclisleri arasında herhangi bir çatışma olmadığını, 4 tanesi çatışma olduğunu 3 tanesi duruma göre olabileceğini belirtmiştir. İki meclis üyesi, çatışmadan değil de hizmetlerin sunumundaki öncelikten ve farklı görüşlerin mevcudiyetinden bahsetmenin daha yerinde olacağına vurgu yapmıştır. Yetersiz mali

imkanlarla Malatya ilindeki her ihtiyacın karşılanmasında Büyükşehir Belediyesinden anlayış bekleyerek ihtiyaçların karşılanmasında her meclis üyesinin vicdanları doğrultusunda danışılarak anlaşılması gerektiğine vurgu yapılmaktadır.

Malatya Belediyeleri meclis üyelerinden biri hariç hepsi görevleri esnasında çatışma durumunda kalmadıklarını belirtmiştir. BBMÜ-6 ise yaşadığı tecrübeyi şöyle açıklamıştır:

- BBMÜ-6: “ *Mesela Kuyulu Mahallesi var bilir misiniz Yeşilyurt Kuyulu. Bu İkizce var Fatih var, Kızılay Vagon Fabrikası işte o bölgede mesela ben fen işlerinden sorumluydum. Yaklaşık bir 4, 5 km yol satika kaplama yapmıştım. Köylünün ve mahallelinin çok isteği vardı. Yani köylü diyorum çünkü bizim kırsal mahallelerimizde aslında köy ama mahalle işte. Onların böyle bir talebi vardı. Belediye başkanıda oraya hizmet götürmek istiyordu, bizim ilçe belediye başkanı. Biz yapmaya başladık, bitirdik. Ondan sonra çıktım, bir hafta sonra benim ekibim bana resim atmıştı. Ne resmi? Orası Kızılay Vagon Fabrikası oraya büyükşehir belediye başkanı altyapı sözü vermiş ve bizim o yaptığımız yol komple darma duman olmuştu, kazmışlar. Şimdi belki 50 yıl ya da 70, 80 yıl hizmet buraya doğalgaz sonra gelir diye öngördüğümüz yer görüş almamıza rağmen yani belediye başkanı orda büyükşehir belediye başkanı yanlış bir hamle yapmamış yani hani belki kendince doğru bir hamle yapmış ama burada tamamen koordinasyonsuzluk, burada tamamen şey planların çatışması diyelim. Bizim yaptığımız o iş orda boşa gitmişti, çok acıydım emeğime. Ve o yol benden sonra yapıldı mı bilmiyorum ya da programa aldılar mı almadılar mı bilmiyorum.”*

2.4.4. Malatya Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşumunda Çift kimlikli Yapı ve Temsilde Adalet

Katılımcılara, “ *Büyükşehir belediye meclisinin çift kimlikli bir yapıya sahip olmasının temsilde adaleti sağlaması hususunda ne düşünüyorsunuz?*” , sorusu sorulmuştur ve alınan yanıtlar şu şekildedir:

Tablo 8. Çift Kimlik ve Temsilde Adalet Durumu

Ortak İfadeler	Meclis Üye Sayısı			Toplam
	Sadece İlçe Belediye Meclis Üyesi	Büyükşehir Meclis Üyesi		
		Meclis Üyesi	İlçe Belediye Başkanı	
Temsilde adalet sorunu yok	5	8	3	16
Temsilde adalet sorunu var	-	1	-	1
Temsilde adalet yarı yarıya sağlanmaktadır	-	1	2	3

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

- İBB-1: “Büyükşehir demek Malatya demek. Buna çift kimlik demek doğru olmuyor.”
- İBB-2: “%100 böyle adaletli olunabiliyor mu zor yani. Akçadağ’ın atıyorum nüfusu 30.000 civarında 2 ya da 3 kişi geliyor. Bizimki bide daha az geliyor aslında 350.000 nüfus eşit olmuş olsa yani ortalama oranlanmış olsa Akçadağ’ın 30.000’e 3 kişiye Yeşilyurt’umuzun 350.000’e oranladığınız zaman 30 kişi olması lazım ama 8 kişiyle temsil ediyoruz. Yani oranda nüfusa göre değil de biraz daha böyle küçük ilçelere ekstra bir ayrımcılık yapıyorlar yani. Tam nüfusu karşılamıyor yani.”
- İBB-5: “Temsilde adaleti yarı yarıya sağlıyor. Ama bence şeyde olabilir. Bazen yetmiyor çünkü. Bence sayının arttırılması lazım. Yani sayı artabilir. Ama şu da ortaya çıkabiliyor. Sayının ne kadar artması lazım? Çoğunluğu sağlayan işi yapıyor.”
- BBMÜ-6: “Aslında temsilde adalet nüfusla alakalı.(...) Hepimizde aynı bölgeden olursak temsilde adaletsizlik öyle oluyor. Örneğin şuan Kıltepe’yi Çarmuzu’yu temsil eden oralardan doğmuş, oralarda büyümüş bir meclis üyemiz yok.(...) Dilek’e Topsöğüt’e hakim olan bir meclis üyesi Kıltepe’ye Çarmuzu’ya ait bir meclis üyesi olup bölgeleri temsil etmesi lazım. Yani eğer ben bir meclis üyesiysem bir sokağa girdiğim de kendi mahallemi adım adım bilmem lazım. Ama şuan ki yapıya bakın, siyasi bir yapılanma var. bu siyasi yapılanma ne? Belediye başkanlarının ve partinin seçtiği kişilerin coğrafi olarak dikkate alınmaması. İşte

mesleki grupları dikkate alınmıştır işte siyasi geçmişleri, vasıfları ama coğrafi etki daha önemli bence. Olması gereken o.”

- **BBMÜ-8:** *“Bir sıkıntı yok temsilde adaleti sağlaması hususunda. Bence bu bir matematik hesap. (...)Ben burada temsil edilmediklerini az temsil edildiklerini düşünmüyorum. Bu oransal yani nüfusa dayalı temsil oranlarında doğru bir şey olduğunu düşünüyorum yani başka bir formül üretecek durumda değiliz.*
- **İBMÜ-2:** *“Bence sağlıyor, sağlamasa kanunda yer almaz zaten. Kanun hepimizden üstün. Onun için adaleti yerine getiriyor diye düşünüyorum.”*

Görüşülen Malatya belediye meclis üyelerinin çoğunluğu temsilde adalet sorunu yaşanmadığını dile getirmektedir. Meclis üyeleri, büyükşehir belediye meclis oluşumuna ilişkin kanuni düzenlemelere saygı duymakta olup yasama erkinin bu şekilde bir düzenleme yapmasının altında esaslı gerekçelerin olduğuna inandıklarını belirtmektedir. Bu tespiti açık şekilde dile getiren 2 meclis üyesi bulunmaktadır. Ayrıca bu uygulamanın dışında hiçbir alternatifi olamayacağını belirtmekte. Hatta üyelerden biri (BBMÜ-8) şu tespiti yapmaktadır: *“Yani ne yapabiliriz ki? Mesela ha şu ilçenin okumuşu çok bu daha mı fazla temsil edilsin yani başka bir matematiksel hesap ortaya koymak lazım o zaman mantığa yatan. Ne olabilir ki başka? Tabi şimdi bilmiyoruz başka bir formül olsa belki daha iyi olur. Yani nüfustan ziyade denenmiş daha iyi temsil edilme her açıdan daha iyi temsil edilecek sistemle henüz tanışmadığımız için mukayese edemeyiz tam anlamıyla oluyor mu olmuyor mu diye.”*, tespitini yapmaktadır.

Bununla birlikte öğreti temsilde adalet sorunu olduğu tespitini yapmaktadır (Arıkboğa, 2007, s. 32; Akcagündüz, 2021, s. 355; Çiner ve Zengin, 2019, s. 461; Güneş, 2017, s. 55; Genç, 2014, s. 9; Alıcı ve Kızılboğa Özaslan, 2020a, s. 101). Malatya Büyükşehir Belediye meclis üye sayılarının belirlenmesinde de temsilde adalet sorunu olduğu düşünülmektedir.

Tablo 9. Malatya İlinin Ortalama Temsil Durumu

İlçe Sıra No	İlçe Belediyesi	Nüfusu(2020)	Meclis Üye Sayısı	Ortalama Temsil (Nüfus/ Meclis Üyesi)
1	Battalgazi	303.226	8	37.903
2	Yeşilyurt	331.911	8	41.488
3	Akçadağ	28.709	4	7.177
4	Arapgir	10.028	3	3.342
5	Arguvan	7.315	2	3.657
6	Darende	25.647	4	6.411
7	Doğanşehir	38.605	4	9.651
8	Doğanyol	3.932	2	1.966
9	Hekimhan	16.965	4	4.241
10	Kale	5.618	2	2.809
11	Kuluncak	7.513	2	3.756
12	Pütürge	13.663	3	4.554
13	Yazıhan	13.024	3	4.341
*Toplam	Malatya	806.156	49	16.123

Kaynak: Malatya Büyükşehir Belediyesi ile Yüksek Seçim Kurulu verilerinden edinilen bilgilere istinaden hazırlanmıştır <https://www.malatya.bel.tr/> , <https://sonuc.ysk.gov.tr/sorgu>, 2022.

Tablo 9’ da Malatya ilinin ilçeleri nüfus sayıları belirtilerek ortalama temsil oranı gösterilmektedir. Meclis üye sayıları aynı olan ilçe belediyelerinde meclis üyelerinin temsil ettiği ortalama nüfus farklılık göstermektedir. Örneğin Battalgazi ile Yeşilyurt ilçelerinin büyükşehir belediye meclis üye sayıları aynıdır. Her iki ilçe belediyesinin büyükşehir belediye meclisinde 8 üyesi bulunmakta olsa da her bir üyenin temsil ettiği nüfus, Battalgazi’de 37.903 iken Yeşilyurt’ta 41.488’dir. İlçe belediye nüfusları aynı, birbirine çok yakın veya fazla olan belediyelerde de meclis üyelerinin temsil ettiği

ortalama nüfus farklılık arz etmektedir. Örneğin Battalgazi Belediyesi ile Doğanşol Belediyesi nüfusu arasında büyük bir fark bulunmaktadır. Battalgazi Belediyesi 303.226 , Doğanşol Belediyesi 3.932 kişilik nüfusa sahiptir. Ancak Battalgazi’de her bir meclis üyesinin temsil ettiği nüfus 37.903 iken Doğanşol’da 1.966’dır. Aynı şekilde Doğanşol’de her bir üye 9.651 kişiyi temsil etmekte iken Kale’de 2.809 kişiyi, Arapşir’de 3.342 kişiyi temsil etmektedir.

Bu kapsamda öğretilde, büyükşehir belediye meclis üye oluşumuna dair çeşitli alternatif uygulamalar önerilmektedir. (Aksu ve Kurtuluş, 2011, s. 131; Karakaya, 2012, s. 158; Arıkboğa, 2019, s. 54; Bulut vd., 2013, s. 155-161; Güneş, 2017, s. 59; Yetkin, 2020, s. 13; Baraç, 2005, s. 97-98; Yıldırım vd., 2015, s. 304; Yıldırım vd., 2011, s. 528; Oktay, 2013, s. 43-44; Çelik ve Uluç, 2009, s. 219; Örs, 1997, s. 27; Arıkboğa, 2012, s. 18-19; Keleş, 2012, s. 52). Bununla birlikte görüşülen meclis üyeleri, çoğunlukla temsilde adalet sorunu görmedikleri için herhangi bir alternatif önermekten kaçınarak hukuki düzenlemelere saygı duyduklarını belirtmişlerdir.

2.4.1.5. Aykome’nin Ve Ukome’nin Kurumsal Yapısı

“AYKOME ve UKOME ’nin oluşumuyla ilgili ne düşünüyorsunuz? Bu merkezlere büyükşehir ilçe belediye başkanlarının sadece kendi belediyelerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü toplantılarda yer almaları konusunda ne düşünüyorsunuz?” , sorusuna katılımcılardan alınan yanıtlar şöyle olmuştur:

- İBB-2: *“ E diğer konularla ilgili haberleri olmaz, bilmez. Haberinin olmadığı veya bilgisinin olmadığı bir alana gidipde çalışmasının bir anlamı yok zaten. Altyapı Koordinasyon Merkezi uzmanlık gerektiren özel spesifik bir alan. O özelliğe göre herkes kendi alanıyla ilgili gidiyor, katılıyor. Doğru olanda bu zaten gayet iyi yani.”*
- BBMÜ-4: *“ Şimdi o da önemli bir konu. Şimdi bizim burada ulaşım ile alt yapılarla ilgili olan işte yol çalışmaları, ulaşım ile ilgili sıkıntılar AYKOME diye bir birim var büyükşehir belediyesinde. Orda her belediyenin bir üyesi var orda meclis üyelerinin. Ortak bir karar alınır ne yapılacak ne edilecek ilçede alt yapıda ne tür sorunlar var notlarını alır beraber uyum içinde çalışılıyor. Böyle şeylerinde faydası da oluyor yani.”*
- BBMÜ-5: *“ Onlar ilin genelini kapsayacak şeylere girmelidir yani bütün toplantılara katılması gerekir bence. Çünkü bak büyükşehir demek bütün şehir*

demek yani küçük şehirleride kapsayan şey. Büyükşehirde bir sıkıntı varsa ilçelerdeki vatandaşta büyükşehirde oturuyor yani gelip gidiyor. Yani burada ki sorunla senin ilçenlede bir kaiden yok değil. Sen orda ki soruna bakacaksın bir de burada ki soruna bakacaksın. Sen orda ki sorunu bilmesende olur diye bir şey olmamalı.”

- BBMÜ-6: “ Bu yanlış bir nokta. Normalde UKOME toplantılarının şeylerine bütün maddelerine herkes katılır ama mevcutta herkesin işi, programı yoğun olduğu için kendilerini ilgilendiren noktalarda görüş ve fikir beyan ederler. Bunu şöyle söyleyeyim mesela bir Akçadağlının UKOME ile ilgili bir kararda yani grafik, planlama olarak gelipte Yeşilyurt’ta fikir beyan etmesi lazım. Çünkü onunda bakış açısı önemli. Ya da sen Yeşilyurtluysan Doğanşehir’e plan üzerinde etki etmen lazım yani fikir beyan etmen lazım. Çünkü biz ya da onlar belirli şablonlara şartlanmış gidiyoruz. Diyoruz ki ya burada ıstık bu kaşağın şurasında yerleştirilmesi lazım. Biz çünkü oraya tek bir noktadan bakıyoruz. Ama belki orada farklı bir bakış çıkar. Maalesef o toplantılara dediğiniz gibi herkes kendini ilgilendiren, kendi ilçesini ilgilendiren maddelere görüş beyan edebiliyorlar.”
- BBMÜ-8: “ Yani kendi ilçesi ile ilgili konularda zaten muhakkak o AYKOME UKOME toplantılarında bulunmaları lazım. Ama bir ilçe belediye başkanının başka bir ilçenin AYKOME UKOME kararlarında bulunmak istiyorsa tabi ki onun da imkanı sağlanması lazım yani. Yani burada ki soru eğer başka yerlerin AYKOME UKOME kararlarının haberi olmuyor mu diğer ilçe belediyesinin eğer kendisini ilgilendiren bir husus varsa bunda haberdar olması lazım yani. Ama şimdi zaman çok önemli. Belediye başkanları için diğerleri için. Bunlar sabahtan akşama kadar devamlı çalışan insanlar. Sabah 7’de hayat başlıyor gece 11’e kadar. Ve hayat şartlarından dolayı bir çok insanın sorunu var ki. Mesela kendi ilçesindeki sorunu öteleyipte başka bir ilçenin sorunlarıyla meşgul olacak zamanlarının olduğu veya olacaklarını zannetmiyorum.”
- İBMÜ-3: “ Doğru olan bu doğru olmasaydı kanunda yer almazdı kızım.”

Görüşülen Malatya belediyeleri meclis üyelerinden 2’si AYKOME ve UKOME çalışmaları hakkında bilgi sahibi olmadıklarını ifade etmiştir. Görüşülen üyelerden biri, AYKOME ve UKOME oluşumunun hukuki düzenlemelere göre yapıldığını belirtmekte olup “doğru olmasaydı kanunda yer almazdı” tespitini dile getirmiştir. Görüşülen

üyelerden 3'ü, ilçe belediye başkanlarının AYKOME ve UKOME toplantılarının tamamına katılım sağlaması gerektiğini belirtmekte olup görüşülen üyelerden 2'si AYKOME ve UKOME toplantılarının tamamına ilçe belediyelerinden katılım sağlanmasının zaman kısıtı sebebiyle mümkün olmadığı yorumunu yapmıştır. Bu bağlamda görüşülen Malatya belediye meclis üyelerinin AYKOME ve UKOME'nin oluşumunda büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında herhangi bir temsilde adalet sorunu ya da yerel özerkliğe tecavüz tespit etmediği söylenebilir. Her ne kadar Malatya ilinde katılımcılar AYKOME ve UKOME'nin oluşumunda sorun tespit etmeseler de Öner ve Şahangil'in (2020, s. 661) Balıkesir ilinde yaptığı çalışmada, ilçe belediye meclis üyeleri, AYKOME ve UKOME konusunda sıkıntıların ve buna bağlı olarak hizmet maliyetlerinin arttığı sonucuna varılmıştır.

Katılımcılara, “*AYKOME ve UKOME toplantılarına kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının diğer kamu kurum ve kuruluşlar, üniversiteler, ilgili vakıf ve dernek temsilcilerinin görev alanına giren konularda oy kullanamama ve görüşlerinin alınmaması hakkında ne düşünüyorsunuz?*”, sorusu sorulmuştur. Alınan yanıtlar ise şu şekildedir:

- İBB-2: “*Yani zaten kamu kuruluşları AYKOME'nin üyesi ama hani sorulabilir yani önemli olan şeyin olması çoğunluğun sağlanması yani. Onu düşün şimdi yani 1300 dernek var yani hangi birini sokacaksın, imkansız yani karar çıkmaz. Sorma süreci bile şey olur. Yani işleyiş konusunda işlevsel değil.*”
- BBMÜ-6: “*Demokratik bir nokta değil. Şimdi belediye meclis üyesinin hatasız ya da çok vasıflı olması diye bir şey yok. Belediye meclis üyelerinin belirli bir işte lisans mezuniyeti veya belirli bir teknik donanım bilgi şeyi olma yok. Öyle bir kriteri olmadığı için bazen aldığınız karar akademisyenlerin görüşlerini de ilgilendirebilir. Bazen aldığınız karar bir sosyal kararsa sivil toplum kuruluşlarını ilgilendirir. Ama siz bu noktalarda demokratik bir toplum istiyorsanız sadece belediye meclis üyeleriyle değil diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili müdürlüklerinden ya da teknik idari personelleri görevlendirebilirsiniz, sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerini görevlendirebilirsiniz, üniversitede akademisyen, fakülte temsilcilerini görevlendirebilirsiniz. Bizde şöyle bir şey var belediyecilikte şu zihniyet çok kötü, ben bunu yaşadım. Ne kadar çok kişi oturursa işiniz o kadar çözülmez yani çok seslilik oluyor. Türk toplumunda da bu var*

aslında. Birinin ağızına mikrofon verdiğinizde o kişi susmamayı tercih eder. Bunun için bence daha geçmişe gidelim eğitim şey bizim eğitim politikamızda sıkıntı var. Bizim eğitim politikamızda münazaralar işte tartışmaları doğru yapamıyoruz. Matematik, fen, kimya, biyolojiye yükleniyor ama biz tartışmayı, konuşmayı bilmiyoruz. Okumayı, okuduğumuzu anlatmayı beceremiyoruz. Ondan dolayıda bir yerde yetki sahibi olunca da bizim yaptığımız işin doğru olduğunu düşünüyoruz ama olmayabiliyor.”

