

Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri¹

Erbay ARIKBOĞA*

Özet

Türkiye’de büyükşehir belediye meclislerinde temsilde adaletin iki boyutu söz konusudur. Birisi temsilde coğrafi adalet, diğeri temsilde siyasi adalet. Nüfusla temsilci sayısı arasındaki ilişki, temsilde adaletin coğrafi boyutunu; oy oranı ile sandalye oranı arasındaki ilişki ise temsilde adaletin siyasi boyutunu gösterir. Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi sonrasında, BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliğine merkez ve çevre ilçeler faktörü de eklenmiştir. Böylece coğrafi ve siyasi temsil adaletsizliğinin, her birinin ikiyeşer olmak üzere, toplam dört farklı türü ortaya çıkmıştır. Makalede Türkiye’deki BŞB meclislerinde gözlenen temsil adaletsizliğinin dört farklı görünümüyle ilgili analizler yapılmıştır. Bu bağlamda BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliğinin derecesini gösterebilmek için hem orantısızlık endeksinden, hem de bu çalışmada geliştirilmiş olan adaletsizlik endeksinden yararlanılmıştır. Yapılan analizlerde her türde önemli temsil adaletsizliklerinin olduğu görülmüştür.

Anahtar kelimeler: BŞB meclisi, merkez-çevre, adaletsizlik endeksi, temsilde coğrafi adalet, temsilde siyasi adalet

Geographical and Political Views of Unfairness of Representation in Metropolitan Municipality Councils

Abstract

There are two dimensions of fair representation in Metropolitan Municipality Councils (MMC) in Turkey. One of them is geographical fair representation and the other is political fair representation. The relationship between the number of representatives and population shows geographical dimension of fair representation and the relationship between the percentage of votes and seats in

¹ Bu makale, KAYFOR XII’de (12-14 Eylül 2014, Kuşadası, Aydın) sunulan bildirinin gözden geçirilmiş halidir.

* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilimler Fakültesi, Yerel Yönetimler Bölümü.

councils shows the political dimension of fair representation. Following the expansion of metropolitan municipality borders to the provincial borders factor of central and peripheral districts have been added to unfairness of representation in Metropolitan Municipality Councils (MMC). Thus, there emerged four different types of geographical and political unfairness of representation, including two dimensions for each. This article tries analyze the four different views of unfairness of representation observed in MMC of Turkey. In this context, index of disproportionality as well as index of unfairness which has been developed in this paper were used in order to show the degree of unfair representation in MMC. Significant unfair representations were found in all types in the analysis.

Key Words: MM Council, center-periphery, index of unfairness, geographical fair representation, political fair representation

Giriş

Seçim sistemleri temsilde adaleti ve/veya yönetimde istikrarı sağlamaya çalışır. Salt yönetimde istikrarı sağlamaya öncelik veren seçim sistemlerinde dahi, büyük temsil adaletsizliklerinin oluşması kabul edilemez bir durumdur. Türkiye'deki büyükşehir belediye (BŞB) meclisleri söz konusu olduğunda, birisi coğrafi diğeri siyasi olmak üzere, temsilde adaletin iki boyutu vardır. Nüfusla temsilci sayısı arasındaki ilişkiye bakarak temsilde adaletin coğrafi boyutunu; oy oranı ile sandalye oranı arasındaki ilişkiye bakarak da temsilde adaletin siyasi boyutunu görebilir ve ölçebiliriz. Ülkemizdeki BŞB meclisleri, her iki bakımdan da yüksek düzeyde temsil adaletsizliklerine sahne olmaktadır. Makalede BŞB meclislerinde, hem ilçe belediyeleri arasındaki temsil adaletsizliği (coğrafi), hem de oy oranıyla sandalye oranı arasındaki temsil adaletsizliği (siyasi), ampirik verilerle analiz edilip ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Türkiye'de büyükşehir belediyesine ilişkin uygulama 1984 yılında başlamış olmakla birlikte, 2012 yılında yapılan yasal değişiklik sonrasında sistem önemli bir değişim geçirmiştir. Yeni sistem, büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişletilmesine, il içindeki bütün ilçelerin de büyükşehir yönetim sisteminin alt kademesini oluşturmasına dayalıdır. Bu yeni sistemde büyükşehir belediyesi, coğrafya ve nüfus bakımından ilin tamamını, ilin merkezindeki büyük nüfuslu ilçeleri ve ilin çevresindeki çok daha küçük nüfuslu ilçeleri; yine il merkezine yakın ve uzak yerleşmeleri, ilin kentsel ve kırsal alanlarının tamamını kapsar hale gelmiştir. Bu radikal değişikliğe karşın, büyükşehir belediye meclisinin oluşumunda 1984'te benimsenmiş olan kural ve yöntemlere bağlı kalınmıştır. Söz konusu yöntem, BŞB meclisi üyelerinin doğrudan seçimine dayanmayıp, ilçe belediye başkanları ile ilçe belediye meclis üyelerinin beşte birinin, aynı zamanda, büyükşehir belediye meclisi üyesi olmasını öngörmektedir.

