Menaf Turan, Bülent Duru, "Anakentin Zayıf Halkaları: İlçe Belediyeleri", Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu, Ed. Deniz İşçioğlu, KKTC, 2014, s. 283-291.

Anakentin Zayıf Halkaları: İlçe Belediyeleri

Büyükşehir – İlçe Belediyeleri İlişkilerinde Yaşanan Sorunlar

Menaf Turan[*], Bülent Duru[**]

Giriş

Anakent sistemi içerisindeki büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki güç dengesini konu edinen bu çalışmanın amacı her iki yerel düzey arasındaki ilişkilerin niteliğini ortaya koymak, uygulamada ortaya çıkan sorunları sergilemek ve geleceğe ilişkin olası düzenlemeleri tartışmaya açmaktır. Bu amaç doğrultusunda önce büyük kentlere özgü yönetim kademeleri sıralamasının dayandığı temel ilkelere bakılacak, ardından Türkiye'de büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin yasalardan ve uygulamadan kaynaklanan sorunlu yönlerine değinilecek, son olarak da 6360 sayılı yasa ile getirilen yeni düzenlemenin etkileri tartışılacaktır.

2014 yerel seçimleri ile birlikte büyükşehir belediyeleri siyasal yaşamımıza, kamuoyunun gündemine daha yoğun biçimde girmeye başladılar. Bunun bir nedeni büyükşehir belediye başkanlarının ilgi çekici kimlikleri ile ön plana çıkmasıysa, bir diğer nedeni de bu birimlerin Türkiye'nin yönetim yapısındaki yerlerini, ağırlıklarını giderek artırmalarıdır. Öyle ki büyükşehir belediye başkanlığının, milletvekilliği hatta bakanlıktan daha prestijli hale geldiğini söylemek abartı olmayacaktır; Ulaştırma Bakanı Binali Yıldırım'ın İzmir'den Büyükşehir Belediye Başkanı adayı olması herhalde bu konuda verilebilecek en iyi örnektir.

2014 yerel seçimlerinin büyükşehir belediyeleri açısından bir diğer önemi, 2012 yılında yayınlanarak büyükşehirlerin yönetimlerini kapsamlı biçimde değiştirmeyi amaçlayan yasanın temel hükümlerinin yürürlüğe girmiş olmasıdır. Söz konusu yasal düzenleme anakentlerin statüsünü daha da güçlendiren hükümler içeriyor, örneğin büyükşehir belediyesi kurulan yerlerde il özel idarelerini ve çok sayıda küçük belediyeyi kaldırarak büyükşehirlerin görev ve yetki alanlarını il sınırlarına dayandırıyordu.

[*] Doç. Dr., Yüzüncü Yıl Üniversitesi İİBF, menafturan@hotmail.com
[**] Doç. Dr., Ankara Üniversitesi SBF, duru@politics.ankara.edu.tr

Her ne kadar son dönemde büyükşehirler ön plana çıksa, giderek daha da popüler yönetim birimleri haline gelse de, anakent sistemi içinde ikinci basamakta yer alan ilçe belediyeleri için aynı şeyleri söylemek pek olanaklı değildir. İşte bu çalışmada anakent sisteminde göz ardı edilen, ikinci planda kalan ilçe belediyelerinin büyükşehir karşısındaki konumu tartışılmaya çalışılacaktır.

1. Büyükşehir Belediyelerinde Görev Bölüşümüne İlişkin İlkeler

Türkiye'de ilgili yasal düzenlemelere ve uygulamalara bakıldığında önceliğin, yerel yönetimlerin katılımı ve demokrasiyi güçlendirici özelliklerinden çok hizmet sunma işlevine verildiği görülecektir. Büyükşehir-ilçe belediyesi ilişkileri konusunda bunun daha da geçerli bir durum olduğunu söylemek olanaklıdır.

Sonda söylenmesi gerekeni başta söylemek gerekirse, anakent sisteminde, hizmetlerin etkili ve verimli sunulması kaygısıyla büyükşehre önem verilmiş, sistemin daha yerel, daha küçük ve katılıma daha elverişli parçasını oluşturan ilçe belediyeleri ise görmezden gelinmiştir. Bu anlayışın bir sonucu olarak büyükşehirler sahip oldukları mali, siyasi, idari güçle ilçe belediyelerini gölgede bırakmış; bu kurumlar zayıf güç ve yetkileriyle büyükşehrin adeta bir şubesi niteliğine bürünmüşlerdir.