Görüşülen Malatya belediyeleri meclis üyelerinin çoğunluğu teknik ve uzmanlık bilgisi gerektiren konularda eğitim almış kişilerin AYKOME ve UKOME toplantılarına katılması gerektiğini belirtmektedirler. Nitekim bu kişilerin işin ehli olduğunu ve farklı görüşlerin sorunların çözümünde zenginlik katacağını değerlendirmektedir. Hatta katılımcılardan biri bu toplantılarda yer alan uzman bilgisine başvurulmuş kişilerin oy kullanma hakkının olması gerektiğini belirtmektedir. Katılımcılardan 5'i, kanun düzenlemesine vurgu yaparak olması gerekenin böyle olduğunu ve oy kullanma haklarının olmasını yerinde bir uygulama olduğunu söylemiştir. Katılımcılardan biri, bu konuda görüşü olmadığı dile getirmiştir.

2.4.2. Meclis Karar Alma Mekanizması

2.4.2.1. Meclis Karar Alma Mekanizmasında Büyükşehir Belediye Başkanının Rolü

Katılımcılara, “Büyükşehir belediye başkanı mecliste alınan kararlar üzerinde ne kadar etkilidir? Bu konuda ne düşünüyorsunuz?” , sorusu sorulmuştur. Katılımcılardan alınan yanıtlar ise şu şekilde olmuştur:

- İBB-2: “(...) yani 70'e 30 diyebiliriz.”
- İBB-5: “Başkanın haberi olmadan hiçbir karar geçmez. Mesela gündem maddesi oluşturulur. Grup toplantısı yapılır. Meclis toplantısından bir gün önce veya işte aynı gün toplantıya girmeden önce her siyasi parti grup toplantısı yapar. Orda ne yapar? Alır gündemi, otururlar. Derler ki arkadaşlar şu şu maddeyi geçireceğiz mantıklı, şu madde bir dursun çelişkili ya da komisyona gönderin bir incelensin, olmamış. Orda da karar alınır ordan sonra meclis toplantısına gidilir. Şimdi siz meclis üyesisiniz, bir karar gelecek. Kafanıza yatmadı, red oyu vereceksiniz. Ama grup toplantısında kabul geçtiyse siz orda geçirmek zorunda kalırsınız. (...) Yani yüzde yüz etkilidir başkan. Başkanın istemediği hiçbir şeyi geçiremezsiniz.”

- BBMÜ-2: “ Yüzde yüz etkilidir ama bu etki demokratik bir etkidir. Gerçekten biz farklı bir iliz. Özellikle büyükşehir belediye başkanının tecrübeleri, bilgileri mecliste çok önemli. Mesela bazen bir haritada teknikerlerin bile göremediği noktaları görebiliyor bu konuda çok şanslıyız.”
- BBMÜ-3: “ Yani orda bütün komisyon üyeleri tek tek inceledikleri için kararları büyükşehir belediye başkanı da bir orkestra şefi gibi komisyonların almış oldukları kararın uygulanması noktasında etkili. Büyükşehir belediye başkanlarının etkisi burada yüzde yüz diyebiliriz.”
- BBMÜ-4: “ E tabi ki büyükşehir belediye başkanı etkili (...) tek başına ben yaptım, ben oldu demeye olmuyor. İlçe belediyeleriyle uyumlu oluyor.”
- BBMÜ-5: “(...) etkiliden önce adil olmalı.”
- BBMÜ-6: “ Bir başkan yüzde yüz etkilidir.(...) Belediye başkanları mecliste yüzde yüz etkilidir. “
- BBMÜ-7: “ Ya tabi yani yetki onlarda olduğu için bir de Selahattin başkanda şu özellik var.(...)İstisare yapıyor, tek tek herkesin görüşünü alıyor, ondan sonra o karara varıyor %100’de etkili yani.”
- BBMÜ-8: “Çok etkili, %50 diyebilirim. Şöyle bir durumda var kendi meclisindeki çalışma arkadaşlarına güveniyor. Yani hepsinin üstesinden gelme gibi bir şey olmadığı için imkan olmadığı için büyükşehir belediye başkanının çünkü onlarca binlerce mesele var şeyin içerisinde belediyenin işleyişi açısından ve kendisinin de bazı yerlerde eksik kalacağı durumlar söz konusu. Herkes her işten anlamayabilir. O durumda çalışma arkadaşlarına güveniyor ve ben de bir büyükşehir belediyesini yönetirken bütün alanlardan anlaması mümkün olmadığı için yarısında etkilidir diye düşünüyorum. Yani %100 kendi kararı değildir yine başkasının düşüncesinden etkilenecek verdiği kararlardır.”
- İBMÜ-1: “ Yani meclis herkesin üstündedir. Türkiye’de ki Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde başlayınız bütün meclisler amacında budur zaten. Meclisler başkanında üstündedir. Yetki kimindir meclisindir. Belediyeyi çalıştıran kurum kimdir, kararları alan meclistir. Yani burada büyükşehir belediye başkanı olsun ilçe belediye başkanı olsun meclisin üstünde bir hakimiyet kurması demokrasiye uygun bir şey değildir. Saygılı olacaktır, alınacak kararları beraber alacaktır,

eksiklikleri görecektir ama dayatmalı bir meclisi yönetmek doğru bir şey değildir. (...)

- İBMÜ-3: “ *Yani buna şöyle diyebilirim % 80.*”
- İBMÜ-4: “ *Şimdi başkanın haberi olmadan orda kuş uçmaz, imkanı yok yani. Büyükşehirin meclis toplantılarına katıldın mı bilmiyorum. Gittiysen sende şahit olmuşsundur. Tüm kararlar tek tek ona sunulur, kabul ederse tamam yapın der etmezse dur sen bi dur tekrar bakın tekrar inceleyin komisyonlara sorar. Anlayacağın etkisi bayağı büyüktür.*”

Görüşmeye katılanların 16’sı %100, biri %80, biri %70 ve biri %50 büyükşehir belediye başkanının meclis kararları üzerinde etkisinin olduğunu belirtmiştir. Bir meclis üyesi, belediye meclislerinin başkandan daha üstün olduğunu söylemiş ve belediye başkanlarının meclis üzerinde hegemonya oluşturmalarının demokratik değerlerle bağdaşmayacağını söylemiştir. Belediye başkanının esasında bir orkestra şefi gibi hareket etmesi gerektiği katılımcılardan biri tarafından söylenmiş ve meclis üyelerinin çoğunluğu başkanın ilçe belediye meclis üye ve başkanlarıyla uyumlu ve adil şekilde çalışması gerektiğine vurgu yapmışlardır.

2.4.2.2. İlçe Belediyelerinin Taleplerinin Büyükşehir Meclis Kararlarına Yansıması

Katılımcılara, “ *İlçe belediyelerinin görüş ve taleplerinin büyükşehir belediyesi meclisi kararlarını etkilemesi konusunda ne düşünüyorsunuz?*” , sorusu sorulmuş ve alınan yanıtlar şu şekildedir:

- İBB-1: “*Değerlendirilir yani. Tavsiye niteliğinde. Şimdi biz genelde tavsiye niteliğinde verilen görüşler vardır. Kabul edilir, edilmez. Ama görüşlerini söylerler yani.*”
- İBB-3: “ *O da büyükşehrin ilişkisine bağlı. Yani şimdi ben kendi ilçemde farklı bir şey yapmak istiyorum ama bunu da büyükşehire sunmam lazım. Veya büyükşehrin farklı bir projesi varsa siz biraz kenarda kalırsınız. Burada siyasi ilişkiler araya giriyor bu da bir numara. Aynı partide olmanızda yeterli değil. Farklı da olsanız aynı partiden de olsanız eğer aranızda bir sıkıntı varsa zor. Bir okul vardı yan tarafı park yapmak istedik ama büyükşehir onay vermedi. Gerekçeye de imar planını bahane etti.*”
- İBMÜ-2: “*Dikkate alınır, ona göre de büyükşehir belediye meclisinde vatandaşın faydasına, yararına olacak bir karar alınır ve uygulayıcılar tarafından yapılır.*”

- İBMÜ-3: *“Yok ben sanmıyorum. Doğruya doğru şimdi. Eğer ki bizim görüşlerimiz dikkate alınsaydı çok o zaman şey bizim aldığımız her karar orda şey olurdu geçerdi, kabul edilirdi. Ben bunun şey olduğunu nedense düşünmüyorum uygulandığını. Diğer arkadaşlarım bu soruya ne yanıt verdiler bilmiyorum ama bence öyle kızım.”*
- İBMÜ-5: *“Bildirir elbette, bizlerin fikirleri olsun, düşünceleri olsun elbette kararlarda etkili oluyor.”*

Görüşmeye katılanlara göre ilçe belediyeleri, genel talep ve isteklerini büyükşehir meclisine rahatlıkla iletebilmektedir. Katılımcılardan 10’u, bu taleplerin tavsiye niteliğinde olduğuna ve karar merciin büyükşehir belediye meclisi olduğuna vurgu yapmıştır. 2 katılımcı tamamen ilçe belediyesinde gelen talepler doğrultusunda büyükşehir meclisinin karar aldığını belirtmiştir. 1 katılımcıysa ilçe belediyelerinin taleplerinin büyükşehir meclisinde hiç etkisinin olmadığını söylemiştir. Katılımcılardan biri, ilçe belediyelerinin taleplerinin büyükşehir belediye meclisinde dikkate alınmasının tamamen kişisel ilişkilere bağlı olduğunu dile getirmiştir.

2.4.3. İmara İlişkin Konularda Karar Alma Mekanizması

2.4.3.1. Büyükşehir Belediye Meclisinin İmar Konusundaki Rolü

Katılımcılara, “ İmara ilişkin konularda ilçe belediye meclis kararlarının, büyükşehir belediye meclisinde nazım imar planına uygunluk yönünden incelenmesi hususunda büyükşehir belediye meclisinin rolünü nasıl tanımlarsınız? Yol gösterici- ufuk açıcı ve imar bütünlüğünü sağlayıcı nitelikte midir? Denetleyici- baskılayıcı ya da ast-üst ilişkisi oluşturunca nitelikte midir? Yoksa hem yol gösterici hem de denetleyici midir?” , sorusu sorulmuş ve alınan yanıtlar şu şekilde tablolştırılmıştır:

Tablo 10. Büyükşehir Belediye Meclisinin İmar Konusundaki Rolü

Ortak İfadeler	Meclis Üye Sayısı			Toplam
	Sadece İlçe Belediye Meclis Üyesi	Büyükşehir Meclis Üyesi		
		Meclis Üyesi	İlçe Belediye Başkanı	
Yol gösterici- ufuk açıcı ve imar bütünlüğünü sağlayıcı	1	4	-	5
Denetleyici-baskılayıcı ya da ast-üst ilişkisi oluşturucu	-	-	-	-
Yol gösterici-denetleyici ve imar bütünlüğünü sağlayıcı	4	6	5	15

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

- İBB-1: “ Hem yol gösterici hem de denetleyicidir. Ya şimdi siz şehri planlarken dedim ya bir üst mercekten bakıyorsunuz. Üst mercekten planlanırken daha dar alanda bakan insanlar daha az gözlem bakış açısıyla baktıkları için daha az kısmını görebilmektedirler. Örnek olarak şu kırmızı çizgide 1/1000’lik çalışmayı siz burada en güzel şekliyle yaparsınız. Ama getirip bir bütün halde 1/5000’lik alana oturttuğunuz da bunun çevreyle bir uyumu bir ahengi olması lazım. Dolayısıyla siz dersiniz ki ya arkadaş bu doğru, bireysel olarak düşünüldüğünde bu çok güzel bir plandır ama arkadaş biz bu büyük planı yapıyoruz. Bu planda şu planın şu şekilde olması daha uygundur şeklinde ne yaparsınız adama yol gösterirsiniz. Adam ısrar ediyorsa da onu onaylamazsınız denetleyici görevini de orda yerine getirmiş olursunuz.”
- İBMÜ-3: “ Denetlemesi şöyle ama yanlış anlaşılmasın bir üstünlük kurma gayesi olmuyor bu. Şöyle ki, uygun mu değil mi, öyle bir şeye ihtiyaç var mı yok mu, vatandaşın faydasına mı zararına mı, daha iyisi olabilir mi gibi varsayımlar üzerinden incelenir denetlenir. Bizlere bir yol gösterir. Yoksa şey yok yani despot bir yapı.”

Malatya belediyeleri meclis üyeleri ve başkanlarıyla yapılan görüşmelere katılan katılımcıların hepsi, büyükşehir belediye meclisinin imar konusunda sahip olduğu yetkileri, yol gösterici ve imar bütünlüğünü sağlayıcı nitelikte bulmuştur. Bununla birlikte

katılımcılardan 15'i bu yetkinin doğal olarak bir denetim mekanizması oluşturduğunu belirtmiştir. Bu konuyla ilgili yapılan alan çalışmalarında da benzer bulgular ortaya çıkmıştır. Öner ve Şahangil'in (2020, s. 661) “ 6360 Sayılı Kanunun Yönetmelik Sonuçlarına Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Yaklaşımı: Balıkesir Örneği” adlı çalışmasında yapılan ankete katılan meclis üyeleri, büyükşehir belediyesinin imar konusundaki yetkilerinin kentin imar bütünlüğünü sağlandığını belirtmişlerdir. Çamdere ve Genç (2018, s. 49) yaptıkları anket çalışması ile %70 oranla büyükşehir belediyesinin imar bütünlüğünü sağlamakta başarılı olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Aynı şekilde büyükşehir belediyesinin sahip olduğu bu yetkinin imar bütünlüğünü sağladığı tespiti yapılmaktadır (Okçu vd., 2015, s. 153).

2.4.3.2. İlçe Belediye İmar Kararları Konusunda Yaşanan Tecrübeler

Katılımcılara, “ Sizin tecrübe ettiğiniz nazım planına uygunluğu denetlenip iptal edilen bir ilçe imar planı var mıdır? ”, sorusu sorulmuştur. Alınan yanıtlar ise şu şekilde tablolastırılmıştır;

Tablo 11. İptal Edilen Nazım İmar Plan Tecrübesi

Ortak İfadeler	Meclis Üye Sayısı			Toplam
	Sadece İlçe Belediye Meclis Üyesi	Büyükşehir Meclis Üyesi		
		Meclis Üyesi	İlçe Belediye Başkanı	
Evet	2	5	1	8
Hayır	2	2	4	8
Hatırlamıyorum	1	3	-	4

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

- İBB-2: “ Tabi ki de oldu. Yeşil Alan projesi talebim vardı. Yeşil alanı hani ticari alan olarak kullanılma ihtimali olma durumu var diye iptal ettiler. Varsayım üzerine bizim yeşil alan olarak düşündüğümüz ve yıllarca emek verdiğimiz bir işi bir kalemde meclis kararıyla reddettiler mesela. İşte bunlar hoş şeyler değil. Orası da ticari bir alan olarak kullanılmadı. Bir plan yapmayınca haliyle yeşil alanda olmadı.”
- İBB-5: “ Bizim bugüne kadar hiç iptal edilen imar planımız olmadı. Ama mesela mahkeme yoluyla bozulan oldu.”

- **BBMÜ-1:** “ Çok büyük bir iptal edilen bir imar planı değil ama şunu örnek olarak verebilirim. Bir okulun bahçesine ayrılan alanın şu an sayısını tam olarak hatırlamıyorum ama büyükşehir belediye başkanımız neden bu kadar küçük çocuklar burada nasıl oynayacaklar deyip düzeltme yoluna gidilmişti.”

- **BBMÜ-3:** “ Hiç hatırlamıyorum mutlaka olmuştur. Ama yani o kadar çok kararlar alıyoruz ki imar komisyonunda yüzlerce kararlar çıkıyor direkt olarak hatırlayabileceğim bir olay yok. Yani uygun değilse başvurular mutlaka bizim reddettiğimiz mesela belediyelerin uygunluk verdiği ama bizim vermediğimiz görüşler mutlaka oluyor.”

- **BBMÜ-4:** “ Usulüne uygun bir şey oldu mu çok nadir oluyor bu konular. Uygun olmadığı zaman iptal etme yetkisi var büyükşehirin o yüzden ama ilçe belediyelerinin çoğunda mantıklı bir şekilde gelir büyükşehir bunlar yani normal prosedürdür yapılması gereken şeylerdir. Ama aksi bir şey olduğunda da müdahil olunur.”

- **BBMÜ-6:** “ Var. Çok var hatta da hangisini anlatayım? Yani o özellikle imar planlarında o kural vardır. Binli imar planlarınızın onaylanması için 5000’likte büyükşehirin gündemine alıp geçirmesi gerekir ki siz planı yürürlüğe alınız. Yani bu şöyle bir şey bağlayıcı bir şey ama bir noktada milletin işini bir noktada yavaşlatan bir işlem. Yani şimdi siz Yeşilyurt Belediyesi’siniz. Yeşilyurt Belediyesi olarak bir yerin planına karar vermişsiniz ve o plan sizin için önemli olduğunu düşünüyorsunuz. Oraya plan yapıyorsunuz, kendi meclisinizden geçiriyorsunuz orada yol, altyapı işte belirli bir imar alanları, tarım alanları işte müstakil alanlar planlıyorsunuz ama bir noktadan sonra büyükşehir diyor ki siz geçirdiniz ama biz tekrardan gündemimize 2 veya 3 ay sonra alacağız. Ondan sonra 2, 3 ay bekliyorsunuz siyasi olarak işte büyükşehir belediye başkanına diyor ki bura benim için çok önemli bunu gündeme alın. Gündeme alınıyor ondan sonra ihtisas komisyonuna havale olunuyor. İhtisas komisyonu diyor ki benim önümde çok madde var, ben burayla alakalı gerekli incelemelerde bulunacağım, bana şu şu evrakları getirin. Bizde bir işlemin belki de 1 ayda bitmesi gerekirken bu şekilde 15 ay 16 ay hatta bazen redde gidiyor en sonunda gibi noktalar oluyor. Orda uyumsuzluk oluyor. Yani sen ilçe olarak bir şey istemişsin büyükşehir belediyesine geldiği zaman orda kopuyor ya da büyükşehir belediyesi olarak bir şey istemişsin 5000’likte. 1000’likte ilçeye geldiği zaman kopuyor gibi. Orda kanunda bence bir sıkıntı var. O madde de biraz daha

şey olabilir hızlandırmak için. Ben görevdeyken Fen Lisesi MAŞTI'nin karşısında bilirsin. O Fen Lisesi'nin olduğu yere Milli Eğitim'le biz bir protokol yaptık müdürlükle değil bakanlıkla düşün. Milli Eğitim Bakanlığı'yla yaptık. O Fen Lisesi'nin olduğu yere park yapıyordu planda komple. Parka çeviriyordu ve Milli Eğitim Bakanlığı bize dedi ki 3 tane yer belirle 3 tane yerde parkı da okula çevir kullanılmayan parkları. Yani ben 1 okuldan 3 okul yapayım dedi ve 1 tanesinin kamulaştırmasını da Gedik Mahallesi var, Gedik Mahallesi'ndeki kamulaştırmayı da belediye üstlensin ki ben böyle bir iyilik yapayım yani çevreyolunun kenarına güzel bir park alanı 26 dönüm park alanı çıkartayım dedi. Biz onu anlaştık, kamulaştırma işlemlerine başladık, ilçe meclisimizden geçirdik ama büyükşehir belediye meclisine gittiğinde uygun görülmedi. Bir dönem gündeme alınmadı. Biz tabi o sıra da kamulaştırma işlemlerine devam ettik ama sonra orda uygun görülmedi ve reddedildi. İşte böyle fikir ayrılıkları faydalı hizmetlerin frene uğramasına neden olabiliyor.”