BŞB meclisleri, coğrafi açıdan temsil adaletsizliğine yol açacak bir nüveyi bünyesinde taşımaktadır. Zira mevcut yöntem, BŞB meclisinde küçük nüfuslu ilçe belediyelerinin daha yüksek oranda temsil edilmesine yol açmaktadır (Arıkboğa, 2007; ayrıca bkz. aşağıda Tablo 2'nin olduğu bölüm). Bununla birlikte BŞB sınırlarını il sınırlarına genişleten 2012 tarihli yeni yasal düzenleme sonrasında, bu adaletsizliğin yeni bir türü ortaya çıkmıştır. İkinci tür coğrafi

adaletsizlik, ilin merkez ve çevre ilçeleri arasında yaşanmaktadır. Bir ildeki merkez ve çevre ilçe belediyeleri, “nüfus oranı/meclis üye oranı” bağlamında karşılaştırıldığında, bu temsil adaletsizliği kolayca görülebilmektedir.

Diğer taraftan BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliğinin, sadece coğrafi değil siyasi boyutları da vardır. Temsil adaletsizliğinin iki tür siyasi görünümü söz konusudur. Birincisi, partilerin oy oranları ile BŞB meclisindeki sandalye oranları arasındaki farklılaşmadır. İkincisi ise, yukarıda sözü edilen merkez-çevreye dayalı coğrafi boyutun yansımalarıyla oluşabilmektedir. Merkez-çevre ilçelere dayalı coğrafi adaletsizlik, bazı illerde, aynı zamanda politik bir örtüşmeye de karşılık gelebilmektedir.

BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliğinin ele alınacağı bu makalede, hem coğrafi temelli hem de siyasi nitelikli analizlerle 2014 meclislerindeki durum ortaya konulmaya çalışılacaktır. Makalede temsil adaletsizliği dört açıdan analiz edilecektir. Bunlardan ikisinde nüfusla temsilci sayısı arasındaki ilişkiye dayalı coğrafi analiz, diğer ikisinde ise oy ile sandalye sayısı arasındaki ilişkiye dayalı siyasi analiz yapılacaktır. Bu bağlamda;