Türkiye'de büyükşehirler federasyon biçiminde örgütlenen yönetimlerdir; kendilerine özgü bir yönetim alanları, sınırları yoktur; ilçe belediyelerinin toplamından oluşan alana hizmet götürürler; bir bakıma coğrafi açıdan kurgusal yönetim birimleridir. Buna benzer biçimde, büyükşehirlerin kendilerine özgü, anakent için seçilmiş meclisleri de bulunmamaktadır; meclisleri, ilçe belediye başkanları ve meclislerinden gelen temsilcilerden oluşur. Büyükşehirlerin kendilerine ait gelir kaynakları olsa da, asıl olarak merkezi yönetimin ilçe belediyelerine aktardığı kaynaklara bağımlıdırlar. Büyükşehirlerde başkanlık sisteminin geçerli olduğunu da ayrıca belirtmek gerekmektedir; belediye başkanı, meclis üyeleri tarafından değil, doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir.[1]

Bu durumun doğal bir sonucu olarak, bütün çok katmanlı federatif sistemlerde olduğu gibi, anakentlerle ilgili yasal düzenlemeler, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında adeta hiyerarşik bir ilişki kurmuş, anakenti, kentsel hizmetlerin sunumunda bütünlüğü, ilçe belediyeleri arasında eşgüdümü sağlayıcı işlevlerle donatmış, ilçeye ise yerel düzeydeki ihtiyaçların karşılanmasına yönelik görevleri vermiştir. Aslında söz konusu durum federatif, çok basamaklı nitelik taşıyan yönetim biçimlerinin dayandığı temel ilkenin doğal bir sonucudur. Kentin bütününü ilgilendiren, bölünemeyen işlevler anakente, daha yerel nitelikli, gündelik yaşama ilişkin görevler ise alt kademedeki yerel birimlere bırakılmaktadır.[2] Bunun asıl nedeni de kuşkusuz anakentlerin coğrafi olarak kurgusal yönetim basamağı olmalarından, kendilerine ait toprakları olmamalarından, yalnızca ilçe belediyelerinin toplamından oluşmalarıdır.

[1] Konuya ilişkin bir değerlendirme için Bkz. Ahmet İnsel, Yerel Seçimler Şimdi Daha Önemli, Radikal, 17.09. 2013.

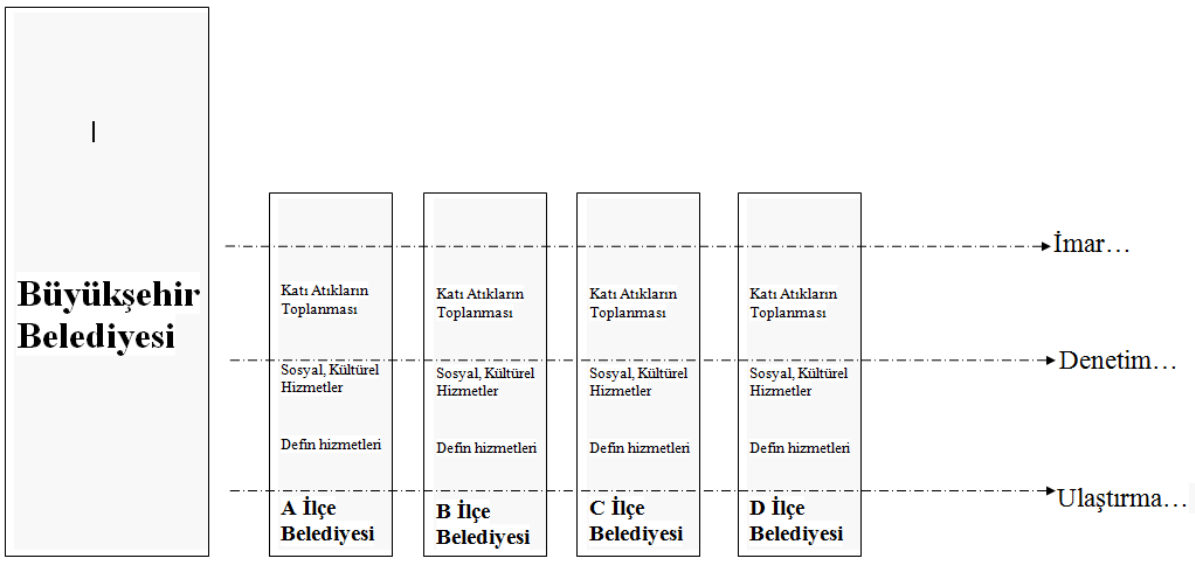
[2] Daha ayrıntılı açıklamalar için bkz. Geray, Cevat, Ruşen Keleş, Can Hamamcı, Ayşegül Kaplan, N. Aykut Çoban, Bülent Duru (1995), Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması, (Ankara: TBD ve Konrad Adenauer Vakfı) s.12.

.