Başka bir somut olayda:

Hoca Ahmet Yesevi Mahallesi var bilir misiniz, Çevreyolunun altında, Yeşiltepe bölgesinde. Orda bir kentsel dönüşüm alanımız vardı. 570 konut yapmıştık biz Yeşilyurt Belediyesi olarak. Eski Afet Evleri denilen yerler vardı minibüslerde yazısını görmüşsünüzdür. O Afet Evleri'nin depreme dayanıklı olmadığını tespit ettik. TOKİ'yle bir çalışma yapmıştık. Oranın sadece planlama yetkisi Yeşilyurt Belediyesi'ndeydi. Yapım kısmı da TOKİ'de olacaktı öyle işi bitirecektik. Orda vatandaşın bizden bir talebi oldu. Şöyle bir talebi oldu. 1. Etabı TOKİ yaptı yani TOKİ oraya bir değer kattı, geldi bir şeyler yaptı. Biz bundan sonra TOKİ'yle çalışmayalım, özel sektörle çalışalım. Yer zaten vatandaşın yeri, planlamada önümüzü açın, biz gidelim müteahhite diyelim ki %30'la mı 25'le mi yapıyorsun işte belediyenin imar kurallarına göre devam ettirelim diye vatandaşlarımızdan mantıklı bir talebi gelmişti. Çünkü zaten TOKİ orda bir çığır açmıştı yani o bölgeye TOKİ girerekten oranın bir piyasa rayıcı belirlenmişti. O zamanlar biz vatandaşın talebini dikkate aldık ve vatandaşın talebinin doğru aslında mantıklı olabileceğini TOKİ'nin de zaten TOKİ'de oradan devam etmek istemiyordu, milletle devam etmek istiyordu. Yaptık tabi oraya özel sektörün girebilmesi için belirli bir kat belirli bir emsal falan vermeniz lazım ama Yeşilyurt Belediyesi bu konuda olaya sıcak bakmamıştı. Ve o bölgede vatandaşın işini çözmemiz bizim 1.5 sene sürmüştü. (...) Burada büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesinin birlikteliğine çok ihtiyaç var.

- İBMÜ-3: “ Oldu oldu. Bunu daha çok bu imar planlarında yaşıyoruz. Somut bir olayı nasıl anlatayım sana kendi ilçe belediyemizde aldığımız mesela 1/1000’lik nazım imar planları büyükşehir gidince yok olmaz bu denilip iptaline karar veriliyor. Üzülüyoruz biz bu durumlara. Burada biz yaşıyoruz, neye ihtiyacımız var biz biliyoruz. Sebebini sorduklarında yok uygun değil yok bizim oraya daha iyi çalışmalarımız olacak ve türevleri. Hani nerde, yok. Bunlar hoş olmayan durumlar yani.”

Malatya belediyeleri meclis üyeleri ve başkanlarıyla yapılan görüşmede katılımcıların 8’i ilçe belediyelerinin hazırladığı imar planlarının büyükşehir meclisinde iptal edildiğini belirtip yaşadıkları tecrübeleri paylaşmıştır. Katılımcıların 8’i de böyle bir tecrübe yaşadığını belirtmiştir. Katılımcılardan 4’ü ise imar konusu gibi önemli bir konuda yaşanan olaylarla ilgili bir şey hatırlamadığını söylememektedir. Niyet okuyuculuğu yapmaktan çekinmekle birlikte bu konuda bilgi paylaşmaktan kaçındıkları düşünülmektedir.

2.4.3.3. Uygulamanın Yerindeliği ve Öneriler

Katılımcılara, “ Bu uygulamayı nasıl değerlendiriyorsunuz? Yerinde bir uygulama mıdır? Yoksa önerebileceğiniz başka bir uygulama var mıdır?” , soruları sorulmuştur. Katılımcılardan alınan yanıtlar ise şu şekildedir:

- BBMÜ-5: “ Gayet olumlu. Çünkü şimdi şöyle bir üst akıl olur büyükşehir meclisi. Şimdi ilçenin göremediğini veya yanlış gördüğünü, taraflı gördüğü, üstten bakıp. Çünkü ilçe vatandaşla daha çok birebir ilişkiye sahip. İmarda vatandaşa hani yanlış veya taraflı davranabilir. Bunun büyükşehir meclisi daha tarafsız bakıyor, her iki tarafa da. Her iki tarafla da çıkar ilişkisi, dost ilişkisi olmadığı için kanuna ve kitaba göre uygunluğu kontrol edip ona göre karar verir veya yorum yapar. Uygulama yerinde evet.”
- BBMÜ-6: “ (...) Her şey incelensin ve denetlensin ama bir sus, biz bunu bir haftada inceleyeceğiz, denetleyeceğiz yok. Bir şeyin sürüncemede kalması kadar kötü bir şey yok. Bir plan inceleniyor mu tamam incelensin, herkes incelesin. Akademisyenler incelesin, STK’lar incelesin, kurumlar incelesin ama bir haftada incelensin ama adam gibi incelensin ve geri dönüş yapsın. Karayollarına bir yazı yazıyorsun diyorsun ki ben burada bir plan yaptım bana inceleyip gönder. 3 ayda onun cevabını alamıyorsun ve aldığın cevapta şöyle diyeyim şu şu evraklar eksik olduğundan incelenmemiştir tekrar bana gönder. Adam işini yapmıyor. Ben

altyapıyla ilgili ben bunu bunu istiyorum. Burada yol yapmak istiyorum, direk dikmek istiyorum, kaldırım yapmak istiyorum. AYKOME'nin bunun ilgili birimlerle yazışmalar yapıp buraya yatırım kaydırmasını istiyorum. Noluyor biliyor musun? O bir sene sonra size dönüş yapıyor. Türkiye Cumhuriyeti'nin şu anki en büyük sıkıntısı hızlı hareket edememek.(...)

- *BBMÜ-7: “ Güzel buluyorum ama az önce de dediğim gibi kendi ilçemizde kararlar alınıp onaylansa daha güzel olacak bence.”*
- *BBMÜ-9: “ Bence hayır. Biz o kadar belediyemiz için uğraşıyoruz, halka en iyi hizmeti götürmek için çabalıyoruz ama aldığımız kararlar mecliste iptaline karar veriliyor yazık günahdır vatandaşa da bize de. Bence her ilçe belediyesine kendi aldığı kararları yürürlüğe sokma yetkisi verilmeli. Boş lüzumsuz işler yapmıyoruz burada. Daha sonra ilçemize gelip denetleyebilirler tabii bence yani.”*
- *İBMÜ-4: “ Yanlış bilmiyorsam yeni bir şeyle düzenleme gelecekmiş tam emin değilim ama öyle duydum ben. Daha da iyi olacaktır. Aldığımız kararlar direkt bizde kabul edilse daha hoş olacaktır kanaatimce.”*

Malatya belediyesi meclis üye ve başkanlarıyla yapılan görüşmeler neticesinde imar konusunda meclis karar alma mekanizması sadece 2 katılımcı tarafından net bir şekilde eleştirilmekte 3 katılımcı tarafından da bu mekanizmanın işleyişine yönelik tavsiyelerde bulunmaktadır. İmar konusuna ilişkin karar verme yetkisinin, ilçe belediye meclisinde olması ve verilen kararların denetlenmesi gerektiği önerilmektedir. Öğretide de yetkide ve usulde paralellik ilkesi gereğince ilçe belediyesi tarafından kabul edilen imar planlarının büyükşehir belediye meclisince eksiklik veya hataların görülmesi durumunda kararın yeniden düzenlenmesi için o planı düzenleyen tüzel kişiliğe yani ilçe belediyesine gönderilmesi tavsiye edilmektedir (Güneş ve Uzunay, 2017, s. 175). Bununla beraber katılımcılardan biri, zaman kaybı yaşanmaması açısından imar konusunda karar mekanizmaları düzenlenirken cevap verme sürelerinin belirlenmesi gerektiğini söylemiştir.

2.4.4. Bütçeye İlişkin Konularda Karar Alma Mekanizması

2.4.4.1. Büyükşehir Belediye Meclisinin Bütçe Konusundaki Rolü

“ Bütçeye ilişkin konularda ilçe belediye meclis kararlarının büyükşehir belediye meclisinde kabul edildikten sonra kesinleşmesi: Büyükşehir belediye meclisinin rolünü nasıl tanımlarsınız? Yol gösterici- ufuk açıcı ve bütçe bütünlüğünü sağlayıcı nitelikte

midir? Denetleyici- baskılayıcı ya da ast-üst ilişkisi oluşturu nitelikte midir? Yoksa hem yol gösterici hem denetleyici midir? ”, sorusuna katılımcılardan alınan yanıtlar şu şekilde tablolştırılmıştır;

Tablo 12. Büyükşehir Belediye Meclisinin Bütçe Konusundaki Rolü

Ortak İfadeler	Meclis Üye Sayısı			Toplam
	Sadece İlçe Belediye Meclis Üyesi	Büyükşehir Meclis Üyesi		
		Meclis Üyesi	İlçe Belediye Başkanı	
Yol gösterici-ufuk açıcı ve bütçe bütünlüğünü sağlayıcı	2	2	-	4
Denetleyici-baskılayıcı ya da ast-üst ilişkisi oluşturu	-	2	-	2
Hem yol gösterici hem de denetleyici	3	6	3	12
Hiçbiri	-	-	2	2

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

- İBB-2: “ Yok bütçeyle ilgili herhangi bir sorunla karşılaşmadık. Kendimiz kontrol edebiliyoruz. Sadece onay makamı olduğu için mecburen ona gidiyoruz. Tabi bizim ilimizde hiç müdahil olunmuyor ilçe belediyesine bırakılıyor nasıl yaparsan öyle geçiyor. Şimdi ne desem ki denetleyici bir rol yok zaten yol gösterici bir durumda yok zaten baskı da yok.”
- İBB-3: “ Hem yol gösterici hem denetleyicidir.”
- İBB-5: “ Valla genelde hiç karışmıyorlar. Parasal mevzularda her belediye verdiği tamamı geçiyor. Yani yol göstermiyor şunu şöyle yapın demiyor. Zaten siz kendi cebenizdeki parayı kendiniz yönetirsiniz. Bir başkasını yönetemez. Yani dediklerinden hiçbiri de olmuyor.”
- BBMÜ-1: “ Denetleyicidir.”
- BBMÜ-4: “ Yol gösterici- ufuk açıcı ve bütçe bütünlüğünü sağlayıcı niteliktedir.”
- BBMÜ-6: “ Yine yol gösterici ve denetleyici. Ama burada şey olmuyor. Ya ilçe belediyesi ihale yapamıyor mesela. İlçe belediyesinin park yapması lazım bir bölgeye. Belediye başkanı gidip ya da belirli milletvekilleri işte muhtar o bölgede

bir park yapılmaya ihtiyaç varmış de mi? Nereye sizin mahallenize bir park yapılacaktır. Bütçeniz bitmiş, bütçeyi kullanmış belediye başkanı. E nolacak, burada bütçeyi geçirmesi lazım ki orayı ihaleye çıksın. Şimdi burada şunu düşünmek lazım tabi ki de denetlensin. İlçe belediye başkanları denetlensin ilçe belediye başkan yardımcılar da memurlar da. Yine aynı noktaya geliyor. Gönderirsin bütçeni, plan bütçe komisyonu toplanır. Aaa burada bir hata var hemen soralım. Mali işlerinin müdürünü çağırırlar, brifing isterler, toplantı isterler. Bir sıkıntı ya da bir art niyet yoksa ilk mecliste geçirmesi lazım. Nohuyor, hele bir bakalım dur. Ama hizmet gitmiyor, yatırım gitmiyor. Bu yol gösterici ve denetleyici olması gerekirken baskıcı bir noktaya geliyor. Uygulamada farklı oluyor işte.

Malatya belediyeleri meclis üyeleri ve başkanlarıyla yapılan görüşmede katılımcıların 12'si büyükşehir belediye meclisinin bütçe konusunda sahip olduğu yetkileri hem yol gösterici hem de denetleyici nitelikte bulmuştur. Katılımcıların 4,'ü bu yetkileri yol gösterici-ufuk açıcı ve bütçe bütünlüğünü sağlayıcı nitelikte görürken 2'si denetleyici ve baskılayıcı olarak kabul görmektedir. Aksine 2 ilçe belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin bütçe konularındaki yetkisinin, önerilen hiçbir ifadenin anlamını karşılamadığı görüşünü belirtmiştir. Belediye başkanlarına göre ilçe belediyeleri, bütçelerini meclisleri tarafından oluşturulduğuna vurgu yaparak büyükşehir belediye meclisinin rolünün bu bütçeler üzerinde neredeyse hiç olmadığını deneyimlemişlerdir.

2.4.4.2. İlçe Belediyelerinin Bütçeleri ve Mali Özerklik

Katılımcılara, “Bu uygulamayla alınan kararlarda büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyelerinin mali menfaatlerini dikkate alması konusunda ne düşünüyorsunuz? Belediyeler arasında çıkar çatışması olmakta mıdır? Bu uygulamayı ilçe belediyelerinin mali özerkliği açısından nasıl değerlendirirsiniz?” soruları sorulmuş ve alınan yanıtlar şu şekilde olmuştur:

- İBB-3: “ Tabi ki dikkate alınmazsa biz niye buradayız şimdi. Menfaatimiz sağlanıyor yani. Zaten büyükşehir bizim babamız bize bakıyor. Herkesin bir bütçesi var zaten. Ona göre hareket ederler.”
- İBB-5: “ Ha burada da ilçe belediyelerinin mesela belli harçlarda ortaklık payı büyükşehir veriliyor. Mesela otopark bedeli. İşte bu otopark bedelinin yarısı kesen belediyeye geri kalan kısmı da büyükşehir belediyesine gidiyor. Şimdi onları

ilgilendiren taraf büyükşehirin bu. Senin bölgede ne kadar otopark parası gelecek. Çünkü kendi bütçesini ona göre ayarlıyor. Menfaat burada giriyor işte, kazan kazan ilişkisi”.

“İyi bir şey. Hani denetleme yetkisi var ama karışmıyor sadece uygulamada farklı. Her belediyenin kendi bütçesi var. Kitapta der ki büyükşehir onaylar veya iade eder ya da düzeltip gönderilmesini ister. Ama işte kimse kimseye karışmıyor. Siz komşunuzun bir şey aldığı zaman karışıyor musunuz? Büyükşehirler baba rolünde gibidir ilçe belediyelerde evlat rolündedir. Hani kendi bir kazancınız varsa babanız size karışmaz ama babanın eline bakarsanız baba orda dur der. Şimdi ilçe belediyeleri de kendi getirdikleri kendi kazandıkları olduğu için büyükşehir bunlara fazla bakmıyor. Sadece kodlamalara bakar yanlış bir kodlama var mı diye işte buna harcama cetvelleri denir. Onların dışında yanlış bir kodlama olursa karışır. Usulen müdahale eder. Düzelt der ve geri ister”

- *BBMÜ-1: “ Buna menfaat demek ne kadar doğru olur bilmiyorum ama ilçe belediyeleride düşünülüyor denilebilir. Mesela Battalgazi belediyesi SODES’ten yardım alarak bir kadın kooperatifleri kurdu.”*
- *BBMÜ-3: “ Dikkate alıyor. Çünkü zaten ilçelerinde bütçelerinin uygunluğu büyükşehirlerinde bir sonraki dönem içinde yapacağı çalışmalarında birlikte entegre olabilmelerini sağlıyor. Yani kimin nereye ne kadar bütçe ayırdığımızı nasıl bir çalışma yapacağımız bu anlamda etkili ve önemli.”*
- *BBMÜ-5: “ E şöyle kanun çerçevesinde yani kanuna uygunluğunu kontrol etme bizde. Yani şimdi bütçede, bütçeyi normalde ilçe belediyesi yapar. Biz yani büyükşehir onaylar. Ha genelde de bütçelerde bütünlük sağlanır. Bütçenin gerçekleşmesi önemli olan asıl. Bütçeye nereye, nasıl kullanılacağı ilçe meclisi kendi içerisinde karar verir, uygunluğuna karar verir. Bunu şöyle söyleyeyim ilçede ne yapılacağını büyükşehir bilemez. İşte mesela şurada bir park yapılacağı netleştirilir, bütçeler ona göre çıkar. İlçe belediyesi der ki biz küçük ilçemizde şunları yapacağız ve bu kadar para harcayacağız. Büyükşehir de oraya o kadar para harcamanız uygundur der. Yani ona hayır diyemez. Ama sonra bütçeyi de kontrol etmeye cetvellerde sahip tabi ki.(...) Bütçesi yetmeyince ek bütçe istiyor küçük şehir ilçe. Geçen günlerde Battalgazi’ye verdik. İlla ki muhtemelen araya siyasi ilişkiler giriyor. Yapacakları işlemlere göre şöyle. Bütçe için genellikle*

bütçe aktarımı olur. İşte nasıl diyeyim sana sağlık hizmetlerinde kullanılmamış olanı yol ve kanalizasyona kullanacağım der ve aktarım olur.”

