

ÖLÇEK REFORMUNUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSLERİNDEKİ TEMSİL ADALETİNE OLUMLU ETKİLERİ

Erbay Arıkboğa*

Giriş

Bildiride, 22 Mart 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5747 sayılı yasanın, büyükşehir belediye meclislerindeki temsil adaletsizliğini azaltma konusunda ne tür katkılar sağladığı analiz edilecektir. 5747 sayılı yasal düzenleme, büyükşehirlerdeki aşırı idari parçalanmışlığa ve ölçek sorununa müdahale ederken, dolaylı olarak temsil sorununda da önemli iyileşmeler sağlamıştır. Bildiride, 16 büyükşehir belediye meclisinde, temsil adaletsizliğinin yeni durumu da ortaya konulacaktır.

Bildiri, büyükşehir belediye meclislerinin oluşum sistemi, ilçe belediyelerinin meclis üye sayılarının belirlenmesinde benimsenen sistem ve ilçe belediyelerinin nüfus büyüklükleri gibi değişkenlerin, büyükşehir belediye meclisindeki temsil sistemine etkileriyle ilgilidir. Bu tür değişkenlerin varlığı ve yapılan yasal düzenlemelerde bu değişkenlerin olası etkilerinin hesaba katılmaması, büyükşehir belediye meclislerinde önemli temsil adaletsizliklerine yol açabilmektedir. Bu bağlamda bildiride, yerel temsil sistemiyle ilgili yasal düzenlemelere, büyükşehir belediye sistemi içinde yer alan ilçe belediyelerinin nüfuslarına ve büyükşehir belediye meclisindeki temsilci sayılarına bakılacaktır. Bildiride, aynı büyükşehir belediye sistemi içinde yer alan, dolayısıyla aynı mecliste temsil edilen ilçe belediyelerinin nüfusları ile büyükşehirdeki temsilci sayıları karşılaştırılacak ve büyükşehirde hangi belediyelerin daha yüksek oranda temsil edilmekte olduğu ortaya konulacaktır. Yine bildiride 5747 sayılı yasanın temsil adaletine olan etkilerini gösterebilmek amacıyla, bir önceki dönemin meclisleriyle, 29 Mart 2009 seçimleriyle oluşan meclislerin durumu karşılaştırılacak ve temsil adaletinde ne ölçüde bir iyileşme sağlandığı ortaya konulacaktır.

Bilindiği gibi, büyükşehir belediye (BŞB) meclislerinin oluşumunda, diğer belediyelerden farklı olarak, doğrudan seçim usulü benimsenmemiştir. BŞB meclisleri, büyükşehir belediye sistemi içinde yer alan ilçe belediyelerinden gelen üyelerle oluşmaktadır. Bu nedenle, bir BŞB meclisinin üye sayısı, BŞB'nin nüfusuna değil, alt kademede ilçe belediye sayısına ve bu belediyelerin nüfuslarına bağlıdır. Ancak bu temsil sisteminin tek etkisi, BŞB meclisinin üye sayısı değildir. Bundan daha önemli etkileri, BŞB meclisinin *bölgesel* üye bileşimi ve ilçe belediyeleri arasında ortaya çıkan *temsil adaletsizliğidir*. BŞB meclisi üyelerinin çift kimlikli (Keleş, 1994: 268) oluşu BŞB meclisinin bölgeselci niteliğini (Erder ve İncioğlu, 1996: 49, Arıkboğa, 2008: 195) artıran bir etki yaparken, ilçe belediyeleri arasındaki nüfus farklılıkları ise temsil adaletsizliğine kaynaklık etmektedir (Arıkboğa, 2007).

BŞB meclisinin mevcut oluşum biçimi, her zaman için, söz konusu temsil adaletsizliklerini besleyici bir niteliğe sahiptir. Bununla birlikte, 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı yeni BŞB yasası, oldukça küçük nüfuslu belde belediyelerini BŞB sistemi içine

* Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Öğretim Üyesi

dahil ettiğinde, BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliği zirve yapmış ve bazı BŞB meclislerinde oldukça çarpık temsil durumları oluşmuştu. 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı ölçek reformu yasası ise, temsil adaletsizliğinde önemli ölçüde iyileşmeler sağlamıştır. Bununla birlikte, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde gösterileceği gibi, temsil adaletsizliği halen daha kabul edilebilir (veya ihmal edilebilir) bir düzeye inmemiştir.

Büyükşehir Belediye Sisteminin Evrimi (1984–2009)

Ülkemizde, büyükşehirlerdeki yönetsel parçalanmışlığı toparlamak, koordine etmek ve çeşitli kentsel hizmetleri daha etkin biçimde sunmak amacıyla, 1960’lı yıllarda başlayan ve 70’lerde yoğunlaşan tartışmaların ardından, 1982 Anayasasının verdiği yetkiyle 1984 yılında büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 1984’te mülga 3030 sayılı yasa ile büyükşehir belediyeleri, iki kademeli federatif model (Keleş, 1994: 242; Eke, 1982: 27) esas alınarak kurulmuştur. Alt kademede yer alan ilçe belediyeleri ile üst kademede yer alan ve bütün ilçe belediyelerini kuşatan büyükşehir belediyesi, hep birlikte, büyükşehir belediye sistemini oluşturmaktadır. Diğer belediyelerden farklı olarak, BŞB sistemi içinde yer alan belediyeler arasında (kademeler arasında) çeşitli ilişkiler, görev ve kaynak bölüşümü, denetim vs. söz konusudur.

1984–2009 arasında BŞB sisteminin yaşadığı evrimi 6 dönemde ele almak mümkündür. Bu evrim, aşağıda yer alan tablo 1 yardımıyla anlatılabilir.

Tablo 1: Büyükşehir Belediye Sisteminin Evrimi (1984–2009)

BŞB grupları (kuruluş şekline göre)	BŞB sisteminde alt kademede yer alan belediye sayıları (ilçe + alt kademe/ilk kademe)							
	BŞB adı	5216 öncesi			5216 sonrası			5747 sonrası
		İlçe	Alt kad.	Toplam	İlçe	İlk kad.	Toplam	İlçe bel.
1. Grup	İstanbul	27	0	27	32	41	73	39
	Ankara	8	0	8	15	21	36	16
	İzmir	8	0	8	19	38	57	21
2. Grup	Adana	2	0	2	3	17	25	5
	Bursa	3	0	3	7	18	20	7
	Gaziantep	2	0	2	3	4	7	3
	Konya	3	0	3	5	19	24	3
	Kayseri	2	0	2	3	5	8	5
3. Grup	Antalya	0	3	3	0	14	14	5
	Diyarbakır	0	3	3	0	6	6	4
	Erzurum	0	4	4	1	6	7	3
	Eskişehir	0	2	2	0	5	5	2
	Kocaeli	0	2	2	6	38	44	12
	Mersin	0	3	3	0	22	22	4
	Samsun	0	4	4	1	14	15	4
4. Grup	Adapazarı	3	9	12	6	15	21	10
Toplam		57	31	88	101	283	384	143

BŞB sisteminin 6 evresi, tablo 1’de yatay ve dikey eksenlerde gösterilmektedir. BŞB sistemindeki gelişimin ilk dört evresi, 1984–2004 arasındaki 20 yıllık dönemde olmuştur. Bu evreler, BŞB’lerin kuruluş dönemlerine karşılık gelmektedir. Tabloda BŞB’ler kuruluş biçimlerine göre dört gruba ayrılmıştır. BŞB’lerin 5. ve 6. gelişim evresi 2004 sonrasında olmuştur. Büyükşehir belediyeleri, 5216 sayılı yasayla beşinci, 5747 sayılı yasayla da altıncı temel değişime uğramıştır. BŞB’lerin ilk dört evresinde *niceliksel* bir değişim ön planda iken, son iki evrede BŞB’ler *niteliksel* bir değişim geçirmişlerdir. Diğer bir ifadeyle 2004 sonrasında BŞB’lerin sayısında bir artış olmamış, ancak BŞB sisteminin içyapısında önemli değişimler gerçekleşmiştir.