Büyükşehirlerle ilgili temel kuralları koyan 5216 sayılı yasanın[3] anakent ve ilçe belediyeleri arasında yaptığı görev ayrımının mantığını, Avrupa Birliği'nin çevre politikasından, çevre mevzuatının düzenlenişinden ödünç aldığımız kavramlara (dikey mevzuat - yatay mevzuat) dayanarak açıklayabiliriz.[4]

5216'nın getirdiği anakent düzeninde de buna benzer biçimde, büyükşehrin kentin bütününü ilgilendiren, çeşitli hizmetler arasında uyumu sağlayıcı, farklı yerel birimler arasında eşgüdümü gerçekleştirici işlevlerle donatıldığını, ilçe belediyelerine ise yöreye özgü, gündelik yaşam odaklı yerel sorunların giderilmesi görevinin verildiğini görüyoruz. Büyükşehrin imar, denetim, ulaştırma gibi geniş kapsamlı etkileri bulunan görevlerine "yatay hizmetler" dememizin ardında, bunların ilçe belediyesinin sunduğu hizmetlerin önemli bölümünü de ilgilendirmesi, bir bakıma onları da düzenlemesi gerçeği bulunmaktadır. Bundan dolayı, tıpkı Avrupa Birliği çevre hukukundaki adlandırmada olduğu gibi, ilçe belediyelerinin dikey, büyükşehir belediyelerinin ise yatay işlevleri üstlenmiş olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

Şekil: Büyükşehir Belediyelerinde Yatay ve Dikey Hizmetler



2. Büyükşehirlerin Gücü Nereden Geliyor?

[3] Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RG 23.07.2004, S. 25531.

4 Avrupa Birliği çevre hukukunda, hava kalitesi, atık yönetimi, sanayi kirliliği, gürültü, su kalitesi, doğal kaynaklar, kimyasallar, iklim değişikliği gibi tek bir sorun alanını düzenleyen yasal belgeler için "dikey mevzuat", söz konusu tekil sorun alanlarının tümünü birden ilgilendiren çevresel enformasyon, Avrupa Çevre Ajansı ve Çevresel Etki Değerlendirmesi, LIFE ve raporlama mevzuatı "yatay mevzuat" olarak adlandırılmaktadır.

Büyükşehir-ilçe belediyesi ikili yönetim biçiminin ardında, ilçe belediyesinin "yatırımcı-hizmet sunucu", anakentin ise "yönlendirici-düzenleyici" olması düşüncesi bulunsa da, yasal düzenlemeler ayrıntılı olarak incelendiğinde, bugüne değin sergilenen uygulamalar mercek altına alındığında, gerçeğin yukarıdaki tablodan oldukça farklı olduğu hemen görülecektir.

Büyükşehirlere eşgüdümün, denetlemenin, yönlendirmenin çok ötesine geçen, bütün kenti ilgilendiren baraj, ulaştırma, altyapı alanında büyük yatırımlar yapmayı gerektiren görevler verilmiştir. Uygulamalar da, söz konusu tablonun anlattığından farklı nitelikler göstermekte, başka bir anlatımla büyükşehir belediyeleri hem eşgüdüm ve yönlendirmeye hem de yatırım ve hizmet sunmaya ilişkin hizmetlerin hepsini birden yerine getirmekte; adeta yatay ve dikey işlevlerin hepsine sahip çıkmaktadırlar.

Düzenli kentsel gelişmenin sağlanması açısından gerekli yatırımlara geç kalan Türkiye gibi bir ülkede bunun bir zorunluluk olarak karşımıza çıktığını, bütün kentsel alanları kapsayan büyük mali ve teknolojik donanım gerektiren konularda bu tür görevlerin büyükşehirlere bırakılmasının gerekli olduğunu da söyleyebiliriz. Ancak büyükşehirler yalnızca bütün kenti kucaklayan, herkesi ilgilendiren büyük yatırımlardan değil, bunların da ötesinde, daha küçük ölçekte, yalnızca belli bir yöreyi ilgilendiren konulardan da sorumlu kılınmaktadırlar.

Bu durumun yansımalarını, bir başka şekilde söylemek gerekirse anakent sisteminde büyükşehirlerin ayrıcalıklı konumlarını, ilgili yasal düzenlemelerde görmek çok kolaydır. Sözgelimi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda anakentlerin görevleri 23 fıkrada anlatılırken ilçe belediyelerine ise yalnızca 6 fıkra ayrılmıştır. Yalnızca yasanın ilgili bölümüne göz atıldığında bile asıl belediyenin büyükşehir, ikincil birimin ise ilçe belediyesi olduğu hemen fark edilecektir.