- *BBMÜ-6: “ (...)Ya ilçe belediyelerinin mali olarak özerk olması doğru bir şey. Bütçeleri var ama kaliteli bir denetim, kaliteli bir kontrol mekanizması her zaman için geçerli. Ama şuan ki kanunlarımıza göre denetim komisyonu var mesela. Mecliste denetim yaparlar, denetim komisyonu. Bunun kaliteli bir denetimin olduğunu düşünmüyorum. Yani kaliteli bir denetim çok sorgulanan bir denetim değildir benim gözümde. Ne yapılmış, neler yapılmış, belirli IQ seviyesine sahip insanla, belirli bir zeka seviyesine sahip, belirli bir muhasebe seviyesine sahip insanlarla bir araya gelip ne harcanmış, gelirlerimiz nasıl, para nereye gitmiş buna bir bakarlar. Bunu da bir ay içinde rapor sunmaları lazım. Ama bizim denetim mekanizmalarımızın ben bu şekilde çalıştığını düşünmüyorum ben. Yani bu AKP belediyesi, Yeşilyurt Belediyesi, CHP Belediyesi olarak değil Türkiye’de ki genel sistem olarak.”*
- *BBMÜ-8: “ (...) Bence bu hususta hiçbir ilçenin kendine mali özerkliği yok. Yani büyükşehir belediyesi dışında mali özerklik bu sistem içerisinde elde edilmesi mümkün değil. Her belediyenin kendi bütçesi var ama davul birinde tokmak birinde. (...)”*
- *BBMÜ-9: “ Edilir hatta borçlanma yoluna da gidebiliyorlar, bütçeleri yetmiyor bazen. Belediyelerin aldığı yardımlar var aldığı vergileri var. Bunlar ilçe belediyesinin tabi bunun belli bir oranını hesaplayıp büyükşehir alıyor. Keşke almasa ama.”*
- *İBMÜ-3: “ Şimdi şöyle her bir birey önce kendini düşünüyor. Bu insanın tabiatında vardır. Bireyi de bir belediye olarak baz alırsak her belediyede önce kendi belediyesinin menfaatini düşünür. Çünkü o oraya hizmet vermekle sorumlu. Ama bu şey değil tabi ki her belediye önce kendi bölgesini düşünecek ama büyükşehire de gidip bana bi yardım et ya da ne bileyim bana öncelik tanı diyemez. Bizim halk tabiriyle ne diyoruz referans ya da direk torpil. Bunlar çok yanlış. Buna büyükşehir karar verir önce kimin ihtiyacı varsa o hak ediyordur ya da kimin hakkıysa ya da herkese eşit muamele.”*
- *İBMÜ-4: “ Yani yer yer olur, mecliste sesler yükselir ilçe belediyeleri bi münakaşaya girebilir. Sonucunda ortak bir karara varırlar öyle kalmaz o mesele.”*

- İBMÜ-5: “*Senin bu sorun politik bir soru. İpi çeksen her tarafa gidebilir. Bir kere buna çıkar diyemez öncelik deriz. Bir de şey çatışma ibaresi. Kimse kimseyle çatışmıyor hele ki çıkar çatışması. Bu ancak ne olur? Önce benim işimi gör demektir. Sen buna çıkar çatışması dersen biri çıkıp der ki tabi başkanla arası çok iyi ondan onunki yapıldı kabul edildi der biri de çıkıp der ki aynı partidenler sen o işi bitti say der. Ama bizim belediyemizde de büyükşehirde de böyle bir durum asla söz konusu değil, olamazda. Şöyle olur her belediye önce kendi halkını düşünür, o koltuğa hizmet aşkıyla oturur. Bunun için didinir, çabalar. Son kararı da başkan verir mecliste. Başkanımızda sağ olsun her zaman adil kararlar verir.*”

Görüşmeye katılan Malatya belediyeleri başkan ve meclis üyelerinin 3’ü, soruda kullanılan menfaat kavramını yerinde bulmadıklarını söylemiş ve 2’si yarar kavramının kullanılmasını 1’i de öncelik kavramını kullanmayı tercih ettiğini belirtmiştir. Katılımcıların 2’si her ilçenin öncelikli olarak kendi menfaatini düşüneceğine vurgu yapmış olup 1’i çatışma veya fikir ayrılıklarının yaşanmasının normal olduğuna ancak anlaşma yoluna gidildiğine vurgu yapmıştır. Katılımcıların çoğu da büyükşehirin, ilçe belediyelerinin mali talep ve isteklerini dikkate aldığını dile getirmiştir. Bunun yanında katılımcılardan biri hariç hepsi, büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediye bütçeleri üzerinde sahip olduğu yetkililerin ilçelerin mali özerkliğine bir tehdit oluşturduğunu düşünmemiştir. Bu yetkinin hukuka uygunluk denetimi çerçevesinde yapıldığı belirtilmiştir. İlçelerin mali özerklik sorunu yaşadığını belirten meclis üyesi, ilçe belediye başkanlarının kişisel ve siyasi ilişkileri sayesinde büyükşehirden nakdi ve ayni yardım alabildiğini dile getirmiştir.

2.4.4.3. Büyükşehir Belediye Meclisinin Rolü ve Bütçe Bütünlüğü

Katılımcılara, “*Bu uygulamayı il sınırları içerisinde bütçe bütünlüğünü sağlaması açısından nasıl değerlendirirsiniz? Yerinde bir uygulama mıdır? Yoksa önereceğiniz başka bir uygulama var mıdır?*”, soruları sorulmuştur. Alınan yanıtlar ise şu şekildedir:

- BBMÜ-2: “*Kararlar alınırken zaten bütçe bütünlüğünü göz önünde tutuyoruz. Bütçemizin durumuna göre hareket ediyoruz. Evet yerinde bir uygulama, olması gerekende bu.*”
- BBMÜ-5: “*Bütçe bütündür zaten. İlçe belediyelerinin bütçeleri de büyükşehir bütçelerinden paylarından geliyor. Şöyle bütçeler hazırlanırken her ilçe kendi belediyesine göre pay ediyor, hazırlıyor. Yapacağı şeyleri hazırlıyor. Ha burada*

büyükşehrin bütçesinden ayrılan paylara göre ayarlanır. İller Bankası'ndan büyükşehrin bütçesi belirlenir. Onun bütçesine göre de küçük ilçelerin kullanımına göre ayrılır. İlçelerde kendilerine göre zaten önce bir bütçe hazırlanıyor tahmini bütçeyi. Büyükşehirde verir. Büyükşehirde kendi tahmini bütçesini hazırlar. Ve bir bütçe bütünlüğü oluşur. İller Bankası ona göre bütçe dağılımını yapar. Büyükşehirde ona göre onaylar. Bütçede bir bütündür. Uygulama yerinde.”

- *BBMÜ-6: “İl sınırları içerisinde bütçe bütünlüğünü sağlayıcı diye bir şey yok yani her ilçe belediyesinin ve büyükşehir belediyelerinin bütçeleri ayrıdır. Sadece bir kontrol mekanizmasıdır. (...)*
- *BBMÜ-8: “Bütçe bütünlüğü tabi ki sağlanıyor. Bütçe şöyle hesaplanıyor genelde denk bütçe oluşturulmaya çalışılır. Her ilçede bu da büyük bir başarı çünkü yıl başlamadan sen ne harcayacağını ne kazanacağını ne tüketeceğini bir defa programla tespit edersin. Faaliyet raporlarını belirlerken bütçede harcama kalemlerine, gelir kalemlerine birbirine denk tutmaya çalışıyoruz ve yıl sonunda baktığımızda oluşturduğumuz bütçe tam yılın başındakiyle başa baş geldiyse biz bu işte başarılıyız diyoruz, denk bütçemizi elde ettik diyoruz. Belediyelerin temel nihai hedefleri de denk bütçeyi yakalamaktır yani. Hem belediyeler olsun hem de normal bir iş yeri veya şirket olsun kimse zarar etmek istemez. En kötü ihtimal bütçeyi başa baş getirmektir. Uygulamada, mali açıdan özerk olması gerektiğini düşünüyorum. Kısmen yani.”*
- *BBMÜ-9: “Bütçelerimiz bütün değil ki yani bir değil sadece dediği bu uygulama meclisi bütçemizle ilgili aldığımız kararda bilgilendiriyoruz. Yoksa bütçemize karışamazlar imardaki gibi. Yani bence biraz gereksiz gibi ne gerek var. Özerk kendine has belediyeleriz zaman kaybı gibi bir şey ama kurallara uyuyoruz işte.”*
- *BBMÜ-10: “Şey bu büyükşehir belediye meclisinde kesinleşmesi olayı mı? E tabi büyükşehir bütünşehir demek. Dolayısıyla bu uygulama bütün şehrin bütçe bütünlüğünü sağlıyor. Uygulama, yerinde evet.”*

Görüşmeye katılan Malatya belediyeleri meclis üye ve başkanlarından 16'sı büyükşehir belediyesinin bütçe konusunda sahip olduğu yetkiler sayesinde kent genelinde bütçe bütünlüğünün sağlandığını belirtmiştir. Katılımcılardan 4'ü, kent genelinde bütçe bütünlüğü diye bir şeyden bahsetmenin yersiz olduğuna vurgu yaparak nihayetinde her

ilçenin kendi bütçesini kendisinin hazırladığını, büyükşehir belediye meclisinin sadece hukuka uygunluk denetimi yaptığını söylemiştir. Katılımcılardan sadece 3'ü uygulamanın yerinde olmadığına vurgu yapmış olup 1'i büyükşehir belediye meclisinde ilçe bütçelerinin onaylanmasını zaman kaybı olarak nitelemiş bir diğer, ilçe belediyelerinin mali özerkliğinin korunması gerektiğini belirtmiş; diğeri geliştirilmesi gereken bir uygulama yorumunu yapmıştır. Ancak hiçbir katılımcı, mevcut uygulamaya alternatif önermemiştir.

2.4.5. Görev ve Yetki Paylaşımı Bakımından Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişki

“Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında gerçekleşen görev ve yetki paylaşımı konusunda ne düşünüyorsunuz?”, sorusuna katılımcılardan alınan yanıtlar şu şekildedir:

- İBB-2: *“Zaten kanunun belirlediği çerçevede çalışmaya çalışıyoruz ama uygulamada öyle olmuyor. Mesela mezarlıklara büyükşehirin bakması lazım ama bakmıyorlar. Biz kendimiz mecbur bakıyoruz. Bir tek büyük mezarlığa bakıyorlar şehir mezarlığına onun dışında diğer bizim ilçemizde 100'ün üzerinde mezarlık var. Ama hiçbirine bakılmıyor. Ya da yolla ilgili mesela küçük belediyeler idare ediyor biz kendi yollarımızı yapıyoruz ama küçük daha ilçe belediyeleri kendi imkanları olmadığı için büyükşehir mecbur gibiler. Büyükşehir yapmasa yapacakları bir şey yok. Ya da su ile ilgili bir çalışmayı büyükşehir Su Kanal İdaresine yaptırmak zorunda çünkü bizim araç ve gereçlerimiz yok.”*
- İBB-5: *“Burada görev dağılımdan şey yaşandı duymuşsundur haberlere konu oldu. İlan panolarının kaldırılması, reklam panolarının. Şimdi büyükşehir diyor ki 22 metrelik yolun sorumluluğu bende, panoyu kullanma yetkisi de bende. Yeşilyurt Belediyesi'nin de önünde, kendi sınırında. O reklam panolarının tamamı kaldırıldı oradan. Öyle bir kriz oldu. Büyükşehir burada baskın çıktı.”*
- BBMÜ-1: *“İlgili kanunda büyükşehir belediyesinin de ilçe belediyesinin de görev ve yetkileri detaylıca yazıyor. Gerektiği hallerde işbirliği içerisinde olabiliyorlar. Kimin görevi neyse onu yapıyor zaten aksi söz konusu olamaz.”*
- BBMÜ-3: *“Büyükşehir belediyeleri, şehrin genelinde tüm koordinasyonu ve hizmetlerin doğru sağlanması bakımından yükümlü olan bir kurum ve bu anlamda bütün ilçe belediyelerini de kapsayıcı bir kurumdur. Şimdi bu görevler, görev*

tanımları ve yetkiler eğer ilçe belediyelerine de verilmezse zaten tek bir belediye yani tek bir valilik gibi düşün böyle bir şeyle yönetilmesi gerekir. Kaymakamlar, valiler bile düşün kaymakamlar kendi ilçelerinin problemlerini çözüyor ama valiler genel anlamda tüm şehrin entegrasyonunu sağlıyor bu anlamda bu görev ve yetkilerin ayrılması da bu işin daha kolay yönetilmesini ve bir kontrol mekanizması şeklinde işlemesini sağlıyor.”

- *BBMÜ-10: “Herkes ne iş yapacağını biliyor. Büyükşehirin sorumluluğu daha fazla ilçe belediyelerinininki ise daha sınırlı, kapsamlı.”*
- *İBMÜ-1: “Yasada belirtilmiş zaten ona göre görevler yerine getiriliyor. Şimdi her ilçenin yetki ve görevleri var. Büyükşehirin de kendine has yasalar çerçevesinde yetki ve görevleri var. Hiç kimse kimsenin görev ve yetki alanlarına müdahale etme şansı yok.”*

Görüşmeye katılan Malatya belediyeleri başkan ve meclis üyelerinden 12’si, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevlerinin yasa ile belirlendiğine vurgu yapmış olup her belediyenin yetki alanlarında faaliyet gösterdiğini dile getirmiştir. Bununla birlikte katılımcılardan 2’si uygulamada birtakım sorunların oluştuğunu söylemiştir. Bu sorunların çözümünde büyükşehirin baskın çıktığı vurgulanmıştır. Hatta bir katılımcı tarafından büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki hiyerarşik olarak örgütlenen valilik ve kaymakamlık arasındaki ilişkiye benzetilmiştir. Katılımcılardan biri, ilçe belediyelerinin mali imkanlarının yetersiz olması sebebiyle büyükşehir mecbur olduğunu dile getirmiştir. Yapılan bir başka çalışmada katılımcıların çoğu ilçe belediyelerinin teknik ekipman ve teçhizat sıkıntısı yaşadığını belirtmişlerdir (Daşcı, 2016, s. 171-173).

2.4.5.1. Görev ve Yetki Bölüşümünde Mevzuat

Katılımcılara, “ Görev ve yetki paylaşımında mevzuat net midir?” , sorusu sorulmuş, alınan yanıtlar şu şekilde olmuştur:

Tablo 13. Mevzuatın Netliği Hususu

Ortak İfadeler	Meclis Üye Sayısı			Toplam
	Sadece İlçe Belediye Meclis Üye Sayısı	Büyükşehir Meclis Üyesi		
		Meclis Üyesi	İlçe Belediye Başkanı	
Mevzuat net	4	7	2	13
Mevzuat net değil	1	3	2	6
Bazı konularda net bazı konularda net değil	-	-	1	1

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

- İBB-1: “Yani bazı konularda nettir bazı konularda net değildir. Biz de netleşmesi için yeni yerel yönetim yasasının çıkarılması gerektiğini düşünüyoruz.”
- İBB-2: “Net değil bence de şey işte mesela ilaçlama konusu. Bu sene çok büyük bir sıkıntı yaşamadık geçen yıl çok büyük sıkıntılar yaşadık. Yapmıyor, parasını ver ben yapayım yok diyor. Ya da zabıta . Biz gidiyoruz ceza kesiyoruz onlar gidip iptal ediyor. Aynı sokakta hem bizim zabıta ekibimiz var hem de onların zabıta ekibi var. Ruhsat yetkisi bizde, denetleme yetkisi büyükşehir belediyesinde. Bunlarla ilgili zaten Yeni Yerel Yönetimler Yasası çıkacak diyorlar ama daha şey olmadı.”
- İBB-3: “Herkesin görev alanı belli, sınırları belli yani net belli.”
- BBMÜ-1: “ Bence değişmeli. Çünkü ayrı ayrı kanunlarla maddelerle değilde bir bütün olarak bütünleştirici bir şekilde yeniden düzenlenmeli.”
- BBMÜ-5: “Net değil. Mesela mezarlıkların işte ilçelerdeki köylerin şimdiki mahallelerdeki mezarlıkların bakımı, onarımı her şeyi normalde büyükşehirine ait. Ama büyükşehir ne yapıyor? İlçe belediyelerine ben sizi desteklerim siz küçük şehirler yani ilçeler yapsın. Ha bu bazı yerlerde ikili ilişkilere giriyor bazı yerlerde de giremeyebiliyor o da sosyal ilişkilere bağlı.”
- İBB-3: “ Belli ama yer yer şey var belirsizlikler, muğlaklıklar, boşluklar. Ya da kafa karışıklıkları mı diyeyim? Onların hallolması lazım.”

Görüşmeye katılan Malatya belediyeleri başkan ve meclis üyelerinden 13’ü, 5216 sayılı Kanun’un belediyelerin görev ve yetki paylaşımı hususunda gerektiği kadar net,

açık ve anlaşılır olduğunu belirtmiştir. Mevzuatın net olmadığını düşünenler, mükerrer yetkiye vurgu yapmıştır.

2.4.5.2. Mükerrer Yetki Sorunu

“Sosyal yardım, gençlik ve spor, tarım ve hayvancılık, çevre ve atık yönetimi, sosyal politika, su, afet, planlama gibi görev alanlarında mevzuattan kaynaklanan mükerrer yetkilendirmeler hakkında ne düşünüyorsunuz? Ne tür sorunlara sebebiyet vermektedir? Mevcut olan söz konusu bu mükerrer yetkilendirmelere son vermek için hangi nesnel ölçütler belirlenebilir?” , sorularına katılımcılardan alınan yanıtlar şu şekildedir:

- İBB-2: “İşte Yeni Yerel Yönetimler Yasası ile ilgili bir çalışma var diye biliyorum ama daha çözülmedi bu sorunlar için. Bekliyoruz işte çözülse iyi olur. Sorunlar var yani var var.”
- İBB-5: “İşte burada da ya bizim kanun yazıcılarımız yaptıkları zaman kanunun şeyine bakmıyor sayısına. 5393 olan 5216’da var. Mesela işte yol muhabbeti, kırsal kesimdeki işler. Kırsal kesim demişken bir muhtar o gün gelmiş şey diyor benim yolumu niye yapmıyorsun? E hem bizim yetkimizde orası hem de büyükşehirin. Ama biz girdiğimiz zaman büyükşehirdeki diyor ki sen benim parmağıma bastın. Orayı ben yapacağım. Orda da ayrı garı şeyler çıkıyor, sorun çıkıyor. Sen niye benim yetki alanıma girdin, sen niye benim işime karışyorsun? Ve emin ol o ikisinden ortak olduğu yerde iş çıkmıyor. Kimse kötü olmak istemiyor. Büyük balık her zaman küçük balığı yiyor, yeri gelince de üstüne atıyor.”
- BBMÜ-2: “Tamam iki ayrı kanunda bazı hizmetler tekrar ediyor ama belediyeler bu aynı görevleri kendi sınırları içerisinde ifa ediyorlar. Tekrar edilen o hizmet o belediye içinde bir ihtiyaç sonuç olarak.”
- BBMÜ-5: “İşte o konu hakkında kanunda net bir şey yok. Orda biraz siyasi boyutlar öne çıkıyor. Hani ona mı uydursak yoksa buna mı uydursak? Orda daha esnek davranmak gerekiyor. Bu da illa ki sorunlara yol açıyor. Mesela MASKİ nerde büyükşehirde. Kurallar onlara göre biraz daha değiştirilmeli. Köyler eski haline dönüştürülüp ilçe belediyelerine işte su, kanalizasyon, mezarlıklarla ilgili tüm görevler büyükşehir geliyor. Ama büyükşehir hizmeti orda veremiyor uzak. E mecburen ilçe belediyesine verilmeli. Ben kendi ilçemden söyleyeyim mezarlık

şimdi cenaze var, mezar eşilecek veya mezarların bakımı yapılacak büyükşehir gelmiyor, ekibi yok. Mecburen ben kendi kepçemi gönderiyorum. Benim kepçem oraya gidiyor. Aynı günde 5,6 cenaze olunca benim bir kepçem bir tarafa gidiyor bir kepçem diğer bir tarafa gidiyor. Ben kendi rutin işlerimi yapamıyorum bu sefer. Ama ben mecburen vicdanen kendi köylüme kendi vatandaşına hizmet etmek için o kepçemi gönderiyorum ama onun hizmet parası olmadığı şeyi alıyor, büyükşehir alıyor. İşte orda dengesizlikler var. Görevi sen yapıyorsun ama parayı orası alıyor. Büyükşehir yasasında buna benzer dengesizlikler var. Yani iyilikleri de var kötülükleri de var.”

- **BBMÜ-8:** *“Mesela büyükşehirin Kent Konseyi var. Dönüyoruz Yeşilyurt Belediyesinde de Kent Konseyi var. İkisi de farklı kanunun aynı görevinden alıyor. Kent Konseylerinin amacı ne işte kenti sosyalleştirmek. Amaçları, hedefleri aynı. Burada kavram kargaşası tartışmaya yol açmadı. Niye dersiniz, büyükşehir belediyesi yapmış olduğu faaliyetlerinde 13 tane belediyenin icra edecek hususta faaliyetler yürütürken Yeşilyurt Belediyesinin Kent Konseyi kendi mahallesindeki oyma sanatıyla ilgileniyor, el sanatıyla ilgileniyor. Şimdi bu dolayısıyla bir çatışmaya, verilen yetkilerde bir kavram kargaşasına yol açmıyor. Ama bazen şahit oluyoruz. Örnek vereyim size. Hasanbey Mahallesi ile Sıtmapınarı arasında iki ilçe belediyesinin Battalgazi Belediyesi ile Yeşilyurt Belediyesi’nin ilçe sınırları içerisinde geçen bir hat var. Şimdi çöp konteynırları orda şeyde sınırda biri burada biri orda böyle çaprazlamasına. Cadde ortadan ayırmış tabi görev ve sorumluluklarını. Şimdi çöp toplayanlar kim toplayacak. Bir tanesi aynı cadde üzerinde ilerlerken çöpü almıyor diyor ki ya bu caddenin bu kısmı Yeşilyurt Belediyesi’ne ait olduğu için ben bu çöpü toplamayayım. Yeşilyurt Belediyesi de diyor ki hayır kardeşim bu huduttun tam ortası değil de bizimki tam şey çöp sizin tarafta kalıyor ve siz bu çöpü toplamıyorsunuz diyor. O diyo sen topl o diyo sen topl. Şimdi yetki ve sorumlulukları ayırdık ya burada dolayısıyla kargaşaya sebebiyet veriyor. Çatışma ortamı oluştu nihayetinde bir iş yapılacak vatandaş bu durumdan mağdur. Mesela orda yol yenileneceği zaman böyle her iki belediyede çekimser tavır sergiliyor. Ya diyor ki orası onun alanında geçiyor o yapsın veyahutta o da diyor ki o da bu caddeye ortak o da yapabilir. Sonra bi bakıyorsun ki böyle absürt alanlar çizdiğin zaman ondan sonra şey meydana çıkıyor*

sorumluluğu üstünden atmak gibi bir takım sorunlar söz konusu oluyor tabiki. Mevzuattan kaynaklanıyor bu da.”

