

BÜYÜKŞEHİR YÖNETİM SİSTEMİ: BÜYÜKŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİ*

Ülkemizde yerel yönetimler anlatılırken il özel idaresi, belediye ve köy şeklinde üçlü bir ayırım yapmak ve bunlara ilave olarak büyükşehir belediyelerini ele almak yaygın bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım iki açıdan kusurludur. Birincisi büyükşehir belediyesi (BŞB), büyükşehir modelinin ayaklarından sadece birisidir. Bu modelin ikinci bir ayağı daha vardır, bu ayak büyükşehir ilçe belediyesidir (Bib). Dolayısıyla büyükşehirler anlatılırken, meseleye bir *sistem bütünlüğü* içinde bakmak ve iki kademeyi birlikte ele almak gerekir. 1984'ten bu yana ülkemizde büyükşehir uygulaması söz konusudur. 30 yılı aşkın süredir, ağırlıklı olarak modelin tek ayağı üzerinde durulmuştur. Diğer taraftan belediyelerin anlatılmış olması, büyükşehir ilçe belediyelerinin de anlatılmış olması anlamına gelmez. Çünkü büyükşehirdeki ilçe belediyeleri, normal belediyelerden gerek yetki ve kaynak, gerekse işleyiş ve ilişkiler bakımından farklılık göstermektedir.

İkinci kusur, artık bu yaklaşımın sürdürülemez olmasından kaynaklanmaktadır. 2012 yılında büyükşehir modelinde yapılan değişimle birlikte, bu yaklaşım geçerliliğini tümüyle yitirmiştir. Artık il özel idaresi, belediye ve köy üçlüsüne dayalı sistem, *sadece* büyükşehirlerin *dışındaki* illerde geçerlidir. Büyükşehir yapılan illerde *yeni* bir sistem uygulamaya konulmuştur. Buna büyükşehir yönetim sistemi (BYS) adını vermek uygun olur. Bu sistem, iki kademeli bir modeldir. Bu modelde üst kademede büyükşehir belediyesi, alt kademede ilçe belediyeleri bulunmaktadır.

Bu gerekçeler nedeniyle büyükşehirler, bir sistem bütünlüğü içinde ve her iki kademeyi içerecek biçimde ele alınacaktır. Aşağıda yeni sistem detaylı biçimde anlatılmaktadır. Ancak daha öncesinde, Türkiye'de yeni sisteme kaynaklık yapan 30 yıllık büyükşehir *deneyiminden* söz edilecektir.

* Erbay ARIKBOĞA; Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.

A. BÜYÜKŞEHİRLERE İLİŞKİN KISA TARİHÇE

1. 1984 öncesi Dönem

Ülkemizde büyükşehir belediyelerine ilişkin tartışmalar oldukça eskiye uzanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğunun son döneminde İstanbul'da, *Şehremaneti* adlı bir kurum ve bunun altında da farklı bölgelerde kendi meclisine ve kısmi özerkliğe sahip *belediye daireleri* şeklinde bir yapılanma oluşturulmaya çalışıldı. Bir imparatorluk başkenti olarak İstanbul, o dönem büyük bir metropoldü. Örneğin 1885'te İstanbul'daki 10 belediye dairesinde, 850 binin üzerinde nüfus yaşıyordu (Oktay, 2011: 73, Tablo 3). 1857 ile 1912 arasında, İstanbul'da iki kademeli bir model kurulmaya ve çeşitli hizmetler karşılanmaya çalışıldı. Bu dönemde Osmanlı, hem modern anlamda belediyeleri kurmaya çalıştı, hem de iki kademeli bir modeli İstanbul'da uygulamaya gayret etti. Bu dairelerin sayısı ve coğrafi sınırları zaman içinde değişti, ancak tamamı hiçbir zaman kurulamadı. Ayrıca bu dönemdeki kuruluş çalışmalarına, belediye daireleri ile Şehremaneti arasındaki sürtüşmeler de eşlik etti. Nihayetinde 1912 yılına gelindiğinde iki kademeli bu modele son verildi. Belediye daireleri kaldırıldı ve bu daireler İstanbul Belediyesinin (Şehremaneti'nin) *şube müdürlükleri* haline dönüştürüldü (Ergin, 2012, 26-34; Oktay, 2011: 22, 99, 196). Büyük nüfuslu şehirlerde, şubeler şeklinde örgütlenmeye dayalı bu sistem, 1984 yılında büyükşehirlerin kurulmasına kadar devam etti.