Büyükşehirleri güçlü kılan bir başka etmen, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği sağlamak kaygısı ile az sayıda fakat güçlü belediyelerle hizmetlerin görülmesinin tercih edilmesidir. Son on yılda yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin temel özelliği belediyelerin ve köylerin kapatılarak yönetim birimlerinin sayısının azaltılmasıdır. 6360 sayılı düzenleme bu genel eğilimin ve en son ve en etkili adımı olmuş, bu yasayla 30 il özel idaresi, 1591 belde belediyesi ve 16.082 köy ortadan kaldırılmış; buralardaki kaynakların ve görevlerin önemli bir bölümü büyükşehir belediyelerine devredilmiştir.[5]

Büyükşehirlerin ilçe belediyelerine göre daha güçlü olmalarına katkıda bulunan bir başka şey, anakent belediye başkanlarının sahip olduğu siyasi güç ve kamuoyundaki tanınırlıklarıdır. Özellikle iktidar partisine mensup belediyelerin önündeki pek çok idari, mali engelin kolayca aşılmasında söz konusu durumun payı yadsınamaz.

[5] On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG 6 Aralık 2012, S. 28489. Büyükşehirlerin sınırlarının ve yetkilerinin geliştirilmesine ilişkin yasal düzenlemelerim kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz. Ozan Zengin, "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", Ankara Barosu Dergisi, S. 2014/2, s. 93-116.

Büyükşehirleri ilçe belediyeleri karşısında güçlü kılan en önemli özellik kuşkusuz anakentin güçlü mali kaynaklara sahip olmasıdır. Aşağıda daha ayrıntılı olarak değineceğimiz gibi yerel yönetim maliyesine ilişkin düzenlemelerde öncelik büyükşehirlere verilerek, ek maddi kaynaklarla gelirlerinde önemli artışlar yapılmıştır.

3. Sorunlu Bir İlişki: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri

Anakent sisteminde büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin sorunlu yönlerini, son dönemde gündeme gelen yasal düzenlemeleri de göz önünde bulundurarak yönetsel, mali ve siyasi açılardan şöyle özetleyebiliriz:

3.1. Yönetsel Açıdan: Hizmetlerin Sunulması

-Anakentlere ilişkin sistemin temellerini atan 3030 sayılı yasada[6] büyükşehirlere çok sayıda ve kapsamlı görevler verilmişti. Sonraki yasal düzenlemeler bu işlevleri daha güçlendirmiş, ilçe belediyeleri ise söz konusu gelişmeden yararlanamamışlardır. Yukarıda da belirtildiği gibi 5216 sayılı yasada öngörülen görev ve yetki dağılımı, büyükşehri ana, ilçe belediyesini ise yardımcı birim olarak kabul etmektedir.

-Büyükşehir belediyesinin hizmetlerin görülmesinde asıl sorumlu birim olarak görülmesi yasanın yetki ve görevlerle ilgili maddelerine yansımış durumdadır. Sözgelimi kimi konularda, ilçe belediyelerine aktarılacak hizmetler büyükşehir meclisinin onayına bırakılmıştır; ayrıca anakent belediyesinin ilçe belediyeleri üzerinde güçlü bir denetim yetkisi bulunmaktadır.

-Görev, yetki ve gelirleri açısından bakıldığında ilçe belediyeleri, 5393 sayılı Belediye Kanununa[7] bağlı, normal bir belediyeden zayıf durumdadırlar. Eski bir ilçe belediye başkanı Bülent Tanık'ın SBF'de bir konferansta söylediği gibi Türkiye'de büyükşehirler, normal belediyeler ve ilçe belediyeleri arasında en güçsüzü, en kötü durumda bulunanı ilçe belediyeleridir.

-Anakent belediye meclisi doğrudan halk tarafından seçilmemekte, ilçe belediye meclisinin temsilcilerinden oluşmaktadır. Ancak güçlü başkanın yanında bir denge unsuru oluşturamamakta, uygulamada büyükşehir belediye başkanı işleri, kendisine yakın durumda bulunan encümen üyeleri ile birlikte görmektedir.

-2012'de çıkan 6360 sayılı yasa ile çok sayıda küçük belediye ve köy kapatılıp yeni büyükşehir ilçe belediyelerine bağlanmıştır. Anakent sistemine çok sayıda güçsüz ve yeni ilçe belediyelerinin katılması, büyükşehir belediyesinin il içindeki ağırlığını daha da artırmış, denetleyici, yönlendirici işlevlerini daha da önemli kılmıştır.

[6] Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun, RG 12.12.1984, S. 18603.
[7] Belediye Kanunu, RG 13.07.20015, S. 25874.