Bilindiği gibi ilk büyükşehir belediyeleri, 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir’de kurulmuştur. 1984 yılında bu illerin tamamında, merkez belediye sınırları içinde zaten birden fazla ilçe bulunuyordu. Dolayısıyla bu büyükşehir belediyeleri, herhangi bir *mülki* değişikliğe gerek kalmadan kurulmuştur. Mevcut ilçelerde ilçe belediyesi, bu belediyeleri şemsiye gibi kapsayıcı olarak da büyükşehir belediyesi.

Büyükşehir belediyesinin Türk yerel yönetim sistemine girmesini takiben, birçok il belediyesi de büyükşehir dönüşme mücadelesi vermeye başlamıştır. Bu mücadeleye kaynaklık yapan temel dürtü, BŞB’lere sağlanan *ilave* mali kaynaktan yararlanma arzusu olmuştur. Bu tür baskı ve girişimler sonrasında ikinci evrede, 1986 ila 1988 arasında farklı kanunlarla 5 ilde daha büyükşehir belediyesi kurulmuştur (3306, 3391, 3398, 3399 ve 3508 sayılı kanunlar). Bu büyükşehirlerin tamamında, BŞB kanununa ve birinci dönemdeki büyükşehirlerle uyarlık sağlamak amacıyla, önce merkez ilçe ikiye ya da üçe bölünmüş, daha sonra bu ilçe belediyelerini kapsayacak şekilde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Tablodan da görülebileceği gibi, bu iki dönemde kurulan büyükşehirlerde, alt kademede yer alan belediyeler arasında paralellik söz konusudur.

Benzer girişimler sonraki yıllarda da devam etmiştir. Bu bağlamda üçüncü dönemde 1993 yılında çıkarılan 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 7 ilde daha büyükşehir belediyesinin kurulduğu görülmektedir. Ancak bu döneme gelindiğinde, büyükşehirlerin kuruluşunda bir farklılık göze çarpmaktadır. Bu illerde gerek merkez ilçelerin bölünmeyi gerektirecek kadar büyük olmaması¹ gerekse mülki bölünmenin merkezi yönetime bir takım maliyetlerinin olması nedeniyle, bu illerde yeni ilçe kurulmadan büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu illerde büyükşehir kurabilmek için *merkez belediye* ikiye, üçe, dörde bölünmüştür.

İlk üç dönemin ortak özelliği, *belde belediyelerinin* BŞB sistemi dışında tutulmasıdır. Bu durum Sakarya’ya gelindiğinde değişecektir. 1999 depremi sonrasında Sakarya’da büyükşehir belediyesi kurulurken, büyükşehir olarak kabul edilen alan içindeki bütün ilçe ve belde belediyelerinin BŞB sistemi içine alındığı görülmektedir. Bununla birlikte, beldeleri BŞB sistemi içine almaya yönelik tasarruf, 2005 yılına kadar sadece Sakarya ile sınırlı kalmış, diğer büyükşehir sınırları içindeki belde belediyeleri BŞB’den bağımsız hareket etmeye devam etmiştir.

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı yeni BŞB yasasıyla birlikte 5. döneme girilmiştir. Bu dönemin temel özellikleri, büyükşehir sınırları içindeki bütün belde belediyelerinin *BŞB disiplini* içine alınması ve büyükşehirlerin coğrafi sınırlarının, genişletici biçimde yeniden tanımlanmasıdır. Bu gelişmelerle birlikte BŞB sistemi içinde, alt kademede yer alan belediye sayısı tablo 1’den de görülebileceği gibi, 88’den 384’e yükselmiştir. Benzer şekilde BŞB meclislerindeki üye sayıları da artmıştır. Ne var ki, beldeleri BŞB sistemine dahil

¹ Örneğin İzmit BŞB kurulduğunda 200 binden daha az nüfusa sahipti.

ederek büyükşehirin alansal bütünlüğünü sağlamaya çalışan bu düzenlemeler, büyükşehir içinde farklı türden yeni bir idari parçalanmanın ve temsil adaletsizliğinin doğmasına yol açmıştır (Arikboğa, 2007).

2004 yılındaki yasal düzenleme sonrasında, büyükşehirlerde gereksiz bir idari parçalanmanın olduğu görülmeye başlanmıştır. Ayrıca küçük belediyelerin sistem içine alınması, BŞB meclislerindeki temsil yapısını önemli ölçüde değiştirmiştir. 6. dönemi başlatacak olan ve 2008 Martında yürürlüğe giren 5747 sayılı yasanın gerekçesinde, ilk kademe belediyelerinin bazı sorunlarına değinilmiştir. Gerekçede, büyükşehirlerdeki “ilk kademe belediyelerinin... hizmet yerine borç üreten birer yapıya dönüşme[kte]” olduğu tespiti yapılmış ve “irili ufaklı çok sayıda belde belediyesi[ne yönelik] ... yeni bir ölçek ve alan düzenlemesinin” gerekli olduğu ileri sürülmüştür (tbmm.gov.tr). Bu gerekçelere dayanan söz konusu yasa, büyükşehirlerdeki ilk kademe belediyelerinin tümünü yeniden düzenlemiştir. Bu bağlamda, 239 ilk kademe belediyesi ilçe belediyeleriyle birleştirilmiş, 9 tanesi BŞB sınırları ve dolayısıyla BŞB sistemi dışına çıkarılmıştır. Geri kalan 35 ilk kademe belediyesi ise ilçe belediyesine dönüştürülmüş ve yine bazı büyük ilçeler bölünerek 9 yeni ilçe daha oluşturulmuş, İstanbul’daki Eminönü İlçesi ise Fatih İlçesiyle birleştirilmiştir. Sonuçta, BŞB sisteminde alt kademede sadece ilçe belediyeleri kalmıştır. Bunların sayısı tablodan da görüldüğü gibi 143’tür.

Belirtmek gerekir ki, 6. dönemdeki uygulama 1980’li ya da 90’lı yıllara bir geri dönüş olarak görülmemelidir. Çünkü 5. ve 6. dönemde, birbirini izleyen ve birbirini tetikleyen düzenlemeler sayesinde, önceki dönemlerden farklı olarak büyükşehir alanının coğrafi ve idari bütünlüğü çok daha iyi biçimde sağlanmıştır.