Görüşmeye katılan Malatya belediyeleri başkan ve meclis üyelerine, görev ve yetki paylaşımında mevzuatın netliği konusundaki düşüncelerinin sorulmasının ardından mükerrer yetki sorunu sorulmuş olup katılımcılardan sadece 1’i hariç hepsi, bir önceki soruya paralel olacak şekilde görüşlerini bildirmiştir. Bu katılımcı, mevzuatın net olduğunu belirtmesine rağmen mükerrer yetki sorununun mevzuattan kaynaklandığını dile getirmiştir. Katılımcılardan 8’i, büyükşehir ve ilçe belediyelerine mevzuatta benzer yetkilerin verilmesinin doğal olduğunu söylemiş olup bu durumun mükerrer yetki sorununa yol açmadığını vurgulamıştır. Bu katılımcılar, belediyelerin coğrafi yetki alanlarının farklı olmasından ötürü mevzuatta böyle bir tekrarın olduğunu belirtmişlerdir. Her belediyenin yetki alanında faaliyette bulunmasının normal ve olması gereken olduğu söylenmiştir. Bunun yanında mükerrer yetkiyi bir sorun olarak görenler de dahil katılımcılardan hiçbiri, mükerrer yetki sorununa çözüm olabilecek bir öneride bulunmamıştır.

2.4.5.3. Görev ve Yetki Paylaşımında Etkinlik ve Verimlilik

Katılımcılara, “Görev ve yetki paylaşımında arzu edilen etkinlik ve verimlilik amaçlarına ulaşılmış mıdır?” , sorusu sorulmuştur. Alınan yanıtlar ise şu şekildedir;

Tablo 14. Hizmet Sunumunda Etkinlik ve Verimlilik

Ortak İfadeler	Meclis Üye Sayısı			Toplam
	Sadece İlçe Belediye Meclis Üye Sayısı	Büyükşehir Meclis Üyesi		
		Meclis Üyesi	İlçe Belediye Başkanı	
Hizmette etkinlik ve verimlilik sağlanıyor	4	7	4	15
Hizmette etkinlik ve verimlilik sağlanmıyor	1	1	-	2
Hizmette etkinlik ve verimlilik sağlanmaya çalışılıyor	-	2	1	3

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

- İBB-1: “ Zaten öncesinden bu etkinlik ve verimliliği arttırmak için bu yönetmelik, yasa çıkarılmıştır. Örneğin önceden 7 metrelik yol ihtiyacı karşılarken bugün 7 metre artık kafi gelmiyordur. Ne yapmamız lazım? O gün kafi geliyordu ve o işi görüyordu etkililiği vardı. Ama bugün yok. Dolayısıyla yeni bir şeyle revize edilmesi lazım. Mesela kanunlar çok değiştirilmez mecliste kolay kolay. Ama yönetmelikler, yönergeler vs. onlar sık sık değiştirilebiliyor. Çünkü diyelim o gün düşünürken aklınıza gelmeyen bir şey oldu, boşluklar oluşuyor vs. kaçamağı oluyor. Dolayısıyla da oluşuyor da oluşuyor.
- BBMÜ-2: “ Evet burada ki asıl başarı başkanın yeteneğinden kaynaklanıyor, engin tecrübelerinden kaynaklanıyor. Sorun olduğunda bunu üst mercilere bildirme, isteme yeteneğine sahip. Krizi fırsata dönüştürebilen bir başkana sahibiz. Gerçekten biz farklı bir takım ruhuna sahibiz.”
- BBMÜ-3: “ Bence ulaşıyor yani şu ana kadar aksayan bir problem görmedim ben. Belki de Malatya’da uyumlu bir çalışma var belki de ondan kaynaklanıyor. Bizim için herhangi bir ilçenin sağ görüşlü sol görüşlü olması farklı bir partide olması bağımsız olmasının alınan kararlarda bir etkisi yoktur. Yani orda hizmet odaklı bir giriş var ve belediye başkanları da birbirleriyle bu anlamda çok güzel bir ilişki kurabiliyorlar. Hani sorun olabilecek ya da herkesin kanuna dayanacağı yetkiyi kötüye kullanabileceği ya da farklı kullanabileceği bir alan olmuyor. Burada ikili ilişkinin güzel olması önemli.”
- BBMÜ-5: “Bazı bölgelerde bu etkinlik ve verimliliğe ulaşılmıyor. Bu siyasi ve ikili ilişkilerden kaynaklanıyor. Hani doğru yerde doğru işlerin ulaşabilmesi için siyasi ilişkinin yanında ikili ilişkilerde önemli rol oynuyor.”
- BBMÜ-7: “Ulaşılmaya çalışılıyor diyelim kanun yeni zaten zamanla yere daha sağlam ayaklarıyla şey yapacak basacak yani.”
- BBMÜ-9: “Sağlanıyor, evet. Başkanımızın buradaki payı büyük. Verilen hizmetlerle de görüyoruz bunu. Öncesinde bir plan yapılır ulaşmak istediğimiz hedefi belirliyoruz daha sonrasında yani hizmeti o bölgeye götürdükten sonra bi ölçüp değerlendirmeye tutuyoruz, girdi ve çıktılar baz alıyoruz hep. Dolayısıyla bu etkinlik ve verimlilik hep sağlanıyor, çoğu zaman evet.”

Görüşmeye katılan Malatya belediyeleri başkan ve meclis üyelerinden 15’i belediyeler arasında görev ve yetki paylaşımında etkinlik ve verimliliğin sağlandığını

söylemiştir. Bunlardan 2'si; elde edilen bu başarıda, belediye başkanının rolünün çok önemli olduğunu belirtmiştir. Bunlardan 1'i, belediyeler arasında etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında Malatya ilinde seçilmişler arasındaki kişisel ilişkilerin gayet profesyonel düzeyde olmasından kaynaklandığını dile getirmiştir. Buna rağmen katılımcılardan 3'ü, etkinlik ve verimliliğin tam olarak sağlanamadığını, bu yolda uğraşıldığını vurgulamıştır. Ayrıca katılımcılardan 2'si etkinlik ve verimliliğin sağlanamadığını belirtmiştir. Bunlardan biri, ihtiyaçların zaman içerisinde değişmesine vurgu yapmıştır. Diğer, etkinlik ve verimliliğin sağlanamamasında seçilmişler arasındaki siyasi ve ikili ilişkilerin rolünü dile getirmiştir. Bu bağlamda iki büyükşehir belediyesi meclis üyesinin biri, etkinlik ve verimliliğin sağlanma sebebi olarak siyasi ve ikili ilişkileri görürken diğer etkinlik ve verimliliğin gerçekleşmeme sebebi olarak bu ilişkileri görmesi çok dikkat çekicidir. Balıkesir'de yapılan anket çalışmasında ise çalışmaya katılanlar büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında ikili ilişkilerde çatışma olduğunu ve bu durumun ilçe belediyelerinin görevlerini yerine getirme konusunda etkinlik ve verimliliğin olumsuz yönde etkilendiği bildiriminde bulunmuşlardır (Öner ve Şahangil, 2020, s. 661).

2.4.5.4. Büyükşehir Belediyesinin Koordinasyon Yetkisi Hakkında Genel Görünüm

“Büyükşehir belediyesine yüklenilen koordinasyon ve uyum sağlama görevini nasıl değerlendiriyorsunuz ?” , sorusuna katılımcılardan alınan yanıtlar şu şekildedir:

- BBMÜ-1: *“ Gayet uyumlu bir şekilde yerine getiriyor kendilerine verilen hizmetleri. Gerekli durumlarda da işbirliği ve uyum içerisinde sorunlarla baş edebilen kurum. Aslında uyum ve koordinasyonun sağlanmasında kilit nokta konusuna hakim kişilerin, ilçe görevlilerinin konuyu doğru ve tam aktarmaları önemli. Konuyla ilgili bilgisi olan görevlilerin uyum ve koordinasyon içinde çalışabildiklerine inanıyorum.”*
- BBMÜ-3: *“Doğru, uyum ve koordinasyon olmazsa şehir yönetilemez. Koordinasyonu büyükşehir belediyesi sağlıyor. Neden, çünkü diğer ilçelerde bir çıkar çatışması adına bir problem yaşanmaması adına sağlanmış oluyor. Hizmetlerin daha doğru bir şekilde ulaşması sağlanıyor bu anlamda en büyük sorumluluk büyükşehir belediyesine düşüyor. Çünkü orda uyum ve koordinasyonu doğru yapıyor olmak doğru yerde doğru zamanda doğru bir şekilde yapılmazsa o uygulamanın da bir anlamı kalmaz.*

- BBMÜ-7: “Büyükşehirde uyum iyi mecliste olsun. Ama şey aslında burada etkili olan Selahattin başkan. Onun emir ve talimatlarıyla hakkaniyetle yürütüyor o dediğin şey uyum ve koordinasyonu. Büyükşehir biliyor Malatya’ya ne yapacağını kentin geneline Darende biliyor kendi ilçesinde ne yapacağını neticede.”
- BBMÜ-9: “ Sağlanıyor ama tek başına değil bir çok birimler var. Az önce konuştuğumuz AYKOME, UKOME, komisyonlar. Aslında bu koordinasyonun içinde onlarca insan var hep birlikte sağlanıyor tek büyükşehir değil yani. Bir zincir halkası gibiyiz.”
- İBMÜ-3: “ Şimdi vatandaşa hizmet götürme görevi en çok büyükşehirin yüküdür. Onun yükü daha ağır şimdi. Bunuda sayın başkanımız Selahattin Gürkan çok güzel tesis ediyor. Başkanımızın o yeteneği, uyumu sağlama kabiliyeti olmasaydı mecliste her kafadan bir ses çıkardı.(...)”

Görüşmeye katılan Malatya belediyeleri meclis üye ve başkanlarının hepsi, büyükşehir belediyesine verilen koordinasyon ve uyum yetkisini, olumlu değerlendirmektedir. Katılımcılardan 2’si koordinasyon sağlanması konusunda büyükşehir belediye başkanının kişisel kabiliyet ve yeteneğine vurgu yapmıştır. Katılımcılardan biri de mevzuattaki düzenlemeye aykırı şekilde ilçe belediyelerinin de koordinasyon sağlama görevine sahip olduğunu belirtmiştir. Mevzuatta yer almamasına rağmen meclis üyelerinin böyle bir değerlendirme yapmaları, büyükşehir belediye meclisinin kurumsal yapısından kaynaklanmaktadır.

2.4.5.5. Büyükşehir Belediyesinin Koordinasyon Yetkisi ve Yarattığı Sorunlar

Katılımcılara, “ Büyükşehir belediyesinin koordinasyon sağlamasında sorunlar var mıdır? Varsa bu sorunlar neden kaynaklanmaktadır? Varsa sorunların çözümü için önerebileceğiniz çözümler var mıdır?”, sorusu sorulmuş ve alınan yanıtlar şu şekilde olmuştur:

Tablo 15. Uyum ve Koordinasyonu Sağlamada Sorun Algısı

Ortak İfadeler	Meclis Üye Sayısı			Toplam
	Sadece İlçe Belediye Meclis Üye Sayısı	Büyükşehir Meclis Üyesi		
		Meclis Üyesi	İlçe Belediye Başkanı	
Sorun var	3	5	4	12
Sorun yok	2	5	1	8

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

- İBB-1: “İnsanoğlunun olduğu yerde sorun olmaz mı (...) İnsanlar konuşmalı. Konuşarak her şey hallolur zaten.”
- İBB-5: “ Ya yaşıyor ama nasıl yaşıyor. Kar küreme muhabbeti, senin yolun benim yolum denilip vatandaş karda orta da kalabiliyor.”
- BBMÜ-2: “ (...) Orda meclisin dışında bence şey olması lazım. Yani aslında başkan birinci derece amir ama başkanın dışında bir komisyonun oluşması lazım. Bu sorunlar orda tartışılıp çözülmesi lazım. Atıyorum çim biçilecek, sen mi biçecen ben mi biçecem gibi şeyleri.”
- BBMÜ-3: “ Şimdiye kadar görmedim. Yani mutlaka kişisel bazda personeller arasında mutlaka yaşıyordur ama bir hizmetsel anlamda problem görmedim.”
- BBMÜ-5: “ Sorunlar daha çok siyasi ilişkilerde.(...)”
- İBMÜ-3: “ Öyle büyük sorunlar yok. Ne bileyim mahkemeye taşınacak kadar ama o kadar da olur. Ne de olsa siyasetin göbeğindesin.”

Görüşmeye katılan Malatya belediyeleri meclis üye ve başkanlarının 12’si koordinasyon görevinin birtakım sorunlara yol açtığını belirtse de bu sorunların önemsenmeyecek derecede küçük olduğunu dile getirmiştir. Benzer şekilde, “6360 Sayılı Kanunun Yönetmelik Sonuçlarına Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Yaklaşımı: Balıkesir Örneği” adlı anket çalışmasına katılan meclis üyelerinin çoğu, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sıkıntıları yaşandığını belirtmişlerdir (Öner ve Şahangil, 2020, s. 6619). Görüşmeye katılan Malatya belediyeleri meclis üye ve başkanları, çözümün kişisel ilişkiler geliştirmek suretiyle konuşarak, anlaşarak sağlanacağını söylemişlerdir. Katılımcılardan biri, koordinasyon görevinin kurullara bırakılmasını önermektedir. Bu bağlamda öğretide de benzer şekilde bir öneri

söz konusudur. Belediyeler arasında çıkan görev ve yetki çatışmalarını daha yansız bir şekilde çözecek il idare kurulları ya da hakem heyetleri oluşturulabileceği vurgulanmaktadır (Karaarslan, 2013, s. 144).

2.4.5.6. Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasındaki Planlama İlişkisi

Katılımcılara, “*Malatya büyükşehir belediyesinde ilçe belediyelerinin planlama faaliyetlerine katılması hususunda ne düşünüyorsunuz?*”, sorusu sorulmuş ve alınan yanıtlar şu şekilde olmuştur:

- İBB-1: “ *Beraber planyacağız ya beraber şehri yönetiyoruz, beraber şehri geleceğe hazırlıyoruz. İstişare kültürü bizim kültürümüzdür. Hem dini yönden hem de olumlu sonuç alma noktasında önemli.* ”
- İBB-2: “ *Ortak çalışmaya çalışıyoruz, beraber çalışmaya gayret ediyoruz yani.* ”
- İBB-5: “ *Katılmıyor bence çünkü büyükşehir kendi yetkisinde olan planlamaları yapıyor, hizmetler konusunda bizden sadece imar konusunda yardım alıyor, görüşleri istiyor. Bu yani başka hangi konu olabilir ki, yok.* ”
- BBMÜ-2: “ *Planlama süreçlerine ilçe belediyelerinin görüşleri de yansıyor. Birçok kez istişarelerde bulunuyor.* ”
- BBMÜ-8: “ *Katılamıyor. Çünkü bak bizim belediye başkanımız seçim çalışmalarını yaparken 45 tane proje sözü verdi. Yani bu planlamayı kimle yaptı, kendi başına yaptı. Yani yakın arkadaşlarıyla, bu işi bilenlerle birlikte yaptı. Büyükşehir belediyesinde planlama yaparken o da diyor ki ben şu kadar proje ürettim onları yapacam diyor. Tabi o kimle bu işe karar veriyor o da kendi adamlarıyla karar veriyor. Bu şeyi ben onaylamıyorum. Bir planlama yapılıyorsa o planlamanın ortakları paydaşları geneli olması lazım. İlçe belediye başkanından tutun vatandaşa kadar herkes bu projede bi paydaşları olmak zorunda.* ”
- İBMÜ-3: “ *Katılır, görüşlerini bildirirler ama kesin kabul edilmiyor şey tavsiye gözüyle bakıyorlar. Daha çok göz önüne alabilirler diye düşünüyorum.* ”
- İBMÜ-4: “ *Şimdi açıkçası ben çok katıldığını düşünmüyorum. Tamam görüşlerini alıyor ama yeterince dikkate alıyor mu diye insanın aklına gelmiyor değil.* ”

Görüşmeye katılan Malatya belediyeleri meclis üye ve başkanlarının 15’i ilçe belediyelerinin görüş ve düşüncelerinin Büyükşehir belediyesinin her türlü planına yansıdığını belirtmiştir. Katılımcılardan 5’i ise ilçe belediyelerinin planlama sürecine

dahil olmadığını zira ilçe belediyelerinin görüşlerinin tavsiye niteliğinde olduğunu belirtmiştir.

2.4.6. Mali İlişkiler Bakımdan Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişki

2.4.6.1. Genel Görünüm

Katılımcılara, “Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında gerçekleştirilen maddi kaynakların paylaşımı hakkında ne düşünüyorsunuz?”, sorusu sorulmuştur. Alınan yanıtlar ise şu şekildedir:

- İBB-2: “Yani büyükşehir belediyesi bizim paramızı vermiyor mesela, alamıyoruz. Kanunen bunların çözülmesi lazım mesela. MASKİ’de bizim adımıza toplama şeyimiz yok. Çevre ve temizlik vergisi alacağımız var milyonlarca lira ama paramızı vermiyorlar. Aylık bunların herkesin hesabına yatması lazım mesela. Böyle bir kanun böyle bir yönetmelik olması lazım. Alamayınca da geriliyoruz yani paramı ver diyoruz o da aldım harcadım yedim ya da başka bir şeyde kullandık diyor bekletiyorlar hani öyle. Gerekçe yok, para yok diyorlar.”
- İBB-4: “Adaletli dağıtılıyor yani şimdi tabi büyükhire verilen kadar biz de verilmiyor. Herkesin cüssesine göre kızım.”
- BBMÜ-3: “Bütçesel kullanım tam olarak ne kadar ne oranda bilmiyorum. Ama büyükşehir belediyesi tüm ilçelerin nüfuslarına ve yüzölçümlerine göre belli paylaşımlar yapmak zorunda oldukları için bu konuyla ilgili şimdiye kadar hiç problem yaşanmadı. Yani şimdiye kadar itiraz eden bir belediye görmedim bu konuda.”
- BBMÜ-7: “Şimdi büyükşehirin kentte sorumluluğu daha fazla bizim onlara göre daha sınırlı görevlerimiz var. E dolayısıyla onların masrafı daha çok oluyor ve şey onlar bizden birazdan daha fazla faydalaniyorlar diyelim. Ama bu şey işte nasıl desem fazla iş fazla para, az iş az para gibi.”
- BBMÜ-8: “Onun bi oransal hesaplaması var zaten. İller Bankasının her bir belediye için ilçe belediyeleri için büyükşehir belediyeleri için yine nüfus şeyiyle oranları söz konusu. Mesela diyorlar ki nüfusum az ama şeyim büyük coğrafyam büyük. Yani hizmet götüreceğim mahalle çok uzak. Nüfusla hizmet götüreceği yer arasında uçurumlar oluyor mesela. Mesela aynı yüzölçümüne ait aynı altyapı oranına ait bir ilçede, 200.000, 300.000 kişi yaşarken aynı hizmete şey yapılması

gereken bir ilçede nüfus 10.000, 20.000. E ona da altyapı lazım ona ya yol, hastane lazım. İşte okulu, sağlık hizmet merkezi, sineması, kültürel merkezler, sosyal alanları değil mi? 10.000'de olsa oraya da o hizmetlerin gitmesi lazım. Özellikle mezralarda, köylerde. İşte bu durum adaleti sağlamıyor ama başka bir formülde üretme imkanımız yok. Ekonomik olarak.”