-Anakent yönetim sistemindeki en önemli sorunlardan birinin, görev ve yetki paylaşımındaki belirsizlikler olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Kuşkusuz bunun en önemli nedeni, anakent belediyesine, ilçe belediyelerininkinin çok çok üstünde görev ve yetkiler verilmesidir. Anakent yönetiminin mantığı gereği, anakentin ağırlıklı olarak, bütün kenti ilgilendiren, bölünemeyen hizmetleri üstlenmesi gerekirken, Türkiye'deki düzenlemede anakentlere hem bu tür kapsamlı yetkiler, hem de ilçe belediyeleri alanlarındaki gündelik yaşam sorunları çözme görevi verilmiştir. 5216 sayılı yasanın görev ve yetkilerle ilgili maddelerinde görülebileceği gibi, bunun sonucu ilçe belediyelerinin adeta işlevsizleştirilmesi olmuştur. Kimi hizmetler birden fazla yerel birime bırakılmış, kimi hizmetler ilçe ile anakent belediyesi arasında kavgalara neden olmuş, kimi hizmetler de sahipsiz kalabilmiştir. Büyükşehirlerin yönetiminde, görev ve yetkilerin dağılımına ilişkin bu belirsizlik yeni bir durum da değildir. Anakentle ilgili düzenlemenin ilk yıllarından bugüne değin yapılan kimi çalışmalar söz konusu durumun değişmeden bugüne kadar geldiğini göstermektedir.[8]

-Hem anakent hem de ilçe belediyesinin sorumluluğunda olan konuların başında yolların yapım ve bakımı gelmektedir. Kent içindeki yolların, niteliğine ya da genişliğine göre, farklı yönetsel birimlerin sorumluluğuna verilmesi, yasanın ilk çıktığı dönemden beri, tartışmalı konulardan biri olarak süregelmektedir.

-Özellikle kentsel alanların dışında kalan yerleşim yerlerindeki ulaşım sorunları çözülebilmiş değildir. Büyükşehirler daha çok kent içindeki alanlardaki metro, otobüs, teleferik gibi kamuoyunda daha çok ses getiren konularla uğraşmakta, anakentin kırsal alanlarındaki sorunları ihmal edebilmektedirler.[9]

-Coğrafi, idari ve iktisadi açılardan sürekli büyüyen, gelişen büyükşehir belediyeleri zaman içerisinde çok sayıda işlevi bünyesinde toplayarak adeta küçük bir devlet görünümünü almışlardır; ilçe belediyelerin görev ve yetkilerinin sınırlı oluşu da bu durumu besleyen faktörlerden biri olmuştur. Bunun sonucunda büyükşehirlerin kendilerine özgü bir bürokrasisi, kırtasiyeciliği oluşmuştur. Söz konusu durumla ilgili bir başka sorun, büyükşehir belediye başkanlarının genellikle, ilçe belediyelerinden gelen ve anakentin sorunlarına tam olarak hâkim olamayan meclis üyeleri yerine konuları daha iyi bilen teknik elemanlarla çalışmayı yeğlemeleridir.

[8] Söz konusu çalışmalardan bazıları şunlardır: Ruşen Keleş (1988), Türkiye'de Kent Yönetimi, (Ankara: TSBD); Cevat, Geray, Ruşen Keleş, Can Hamamcı, Ayşegül Kaplan, N. Aykut Çoban, Bülent Duru (1995), Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması, (Ankara: TBD ve Konrad Adenauer Vakfı); Orhan Veli Alıcı, (2012), Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği, (İstanbul: Beta).

[9] Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki yetki ve görev paylaşımından kaynaklanan sorunlara çözüm bulmak üzere 1992 yılında yapılan bir girişimi burada hatırlatmak yararlı olabilir. 3030 sayılı yasada değişiklik yapmak üzere hazırlanan bir tasarıda, söz konusu sorunların altı çizilerek şu önerilerde bulunulmuştur: "Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesinin sorumlu olması gereken alanlara müdahale ederken bazı ilçe belediyeleri de, büyükşehir belediyesinin yerine getirmesi gereken sorumlulukları tartışma konusu haline getirmiştir… m.7: Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir belediyesinin kentin bütününe yönelik ve tümünü kapsayan çalışmaların ve altyapı yatırımlarının bakım ve yapımı ile sorumlu olması, ilçe ve semt belediyelerinin ise belde sınırları içinde oturanların günlük yaşamını kolaylaştıracak iş ve hizmetleri yürütmesi temel ilkedir." Cevat Geray, Ruşen Keleş, Can Hamamcı, Ayşegül Kaplan, N. Aykut Çoban, Bülent Duru, Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması, TBD ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 1995, s.10.

-Anakentin sınırlarının genişlemesi ve kırsal kesime de hizmet götürmeye başlaması eskiden merkezi yönetimce ya da il özel idarelerince sunulan birtakım hizmetlere ilişkin yetkilerin büyükşehirde toplanması sonucunu doğurmuştur.