Büyükşehir Belediye Meclisindeki Temsil Sistemi ve Etkileri

Yasalar büyükşehir belediye meclislerinin oluşumunu doğrudan seçim yöntemine bağlamamıştır. BŞB’nin kuruluş yasaları ile yerel seçimlerle ilgili hükümleri içeren 2972 sayılı yasaya bakıldığında, BŞB meclisinin iki tür üyesinin olduğu görülmektedir: (i) BŞB sistemi içinde yer alan ilçelerin belediye başkanları (5216/12) ile (ii) söz konusu her bir ilçedeki meclis üyelerinin beşte biri (2972/6). Bu durumda BŞB meclisinin toplam üye sayısının ne olacağı, tamamen ilçe belediyelerine göre şekillenecek demektir. Burada iki faktör söz konusudur: Birincisi ilçe belediyelerinin kendi nüfusları, diğeri ise BŞB içindeki ilçe belediyesi sayısıdır. BŞB içinde yer alan belediyelerin nüfuslarında belli bir standardın olmaması sebebiyle, nüfus faktörü, BŞB meclisindeki üye sayısında temel belirleyici olma özelliğini kaybetmektedir. Örneğin 2009 meclisi üye sayılarına bakıldığında, 1,5 milyon nüfuslu Adana BŞB meclisinin 34 üyesi, buna karşılık 0,5 milyon nüfuslu Sakarya BŞB meclisinin ise 41 üyesi olduğu görülmektedir. Temsil sisteminde, meclis üye sayıları ile nüfus arasında kurulan bağlantı, BŞB meclislerine gelindiğinde *kopmaktadır*.

BŞB meclisi üyelerinin, hem ilçede hem de BŞB de görevi bulunan “çift kimlikli” üyeler olması, bazı avantajların yanı sıra önemli sorunlara da yol açmaktadır (buna ilişkin bir tartışma için bkz. Arikboğa, 2007: 32 vd). Diğer taraftan BŞB meclisinin başkanlar dışındaki üyeleri söz konusu olduğunda, bu durumda, her bir ilçe belediyesinin meclis üye sayısına bakmak gerekmektedir. Çünkü “beşte birlik” üye sayısının hesaplanabilmesi buna bağlıdır. 2972 sayılı yasa, bir belediye meclisinin kaç üyeden oluşacağını nüfus dilimlerine göre düzenlenmiştir (m. 5). Ancak bu düzenleme, belediyelerle ilgili genel bir düzenlemedir. Diğer bir ifadeyle, büyükşehir ilçe belediyeleriyle ilgili farklı bir düzenleme yapılmamış, bu belediyeler de *diğerleri gibi* değerlendirilmiştir.

Tablo 2’de ilçe belediyelerinin nüfuslarına göre BŞB meclisine gönderecekleri üye sayısı gösterilmekte, ayrıca her nüfus diliminin son rakamı esas alınmak suretiyle ortalama temsil durumu hesaplanmaktadır.

Tablo 2: İlçe Belediyelerinin BŞB Meclisine Gönderecekleri Üye Sayıları ve Ortalama Temsil Durumu

İlçe belediye nüfusu	İlçe belediye meclisi üye sayısı	BŞB meclisine gönderilen üye sayısı (başkan+üye)	Ortalama temsil (nüfus/temsilci sayısı)	
0-10.000	9	2	(10 bin/2)	5.000
10.001-20.000	11	3	(20 bin/3)	6.666
20.001-50.000	15	4	(50 bin/4)	12.500
50.0001-100.000	25	6	(100 bin/6)	16.666
100.001-250.000	31	7	(250 bin/7)	35.714
250.001-500.000	37	8	(500 bin/8)	62.500
500.001-1 milyon	45	10	(1 mily./10)	100.000

Tablo 2’ye bakıldığında, ilçe belediyelerinin nüfusları arttıkça, BŞB meclisinde oransal olarak daha az üyeye temsil edildikleri görülmektedir. Örneğin 10 bin nüfuslu bir ilçe belediyesi, birisi belediye başkanı diğeri de 1. sıradaki meclis üyesi olmak üzere BŞB meclisinde 2 üyeye temsil edilmektedir. Bu durumda söz konusu ilçede 5 bin kişiye bir temsilci düşmektedir. Buna karşılık 500 bin nüfuslu bir ilçe belediyesi, BŞB meclisinde 8 üyeye temsil edilmekte, bu durumda 62.500 kişiye bir temsilci düşmektedir. Görüldüğü gibi, BŞB meclisindeki temsil sistemi, *küçük* nüfuslu ilçe belediyelerini *kayıp* sonuçlar doğurmaktadır. Belirtmek gerekir ki, yasada belirlendiği şekilde nüfus dilimleriyle temsilci sayısı arasında kurulan ilişki, normal belediyeler için herhangi bir sorun teşkil etmemektedir. Ancak bu düzenleme, mevcut haliyle büyükşehir ilçe belediyeleri için de uygulanmaya başlandığında sorun çıkmaktadır. Çünkü bu düzenleme, aynı BŞB sistemi içinde yer alan ilçe belediyelerinin büyükşehirdeki temsilinde, temsil adaletsizliğine yol açmaktadır. İlçe belediyeleri arasındaki nüfus farklılıklarının artmasına paralel olarak temsil adaletsizliği de artmaktadır. İlerleyen bölümde, BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliğinin boyutları ortaya konulacaktır.

2004’ten 2008’e: Sürdürülemez Yapının Reformu ve Temsilde İyileşme

2004 tarihinde yürürlüğe giren yeni BŞB yasası, büyükşehirin alansal bütünlüğünü zedelediği gerekçesiyle uzunca bir süredir tartışılmakta olan belde belediyelerini BŞB sistemi içine katmıştı. Özellikle imar ve planlama konularında adeta birer kara delik gibi işlev görev söz konusu belde belediyelerinin *BŞB disiplini* içine alınması, yönetsel açıdan isabetli bir karar olmuştur. Bununla birlikte yasanın hazırlık sürecinde, bu belediyelerin BŞB sistemine olası etkileri araştırılmamış ve bu etkileri azaltmaya yönelik önlemler alınmamıştır. Bu nedenle büyükşehirlerde, hem alt düzeyde gereksiz sayıda belediyenin var olmasına hem de BŞB meclislerinde büyük temsil adaletsizliklerinin doğmasına yol açılmıştır. Ayrıca belde belediyelerinin belirli bölgelerde yoğunlaşmış olması nedeniyle, temsil adaletsizliği, bölgeselci bir niteliğe de sahip olmuştur. Bu etkiler göz önüne alındığında, büyükşehirlerde oluşan yeni yapının uzun süre sürdürülemez bir nitelikte olduğu kolayca söylenebilir.

Bu durumu daha iyi anlaşılır kılmak için büyükşehirlerin o günkü durumuna bakmak yeterli olacaktır (daha geniş bilgi için bkz. Arıkboğa, 2007). Ek tablo 1’de, Adana BŞB’nin 2004-2009 dönemindeki durumu gösterilmektedir. Tablodan o dönemin verilerine bakıldığında, Adana BŞB’nin varlık nedeni olan Seyhan ve Yüreğir ilçe belediyelerinin, Adana BŞB meclisinde marjinal hale geldikleri görülmektedir. Zira o dönemde, Adana BŞB’de, nüfusun % 91’ini oluşturan bu iki belediyenin BŞB meclisindeki ağırlığı % 31’e kadar inmişti. Meclisteki sandalyelerin % 69’u, 20 binden daha az nüfuslu belediyelerce doldurulmuştu. Bu yapı, gereksiz idari parçalanmaya yol açmanın ötesinde, mevcut haliyle sürdürülebilir olmaktan da çıkmıştı.

Ne yazık ki Adana BŞB, bu şekildeki tek örnek de değildi. Tablo 3’te, bütün büyükşehirlerin 2004 meclis dönemine ait özet bilgileri sunulmaktadır. Tablo 3’teki nüfus bilgileri, 2000 Genel Nüfus Sayımı sonuçlarıdır.