Yukarıda sözü edilen erken dönem uygulamasını bir yana bırakırsak, Türkiye'de büyükşehirlerle ilişkin tartışmalar 1960'larda başladı (Arıkboğa, 2013: 52-53). Ancak bu tartışmalar 1982 Anayasası sonrasında meyvesini verdi. Bu dönemde, başta İstanbul olmak üzere çeşitli şehirler, kente gelen göçlerle hızla büyümeye başladı. Bu göçler, genellikle il merkezindeki belediyenin çevresinde bulunan kırsal alanlarda yapılıyor ve bu alanlar hızla kentleşmeye başlıyordu. Bu büyüme, beraberinde bu bölgelerde yeni belediyelerin kurulmasına yol açıyordu. Böylece yoğun göç alan il merkezlerinde, şöyle bir idari görünüm ortaya çıkmaya başladı: İl merkezinde büyük bir belediye, ancak bunun hemen etrafında genellikle gecekondu mahalleleriyle örülü, çok sayıda ve küçük nüfuslu birçok belediye.

Örneğin 1970 yılında İstanbul'daki manzara şu şekildeydi. İstanbul Belediyesi boğazın iki yakasındaki 14 ilçeyi kapsayan büyük bir belediyeydi (Harita 1'de, boğazın iki yakasında, dikey taralı alan). O tarihte İstanbul'da toplam 27 belediye vardı. Bu belediyelerden bir kısmı İstanbul Belediyesinin kapsadığı kentsel alana komşu idi; bir kısmı ise kentsel alanın dışında, ilin farklı bölgelerinde idi (Bkz. Harita 1'deki taralı alanlar). Böylesi bir coğrafi ve

idari manzaranın ortaya çıkardığı olgu, sosyo-ekonomik açıdan bütünleşmiş, ancak yönetsel açıdan parçalı bir kentsel alandır. Bu olgu, çeşitli idari sorunlara yol açıyordu. Bu sorunların başında belediyeler ve/veya köyler arasındaki koordinasyon sorunları, bütüncül planlama sorunları, politika bütünlüğünü sağlamaya yönelik sorunlar, hizmetlerin etkin biçimde yönetilememesi, kaynakların adil biçimde dağılmaması ve çevredeki yeni belediyelerde hizmet ve kaynak eksiklikleri sayılabilir.

Harita 6. 1: İstanbul'da Kentsel Büyüme: 1920-1980 Arası Kurulan Belediyeler



Kaynak: Suri ve Kansu, 1999: 85'ten uyarlanmıştır.

Bu dönemde sorunların teşhisinden ziyade çözümünde sıkıntı söz konusuydu. Bu yıllarda gerek Hükümetin, gerekse akademik çevrelerin bu yapıdan kaynaklanan sorunları tartıştıkları görülmektedir. Ancak 1961 Anayasasının kısıtları içinde önerilen çözümler, genellikle bu bölgedeki belediyelerin zorunlu üyeliğini öngören bir *belediye birliği* kurmaya dönük oldu. Ne var ki birlik modeline yönelik çeşitli girişimler, siyasi nedenlerle sonuç vermedi. 1980 Askeri Darbesini takiben askeri yönetimin yöneldiği çözüm, *birleştirme* şeklinde oldu. 1980'de çıkarılan bir MGK kararı (RG.11.12.1980), büyük kentlerin çevresinde oluşan belediyelerin ana belediyeye bağlanmasını emrediyordu. Bu karar ve sonrasında 1981 yılında çıkan bir yasayla gerek İstanbul'da gerekse diğer büyük kentlerde, çeşitli belediyeler ve köyler merkezdeki ana belediyeyle birleştirildi (Keleş, 2009: 312). Böylece parçalı idari yapıya son verildi. Bu birleştirmeler sonrasında özellikle İstanbul, İzmir ve Ankara belediyelerinin kapsadığı coğrafi alan ve hitap ettiği nüfus daha da büyüdü. Bu illerdeki belediyelerde yeni şube müdürlükleri kuruldu.