-2014 yerel seçimi sonrasında, 25 yeni büyükşehir ilçe belediyesi kurulmuş, 351 eski belediye de "büyükşehir ilçe belediyesi" statüsüne kavuşturularak büyükşehir ilçe belediyelerinin sayısı 143'den 519'a yükseltilmiştir. Söz konusu sayısal artışın yönetsel açıdan iki anlamı bulunmaktadır: İlk olarak, öteden beri varlığını sürdüren, yerel hizmetler konusunda az çok deneyim kazanmış ilçe belediyelerinin yanına yeni ilçe belediyeleri eklenmiştir. Söz konusu belediyelerin kurumsallaşma sorunları hizmetlerin sunulması önünde önemli bir engel oluşturmakta, hizmet binasından araç gerece, teknik elemandan göreve ve yetkilerin kullanılma biçimine kadar önemli eksiklikleri bulunmaktadır. İkinci olarak, yeni ilçe belediyelerinin bir kısmı kırsal alanlarda, kapatılan il özel idarelerinin hizmet alanlarında kurulmaktadırlar. Kentsel hizmetleri görmeye yönelik işlevlerle donatılan ilçe belediyelerinin söz konusu görevleri ne ölçüde yerine getireceği belli değildir.[10] Köy statüsünde olan yerleşim birimlerinin mahalleye dönüştürülerek ilçe belediyelerine bağlanması kimi büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin kırsal alanlara doğru genişlemesine yol açmıştır.

-Büyükşehrin sınırlarının kırsal alanlara değin götürülmesinin yarattığı yeni sorunlar bulunmaktadır. Örneğin, kırsal alanlara hizmet götüren köylere hizmet götürme birliklerinin kapatılmasıyla muhtar-mülki amir ilişkisi kopmuştur. Mahalle muhtarlığının da tüzel kişiliği, mali ve idari gücü olmadığı için bütün mahalle muhtarları ilçe belediyeleri ve siyaset kurumuyla daha fazla iç içe geçmek durumunda kalmaya başlamışlardır.

-Daha önce belde belediyesi olan yerleşim birimlerinin ilçe belediyelerinin birer mahallesine dönüştürülmesi, yerel yönetimlerin demokratikliği sağlama işlevini zayıflatmaktadır. Böylece katılım ve temsilde yaşanan sorunların yanı sıra büyük nüfusa sahip mahallerdeki hizmetlerin sunulmasında güçlükler ortaya çıkmaktadır.

3.2. Mali Açıdan: Gelir Kaynakları

-Büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin ilçelere oranla çok daha fazla olduğundan söz etmiştik. Son dönemde yerel yönetimlerin gelirlerinde artış getiren düzenlemelerde de büyükşehrin gelirlerindeki yükseliş ilçe belediyelerinkinden daha fazladır.

-Anakent sistemine yeni ilçe belediyelerinin katılması büyükşehrin gelirlerini artıran bir diğer faktör olmuştur. Yerel yönetimlere kaynak ayrılmasına ilişkin 5779 sayılı yasa[11] uyarınca, ilçe belediyeleri, genel bütçe vergi gelirlerinden kendilerine ayrılan payların %30'unu[12] büyükşehir belediyesine aktarmak zorundadır.

-İlçe belediyeleri, büyükşehir statüsü içinde yer almayan, diğer ilçe belediyelerine göre mali kaynak açısından daha dezavantajlı konumda bulunmaktadırlar. Sözgelimi, 2012

[10] Bu konudaki bir çalışma için bkz. Erbay Arıkboğa, (2013), "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli", Yerel Politikalar, Yıl 1, Sayı 3, Ocak-Haziran 2013, s. 48-96.
[11] İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, RG 15.07.2008, S. 26937.
[12] Aslında söz konusu oran %10 İSKİ payı ile %40'a ulaşmaktadır.

yılında yapılan bir çalışmada, nüfusları birbirine yakın durumda bulunan İzmir Büyükşehir Belediyesinin Narlıdere ve Kemalpaşa ilçe belediyeleri ile normal belediye statüsüne sahip olan Tekirdağ Çerkezköy Belediyesi'nin bütçeleri incelenmiş ve üç belediyeden, büyükşehir ilçe belediyesi niteliği taşımayan Çerkezköy'ün en büyük bütçeye sahip olduğu ortaya konmuştur.[13]

-Büyükşehir olmayı çekici kılan etmenlerden biri kuşkusuz, bu tür belediyelere il sınırları içinde toplanan vergi gelirlerinin bir bölümünün aktarılmasıdır. 6360 sayılı yasa ile söz konusu oranın %5'ten 6'ya çıkarılması, bir yandan büyükşehirlerin gelirlerini artırırken bir yandan da büyükşehirlerin il ekonomisi içindeki ağırlığının artmasına yol açmıştır. Söz gelimi artık büyükşehirlerin ekonominin büyümesi için gereken donanımların, olanakların sağlanması ile uğraşması olağan bir gelişme sayılacaktır. Bu açıdan ilçe belediyeleri için aynı şeyleri söylemek pek olanaklı değildir.