Tablo 3: BŞB İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri Arasında, Nüfus-Meclis Üyesi Ekseninde Temsil Adaletsizliği (2004 meclisi)

BŞB adı	Belediye nüfusları (2000 GNS)				BŞB meclisindeki üye sayıları				Fark (B-A)
	BŞB toplamı	İlçe*	İlk kad.	İlk kad/BŞB (A)	BŞB topl.	İlçe*	İlk kad.	İlk kad/BŞB (B)	
Adana	1.235.126	1.137.593	104.416	0,08	55	20	37	0,67	0,59
Kayseri	678 767	599.437	79 330	0,12	66	25	41	0,62	0,50
Mersin	709 848	537.842	172 006	0,24	66	21	45	0,68	0,44
Antalya	675 048	603.190	71 858	0,11	43	20	23	0,53	0,42
Bursa	1 430 001	1.328.093	101 908	0,07	83	43	40	0,48	0,41
İzmir	2 711 838	2.506.213	205 625	0,08	179	98	81	0,45	0,37
Gaziantep	883 245	865.040	18 205	0,02	29	19	10	0,34	0,32
Kocaeli	1.089.256	722.905	366.351	0,34	135	46	89	0,66	0,32
Ankara	3.434.158	3.322.845	111.313	0,03	131	85	46	0,35	0,32
Samsun	423 827	378.251	45 576	0,11	47	27	20	0,43	0,32
İstanbul	9.838.860	9.085.599	753.261	0,08	347	228	119	0,34	0,26
Eskişehir	496 208	482.793	13 415	0,03	21	15	6	0,29	0,26
Konya	752 203	742.690	9 513	0,01	30	22	8	0,27	0,26
Diyarbakır	629.444	545.983	83.461	0,13	32	21	11	0,34	0,21
Adapazarı	401 706	256.353	145 353	0,36	59	26	33	0,56	0,20
Erzurum	380 236	374.128	6 108	0,02	31	27	4	0,13	0,11
Toplam	25.769.771	23.488.955	2.287.699	0,09	1354	743	613	0,45	0,36

* İlçe sütunlarındaki nüfuslar ve meclis üye sayıları, 3030 sayılı mülga yasa kapsamındaki ilçe ve alt kademe belediyeleri ile 5216 sayılı yasayla BŞB’ye katılan ilçe belediyelerini kapsamaktadır. Ancak Adapazarı’nda, eski alt kademe belediyeleri yeni ilk kademe belediyeleriyle benzer nitelikte olduğundan ilçe içine dahil edilmemiştir.

Tabloda, ilk kademe belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki temsil adaletsizliği gösterilmektedir. Bu tabloda ilk kademe belediyeleri, hem bu belediyelerin mecliste sahip oldukları ağırlığını gösterebilmek için hem de küçük nüfuslu olmaları nedeniyle, *bir karşılaştırma ölçütü* olarak alınmıştır. Bunun yerine, birazdan yapılacağı gibi, bir nüfus eşiği de ölçüt olarak kullanılabilir. Tablo 3’e bakıldığında, örneğin Adana’da ilk kademe belediyelerinin % 8’lik nüfusla, meclisin üçte ikisini oluşturdukları görülmektedir. Benzer şekilde tablonun üst kısmında yer alan diğer büyükşehirlerde de benzer çarpıklıklar

görülmektedir. Örneğin ilk kademe belediyeleri, Kayseri’de % 12’lik nüfusla % 62’lik temsil, Mersin’de % 24’lük nüfusla % 68’lik temsil ve Antalya’da % 11’lik nüfusla % 53’lük temsil oranlarına sahip olmuşlardır. Yine benzer nitelikte başka büyükşehirler de söz konusudur.

Tablo 3’ün sonundaki sütunda (*Fark B-A*) yer alan değerler, ilk kademe belediyelerinin BŞB meclisinde, nüfuslarına oranla *ne kadar daha fazla* temsil edildiğini “basitçe” gösterebilmek amacıyla konulmuştur. Tablonun en altındaki toplam satırına bakıldığında ise, büyükşehirlerdeki ilk kademe belediyelerinin, kümülatif olarak, % 9’luk bir nüfusa sahip oldukları, buna karşılık BŞB meclislerinin % 45’ini oluşturabildikleri görülmektedir.

Sürdürülemez nitelikteki bu yapıda, yukarıda da belirtildiği gibi, 2008’de yürürlüğe giren 5747 sayılı yasayla oldukça köklü bir değişiklik yapılmıştır. Bu yasa ile küçük nüfuslu ilk kademe belediyeleri, (mevcut ya da yeni) ilçe belediyeleri ile birleştirilmiş, büyük olanları ise ilçe belediyesine dönüştürülmüştür. Böylece, her ne kadar *hala* 5216 sayılı BŞB yasasında ilk kademe belediyelerinden söz ediliyor olsa da (örneğin m. 3/d), ilk kademe belediyesi uygulamasına fiili olarak son verilmiştir. Ancak isimlendirmenin ötesinde bu yasayla yapılan asıl değişiklik, büyükşehirlerdeki ölçek reformudur. Söz konusu yasayla, ilçesi olmayan bütün küçük ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Böylece, BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliğinde adeta zirve yaşanmasına neden olan dönem sona ermiştir.

5747 sayılı yasayla yapılan ölçek reformu, temsil adaletsizliğinde ne ölçüde bir iyileşme sağlamıştır? 2004 dönemi meclisleriyle, reform sonrası 2009 Martında oluşan meclislerindeki temsil adaletsizliğini karşılaştırabilmek için, artık ilk kademe belediyesi kalmadığına göre, 50.000’lik nüfus büyüklüğü bir ölçü olarak alınabilir. Bu sayede her iki dönemdeki meclislerde, 50 binden daha az nüfusa sahip belediyelerle 50 binden daha fazla nüfusa sahip belediyeler arasında ne ölçüde bir temsil adaletsizliği olduğuna bakılabilir ve iki dönem arasındaki iyileşme görülebilir. Ayrıca ekteki tablolardan (Ek 1 ve 2) Adana BŞB’nin 2004 ve 2009 meclisleriyle ilgili ayrıntılara da bakılabilir.

Tablo 4: 50 Binlik Nüfus Büyüklüğü Temelinde, 2004 ile 2009 BŞB Meclislerinde Temsil Adaletsizliği ve İyileşme Durumu

BŞB adı	2004 meclisleri			2009 meclisleri			İYİLEŞME (2004-2009)
	50 binden küçük belediyeler nüfusu/ BŞB nüfusu (A)	50 binden küçük belediyeler üye sayısı/ BŞB meclisi üye sayısı (B)	Fark B-A (2004)	50 binden küçük belediyeler nüfusu/ BŞB nüfusu (A)	50 binden küçük belediyeler üye sayısı/ BŞB meclisi üye sayısı (B)	Fark B-A (2009)	
Adana	0,09	0,68	0,59	0,01	0,06	0,05	0,54
Mersin	0,24	0,68	0,44	0	0	0	0,44
Bursa	0,16	0,7	0,53	0,05	0,17	0,12	0,41
Kayseri	0,21	0,76	0,55	0,03	0,21	0,18	0,37
İzmir	0,2	0,7	0,5	0,07	0,22	0,15	0,35
Gaziantep	0,03	0,45	0,41	0,01	0,13	0,12	0,29
Kocaeli	0,3	0,67	0,37	0,07	0,15	0,08	0,29
İstanbul	0,08	0,39	0,31	0,005	0,03	0,03	0,28
Antalya	0,16	0,63	0,47	0,07	0,27	0,20	0,27
Eskişehir	0,03	0,29	0,26	0	0	0	0,26
Konya	0,01	0,27	0,25	0	0	0	0,25

Ankara	0,08	0,53	0,46	0,03	0,25	0,22	0,24
Samsun	0,25	0,57	0,33	0,07	0,17	0,09	0,24
Diyarbakır	0,03	0,16	0,13	0	0	0	0,13
Erzurum	0,12	0,35	0,23	0,11	0,22	0,11	0,12
Sakarya	0,61	0,88	0,28	0,33	0,54	0,21	0,07
Toplam	0,12	0,56	0,44	0,03	0,14	0,11	0,33

Tablo 4'te 50 binlik nüfus büyüklüğü kullanılarak, iki ayrı dönemin meclislerindeki temsil adaletsizliği ve iyileşme durumu gösterilmektedir. Buradaki tablo, amaca hizmet edecek şekilde, oldukça özet bir tablodur. Tabloda, belediyelerin nüfusu ve üye sayıları verilmeden doğrudan sonuçlar aktarılmaktadır. İlerleyen bölümde, 2009 meclislerindeki temsil adaletsizliğinin durumu sorgulanırken, daha ayrıntılı tablolar verilecektir.