- **BBMÜ-9:** “ *Ben bu konuda şuna değinmek istiyorum maddi kaynak paylaşımı deyince. Büyükşehir belediyeleri bazen vergi oranlarındaki ilçe belediyelerinin paylarını vermiyor şimdi sana şu şu vergiyi vermiyor demeyecem ama vermiyor, aksatıyor, gününü geçiriyor. Bunlar bariz ortada. Bununla ilgili bir düzenleme getirilmesi gerektiğini düşünüyorum yoksa bu böyle olmaz.”*
- **İBMÜ-1:** “ *Yani yasal olarak herkes hak ettiği maddi kaynaklarını alır. Yasal olarak herkes kendi maddi kaynaklarını alır. Büyükşehirde kendi kaynaklarını alır yani orda kaynaklar arasında bir sıkıntı olmaz. Bence zaten her şey yasayla tespit edilmiştir. Bu konuda birbirlerine müdahil etme şansları yoktur.”*
- **İBMÜ-4:** “ *Şöyle şimdi hani ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesine göre daha küçük bölgelere alanlara karşı sorumlu ya dolayısıyla sen gidip şimdi ikisini bir tutamazsın. Büyükşehirin sorumlulukları daha fazla. E dolayısıyla sen gidip misal veriyorum bi Kale Belediyesi ile büyükşehiri bir tutamazsın. Büyükşehirde verdiğin bütçenin paranın aynı miktarını Kale Belediyesi'ne verir misin? Veremezsin. Adaletli olacaksın. Olmaz öyle.*

Görüşmeye katılan Malatya belediyeleri meclis üye ve başkanlarının 3'ü ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesine kaynak aktarılırken büyükşehir belediyesine ayrıcalık tanındığını ve durumunda gayet doğal ve olması gereken olduğunu belirtmiştir. Zira onlara göre büyükşehir belediyesinin görev ve yetki alanı daha geniş olduğundan daha fazla kaynağa erişmesi gerekmektedir. Bunun yanında katılımcılardan 5'i görev ve kaynak dağılımının mevzuata uygun olarak yapıldığını bu sebeple herhangi bir problemle karşılaşmadığını dile getirmiştir. Buna rağmen katılımcılardan 2'si, Malatya Büyükşehir Belediyesi'nin ilçe belediyelerine aktarması gereken vergi paylarını zamanında vermediğini hatta belli durumlarda hiç vermediğini belirtmiştir. Bu iki katılımcının farklı ilçelerden seçilmiş üyeler olduğu dikkate alınmalıdır.

2.4.6.2. Belediyelerin Görevlerine Göre Gelir Dağılımı Sorunu

Katılımcılara, “Görev paylaşımına uygun mali kaynaklar sağlanmakta mıdır?” , sorusu sorulmuş ve alınan yanıtlar şu şekilde olmuştur:

Tablo 16. Görev Paylaşımına Uygun Mali Kaynak Sağlanması Durumu

Ortak İfadeler	Meclis Üye Sayısı			Toplam
	Sadece İlçe Belediye Meclis Üye Sayısı	Büyükşehir Meclis Üyesi		
		Meclis Üyesi	İlçe Belediye Başkanı	
Sağlanıyor	3	7	4	14
Sağlanmıyor	2	3	1	6

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

- İBB-2: “Yani elbette şimdi ilaçlama bizde olsa onun bütçesi de bize gelir, mezarlık bizde olsa onun bütçesi de bize gelir, zabıta bizde olsa bütçesi de bize gelir. Gelen bize paranın %60’ı büyükhire gidiyor o hizmetleri verdiği için. Bize daha düşük bir oran geliyor ve bizim hizmet alanımız biraz daha dar ve kendi çevresi oluyor
- BBMÜ-3: “Büyükşehir belediyesinde bir sıkıntı görmedim şimdiye kadar. Yani o birazda büyükhire belediye başkanımızdan kaynaklanıyor. Başkanımız kaynak yaratmada sıkıntı yaşamayan birisi, ikili ilişkileri sayesinde. Nerden baksan otuz seneye yakın ilçe belediyelerinde başlayan belediye başkanlığı var. Bu yüzden de artık bu işinde profesyoneli ve halkın yararını gözetebilecek bir boyutta tecrübelerine sahip. Tüm Türkiye’de bütün belediyeler nerdeyse belki yatırım yapamıyorlardır ama büyükhire belediyemizde Selahattin bey hem bütçesel anlamda hem de hizmetlerin sağlanabilmesi adına Ankara’da gerekli bütçe finansmanlarını sağlayabilecek güce sahip. O konuda çok başarılı yani belediyenin o yönde aksayan bir hizmeti olmadı.”
- BBMÜ-4: “Yeterli bir şekilde sağlanıyor, evet.”
- BBMÜ-7: “Evet az öncede dediğim gibi görevlere göre dağıtılıyor o. Fazla iş fazla para konusu gibi. Doğru yani olması gereken bu.”
- BBMÜ-8: “Yani dediğim gibi burada coğrafya söz konusu olduğu için olmuyor yani dağılımda adalet sağlanmıyor. (...) Görev ve yetkilere göre mali imkanlar

adaletsiz bir şekilde dağıtılıyor. Nüfusu az ama bölgesi çok olana az verilince haksızlık oluyor ve hizmet gitmiyor o bölgeye işte sorun bu. Mali imkanı olsa o görevi görecek ama göremiyor niye imkanı yok işte.”

- **BBMÜ-9:** “ *Bir kıyaslama yaparsak şimdi ilçe belediyesi hep büyükşehire muhtaç yani ondan bi adım bekliyor ki o da bir adım atsın bu adil mi , ilçe belediyesinin bazen parası yetmiyor borçlanmaya başvuruyor bu uygun mudur?”*
- **İBMÜ-1:** “ *Tabi ki de yine o da var yasalarla tespit edilen şeyler bunlar. Yani kimsenin kimseye bir farklılık koyarak o senin bunun senin diyerek yok. Yasalardan gelen mali kaynaklar eşit olacak şekilde herkes hakkını alacaktır.”*
- **İBMÜ-4:** “ *Şimdi şöyle hangi belediyenin ihtiyacı varsa ona o kaynak sağlanır, bazen o belediyenin bütçesi yetmeyip şey borçlanmaya gidebiliyor.”*

Görüşmeye katılan Malatya belediyeleri meclis üye ve başkanlarının 15’i belediyelere görevleriyle orantılı gelir dağılımının yapıldığını 5’i ise yapılmadığını belirtmiştir. Katılımcılar, mali kaynak yaratma konusunda ikili ilişkilerin önemini vurgulamaktadır. Katılımcılardan farklı görüşlere sahip 2’si, borçlanma yetkisini, belediyenin gelirleri arasında görmektedir. Bunun yanında gelir dağılımında etkinlik ve verimliliğin sağlanması hususunda sadece iki katılımcı tarafından önerilerde bulunulmuştur. Önerilerin odağında da ilçelere sadece nüfusları oranında gelir aktarmak yer almaktadır.

2.4.6.3. Gelir Dağılımında Etkinlik ve Verimlilik

Katılımcılara, “*Gelir dağılımında israfi önleyecek şekilde etkinlik ve verimlilik sağlanmakta mıdır? Sağlanmıyorsa önereceğiniz çözümler var mıdır?*”, sorusu sorulmuş ve alınan yanıtlar şu şekildedir:

Tablo 17. Gelir Dağılımında Etkinlik ve Verimliliğin Sağlanması Durumu

Ortak İfadeler	Meclis Üye Sayısı			Toplam
	Sadece İlçe Belediye Meclis Üye Sayısı	Büyükşehir Meclis Üyesi		
		Meclis Üyesi	İlçe Belediye Başkanı	
Evet	4	7	4	15
Hayır	1	3	1	5

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

- İBB-2: “ Yani bu ilgili kurumların koordinasyonunda olan bir şey yani. Şimdi israfı tabi ki de önlemek lazım. Onlar ayrı biz ayrı birbirini bağlamıyor hani. Mesela reklam panosu olayı. Sebebi her neyse bizim yaptığımız gıcır gıcır reklam panaolarımızın sökülüp atılması doğru bir davranış değil. Ama ben yaptım oldu ve gücünü, nüfusunu, merkezi belediye şeyine kullanarak böyle şeyler başımıza geldi yani maalesef gördük. E haliyle israf yani.”
- İBB-5: “ Pek sanmıyorum. Az önce söylediğim o reklam panoları noldu çöp. O bir israf zaten, en büyük israflardan bir tanesi. Şimdi büyükşehirde mesela konserler, eğitimler veriyor festivaller düzenliyor bizde. O da öğretmen tutuyor ben de. Ama ortak bir proje yaptırılabilir.”
- BBMÜ-1: “ Evet sağlanıyor. Hiçbir kaynak israfına yer yok.”
- BBMÜ-3: “ Koordinasyonu büyükşehir belediyesi sağladığı için israfta önleniyor doğalında.”
- BBMÜ-5: “ İsrafı önlemiyor, daha çok israf yapıyor.”
- BBMÜ-6: “ %100 değil bence. Belediyenin asli görevi nedir, temizliktir, altyapıdır, yoldur, parktır. Yani bunlar bizim asli görevlerimiz. Ama eğer sizin bir yerde bir eksiğiniz varsa eğer siz bir yerde kar yolu açamıyorsanız eğer siz bir şehrin göbeğinde park yapamıyorsanız ama aynı anda mesela konserler yapıyorsanız aynı anda işte sempozyumlar yapıyorsanız, film festivali yapıyorsanız bu bence bir israftır. Ne zaman bir israf değildir her şeyimiz dört dörtlüktür asfaltımız, altyapımız...Ondan sonra bu Atatürk'ün belirttiği gibi işte muassır medeniyetlerin üstüne çıkmış oluyoruz. Ama bir tarafta adamın

kanalizasyonu yok ama bir taraftan gelip film festivali yapıyorsunuz. Böyle bir çapraz anlayış olmaz. İşte şuan dengesizliğimiz budur. (...) Tamamen nüfusa odaklı harcamalar yapılması lazım. Ben çalıştığım zaman fen işlerinde şöyle bir çalışma yapıyordum. Fen işleri bana bağlıyken ben mahalleye ne kadar para harcamışım mesela 5 milyon tl. Kaç nüfusu var 500 kişi. Kişi başı ben ne kadar para harcamışım. Kişi başına göre parayı arttırmak lazım. Yani bana göre sana göre değil bir yere bir para geliyorsa nüfusa göre onu orantılayıp oraya harcama yapman gerekiyor bana göre ve böylece adalet sağlanır. Siz Yeşilyurt'un parasını gidip Battalgazi'de de kullanamazsınız, Battalgazi'nin parasını da gidip atıyorum Darende'de kullanamazsınız veya gidip başka bir belediyede de kullanmazsınız böylece.”

- BBMÜ-8: “(...)Ben işte biraz önce bahsettiğimiz gibi nüfusla birlikte yapılacak hizmetlerin ölçeğine göre para dağılımının yapılması gerektiğini düşünüyorum. Ne hizmet yapacaksın buraya, onun bir planlaması doğru bir hizmet hizmeti oraya götürüyor musun? Hangi ilçe olursa olsun sen oraya yatırım yapacaksın tamam ama bu yatırım gerçekten buraya gerekli mi? Denetlendikten sonra eğer doğru yatırımsa o doğru yatırıma destek sağlanması lazım.”
- BBMÜ-9: “İsraf hep var ya özellikle şu konser olaylarına aklım ermiyor. Büyükşehir belediyesi ayrı bi konser veriyor kayısı festivalinde Arapgir Belediyesi ayrı bir konser veriyor, üniversite ayrı. Hepsi birleşse otobüsler sefere çıksa uzaktakilerde gelsin diye dillere destan festivaller düzenlense güzel olmaz mı? Bence bu israfın en büyüğü ne açıdan bakarsan bak israf. Yok sağlanmıyor kanaatimce yani”
- İBMÜ-4: “ Şimdi şöyle %100 sağlanıyor diyemem. Çünkü bazen öngörülme yen sebepler israfa yol açabiliyor. Bizde istemeyiz ama oluyor.”

Görüşmeye katılan Malatya belediyeleri meclis üye ve başkanlarından 7'si kaynak dağılımında etkinlik ve verimliliğin sağlanamadığını ifade etmektedir. Bunlardan 1'i, israfın ihtiyaçların zorunluluk derecesine göre sınıflandırılmasından kaynaklandığını belirtmiştir. Bu görüşte olan katılımcılardan 2'si, belediyeler arasında koordinasyon eksikliğinden dolayı bir hizmetin farklı kamu kurumlarınca defaatle yerine getirilmesinden kaynaklandığını dile getirmiştir.

2.4.6.4. Büyükşehir Belediyesinden İlçe Belediyelerine Aktarılan Yardımlar

Katılımcılara, “Büyükşehir belediyesi bütçesinden ilçe belediyelerine mali yardım yapılmasının bazı şartlara bağlı olmasını nasıl değerlendiriyorsunuz? Bu durum mali ilişkilerin kişisel ve siyasi ilişkiler bazında incelenmesine sebebiyet vermekte midir? Bu durum ne tür sorunlara yol açmaktadır?” , soruları sorulmuştur. Katılımcılardan alınan yanıtlar ise şu şekildedir:

- İBB-2: “ Yani hiç yardım alamadığımız için yani bir şartta görmedim hiç uygulaması yok. Yani şimdi biz mesela belki çok daha böyle baskın olsaydık ilişkilerimiz çok çok iyi olsaydı alacağımızı belki alacaktık yani iki satır ucunda işte al sana parayı verdim, senin bana borcun var, paramı istesem sende yok para desen durum bu işte. Bu durum da hizmeti aksatır, bekletir.”
- İBB-3: “ Doğru olan bu. Rastgele yardımlar yapılır mı hiç? Olmaz.”
- İBB-5: “ Hani bu merkezi ilçelerde şöyle düşün siz kendi ilçenizde bir şey yaptıracaksınız ama büyükşehirin yapması gereken bir iş var yol açacak, su, kanalizasyon veya ulaşım. Şimdi başkanın ikili ilişkileri iyiye bütün ilçelere yapılmadan önce önce gider orda yapar. Yolunu yapar, projesini çıkartır, su borusunu değiştirir, otobüs sayısını bir iken ikiye çıkartır. Burada ki asıl konu işte ikili ilişkiler. Sorun olarak da e sen onunkini yaptın benimkini üç, dört sene sonra yaptın, ben mağdur oldum, vatandaşa anlatamadım, hesap veremedim gibi muhabbetler oluyor. Sıkıntıyı ilçe belediyesi yaşar, büyükşehir belediyesi değil. Her zaman şey bahane hazırdır yani canınız istemiyorsa bir şeyi zorla yaptıramazsınız. E benim param yok diyor. Buraya yaptım ama param yok, param olsa söz yapacağım dediği zaman bir şey diyebilir misiniz? Yeter ki başkanın gönlü istesin.”
- BBMÜ-1: “Evet bazı şartlara bağlı. Kanunda da belirtilmiş bu. İller bankasından sağlanan belirli ölçütler karşılığında mali yardımlar sağlanıyor. Şartların olması da normal doğal olarak. Her belediyeye rastgele mali yardım yapılamaz eğer bir defa yapılırsa maazallah bunun önüne geçemeyiz. Çünkü bu önemli bir konu. Yardımlar yapılırken kişisel veya siyasi ilişkiler içerisine girilmiyor. Dolayısıyla sorunlara da yol açmıyor.”
- BBMÜ-3: “ Kuralları olmayan hiçbir şey zaten doğruya ulaşmasını sağlamaz. O yüzden kurallara bağlı olmalı. Herhangi bir problem olmadığı için herhangi bir

kişisel hırsların olduğu bir belediyemiz belediye başkanlarımız yok bu anlamda. O yüzden inatlaşabilen ya da birisinin hizmet yapmasını engel olabilecek bir durum olmasına sebebiyet verebilecek ikili bir ilişki hiç mevcut değil. O yüzden sıkıntılar bir telefon görüşmesiyle çözülebilir. Bu yüzden başkanımız bu konuyla ilgili çok anlayışlı, çözümleyici bir adamdır.”

- *BBMÜ-5: “ Nüfus şartı çok önemli. Ama büyükşehir orda şey olmuyor. Hani belli şartlar, kriterler koyulmalı. Hani bu nüfusa göreyse gerçekten ona göre hareket edilmeli. Veya ilçenin alan genişliğine göreyse mesela düşük nüfuslu bir ilçe vardır ama kamu hizmet alanı çok geniştir, dağınıktır. Oraya ödenecek parayla yüksek nüfuslu ama dar alandaki bir ilçeye ödenecek paralar ayrılması gerekir. İşte kriterler net koyulmalı. Büyükşehir yasasıyla bunlar işte esnek. Bunun için büyükşehir yasası bence çok erken koyulmuş bir şey ve her yerin büyükşehir olması o daha da çıkılmaz koymuş. Köyler eski statüsünde olmalı bence. Büyükşehir her köye ulaşım sağlayamıyor. Sağlayamaz da.”*
- *BBMÜ-6: “ Tabi siyasi, kişisel ilişkiler araya giriyor. Yani şöyle önünüzde bir yatırım var, bir pasta var. Ne kadar? 10 milyon TL. Bunla yol yapacağım diyorsunuz ve meclisten geçiriyorsunuz. Ondan sonra kimin ne ihtiyacı var, o kişisel şeye giriyor. Yani Pütürge'nin ne kadar ihtiyacı var? Ben Pütürge'yi ne kadar seviyorum. Kale'yi ne kadar seviyorum? Tabi ki her ilçeye hizmet ediyor ama orda muhakkak duygusal şeylerde araya giriyor. Yani ben bir büyükşehir belediye başkanı Darendeliyse Kaleliyse yatırımları doğal olarak kendi ilçesine götürmek istiyor. Ya da oranın belediye başkanıyla çok uyumlu çalışıyorsa yatırımların çoğunu oraya götürüyor. O tamamen belediye başkanıyla alakalı, meclis ona karar vermez. Tabi diğer ilçe belediyesi başkanı ya da halkı bunu başkaldırıcı olarak sunuyor.”*
- *BBMÜ-7: “ Evet ama bu olmalı zaten. Şimdi şey rastgele o bütçe dağıtılmaz. Hem bu kanunda da var belli kıstaslar. Tabi siyasi ilişkiler oluyor, etkiliyor. Gerek aynı siyasi partiden olsunlar gerek farklı aranızdaki şey ilişkiniz iyiye bir sıfır öndesiniz demektir.”*
- *BBMÜ-8: “Siyasi, kişisel ilişkiler araya girmez olur mu? Tabi oluyor çok etkiliyor.”*

- BBMÜ-9: “ Az önce ikili ilişkiler önemli dedim ya işte burada da önemli her ne kadar kanunda o şartlar yazıyor olsa da senin ikili ilişkin güçlüyse sen öncelikli olursun yani önce sen daha sonra o. Anladın mı ne demek istediğimi?”
- İBMÜ-1: “ Yani bence projelerdir, acil yapılacaklardır o şartlar, nüfustur ya da bi orandır. İller Bankasına gidip de hemen o parayı alamıyorsunuz.”
- İBMÜ-4: “ Şimdi şöyle tabi siyasetin er meydanındayız haliyle. Böyle ortamlarda haliyle bu dediğin bu şey ilişkisi kişisel ilişki, siyasi ilişkiler devreye girebiliyor. Siyasi ilişkiler değilde çünkü öyle olursa büyük bir ayrımcılık olur. O da bizde yok çok şükür. Şunda var aynı partiden dahi olsalarda tartışma yaşıyorlar. Bunu kamuoyunda da görmüşsündür. Mesela toplantı yapıldığı gün büyükşehir belediye başkanıyla ilçe belediye başkanı ikili bir diyaloga girdi yer yer sesler yükseldi şimdi bunun adlarını söylemeyeyim ben bilirsin bence duymuşsundur. Şimdi bence bana göre bu tartışmanın yansıması sonraki günlere yansıyacaktır bilmem anlatabildim mi?”