3.3. Siyasi Açıdan: Katılım ve Temsilin Sağlanması

-Büyükşehirlerle ilgili yasal düzenlemelerde kapsamlı değişiklikler yapan 6360 sayılı yasanın gerekçesinde yerel yönetimlerin hem halk katılımının sağlanmasına hem de hizmetlerin sunulmasına ilişkin nitelikleri ön plana çıkarılmıştır. Ancak yasa metni daha çok hizmetlerin etkin ve verimli biçimde yerine getirilmesine ağırlık verecek biçimde düzenlenmiş; halkın yönetime katılımı ve adaletli siyasal temsilinde önemli bir araç olabilecek ilçe belediyeleri bir anlamda ihmal edilmiştir.

-Büyükşehir belediye başkanlığının, milletvekilliği hatta bakanlıktan daha prestijli hale geldiğinden söz etmiştik. Özellikle nüfusu milyonu bulan büyük ilçe belediyelerinde, belediye başkanlarının genelde ülke çapında tanınan, popüler kimseler olması, arkalarında çok sayıda seçmenin bulunması, kimi zaman dar yetkiler içinde sıkışmalarına, sorunların daha da büyük hissedilmesine neden olmaktadır.

-Anakentin sınırlarının il sınırlarına dayanması anakenti siyasi açıdan daha da güçlü hale getirmiştir. Adeta ABD'deki seçilmiş eyalet valilerini anımsatırcasına yetkileri üzerinde toplayan büyükşehir belediye başkanları, ilçe belediyeleri, özellikle de yeni katılan küçük ilçe belediyeleri üzerinde tam bir denetime sahiptir.

-Büyükşehir-ilçe belediyesi ilişkilerinde en sıkıntılı konulardan biri, anakent sistemi içinde çoğunluğu ele geçiren belediyenin diğer ilçe belediyeleri ile ilişkilerini siyasal yakınlıklarına göre belirlemesidir. Herhangi bir hizmeti engellemekten, mali ve teknik desteği kesmeye kadar varan bu durumun örneklerini hemen her hafta basında görebilmek mümkündür.

-Bu konuda değinilmesi gereken bir diğer konu, siyasi, mali ve yönetsel açılardan bu kadar büyük bir yapının başına, partilerin yakın güce sahip olduğu kimi yerlerde, çok az oy almış kimselerin gelebilme olasılığıdır. Seçim sisteminin adaletsizliği yüzünden büyükşehir belediye başkanlığına, %50'nin çok altında kalmış biri gelebilmektedir. 2014 yerel seçimlerinde Melih Gökçek ve Mansur Yavaş'ın neredeyse birbirleri kadar oy almaları

[13] Çalışma hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. Orhan Veli Alıcı (2012), Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği, (İstanbul: Beta).

buna örnek verilebilir. Başkanlık sisteminin geçerli olduğu büyükşehir belediyelerinde seçimin iki turlu hale getirilmesi ve başkanın seçmenlerin çoğunun onayını alması daha demokratik bir yöntem olabilir.[14]

-İlçe belediyelerinin büyükşehirlerin yönetimine etkisinin ilçe belediye meclis üyelerinin büyükşehirde temsil edilmesi ile sınırlı kaldığından söz etmiştik. Bu açıdan üzerinde durulması gereken bir diğer konu da UKOME ve AYKOME gibi farklı yerel birimler ve yöreler arasında hizmet sunumunda eşgüdümü sağlamak üzere oluşturulan yapılarda ilçe belediyelerinin güçlü biçimde temsil edilmemesidir. İlçe belediyesi temsilcileri yalnızca kendilerini ilgilendiren konularda toplantılara katılabilmekte, çok sayıda uzman ve temsilci arasında tek bir oyla yalnız kalabilmektedirler.[15]

-Halkın yönetime katılması açısından değinilmesi gereken bir diğer konu da, yeni kurulan ya da kapatılan kurumlarla birlikte yönetsel açıdan bir geçiş dönemi yaşanmasından kaynaklanan sıkıntılardır. Kimi yerlerde, hangi hizmetin hangi birim tarafından verileceği, bir sorun ortaya çıktığında nereye başvurulacağı gibi konularda belirsizlikler yaşanmaktadır; bundan dolayı yurttaşlara yerel yönetimlerin kapısını açacak yolların duyurulmasına ilişkin çalışmalar yapılmalıdır.

Sonuç: Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Geleceği

Çalışmanın sonuç bölümünde, önceki sayfalarda yapılan değerlendirmelerin bir dökümüne ya da özetine yer vermektense, büyükşehir ve ilçe belediye sisteminin, gelecekte Kürt sorununun çözümünde oynayacağı rolü ve siyasal yaşamımızdaki yeri üzerinde durmak istedik.