Tablo 4'e bakıldığında, kümülatif olarak, 50 binden daha az nüfuslu belediyelerin, 2004 BŞB meclislerinde % 12'lik nüfusla % 44 oranında sandalye sahibi oldukları görülmektedir. Buna karşılık 2009 BŞB meclisinde bu oranlar % 3'lük nüfusla % 14'lük sandalye şeklinde gerçekleşmiştir. 5747 sayılı yasanın küçük belediye sayısını azaltma şeklindeki tasarrufu, BŞB meclisindeki temsilde hemen karşılığını bulmuş ve temsil adaletsizliğinin azalmasına önemli katkı sağlamıştır. İki dönem arasında BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliğinin, 0,33 birim iyileştiği görülmektedir.

Tablo 4'ün üst kısmında yer alan Adana, Mersin, Bursa, Kayseri, İzmir gibi BŞB'lerde bu iyileşmenin çok daha yüksek düzeyde gerçekleştiği görülmektedir. Yukarıda da değinildiği gibi, bu BŞB'lerin 2004 meclisleri, en yüksek temsil adaletsizliğinin görüldüğü meclislerdi. 2004 ile 2009 meclislerini karşılaştıran tablo 4'e bakıldığında, 50 bin nüfusun altındaki belediyelerin BŞB meclislerindeki ağırlığının nasıl azaldığı görülebilmektedir. Küçük nüfuslu bu belediyeler, örneğin Adana'da önceki dönemde % 9'luk nüfusa karşılık % 59'la temsil edilirken, yeni dönemde nüfus oranları % 1'e, temsil oranları ise % 6'ya gerilemiştir. Benzer şekilde bu oranlar Bursa'da, eski dönemde % 16'ya karşılık % 53 iken, yeni dönemde % 5'e karşılık % 17 düzeyinde gerçekleşmiştir. Tablo 4'ten her bir BŞB'deki iyileşme görülebilmektedir.

2009 Meclislerindeki Temsil Adaletsizliği

Her ne kadar 5747 sayılı yasa, temsil adaletsizliğinde kayda değer bir iyileşme sağlamış olsa da, ilçe belediyeleri arasındaki temsil adaletsizliği, 2009 BŞB meclislerinde de kabul edilebilir seviyelere inmemiştir. Tek tek BŞB meclislerine bakıldığında, bu durum kolayca görülebilmektedir. Yukarıda tablo 2'nin açıklamasında belirtildiği gibi, nüfus grupları ile meclis üye sayıları arasında büyükşehir ilçe belediyelerine *özel* bir düzenleme yapılmadığı sürece, aynı BŞB sistemi içinde yer alan ilçe belediyeleri arasındaki büyük nüfus farklılıkları, temsil adaletsizliklerine yol açmaya devam edecektir.

Ekte örnek olarak Ankara, Kayseri, Bursa ve Diyarbakır BŞB meclislerindeki temsil adaletsizlikleri gösterilmektedir (Bkz. Ek 3-6). Bunlardan ilk üçü temsil adaletsizliğin görece yüksek olduğu, Diyarbakır ise görece düşük olduğu BŞB'lerdir. Temsil adaletsizliğinin yüksek olduğu BŞB'lere bakıldığında, örneğin Ankara'da, BŞB meclisinde en yüksek ve en düşük düzeyde temsil edilen Kalecik ile Çankaya Belediyeleri arasında 23 katlık bir farkın olduğu görülmektedir. Daha az oranda olmakla birlikte benzer eşitsizlikler Kayseri ve Bursa BŞB meclislerinde de görülmektedir.

Tablo 5 ve 6'da ise bütün BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliğinin durumu gösterilmektedir. Temsil adaletsizliğini basitçe gösterebilmek amacıyla, tablo 5'te 50 binlik, tablo 6'da ise 100 binlik büyüklük bir ölçü olarak kullanılmıştır.

Tablo 5: 50 Binlik Nüfus Büyüklüğü Temelinde, 2009 BŞB Meclislerindeki Temsil Adaletsizliği

BŞB adı	Belediye nüfusları (2008 ADNS)				BŞB meclisindeki üye sayıları				Fark (B-A)	Oran (B/A)
	BŞB toplamı	50 binden büyük belediyeler	50 binden küçük bel.	50 binden küçük / BŞB (A)	BŞB toplamı	50 binden büyük	50 binden küçük	50 binden küçük / BŞB (B)		
Ankara	4.194.939	4.060.431	134.508	0,03	102	76	26	0,25	0,22	7,9
Sakarya	537.313	358.503	178.810	0,33	41	19	22	0,54	0,20	1,6
Antalya	911.497	844.292	67.205	0,07	30	22	8	0,27	0,19	3,6
Kayseri	884.663	856.217	28.446	0,03	28	22	6	0,21	0,18	6,7
İzmir	3.210.465	2.999.134	211.331	0,07	128	100	28	0,22	0,15	3,3
Bursa	1.819.470	1.736.225	83.245	0,05	48	40	8	0,17	0,12	3,6
Gaziantep	1.252.329	1.235.815	16.514	0,01	23	20	3	0,13	0,12	9,9
Erzurum	359.752	319.402	40.350	0,11	18	14	4	0,22	0,11	2,0
Samsun	502.924	466.199	36.725	0,07	24	20	4	0,17	0,09	2,3
Kocaeli	1.392.733	1.291.861	100.872	0,07	73	62	11	0,15	0,08	2,1
Adana	1.525.115	1.517.787	7.328	0,01	34	32	2	0,06	0,05	12,2
İstanbul	12.569.041	12.506.221	62.820	0,005	300	290	10	0,03	0,03	6,7
Diyarbakır	799.447	799.447	0	0	29	29	0	0	0	0
Eskişehir	600.333	600.333	0	0	16	16	0	0	0	0
Konya	980.973	980.973	0	0	23	23	0	0	0	0
Mersin	814.615	814.615	0	0	29	29	0	0	0	0
Toplam	32.355.609	31.387.455	968.154	0,03	946	814	132	0,14	0,11	4,7

Tablo 5 oluşturulurken, bir BŞB sistemi içindeki belediyeler, 50 binden daha fazla ve daha az nüfuslu belediyeler olarak iki gruba ayrılmıştır.² Daha sonra her gruptaki belediyenin BŞB içindeki nüfus ve üye olarak ağırlıklarına bakılmıştır. Tablo 5'e bakıldığında 50 binden daha az nüfuslu belediyelerin, önceki meclislerdeki gibi, nüfuslarına kıyasla daha fazla oranda temsil edilmeye devam ettiği görülmektedir. Toplam sütununa bakıldığında, 50 binden daha az nüfuslu belediyelerin kümülatif olarak, BŞB içinde % 3 oranında nüfusla BŞB meclisinde % 14'lük sandalyeye sahip oldukları görülmektedir. Bu durumda söz konusu küçük belediyeler, BŞB meclislerinde, nüfuslarının yaklaşık 4,7 katı daha fazla oranda temsil edilmektedirler. Yine Ankara, Antalya, Kayseri ve İzmir BŞB meclislerinde, temsil adaletsizliğinin görece daha fazla olduğu görülmektedir.