Görüşmeye katılan Malatya belediyeleri meclis üye ve başkanlarının hepsi yasalarla belirlenen şartların varlığını yerinde ve gerekli görmüştür. Bununla birlikte kısıtlı mali imkanların ilçe belediyeleri arasında dağıtımında ve tahsisinde kişisel ve siyasi ilişkilerin fazlasıyla devreye girdiğini itiraf etmişlerdir.

SONUÇ

Son dönemde yerel yönetim reformu olarak adlandırılan hukuki düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Böylece belediyelerin yerel özerkliğe uygun faaliyette bulunarak etkili ve verimli hizmet sunan katılımcı bir anlayışa sahip olması amaçlanmıştır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkileri açıklayan bu çalışmayla mevzuatta ortaya konulan hedeflerin uygulamada ne derece gerçekleştiği araştırılmıştır.

Bu çalışmayla, öncelikli olarak büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler kurumsal yapıdan, meclis karar verme mekanizmasından, görev, yetki ve kaynak paylaşımı olarak dört temel hukuksal alanda incelenmiştir. Ardından alan araştırmasına geçilerek Malatya Büyükşehir Belediye ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişki özelinde betimleme yapılmıştır. Bu bağlamda Malatya ilinde 2019 yerel seçimlerinde seçilmiş belediye başkan ve meclis üyeleriyle görüşülerek onlar bakış açısı aktarılmaya çalışılmıştır. Görüşmeler sonucunda elde edilen veriler değerlendirilirken betimsel analiz yöntemi kullanılarak yorumlanmıştır. Bununla birlikte ne kadar katılımcılar, kartopu ve zincir yöntemiyle seçilmiş olsalar da kişisel özellikleri dikkate alındığında özellikle ilçe belediye meclis üyelerinin siyasi çekincelerinden dolayı cevaplarının zaman zaman mevzuat bilgisinden yoksun ve yetersiz kaldığı düşünülmektedir.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin genel görünümü değerlendiren katılımcıların verdikleri cevaplar çok dikkat çekici niteliktedir. Nitekim büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında hukuken hiyerarşik bir ilişki kurulmamış olmasına rağmen katılımcıların yarısı belediyeler arasında hiyerarşik bir ilişkinin olduğunu dile getirmiştir. Bu durum yerindelik ilkesiyle uyummadığı gibi özellikle ilçe belediyelerinin idari ve mali özerk yapılarıyla da uyumamaktadır. Bu sebep büyükşehirlerde oluşan bu yapının yeniden düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Büyükşehir belediye meclisinin oluşumu, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin temelini oluşturduğu gibi ortaya çıkan sorunların da asıl faktörüdür. Büyükşehir belediye meclis üyelerinin ilçe belediye meclis üyeleri tarafından oluşturulması bir yandan büyükşehir belediye meclisinde, temsilde adalet sorununu (Arıkboğa, 2007, s. 32; Akcagündüz, 2021, s. 355; Çiner ve Zengin, 2019, s. 461; Güneş, 2017, s. 55; Genç, 2014, s. 9; Alıcı ve Kızılboğa Özaslan, 2020a, s. 101) diğer yandan da çift kimlik sorununu (Arıkboğa, 2007, s. 32; Bulut ve Karakaya, 2016, s. 13; Arıkboğa,

2007, s. 32-33; Bulut vd., 2013, s. 153) ortaya çıkarmaktadır. Görüşmeye katılan meclis üyeleri, büyükşehir belediye meclis üyelerinin hem büyükşehir belediye meclisinde hem de ilçe belediye meclisinde görev almalarını çift kimlik olarak değil de çift görev olarak nitelendirmişlerdir. Bununla birlikte ilçe belediyelerinin temsil edilmesi hususunda nüfus kriterinin ölçek olarak gösterilmesi yerine her ilçeden aynı sayıda meclis üyesiyle temsil edilmesi ve ilçe belediyelerinden büyükşehir belediye meclisine gönderilen üye sayılarının arttırılması gerektiği önerilmektedir. Katılımcıların büyük bir çoğunluğu temsilde adalet sorunun yaşanmadığını hatta büyükşehir belediye meclisi oluşumunda kanuni düzenlemelerin mükemmelliğine inanmaktadır. Dolayısıyla katılımcılar bu uygulamanın dışında alternatif geliştirme konusunda çekingen davranmıştır. Ancak büyükşehir belediye meclis üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmesi önerilmektedir (Keleş, 2012, s. 52; Aksu ve Kurtuluş, 2011, s. 131; Karakaya, 2012, s. 158; Arıkboğa, 2012, s. 18-19; Bulut vd., 2013, s. 155-161; Çelik ve Uluç, 2009, s. 219; Üzmez, 2020, s. 183 ; Yıldırım vd., 2011, s. 528; Örs, 1997, s. 27 ; Oktay, 2013, s. 43-44; Güneş, 2017, s. 59).

AYKOME ve UKOME'nin oluşumu hususunda da benzer sorunlar öğretide vurgulanmaktaysa da katılımcılar, aynı fikirde değildir. Malatya belediyeleri meclis üyeleri ve başkanlarının büyük bir çoğunluğu herhangi bir temsilde adalet sorunu olmadığını veya yerel özerkliğe tecavüz edilmediğini düşünmektedir. Zaman kısıtlılığı sebebiyle ilçe belediye başkan ve meclis üyelerinin sadece kendilerini ilgilendiren toplantılarda yer almalarını yerinde bulmaktadırlar. Ancak katılımcıların verdikleri yanıtlardan hareketle, bu toplantılara teknik ve uzmanlık gerektiren konularda bilgi birikimi olan kişilerin katılması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Katılımcılardan büyükşehir meclisi karar mekanizması konusunda elde edilen cevaplar da oldukça ilginçtir. Büyükşehir belediyesi meclisi kararları alınırken ilçe belediyelerinin görüş ve talepleri toplanmaktadır. Ancak kararları etkileme gücü kendi ilçeleriyle ilgili olan konularda dahi tartışmalıdır. Hatta imar ve bütçe konularında durum daha vahim hale gelmektedir. Nitekim büyükşehir belediyesi meclisi, ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imar ile ilgili kararları nazım imar planı bakımından denetlemektedir. Gerekli görürse büyükşehir belediye meclisi ilçelerden gelen imar planlarını değiştirme yetkisine sahiptir. Aynı durum bütçe için de geçerlidir. Mevzuatla kurulan bu yetki; kimlerine göre hiyerarşik (Çelik ve Taş, 2020, s. 303) kimlerine göre

salt bir vesayet (Köken, 2016, s. 3520; Zengin, 2014, s. 107) kimilerine göre de bir iç vesayet (Yaylı ve Gönültaş, 2018, s. 810) yetkisidir. Bu tespitlere rağmen görüşmeye katılan belediye başkan ve meclis üyelerinin çoğunluğu bu yetkiyi, il genelinde bütünlüğü ve uyumu sağladığı için gerekli görmektedir. Azınlıkta olsa da bu durum ilçe belediyelerinin idari ve mali özerkliğini zedelediğini düşünenler de bulunmaktadır. Yetki ve usulde paralellik ilkesi gereğince büyükşehir belediye meclisi tarafından incelenen ilçe belediyesi meclis kararlarının varsa hata ya da düzeltilmesi gereken hususların belirtilerek ilçe belediye meclislerine tekrar gönderilmesi ve bu meclisler tarafından gerekli düzenlemenin yapılması gereği vurgulanmaktadır.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin ilişkide olduğu bir diğer alan görev ve yetki paylaşımında olmaktadır. Mevzuatta hem büyükşehir belediyesine hem de ilçe belediyelerine benzer görev ve yetkiler verilmektedir. Bu sebepler bu belediyelerin görev ve yetki alanları net olmadığı için uygulamada mükerrer yetkiye (Alıcı ve Kızılboğa, 2020b, s. 250; Çapar ve Demir, 2017, s. 50; Karakaya, 2012, s. 159; Yetkin, 2020, s. 15), kaynak israfına (Karakaya, 2012, s. 158; Tarhan, 2012, s. 126; Gülşin, 2008, s. 104; Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2016, s. 109-114; Alıcı ve Kızılboğa Özasan, 2020b, s. 265; Kaya, 2008, s. 12; Genç, 2014, s. 9; Eldem, 2016, s. 91; Lamba, 2021, s. 85) ve idari özerkliğin zedelenmesine (Derdiman, 2012, s. 64; Alıcı, 2013, s. 129; Çelikyay ve Arıkboğa, 2016, s. 80; Tarhan, 2012, s. 126; Keleş, 2011, s. 334) neden olmaktadır. Ancak görüşmeye katılan Malatya belediyeleri başkan ve meclis üyelerinin çoğunluğu, her bir belediyenin kendi coğrafi yetki alanında hizmet sunduğuna vurgu yaparak bu durumun mükerrer yetki sorununa sebebiyet vermediğini belirtmektedir. Bununla birlikte belediyelerin görev ve yetki paylaşımı konusunda mevzuatın açık ve net olduğunu düşünen katılımcılar olsa dahi mevzuatın bu konuda net olmadığını bu durumun mükerrer yetkiye neden olduğunu ve dolayısıyla kaynak israfı oluştuğunu dile getirenler katılımcılar da vardır.

Belediyeler üstlendikleri görevleri yerine getirmek için kaynağa ihtiyaç duymaktadır. Malatya belediyeleri meclis üye ve başkanlarının çoğu, belediyelere görevleriyle orantılı gelir dağılımının yapıldığını azınlığı ise yapılmadığını belirtmiştir. Katılımcılar, mali kaynak yaratma konusunda ikili ilişkilerin önemini vurgulamaktadır. Belediyelere kaynak aktarımı yapılırken büyükşehir belediyesinin ayrıcalıklı olması belediyenin yetki alanının geniş olmasından dolayı adil görülmektedir. Bununla birlikte

katılımcıların anlatılarından, belediyelerin mali kaynak yaratma konusunda siyasi ve kişisel ilişkilerin önemli rol oynadığı anlaşılmaktadır. Adaletsiz bir şekilde gerçekleşen gelir dağılımı da arzu edilen etkinlik ve verimlilik sağlanamamaktadır. Katılımcılar etkinlik ve verimliliğin sağlanması adına alternatif geliştirme konusunda çekingen davranmışlardır.

Ortaya konan ilişki alanları, katılımcılardan gelen yanıtlarla öğreti beraber değerlendirildiğinde büyükşehir belediyesi ilçe belediyeleri arasında hiyerarşik bir yapının kurulduğu görülmektedir. Zaman zaman bu durum olması gereken olarak değerlendirilse de zaman zaman eleştirilmektedir. Bununla birlikte Anayasal ve kanuni düzenlemelerle büyük şehirlere; büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri örgütü kurularak eşit idari birimlerim koordinasyon ve işbirliği halinde faaliyetlerde bulunması amaçlanmakta olup bu belediyelerin mali ve idari özerkliğe sahip olduğu düzenlenmektedir. Özellikle büyükşehir belediyesine tanından görev, yetki ve kaynak paylaşımında koordinasyon yetkisi ile imar ve bütçe konularındaki denetim yetkisi, ilçe belediyelerinin özerkliğini zedelemekte olup yetki alanlarında etkin ve verimli faaliyette bulunmasını engellemektedir. Bu nedenle ilçe belediyelerinin de özerkliğini garanti edecek düzenlemelerin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- AÇIKGÖZ, E. (2007). *Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, Isparta.
- AKCAGÜNDÜZ, E. (2021). Yerel Yönetimlerde Seçim Sistemlerinin Demokratik Temsil Üzerine Etkisi: İstanbul Adalar ve Sultanbeyli Belediye Meclisleri Üzerine İnceleme. *Haccettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 39(3), 342-358.
- AKILLI, H. ve KIZILBOĞA ÖZASLAN, R. (2015). 6360 Sayılı Kanun'a İlişkin Literatür Taraması. *Akdeniz İİBF Dergisi*, 15(30), 155-184.
- AKSU, H, ve KURTULUŞ, H. (2011). Yerel Temsil ve Katılım Açısından Sivas Belediye Meclisi. *Türk İdare Dergisi*, 8(15), 113-132.
- ALICI, O. V. (2012). *Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul.
- _____(2013). Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasında Yaşanan Sorunların Temelleri. *Legal Hukuk Dergisi*, 11(131), 13-36.
- _____(2013). Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari ve Mali Özerkliği. *Yerel Politikalar Dergisi*, (3): 127-152.
- _____(2017). Büyükşehir Belediyelerinin Koordinasyon Görevi: Aykome ve Ukome Uygulamaları. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi*, 8(1), 259-277.
- ____ ve KIZILBOĞA ÖZASLAN, R. (2020a). Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Meclis Üyelerinin Üstlenebilecekleri Görevlerdeki Orantısızlık. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 29(1), 95-115.
- _____(2020b). İki Kademeli Büyükşehir Yönetim Sisteminin Yargı Kararları Çerçevesinde İncelenmesi. G. Mahmut, A.M. Turan (ed.), *Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar* içinde (255-267). Ankara: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- ALTAN, Y. ve KARACA, F. (2016). Türk Metropoliten Şehir Yönetim Sistemindeki Değişime 6360 Sayılı Kanun'un Etkileri: Samsun Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14(28), 553-584.

Anayasa Mahkemesi, 15.01.2007 ve E.2004/79, K.2007

ARIKBOĞA, E. (2007). Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16(1), 31-54.

_____ (2012). Büyükşehir Belediye Modeli. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2, 1-32.

_____ (2019). Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 2(2), 35-61.

_____, YILMAZ, N. ve OKTAY, T. (2007). *Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*, İstanbul, Beta Yayıncılık.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, (1985) www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar , 17.03.2022.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, (1985) www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar , 17.03.2022.

AYDIN, G. (2018). *Stratejik Planlamanın Kamu Performansına Etkileri* (Mali Hizmetler Uzmanlığı Uzmanlık Tezi), Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

_____ ve ÖNDER, M. (2020). Türk Kamu Yönetiminde Planlama: Mevcut Durum, Sorunlar Ve Çözüm Önerileri.

AYTEK, H. (2010). Girişimci Karakter Uygulamaları Yönünden; Organizasyon, Koordinasyon ve Yönetimsel Denetim. *Anadolu Bil Meslek Yüksekokulu Dergisi*, (18), 34-40.

AZAKLI, S. ve ÖZGÜR, H. (2005). Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I: Reform. H. Özgür ve K. Muhammet (ed.). *Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen içinde* (279-319). Ankara Nobel Yayın Dağıtım.

BARAÇ, O. (2005). *Belediyelerde Temsil Sorunu: Bingöl Belediye Meclisi Örneği*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu.

- BİLGİÇ, V. (2003). Yerelleşme Politikası. T. Göksu, H. H. Çevik, A. Baharççek, A. Şen (ed.), 1980-2003 *Türkiye'nin Dış, Ekonomik, Sosyal ve İdari Politikaları*, Ankara: Siyasal Kitapevi.
- BİLİR, K. (2015). 6360 Sayılı Kanun'a Göre Türkiye'de Mali Paylaşım Açısından Yerel Yönetimler (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Aydın.
- BULUT, Y. ve KARAKAYA, S. (2016). Yerel Yöneticilerin Büyükşehir Algısı, *Mustafa Kemal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 1-36.
- _____, KARAKAYA, S. ve AYDIN, A. (2013). Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar. Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya, A. Aydın (ed.), *Büyükşehir Yönetimlerinde Ölçeğin Yerel Temsil Üzerindeki Etkisi: Hatay'da Bir Uygulama* içinde (149-181). Ankara: Pegem Akademi Yayınları.
- _____, ve TANIYICI, Ş. (2008). Türkiye'de Belediye Meclis Üyelerinin Temsil Ediciliği: Erzincan Örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (21), 171-194.
- CORA, Ş. (2019). *Büyükşehir Belediye Sisteminde Koordinasyon Merkezlerinin ve İlçe Hizmet Birimlerinin İşleyişinde Elektronik Altyapının Rolü*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Antalya.
- ÇAMDERE, M. A. ve GENÇ, F. N. (2018). 6360 Sayılı Kanunun Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Denizli Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(2), 35-60.
- ÇAPAR, S. ve DEMİR, R. (2017). Türkiye'de Büyükşehir Yapılanması ve 6360 Sayılı Kanuna Uygulayıcıların Bakışı. *Türk İdare Dergisi*, (484), 39-90.
- ÇAVUŞOĞLU, A. ve LAMBA, M. (2020). 6360 Sayılı Kanun'un Mahalleye Dönüşen Birimler Üzerine Etkisi: Antalya İli Örneği. *Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(21), 123-147.
- ÇELİK, A. ve ULUÇ, A. V. (2009). Yerel Siyasette Temsil Üzerine Bir Çalışma: Şanlıurfa Örneği. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakülte Dergisi*. (41), 215-231.

- _____ ve TAŞ, A. (2020). Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Özerkliği: Şanlıurfa İlçe Belediyeleri Örneği. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 17(1), 294-320.
- ÇELİKİYAY, H. H. ve ARIKBOĞA, E. (2016). Değişen Büyükşehir Yönetim Sisteminin Etkilerinin Bursa Örneği Üzerinden Analizi. *KAYSEM-10 Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetimlerinin Yeni Yüzü* içinde (56-85). İzmir.
- ÇETİNKAYA, Ö. ve DEMİRBAŞ, T. (2010). Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, (53), 1-18.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, <http://yerelyonetimler.csb.gov.tr/>, 03/04/2022.
- ÇİĞDEM, B. T. (2007). *Kamu Kurumlarında Stratejik Planlama*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İşletme Mühendisliği Anabilim Dalı, İstanbul.
- ÇİNER, C. U. ve ZENGİN O. (2019). Türkiye’deki Belediye Sisteminin 2000’li Yıllarda Yeniden Yapılandırılması: Demokrasi ve Etkinlik Açısından Bir Değerlendirme: *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 37(3), 439-470.
- DAŞCI, S. (2016). *6360 Sayılı Yasanın Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Örneği*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Aydın.
- DEMİRKIRAN, S. (2008). *Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Yerel Yönetimlerin Rolü: Bursa Büyükşehir Belediyesi Örneği*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Edirne.
- DENİZ, G. (2019). *Yerel Siyaset Açısından Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetimi*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Bartın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Bartın.
- DERDİMAN, R. C. (2012). Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyum Sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), 51-87.