1984 yılında 3030 sayılı yasa ile temelleri atılan, 2012 yılında da 6360 sayılı yasa ile bugünkü konumuna kavuşan anakent yönetim sisteminin ileride daha da genişleyerek bütün Türkiye çapına yayılacağı öngörüsünde bulunabiliriz. Önümüzdeki dönemde bütün ülkede il özel idarelerinin ve kaymakamlıkların sahip olduğu görev ve yetkilerin büyükşehirlere bırakılması şaşırtıcı olmayacaktır. Bunun bir nedeni, yerel yönetim anlayışının, halk katılımının giderek yerleşmeye başlaması ise bir diğer nedeni ise siyasi, idari ve mali açılardan güçlü konuma gelen anakentlerin Kürt sorununun çözümünde bir araç olarak kullanılma potansiyeline sahip olmasıdır. İl özel idarelerinin kaldırılıp büyükşehir belediyelerinin il sınırlarına, kırsal kesimlere değin uzanmalarıyla merkezi yönetimin birtakım işlevlerini de yerine getirmeye başlayacaklardır. Söz konusu yeni konumlarıyla büyükşehir belediyeleri ileride yalnızca Doğu ve Güneydoğuda değil, Türkiye'nin bütününde adı konmamış bir özerkliğin yaşandığı birimler olarak ele alınabilecektir. Kürt sorununun çözümünde büyükşehir yönetim yapısından yararlanmak istenmesi durumunda ilçe belediyelerinin konumunun daha da tartışmalı ve belirsiz hale gelme olasılığı bulunmaktadır. Şimdiki haliyle federatif, iki katmanlı nitelik taşıyan büyükşehrin üstüne bir de merkezi yönetim kademesinin eklenmesi, görev ve hizmet dağılımının yeniden düzenlenmesini gerektirecektir.

[14] Ahmet İnsel, "Yerel Seçimler Şimdi Daha Önemli", Radikal, 17.09. 2013.
[15] Bu konuda bkz. Orhan Veli Alıcı (2013), "Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari ve Mali Özerkliği", Yerel Politikalar Dergisi, Sayı, 7, Ocak-Haziran, s. 127-152.

Yakın gelecekte daha da önemli yönetim birimleri haline gelecek anakentlerde ilçe belediyeleri, sistemin ihmal edilmiş, zayıf bırakılmış parçaları görünümünü sunmaktadırlar. Önümüzdeki yerel yönetim reformu çalışmalarında ilçe belediyelerinin yönetsel ve mali açıdan güçlendirilmeleri, kendi başlarına iş yapabilecek konuma eriştirilmeleri yalnızca yerel hizmetlerin daha etkili ve verimli sunulması ile ilgili değildir; ilçe belediyelerinin yasalarda yazmayan, somut olarak görülemeyen birtakım önemli işlevleri bulunmaktadır. Örneğin, adeta bu haliyle ilçe belediyelerinin ortadan kaldırılması kentsel hizmetlerin sunumu bakımından fazla bir şey değiştirmeyecektir, en başta büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerinin görev alanlarına ve gelir kaynaklarına sahip olmak isteyebileceklerdir. İlçe belediyelerinin asıl işlevi halk katılımının sağlanması, yerel demokrasinin geliştirilmesi ve kent kimliğinin korunması konularında ortaya çıkmaktadır. Bunun iki boyutunun bulunduğu söylenebilir: İlk olarak yönetime gelmekten iyice uzaklaşan muhalefet partileri ve seçmenleri için ilçe belediyeleri, yerelde iktidara gelme olanağını taşıyan, bir anlamda sistemde denge kuran yapılar niteliği taşımaktadırlar. Bununla bağlantılı olan bir diğer konu, kentsel yaşamın sürdürülmesi, kent kültürünün korunması ile ilgilidir. İlçe belediyelerinde farklı partilerin iş başına gelebilmesi, ülkedeki farklı etnik yapıların, yaşam tarzlarının, kültürlerin sürdürülebilmesi için de bir güvence olabilmektedir.

Kaynakça

Alıcı, Orhan Veli (2013), "Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari ve Mali Özerkliği", Yerel Politikalar Dergisi, Sayı, 7, Ocak-Haziran, s. 127-152.

Alıcı, Orhan Veli (2012), Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği, (İstanbul: Beta).

Arıkboğa, Erbay (2013), "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli", Yerel Politikalar, Yıl 1, Sayı 3, Ocak-Haziran 2013, s. 48-96.

Geray, Cevat, Ruşen Keleş, Can Hamamcı, Ayşegül Kaplan, N. Aykut Çoban, Bülent Duru (1995), Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması, (Ankara: TBD ve Konrad Adenauer Vakfı).

İnsel, Ahmet, "Yerel Seçimler Şimdi Daha Önemli", Radikal, 17.09. 2013.

Keleş, Ruşen (1988), Türkiye'de Kent Yönetimi, (Ankara: TSBD).

Keleş, Ruşen (2012), Yerinden Yönetim ve Siyaset, (İstanbul: Cem Yayınevi).

Zengin, Ozan (2014), "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", Ankara Barosu Dergisi, S. 2014/2, s. 93-116.