2. 1984'te Büyükşehirlerin Kuruluşu: Model Seçimi

1961 Anayasasında büyükşehirler için bir hüküm yoktu. Bu eksiklik 1982 Anayasasında giderildi. Anayasaya "*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*" hükmü konuldu. Bu hüküm, herhangi bir özel modele işaret etmemektedir. Zaten somut bir modelin Anayasaya konulması doğru da olmaz. Ancak Anayasa, kanun koyucuya, büyük yerleşim birimleri için farklı modeller getirebilmesi imkanı vermektedir. 1984 tarihinde kabul edilen 3030 sayılı Yasa, büyükşehirlerde iki kademeli bir yerel yönetim modelini benimsedi. Böylece Türkiye'de büyükşehir belediye modeli hayata geçti.

Büyük kentlerde nasıl bir yerel yönetim modeli benimsenmesi gerektiğine ilişkin tartışmalar farklı boyutlara sahiptir. Bu konuda farklı yaklaşımlar ve bu yaklaşımlara bağlı olarak farklı modeller söz konusudur. Bu konuda iki farklı yaklaşımdan söz etmek gerekir. Birinci yaklaşım, meseleye daha reformist açıdan bakar ve büyük belediyeleri savunur. Bu yaklaşım, bu tür bölgelerdeki belediye sayılarının birleştirmeler yoluyla azaltılmasını, parçalı idari yapıdan kaynaklanan sorunların giderilmesini, böylece daha güçlü ve daha etkin işleyişe sahip belediyelerin olmasını savunur. İkinci yaklaşım, bu görüşe eleştirel açıdan yaklaşır. Bu yaklaşımın taraftarları, birleştirmeler yoluyla belediyeleri büyütmenin halkın katılımını azaltacağı, bürokrasiyi artıracığı, halkın tercihlerinin yönetime yansımalarını zorlaştıracığını söyler. Dolayısıyla ikinci gruptakiler, birleştirme yerine kentsel alanda çok sayıda belediyenin olmasını ve bir rekabet ortamı içinde çalışmasını savunur (Tekel, 2009: 194).

Bu yaklaşımlara bağlı olarak farklı ülkelerde farklı modeller söz konusu olmuştur. Bu konudaki belli başlı uygulama modelleri şu şekilde sıralanabilir (Eke, 1882: 17-62; Tuzcuoğlu, 2003: 96-157; Keleş, 2009: 294-302; Gündüzöz, 2011: 15-17):

1) Kentsel alandaki mevcut belediyelerin korunması, ancak bu belediyeler arasında *işbirliklerinin*, hizmet alım-satım anlaşmalarının ve yönetim uygulamalarının geliştirilmesi, teşvik edilmesi.

2) Kentsel alandaki mevcut belediyelerin korunması, ancak bu belediyelerin üye olacağı bir *birliğin* kurulması ve bölge bütününe ilgilendiren çeşitli hizmetlerin bu birlik eliyle yürütülmesi.

3) Bazı hizmetler için (örneğin ulaşım, su ve kanalizasyon), bölge bütününe hizmet edecek *özel idari birimlerin* kurulması.

4) Kentsel alandaki belediyelerin mümkün olduğunca *birleştirilmesi*, böylece kentsel alandaki idari parçalanmışlığın giderilmesi.