² Belediyelerin nüfusları, 2008 ADNS (Adrese Dayalı Nüfus Sayımı) sonuçlarıdır. Belediyelerin nüfus bilgileri toplu halde, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün internet sitesinden alınmıştır. "Belediyelerin Nüfus Ölçeğine Göre Dağılımı, Belediye Başkanları ve Partileri [2009]" <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli-Istatistik.aspx>.

Büyükşehirlerde, 50 binlik yerine 100 binlik nüfus büyüklüklerine bakmak daha anlamlı olabilir. Hatta bazı büyükşehirlerde, nüfus büyüklüğünü daha da artırmak gerekir. Tablo 6 bu amaçla hazırlanmıştır ve tablo 5’le aynı mantığa sahiptir. Tablo 6’nın “toplam” satırına bakıldığında, 100 binden daha az nüfuslu belediyelerin BŞB içinde % 7’lik bir nüfusa sahip olmalarına rağmen, BŞB meclisindeki sandalyelerin dörtte birini doldurdıkları görülmektedir. Yukarıdaki tabloya benzer biçimde yine Kayseri, Antalya, Bursa ve Ankara’da temsil adaletsizliğinin daha yüksek düzeyde seyrettiği görülmektedir. Örneğin Kayseri’de 100 bin nüfusun altındaki belediyeler % 12’lik nüfusa karşılık BŞB meclisinde % 43’lük bir temsil oranına ulaşmaktadır. Benzer şekilde bu oranlar Antalya’da % 17’lik nüfusa % 47’lik temsil şeklinde oluşmuştur.

Tablo 6: 100 Binlik Nüfus Büyüklüğü Temelinde, 2009 BŞB Meclislerindeki Temsil Adaletsizliği

BŞB adı	Belediye nüfusları				BŞB meclisindeki üye sayıları				Fark (B-A)	Oran (B/A)
	BŞB toplamı	100 binden büyük belediyeler	100 binden küçük bel.	100 binden küçük / BŞB (A)	BŞB toplamı	100 binden büyük bel.	100 binden küçük bel.	100 binden küçük / BŞB (B)		
Kayseri	884.663	781.119	103.544	0,12	28	16	12	0,43	0,31	3,7
Antalya	911.497	757.457	154.040	0,17	30	16	14	0,47	0,30	2,8
Bursa	1.819.470	1.595.548	223.922	0,12	48	28	20	0,42	0,29	3,4
Ankara	4.194.939	3.811.214	383.725	0,09	102	64	38	0,37	0,28	4,1
Samsun	502.924	303.409	199.515	0,40	24	8	16	0,67	0,27	1,7
İzmir	3.210.465	2.743.643	466.822	0,15	128	76	52	0,41	0,26	2,8
Sakarya	537.313	224.962	312.351	0,58	41	7	34	0,83	0,25	1,4
Adana	1.525.115	1.431.060	94.055	0,06	34	26	8	0,24	0,17	3,8
Kocaeli	1.392.733	1.071.490	321.243	0,23	73	44	29	0,40	0,17	1,7
Gaziantep	1.252.329	1.235.815	16.514	0,01	23	20	3	0,13	0,12	9,9
Erzurum	359.752	319.402	40.350	0,11	18	14	4	0,22	0,11	2,0
İstanbul	12.569.041	12.506.221	62.820	0,005	300	290	10	0,03	0,03	6,7
Diyarbakır	799.447	799.447	0	0	29	29	0	0	0	0
Eskişehir	600.333	600.333	0	0	16	16	0	0	0	0
Konya	980.973	980.973	0	0	23	23	0	0	0	0
Mersin	814.615	814.615	0	0	29	29	0	0	0	0
Toplam	32.355.609	29.976.708	2.378.901	0,07	946	706	240	0,25	0,18	3,5

Tablo 5 ve 6’da, 4 büyükşehirde (Diyarbakır, Eskişehir, Konya ve Mersin) temsil adaletsizliğini gösteren sütunlarda “0” rakamı görülmektedir. Yasal düzenleme sonrasında bu büyükşehirlerde 100 bin nüfusun altında ilçe belediyesi kalmadığı için, bu BŞB’ler diğerlerinden farklılaşmaktadırlar. Ancak bu durum, bu büyükşehirlerde temsil adaletsizliğinin hiç olmadığı anlamına gelmemektedir. Örneğin Ek 6’da yer alan Diyarbakır’la ilgili tabloya bakıldığında, ilçe belediyeleri arasındaki adaletsizlik görülebilir. Diyarbakır BŞB’de Sur ile Bağlar arasında, 2,6 katlık bir temsil adaletsizliği söz konusudur. Bununla birlikte bu dört BŞB, temsil adaletsizliğinin görece düşük olduğu büyükşehirlerdir.

Sonuç ve Öneriler

Bildiride BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliği, bu adaletsizliğin nedenleri ve boyutları ele alınmıştır. Yine bildiride 2004 meclisleri ile 2009 meclislerindeki temsil adaletsizliğinin durumu karşılaştırılmış ve iki dönem arasındaki iyileşme sorgulanmıştır.

BŞB meclisinin oluşum biçimi ve mevcut temsil sistemi nedeniyle bu meclisler, kuruldukları dönemden bu yana az ya da çok temsil adaletsizlikleri ile birlikte işlemişlerdir. Ancak 2004'te yapılan ve çok sayıda küçük nüfuslu belediyenin BŞB sistemi içine girmesiyle sonuçlanan yasal düzenleme sonrasında, bu temsil adaletsizliği zirve noktasına çıkmıştır. Sürdürülemez nitelikteki bu yapıya 2008'de yeni bir yasal düzenlemeyle müdahale edilmiştir. Büyükşehirlerdeki küçük nüfuslu belediyelere yönelik önemli tasarruflar içeren söz konusu yasal düzenleme sonrasında, BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliğinde önemli iyileşmeler sağlanmıştır.

Bununla birlikte, temsil adaletsizliğine kaynaklık eden faktörler hala yerinde durmaktadır. Bu faktörler, bildiri metninde de ifade edildiği gibi, (i) dolaylı seçim sistemi, (ii) ilçe belediye meclisi üye sayılarına ilişkin düzenleme ve (iii) ilçe belediyeleri arasındaki nüfus farklılıklarıdır. Bu faktörler nedeniyle 2009 meclislerinde de, özellikle bazı BŞB'lerde, önemli oranda temsil adaletsizliklerinin olduğu görülmektedir.

BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliklerini azaltıp daha kabul edilebilir düzeylere indirebilmek için, temsil adaletsizliklerini ortaya çıkaran faktörlere bakmak ve bunlara yönelik düzenlemeler yapmak gerekmektedir. Söz konusu üç faktöre bakıldığında, temsil adaletsizliğini giderici/azaltıcı çözüm yollarını temelde iki gruba ayırmak yerinde olacaktır. İlk faktör olan dolaylı seçim sistemi ile diğer iki faktörü ayrı gruplarda ele almak gerekir.