- EGELİ, H. ve DİRİL F. (2012). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi. *Sayıştay Dergisi*, (84), 25-44.
- EKİZ, C. ve SOMEL, A. (2005). Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi. *Mülkiye Dergisi*, 81(256), 97-136.
- ELDEM, H. (2016). Sürdürülebilir Dağlık Alan Yönetimi Çerçevesinde 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyelerine İlişkin Kanunun Değerlendirilmesi. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 3(1), 83-97.
- ERCAN, E. (2018). Harcama ve Öz Gelir Seviyeleri Bakımından Yerel Mali Özerklik. *Maliye Dergisi*, 174, 502-517.
- ERENÇİN, A. (2005). Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı. *Mülkiye Dergisi*, 29(246), 121-131.
- GENÇ, F. N. (2014). 6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5), 1-29.
- GENÇKAYA, Ö. F. ve GÜNDOĞDU, H. G. (2017). Küresel Yönetişim Ekseninde Stratejik Planlarda Koordinasyonun Önemi. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 5(Özel Sayı), 125-137.
- GÜLŞİN, H. (2008). *Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri ve İlk Kademe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler ve Sorunlar*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Selçuk Üniversitesi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Konya.
- GÜNAL, A. , ATVUR, S. ve OKUDAN DERNEK, K. (2014). 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 55-70.
- GÜNDOĞDU, H. G. (2020). *Türkiye’de Kamu Yönetiminde Koordinasyon*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Siyaset ve Sosyal Bilimler Bilim Dalı, İstanbul.
- GÜNEŞ, M. (2017). Yerel Demokrasi Tartışması Olarak: Büyükşehir Belediye Meclislerinde Seçim Sitemi ve Temsilde Adalet Sorunu. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5(1), 47-61.
- _____ ve UZUNAY, M. (2017). Belediyelerde İmar Planlama Süreci ve Denetim. *Ombudsman Akademik*, (6), 161-179.

- HAYIRSEVER TOPÇU, F. (2015). 6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Su Hizmetleri Yönetiminin Değişimi ve Antalya Örneği. *Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(30), 86-121.
- İNTEPE, A. S. (2018). *Kamu Yönetiminde Koordinasyon: Teorik ve Güncel Tartışmalar*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Hacettepe Üniversitesi , Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.
- İZCİ, F. ve TURAN, M. (2013). Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 117-152.
- KARAARSLAN, M. (2012). Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17-18(26-27-28-29), 123-162.
- KARATAŞ K. ve BIYIK, C. (2008). Türkiye’de Kentsel Teknik Altyapı Tesisleri Uygulamalarında Koordinasyonun Önemi ve Altyapı Koordinasyon Merkezleri (AYKOME). *Jeodezi ve Jeoinformasyon Dergisi*, (99), 5-15.
- KAYA, E. (2008). Metropolitan Kent Yönetimi. *Yerel Siyaset Dergisi*, (30), 11-13.
- KARAKAYA, S. (2012). *Büyükşehir Belediyelerinin Yapıları ve Yeniden Düzenlenmesi*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Hatay.
- KARASU, M. A. (2013a). “Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Özerklik Sorunu”, Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, (Der. Mengi, Ayşegül- Çınar, Tayfun- Özgül, Can Giray), Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara, 475-502.
- _____(2013b). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri-Şanlıurfa Örneği. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 1-17.
- KARATAŞLAR, E. (2019). *Büyükşehir Belediyesi İle Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkilerin 6360 Sayılı Yasanın Gerekçeleri Bağlamında Değerlendirilmesi: Balıkesir Örneği*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı , Balıkesir.
- KAYMAL, C. (2017). Yerel Özerklik ve Yerel Demokrasi Açısından Büyükşehir Belediyesi Reformu. *Ulakbilge Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(13), 1137-1159.

- KELEŞ, K. (2011). *Kentleşme Politikası*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- _____ (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- KORLU, K. ve ÇETİNKAYA, Ö. (2015). Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(4), 95-111.
- KÖKEN, E. (2016). Büyükşehir Belediye Meclisi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65(4), 3511-3528.
- KÜÇÜK, H. (2018). Yerel Özerklik Bağlamında Belediyelerin Denetimi: İtalya ve Türkiye Örneği. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1), 35-60.
- KÜMBETOĞLU, B. (2005). *Sosyolojide ve Antropolojide Niteliksel Yöntem ve Araştırma*. İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- LAMBA, M. (2021). 6360 Sayılı Kanun’la Yapılan Değişikliklerin Kırsal Alan ve İlçe Belediyeleri Üzerine Etkisi: Akademik İlgi, Eleştiriler ve Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(2), 837-853.
- METİN, B. (2022). *Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyelerinin İmar Uygulamaları Alanındaki Yetki ve Sorumlulukları İle Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetki ve Sorumluluğu*. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı, 1-221.
- OKÇU, M., AYDINER, T., KILINÇ, G., ÖZGÜR, H., TUĞRAL, M., YAVUZÇEHRE, P. S., TURHAN, D. G., NEGİZ, N., AYDIN, V., AKMAN, Ç., AKMAN, E. (2015). Yerel Nitelikli Hizmet Sunumunda Yeni Ölçek Arayışları: Büyükşehir Belediyeleri ve Mahalli İdare Birlikleri Üzerinden Bir İnceleme Adlı TÜBİTAK Projesi.
- OKTAY, T. (2013). *Yerel Siyaset Bağlamında Belediye Meclis Komisyonları: Marmara Bölgesi Örneği*. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Yayını.
- _____ (2016). 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 71-131.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. ve SADİOĞLU, U. (2016). *6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Büyükşehir Modeli ve Uygulama Sonuçları*. Ankara: Haccettepe Üniversitesi Basımevi.

- ÖNER, S. ve ŞAHANGİL, S. (2020). 6360 Sayılı Kanunun Yönetmelik Sonuçlarına Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Yaklaşımları: Balıkesir Örneği. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(4), 648-664.
- ÖRS, B. (1997). Siyasal Temsil ve Demokrasi. *İktisat Dergisi*, (374), 24-34.
- ÖZALP, İ., AĞLARGÖZ, O., PAŞAOĞLU, D. ve ŞAKAR, N. (2012). *Yönetim ve Organizasyon-I*. Eskişehir: Açıköğretim Fakültesi Yayını.
- ÖZGÜR, H. (2008). Yerel Siyaset. *Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları*, içinde (125-166), İstanbul: Okutan Yayıncılık.
- _____ ve SAVAŞ YAVUZÇEHRE (2016). Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi:1982-2015. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), 903-926.
- PATTON, M. Q. (1987). *How To Use Qualitative Methods In Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.
- SADIOĞLU, U., DEDE, K. ve YÜCEYILMAZ, A. A. (2017), Yeni Büyükşehir Belediyesi Modelinde Belde Belediyelerin Sonu: Değirmendere Örneği. *Haccettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 35(2), 95-119.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, Malatya Büyükşehir Belediyesi 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.
- SEZİK, M. (2017). Yerel Siyasal Aktörlerin Belediyelerde Karar Alma Mekanizmalarına Katılımı: Adıyaman Belediye Meclis Örneği. *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(2), 65-88.
- ŞENGÜL, R. (2010). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Kitabevi.
- TARHAN, E. (2012). *Büyükşehir Belediye Başkanının İlçe Belediyeleri Üzerindeki Yetkileri ve Kullanımı*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Sakarya.
- TAŞ, A. (2019). *Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Özerkliği: Şanlıurfa İlçe Belediyeleri Örneği*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Harran Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Bilim Dalı, Şanlıurfa.

- TEKEL, A. (2009). Türkiye’de Metropoliten Alan Yönetiminden Metropoliten Yönetişime Geçiş: Ankara Örneğinde Bir Değerlendirme. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 9(18), 191-214.
- TOZLU, A. (2017). Daha Verimli Hizmet ve Hizmette Yerellik Tartışmaları Düzleminde Yeni Büyükşehir Modeli. *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 6(15), 235-258.
- ULUSOY, A. ve AKDEMİR, T. (2009), Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), 259-287.
- ÜZMEZ, U. (2020). *Türkiye’de Yerel Seçim Sistemi: Sorunlar ve Yeni Bir Model Önerisi*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Sakarya.
- YALÇIN, A. Z. ve GÖK, M. (2016). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası’nın Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Mali Durumuna Etkisi: Balıkesir İli Örneği. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(36), 687-723.
- YAYLI, H. ve GÖNÜLTAŞ, Y. C. (2018). Türkiye’de İdareler Arası İlişkide Büyükşehir ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri. M. Mecek, B. Parlak, E. Atasoy (ed.). *Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Etkin Belediyecilik Uygulamaları* içinde (803-813). Ankara Nobel Yayınevi.
- YETKİN, O. (2020). Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı ve Geleceği. *Akademik Düşünce Dergisi*, (1), 4-16.
- YILDIRIM, U. , ÖNER, Ş. , AKSU, H. ve TATLI S. M. (2011). Yerel Temsil ve Katılım Bağlamında Belediye Meclisleri: Kahramanmaraş ve Sivas Örnekleri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(15), 507-530.
- _____, GÜL, Z. , AKIN, S. , KILAÇ, S. ve KIRAÇ, Y. (2015). Türkiye’de Belediye Meclislerinin Temsil Ediciliği: Siirt Örneği. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(54), 278-306.
- YILDIRIM, A. ve ŞİMŞEK, H. (2013). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- YILMAZ, C. (1999). Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları. *Amme İdaresi Dergisi*, 32(1), 85-101.

- ZENGİN, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, (2), 91-116.
- ZÜLÜFLÜ, H. (2004). 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Hakkında Uygulamada Yaşanan Sorunlar. *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, 9(11), 19-27.
- Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği. (2005). *T.C. Resmi Gazete* (25961, 09.10.2005).
- 26199 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği. (2006). *T.C. Resmi Gazete* (26199, 15.06.2006).
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, (2004). *T.C. Resmi Gazete* (25531, 23.07.2004).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, (2005). *T.C. Resmi Gazete* (25874, 13.07.2005).
- 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu, (1985). *T.C Resmi Gazete* (18285, 18.01.1984).
- 29724 Sayılı Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, (2016). *T. C. Resmi Gazete* (29724, 27.05.2016).
- 775 Sayılı Gecekondu Kanunu, (1966). *T. C. Resmi Gazete* (12362, 20.07.1966).
- 5770 Sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunu, (2008). *T.C. Resmi Gazete* (26937, 02.07.2008).
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, <http://yerelyonetimler.csb.gov.tr/>, 03.01.2023.
- Malatya Büyükşehir Belediyesi, <https://www.malatya.bel.tr/> , 30.01.2022.
- Yüksek Seçim Kurulu, <https://sonuc.ysk.gov.tr/sorgu>, 30.01.2022.
- Türkiye İstatistik Kurumu, <http://www.tuik.gov.tr> , 22.11.2022.
- Manisa Büyükşehir Belediyesi, *AYKOME Kazı Tamiratlarını İlçe Belediyelerine Devretti.* <https://www.manisa.bel.com.tr>, 02.02.2022.
- Ordu Olay Gazetesi (2022, Mart). *Tartışmalı Planda Oy Birliği Yok.* <https://www.olayordu.com.tr>, 19.03.2022.
- Malatya Haber (2020, Eylül). *Büyükşehir ve Yeşilyurt'un 'Reklam Panosu' Kavgası.* <http://www.malatyahaber.com.tr>, 01/04/2022.
- Habertürk (2020, Eylül). Seçer: “15 metre ve büyük caddeler bizim yetki alanımızdadır” *Mersin Büyükşehir Belediye Başkanı Vahap Seçer: “Sorumluluğumuzda olmayan yerlere de gidiyoruz”* .<http://www.haberturk.com.tr> ,01/04/2022.

EK-1 MÜLAKAT SORULARI

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ İLİŞKİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

- Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi genel olarak nasıl tanımlarsınız? Bir ast-üst ilişkisi olarak nitelendirilebilir (dikey) veya eşit yönetsel birimler arasındaki ilişki olarak nitelendirilebilir (yatay).

A. KURUMSAL YAPI

A.1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MECLİSİNİN OLUŞUMU

- Büyükşehir belediye meclisinin karma bir yapıya sahip olması yani her bir üyenin büyükşehir belediye meclis üyeliğinden evvel ilçe belediye meclis başkanı ya da üyesi olması durumu büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi nasıl etkiler? Birleştirici bir rol mu oynar veya ayrıştırıcı ve çatıştırmacı bir rol mu oynar?

A.1.1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MECLİS ÜYELERİNİN ÇİFT KİMLİKLİ YAPISI

- Büyükşehir belediye meclisi üyelerinin hem büyükşehir hem de ilçe belediye meclisi üyesi yani çift kimlikli olması hakkında ne düşünüyorsunuz?
- Size göre büyükşehir ve ilçe belediyelerinin çıkarlarının çatışması durumunda nasıl hareket ederler? Siz nasıl hareket etmelerini beklersiniz? Böyle bir durumda kaldınız mı? Nasıl bir pozisyon aldınız?
- Büyükşehir belediye meclisinin çift kimlikli bir yapıya sahip olmasının temsilde adaleti sağlaması hususunda ne düşünüyorsunuz?

A.2. AYKOME’NİN VE UKOME’NİN KURUMSAL YAPISI

- AYKOME ve UKOME’nin oluşumuyla ilgili ne düşünüyorsunuz? Bu merkezlere büyükşehir ilçe belediye başkanlarının sadece kendi belediyelerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü toplantılarda yer almaları konusunda ne düşünüyorsunuz?
- AYKOME ve UKOME toplantılarına kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının diğer kamu kurum ve kuruluşlar, üniversiteler, ilgili vakıf ve dernek temsilcilerinin görev alanına giren konularda oy kullanamama ve görüşlerinin alınmaması hakkında ne düşünüyorsunuz?

B. MECLİS KARAR ALMA MEKANİZMALARI

B.1. MECLİS KARAR ALMA MEKANİZMASINDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANININ ROLÜ

- Büyükşehir belediye başkanı mecliste alınan kararlar üzerinde ne kadar etkilidir? Bu konuda ne düşünüyorsunuz?

B.1.1. İLÇE BELEDİYELERİNİN TALEPLERİNİN BÜYÜKŞEHİR MECLİS KARARLARINA YANSIMASI

- İlçe belediyelerinin görüş ve taleplerinin büyükşehir belediyesi meclisi karar mekanizmasına katılması konusunda ne düşünüyorsunuz?

B.2. İMARA İLİŞKİN KONULARDA KARAR ALMA MEKANİZMASI

B.2.1. *Büyükşehir Belediye Meclisinin İmar Konusundaki Rolü*

- İmara ilişkin konularda ilçe belediye meclis kararlarının, büyükşehir belediye meclisinde nazım imar planına uygunluk yönünden incelenmesi hususunda büyükşehir belediye meclisinin rolünü nasıl tanımlarsınız? Yol gösterici- ufuk açıcı ve imar bütünlüğünü sağlayıcı nitelikte midir? Denetleyici- baskılayıcı ya da ast-üst ilişkisi oluşturu nitelikte midir? Yoksa hem yol gösterici hem de denetleyici midir?

B.2.2. *İlçe Belediye İmar Kararları Konusunda Yaşanan Tecrübeler*

- Sizin tecrübe ettiğiniz nazım planına uygunluğu denetlenip iptal edilen bir ilçe imar planı var mıdır?

B.2.3. *Uygulamanın Yerindeliği ve Öneriler*

- Bu uygulamayı nasıl değerlendiriyorsunuz? Yerinde bir uygulama mıdır? Yoksa önerebileceğiniz başka bir uygulama var mıdır?

B.3. *Bütçeye İlişkin Konularda Karar Alma Mekanizması*

B.3.1. *Büyükşehir Belediye Meclisinin Bütçe Konusundaki Rolü*

- Bütçeye ilişkin konularda ilçe belediye meclis kararlarının büyükşehir belediye meclisinde kabul edildikten sonra kesinleşmesi: Büyükşehir belediye meclisinin rolünü nasıl tanımlarsınız? Yol gösterici- ufuk açıcı ve bütçe bütünlüğünü sağlayıcı nitelikte midir? Denetleyici- baskılayıcı ya da ast-üst ilişkisi oluşturu nitelikte midir? Yoksa hem yol gösterici hem denetleyici midir?

B.3.2. *İlçe Belediyelerinin Bütçeleri ve Mali Özerklik*

- Bu uygulamayla alınan kararlarda büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyelerinin mali menfaatlerini dikkate alması konusunda ne düşünüyorsunuz? Belediyeler arasında çıkar çatışması olmakta mıdır? Bu uygulamayı ilçe belediyelerinin mali özerkliği açısından nasıl değerlendirirsiniz?

B.3.3. *Büyükşehir Belediye Meclisinin Rolü ve Bütçe Bütünlüğü*

- Bu uygulamayı il sınırları içerisinde bütçe bütünlüğünü sağlaması açısından nasıl değerlendirirsiniz? Yerinde bir uygulama mıdır? Yoksa önereceğiniz başka bir uygulama var mıdır?

C. GÖREV VE YETKİ PAYLAŞIMI BAKIMINDAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ İLİŞKİ

- Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında gerçekleşen görev ve yetki paylaşımı konusunda ne düşünüyorsunuz?

C.1. Görev ve Yetki Bölüşümünde Mevzuat

- Görev ve yetki paylaşımında mevzuat net midir?

C.2. Mükerrer Yetki Sorunu

- Sosyal yardım, gençlik ve spor, tarım ve hayvancılık, çevre ve atık yönetimi, sosyal politika, su, afet, planlama gibi görev alanlarında mevzuattan kaynaklanan mükerrer yetkilendirmeler hakkında ne düşünüyorsunuz? Ne tür sorunlara sebebiyet vermektedir? Mevcut olan söz konusu bu mükerrer yetkilendirmelere son vermek için hangi nesnel ölçütler belirlenebilir?

C.3. Görev ve Yetki Paylaşımında Etkinlik ve Verimlilik

- Arzu edilen etkinlik ve verimlilik amaçlarına ulaşılmış mıdır?

C.4. Büyükşehir Belediyesinin Koordinasyon Yetkisi Hakkında Genel Görünüm

- Büyükşehir belediyesine yüklenilen koordinasyon ve uyum sağlama görevini nasıl değerlendiriyorsunuz ?

C.5. Büyükşehir Belediyesinin Koordinasyon Yetkisi ve Yarattığı Sorunlar

- Büyükşehir belediyesinin koordinasyon sağlamasında sorunlar var mıdır? Varsa bu sorunlar neden kaynaklanmaktadır? Varsa sorunların çözümü için önerebileceğiniz çözümler var mıdır?

C.6. Planlama

- Malatya büyükşehir belediyesinde ilçe belediyelerinin planlama faaliyetlerine katılması hususunda ne düşünüyorsunuz?

D.KAYNAK PAYLAŞIMI BAKIMINDAN

- Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında gerçekleştirilen maddi kaynakların paylaşımı hakkında ne düşünüyorsunuz?
- İsrافی önleyecek şekilde etkinlik ve verimlilik sağlanmakta mıdır? Sağlanmıyorsa önereceğiniz çözümler var mıdır?
- Büyükşehir belediyesi bütçesinden ilçe belediyelerine mali yardım yapılmasının bazı şartlara bağlı olmasını nasıl değerlendiriyorsunuz? Bu durum mali ilişkilerin kişisel ve siyasi ilişkiler bazında incelenmesine sebebiyet vermekte midir? Bu durum ne tür sorunlara yol açmaktadır?

**EK-2 İMAR ve ŞEHİRCİLİK DAİRESİ BAŞKANLIĞI
BİLGİLENDİRME FORMU**



ÖZGEÇMİŞ