5) *İki kademeli* yerel yönetim modeline geçilmesi; böylece bir taraftan yerel belediyelerin devamının sağlanması, diğer taraftan üst kademede bölgesel hizmetleri üstlenecek yeni bir idari birimin kurulması.

Türkiye, 1984'te iki kademeli modeli benimsemiştir. Anayasaya göre iki kademeli bir modelin kurulması zorunlu değildir. Bununla birlikte iki kademeli modelin şu tür avantajlara sahip olduğu ileri sürülebilir:

Kamu hizmetleri üst ve alt kademe arasında daha rasyonel biçimde bölüştürülebilir. Daha makro nitelikli, bölgesel niteliği daha ağır basan, daha büyük kaynak gerektiren, daha fazla uzmanlık isteyen ve büyükşehir belediyesince daha etkin biçimde yapılabilecek türdeki hizmetler üst kademeye bırakılabilir. Buna karşılık yerel niteliği ağır basan, hizmetin faydası daha bölünebilir nitelikte olan, büyükşehirin farklı bölgelerinde farklılaşan türde tercihlere konu olan hizmetler ilçe belediyelerine bırakılabilir.

Makro ölçekte stratejik bakan ve mikro ölçekte farklılıkları önceleyen politikalar birlikte uygulanabilir. İki kademe arasında kamu hizmetleri ve mali kaynaklar rasyonel biçimde bölüştürülebilirse ve ilgili birimler kendi sorumluluklarını yerine getirebilirse, üst kademeki BŞB daha stratejik meselelere odaklanırken, alt kademeki ilçe belediyeleri halkın günlük sorunlarıyla daha fazla ilgilenebilir.

Yönetime katılım daha iyi sağlanabilir. İki kademeli model sayesinde, belirli kamu hizmetlerini halka yaklaştırmak, onların talep ve beklentilerine daha uygun çözümler üretmek mümkün olabilir. Alt kademede yer alan ilçe belediyeleri, BŞB'ye kıyasla halka daha yakın birimlerdir. Katılama daha duyarlı ve faydası daha bölünebilir nitelikte olan hizmetlerin ilçe belediyeleri eliyle yürütülmesi, halkın beklentilerini daha iyi karşılayabilir. Böylece halkın ihtiyaçlarına ve tercihlerine daha iyi cevap vermek ve onların çıkarlarını daha iyi korumak mümkün olabilir.

Hizmet politikalarını çeşitlendirir ve rekabeti artırır. Bir kentsel alanda yer alan büyükşehir ilçe belediyeleri, yerel ölçekte birbirinden farklı politikalar benimseyebilir, hizmetlerini çeşitlendirebilir. Bu durum belediyeler arasında bir hizmet rekabetini doğurabilir, etkileşimi ve birbirinden öğrenmeyi besleyen bir sürece yol açabilir. Benzer şekilde vatandaşlar da, yakın bölgedeki farklı belediye hizmetlerini gözleme imkanı bulur. Böylece vatandaşlar, belediye hizmetlerini de göz önüne alarak yerleşme tercihlerini gözden geçirebilir.

Görüldüğü gibi iki kademeli model, büyük ile küçüğün avantajlarını bir araya getirmeye çalışmaktadır. Bu açıdan sentez bir modeldir. Ancak bu tür karma modeller, kendisinden beklenen faydaları otomatik biçimde üretmez, ayrıca bu modelin de kendine özgü sorunları vardır. Bu modelin kurgusunun iyi yapılmış olması ve iç tutarlılığının yüksek olması gerekir. Bu modelin en önemli dezavantajı, alt ve üst kademe arasında ve yine alt kademelerin kendi arasında anlaşmazlıklara ve çatışmalara yol açabilmesidir. İki kademe arasında yetki ve kaynak bölüşümünün iyi yapılamamış olması bu çatışmaları besler. Ayrıca yönetimler arasında işbirliği kültürünün gelişmemiş olması da, bu modelin uygulanmasında bir dezavantaj oluşturur.

.....