İlk olarak dolaylı seçim sistemine bakıldığında, BŞB meclisi üyelerinin ilçe belediyelerinden gelmesi yerine doğrudan seçilmesi usulü düşünülebilir. Daha doğru bir ifadeyle, BŞB meclisi üyelerinin ilçe belediye başkanı dışındaki üyelerinin doğrudan halkoyuyla seçilmesi bir seçenek olarak durmaktadır. Ancak burada yine bir temsil adaletsizliğiyle karşılaşmamak için, seçilecek meclis üye sayısı ile nüfus büyüklükleri arasındaki oranlara dikkat etmek gerekecektir. Doğrudan seçilme usulü benimsendiğinde, örneğin 2004'teki BŞB yasa *tasarısında* yapılmış olduğu gibi, yine her ilçeden, "belediye meclisleri üye sayısının beşte biri oranında üye doğrudan seçilir" gibi bir düzenleme (tasarı m. 11 ve 29, bkz. tbmm.gov.tr) uygun olmayacaktır. Burada iki yol izlenebilir. Birincisi büyükşehir alanı, büyüklüğüne bağlı olarak bir ya da birkaç seçim bölgesine ayrılabilir. İkincisi her ilçe ayrı bir seçim bölgesi olarak kabul edilebilir. Ayrıca her iki durumda da (özellikle ikincisinde) nüfus dilimleri, BŞB meclisi üyeleri için büyük adaletsizliklere imkan vermeyecek şekilde belirlenebilir. Belirtmek gerekir ki, doğrudan seçim sisteminin BŞB meclisine tek etkisi temsilde iyileşme olmayacaktır. Bu tür bir temsil sistemi aynı zamanda, karar alma ve denetim sürecine de olumlu katkılar sağlayacaktır (buna ilişkin tartışmalar için bkz. Arıkboğa, 2007 ve Arıkboğa, 2008: 195 vd.).

BŞB meclislerinde dolaylı temsil sisteminden vazgeçilmemesi durumunda da, temsil adaletsizliğini düzeltici önlemler alınabilir. Bu bağlamda bu adaletsizliğe kaynaklık eden diğer iki faktöre bakmak gerekmektedir. Bunlardan birisi ve görece daha kolay uygulanabilecek olanı, büyükşehir ilçe belediye meclislerine seçilecek üye sayılarını ve bunları gösteren nüfus dilimlerini yeniden düzenlemektedir. Metinde de tartışıldığı gibi, 2972 sayılı yasanın 5. maddesinde bir düzenleme yapılarak, büyükşehir ilçe belediyelerini diğer belediyelerden ayırmak gerekmektedir. Büyükşehir ilçe belediye meclislerinin, dolaylı seçim mekanizması nedeniyle aynı zamanda bir bütünün parçalarını oluşturduğu göz önüne alınarak, nüfus dilimleri ve meclis üye sayıları yeniden düzenlenmelidir.

Yine dolaylı temsil sistemi içinde, temsil adaletsizliğini çözümenin yanı sıra daha ileri öneriler de gündeme getirilebilir. Bu bağlamda büyükşehir sistemi içindeki ilçe belediyelerinin sayıları ve nüfus büyüklükleri tartışmaya açılabilir. Buna yönelik bir tartışma başka araştırmaların konusu olmakla birlikte, burada şu hususu vurgulamak yerinde olacaktır. Büyükşehir belediye sistemi içinde, bugün olduğu gibi, alt kademede bu kadar fazla sayıda belediyeye gerek var mıdır?³ Örneğin İstanbul BŞB’de 39 ilçe belediyesi, İzmir BŞB’de 21 ilçe belediyesi bulunmaktadır. İlçe belediyesi sayısının fazla olduğu bu tür örnekler için iki öneri ileri sürülebilir. Birincisi mevcut ilçeler birbiriyle birleştirilmek suretiyle ilçelerin ölçüğü büyütülebilir, böylece ilçe belediyesi sayısı da azaltılmış olur. Bu bağlamda İstanbul’un yaklaşık 1’er milyon nüfuslu 13-15 ilçeden oluşması tartışma konusu yapılabilir. Açıktır ki bu öneri, *mülki değişikliğe* paralel bir düzenlemeyi içermektedir.

Mülki değişikliğin istenmemesi durumunda da, ikinci bir öneri gündeme getirilebilir. Bilindiği gibi, BŞB sistemine geçilmeden önce, büyükşehirlerdeki belediyeler birkaç ilçeyi kapsayabiliyordu. Örneğin İstanbul Belediyesi, 1984 öncesinde 14 ilçeyi kapsıyordu (Suri ve Kansu, 1999: 84). Buradan hareketle, mülki sınırlarda bir değişikliğe gitmeden de büyükşehirlerdeki belediye sayısı azaltılabilir. Bu bağlamda belediyelerinin erişilebilirliği, hizmet etkinliği, yönetilebilirlik kapasitesi gibi faktörler göz önüne alınarak, birbirine yakın birkaç ilçede tek belediyenin kurulması önerisi tartışmaya açılabilir. Ancak bu noktada tekrar temsil konusuna dönmek gerekirse, bu tür idari değişikliklerde de yine belediyeler arasındaki temsil adaletsizliklerini giderici önlemlerin alınması gerekecektir. Diğer bir ifadeyle, büyükşehirlerde alt kademede yer alan belediyelerin *nüfusları* ile *meclis üye sayıları* arasında orantılı artışlara imkan veren yeni bir düzenlemenin yapılması gerekecektir.

Son olarak, bildiri metninde zaman zaman vurgulanan bir hususun altını tekrar çizmekte fayda vardır. Türkiye’deki her çeşit belediyeyi aynı kefeye koyarak değerlendirmek şeklindeki bir yaklaşımdan kaçınmak gerekmektedir. Özellikle büyükşehirler söz konusu olduğunda, buradaki “belediyeler”, diğer “belediyelerden” çeşitli bakımlardan ayrılmaktadırlar. Bu nedenle gerek yapılacak yasal düzenlemelerde, gerekse yürütülecek tartışmalarda bu hususun farkında olmak ve onların özel durumlarını dikkate alan çözümler geliştirmek gerekmektedir.

Kaynakça

- Arıkboğa, Erbay (2007); “Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 16, Sayı 1, Ocak, s. 31- 54.
- (2008), “Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi”, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya (ed.), Nobel Yayınları, İstanbul, s. 157-203.
- Eke, Ali Erkan (1982), *Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler*, A.Ü. SBF yayınları, yayın no: 505, Ankara.
- Erder, Sema ve Nihal İncioğlu (1996), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Yeni Yüzyıl Kitaplığı, Türkiye’nin Sorunları Dizisi- 23.

³ Bazı BŞB’ler için ise bu sorunun tersini sormak anlamlı olacaktır. Örneğin Eskişehirde sadece 2, Konya, Erzurum ve Gaziantep’te 3’er ilçe belediyesi vardır. Metinde de tartışıldığı gibi, bu ilçeler zaten, BŞB kurabilmek amacıyla oluşturulmuştur. Bu tür büyükşehirlerde BŞB’nin gerekliliğini sorgulamak gerekmektedir.

Keleş, Ruşen (1994), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem yay., İstanbul.

MİGM, 2009; “*Belediyelerin Nüfus Ölçeğine Göre Dağılımı, Belediye Başkanları ve Partileri*” <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/Istatistik.aspx>.

Suri, Leyla ve Hatice Kansu (1999); “Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi, Yasal ve Yönetimsel Düzenlemeler, İstanbul Örneği”, *Kent Yönetimi, İnsan ve Çevre Sorunları Sempozyumu*, İstanbul BŞB yayını, s. 81–95.

Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/768), www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss619m.htm.

5747 Sayılı Yasa Tasarısı ve Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0529.pdf>

EKLER

Açıklamalar:

(1) Ortalama temsil, bir meclis üyesi başına düşen ortalama nüfusu göstermektedir (nüfus bölü meclis üyesi), belediyeler ortalama temsil değerine göre sıralanmıştır.

(2) Ortalamaya uzaklık, her belediyenin ortalama temsil değerine olan uzaklığını, yani belediyeler arasında temsil adaletsizliğini göstermektedir ve ortalama temsil sütunundaki veriler kullanılarak hesaplanmıştır. Nüfus olarak uzaklık, her belediye için (o belediyenin değeri eksi ortalama temsil değeri). Oran olarak uzaklık, her belediye için (o belediyenin değeri bölü ortalama temsil değeri).

Ek 1: Adana BŞB Meclisinde Temsil Adaletsizliği (2004 meclisi)

Sıra no	İLÇE ADI	BELEDİYE ADI	NÜFUSU (2000 GNS)	BŞB'deki üye sayısı	Ortalama temsil	Ortalamaya uzaklığı	
						Nüfus olarak	Oran olarak
		Büyükşehir	1.242.009	57	21.790	0	1,00
1	Seyhan	Karayusuflu	2.083	2	1.042	-20.748	0,05
2	Yüreğir	Geçitli	2.579	2	1.290	-20.500	0,06
3	Karaisalı	Çatalan	2.595	2	1.298	-20.492	0,06
4	Karaisalı	Salbaş	2.721	2	1.361	-20.429	0,06
5	Yüreğir	Suluca	2.781	2	1.391	-20.399	0,06
6	Yüreğir	Abdioğlu	3.137	2	1.569	-20.221	0,07
7	Yüreğir	Buruk	3.265	2	1.633	-20.157	0,07
8	Yüreğir	Baklalı	3.346	2	1.673	-20.117	0,08
9	Yüreğir	Yunusoğlu	4.179	2	2.090	-19.700	0,10
10	Yüreğir	Havutlu	4.774	2	2.387	-19.403	0,11
11	Yüreğir	Yakapınar	5.453	2	2.727	-19.063	0,13
12	Yüreğir	Solaklı	6.073	2	3.037	-18.753	0,14
13	Yüreğir	Kürkçüler	6.628	2	3.314	-18.476	0,15
14	Karaisalı	Karaisalı	6.883	2	3.442	-18.348	0,16
15	Yüreğir	Doğankent	11.136	3	3.712	-18.078	0,17
16	Seyhan	Küçükdikili	8.255	2	4.128	-17.662	0,19
17	Yüreğir	İncirlik	16.172	3	5.391	-16.399	0,25
18	Yüreğir	Sofulu	19.239	3	6.413	-15.377	0,29
19	Yüreğir	Yüreğir	322.776	8	40.347	18.557	1,85
20	Seyhan	Seyhan	807.934	10	80.793	59.004	3,71
	Toplam		1.242.009	57			

Ek 2: Adana BŞB Meclisinde Temsil Adaletsizliği (2009 meclisi)

Sıra no	BELEDİYE ADI	NÜFUSU (2008 ADNS)	BŞB'deki üye sayısı	Ortalama temsil	Ortalamaya uzaklığı	
					Nüfus olarak	Oran olarak
	Büyükşehir	1.525.115	34	44.856	0	1,00
1	Karaisalı	7.328	2	3.664	-41.192	0,08
2	Sarıçam	86.727	6	14.455	-30.402	0,32
3	Çukurova	267.453	8	33.432	-11.425	0,75
4	Yüreğir	411.299	8	51.412	6.556	1,15
5	Seyhan	752.308	10	75.231	30.374	1,68
	Toplam	1.525.115	34			

Ek 3: Ankara BŞB Meclisinde Temsil Adaletsizliği (2009 meclisi)

Sıra no	BELEDİYE ADI	NÜFUSU (2008 ADNS)	BŞB'deki üye sayısı	Ortalama temsil	Ortalamaya uzaklığı	
					Nüfus olarak	Oran olarak
	Büyükşehir	4.194.939	102	41.127	0	1,00
1	Kalecik	10.318	3	3.439	-37.688	0,08
2	Bala	12.345	3	4.115	-37.012	0,10
3	Ayaş	9.554	2	4.777	-36.350	0,12
4	Akyurt	24.312	4	6.078	-35.049	0,15
5	Kazan	36.741	4	9.185	-31.942	0,22
6	Elmadağ	41.238	4	10.310	-30.817	0,25
7	Çubuk	74.507	6	12.418	-28.709	0,30
8	Gölbaşı	82.968	6	13.828	-27.299	0,34
9	Keçiören	91.742	6	15.290	-25.837	0,37
10	Etimesgut	313.770	8	39.221	-1.906	0,95
11	Altındağ	367.812	8	45.977	4.850	1,12
12	Mamak	520.446	10	52.045	10.918	1,27
13	Sincan	434.064	8	54.258	13.131	1,32
14	Yenimahalle	609.887	10	60.989	19.862	1,48
15	Keçiören	779.905	10	77.991	36.864	1,90
16	Çankaya	785.330	10	78.533	37.406	1,91
	Toplam	4.194.939	102			

Ek 4: Kayseri BŞB Meclisinde Temsil Adaletsizliği (2009 meclisi)

Sıra no	BELEDİYE ADI	NÜFUSU (2008 ADNS)	BŞB'deki üye sayısı	Ortalama temsil	Ortalamaya uzaklığı	
					Nüfus olarak	Oran olarak
	Büyükşehir	884.663	28	31.595	0	1,00
1	Hacılar	11.756	3	3.919	-27.676	0,12
2	İncesu	16.690	3	5.563	-26.032	0,18
3	Talas	75.098	6	12.516	-19.079	0,40
4	Kocasinan	350.698	8	43.837	12.242	1,39
5	Melikgazi	430.421	8	53.803	22.208	1,70
	Toplam	884.663	28			

Ek 5: Bursa BŞB Meclisinde Temsil Adaletsizliği (2009 meclisi)

Sıra no	BELEDİYE ADI	NÜFUSU (2008 ADNS)	BŞB'deki üye sayısı	Ortalama temsil	Ortalamaya uzaklığı	
					Nüfus olarak	Oran olarak
	Büyükşehir	1.813.452	48	37.780	0	1,00
1	Gürsu	50.085	6	8.348	-29.433	0,22
2	Kestel	36.067	4	9.017	-28.764	0,24
3	Mudanya	47.178	4	11.795	-25.986	0,31
4	Gemlik	90.592	6	15.099	-22.682	0,40
5	Nilüfer	257.248	8	32.156	-5.624	0,85
6	Yıldırım	592.373	10	59.237	21.457	1,57
7	Osmangazi	739.909	10	73.991	36.211	1,96
	Toplam	1.813.452	48			

Ek 6: Diyarbakır BŞB Meclisinde Temsil Adaletsizliği (2009 meclisi)

Sıra no	BELEDİYE ADI	NÜFUSU (2008 ADNS)	BŞB'deki üye sayısı	Ortalama temsil	Ortalamaya uzaklığı	
					Nüfus olarak	Oran olarak
	Büyükşehir	799.447	29	27.567	0	1,00
1	Sur	107.345	7	15.335	-12.232	0,56
2	Yenişehir	178.972	7	25.567	-2.000	0,93
3	Kayapınar	185.626	7	26.518	-1.049	0,96

4	Bağlar	327.504	8	40.938	13.371	1,49
	Toplam	799.447	29			