1. Her bir ilçenin il içindeki nüfus oranı ile BŞB meclisindeki üye oranı karşılaştırılacaktır. Bu türden bir analiz, 1984'ten bu yana her BŞB meclisi için yapılabilir nitelikte bir analizdir. Bu bağlamda farklı dönemlerde, farklı büyükşehirlerde, farklılaşan derecelerde temsil adaletsizliği söz konusudur (bkz. Arıkboğa, 2007 ve 2009). Makalede, 30 BŞB meclisi için yapılacak analizlerle durumun yeni fotoğrafları ortaya konulacaktır. Bu analizde, bir BŞB içindeki ilçe belediyeleri birbiri ile karşılaştırılacak ve BŞB meclisinde her birinin diğerine göre ne ölçüde az ya da çok temsil edildiği gösterilecektir. Bu analizler yapılırken *adaletsizlik endeksinden* yararlanılacaktır.
2. Coğrafi temelli ikinci analizde, bir BŞB içindeki ilçe belediyeleri, kendi aralarında iki gruba ayrılacaktır. Bu analizde ilin “merkezindeki” ilçe belediyeleri ile ilin “çevresindeki” ilçe belediyeleri, ildeki nüfus payları ve BŞB'deki üye oranları bağlamında karşılaştırılacaktır. Birçok büyükşehirde, ilin merkezinde büyük nüfuslu ilçeler bulunurken, ilin çevre ilçeleri görece çok daha az nüfusa sahiptir. BŞB sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi sonrasında ortaya çıkan bu yeni olgu, temsil sistemi üzerinde çarpıcı etkilere yol açmıştır. Makalede merkez ilçelerin il nüfusu içinde sahip oldukları büyük nüfusa karşılık BŞB meclisinde bu oranda bir üyeye temsil edilip edilemedikleri ortaya konulacaktır. Bu analizde farklı BŞB'lerdeki merkez ilçelerin BŞB meclisinde ne ölçüde *eksik temsil* edildiği, buna karşılık çevre ilçelerin ne ölçüde *aşkın temsil* edildiği gösterilecektir.
3. BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliği sadece coğrafi temelli değildir, bunun önemli siyasi sonuçları da söz konusudur. Bunlardan birisi, partilerin oy oranı ile sandalye oranı karşılaştırıldığında görülebilir. Makalede 2014 yerel seçim sonuçları bağlamında, partilerin ilçe belediye meclislerinde almış oldukları toplam oy ile BŞB meclisinin üye bileşimi karşılaştırılacaktır. Böylece bir ilde, partilerin oy oranı ile meclisteki sandalye oranı arasında bir örtüşmenin ya da farklılaşmanın olup olmadığı, *aşkın ve eksik temsil* durumları ve temsil açısından çelişkili durumların oluşup oluşmadığı ortaya konulacaktır.

4. Siyasi görünüm bağlamında ikinci olarak, yukarıda iki no.lu merkez/çevre ilçe belediyeleri analizinde elde edilen sonuçlar bu kez siyasi açıdan incelenecektir. Burada merkez-çevre açısından ortaya çıkan coğrafi adaletsizliğin aynı zamanda siyasi bir farklılaşmayla örtüşüp örtüşmediğine bakılacaktır. Örneğin nüfusun yoğun olduğu merkez ilçelerde bir partinin daha başarılı, buna karşılık nüfusun az olduğu çevre ilçelerde ise başka bir partinin daha başarılı olması durumunda, merkez-çevreye dayalı coğrafi adaletsizlik siyasi bir karaktere de bürünmektedir. Çünkü bu durumda çevre ilçelerde daha başarılı olan parti, BŞB meclisinde çoğunluğu ele geçirebilmektedir, hitap ettiği nüfus bu oranda olmasa da. Makalede 30 büyükşehir arasında, bu nitelikleri gösteren Eskişehir BŞB meclisi örneği ayrıntılı olarak analiz edilecektir.

BŞB Meclislerinin Oluşumu ve Temsil Adaletsizliği

BŞB meclislerinde dolaylı temsil sistemi söz konusudur. Türkiye'deki diğer yerel yönetim meclislerinin aksine BŞB meclisi üyeleri, doğrudan halkoyuyla seçilmemektedir. Bunun yerine, yasalarda BŞB meclisine iki yolla üye gitmesi öngörülmüştür: 1- Büyükşehirdeki ilçe belediye başkanları (5216/12), 2- ilçe belediye meclis üyelerinin beşte biri (2972/6). Bu bağlamda, bir BŞB meclisi üye sayısının kaç kişiden oluşacağı şu iki faktöre bağlıdır: 1- İlçe belediyelerinin nüfusuna, 2- BŞB içindeki ilçe belediyesi sayısına.

Ne var ki, BŞB meclisi üye sayısını veren formülün içinde “nüfus” faktörü bulunsa da, BŞB nüfusu ile BŞB meclisi üye sayısı arasında doğru bir orantı olduğu pek söylenemez. Bu formüldeki baskın faktör, ilçe sayısıdır. Örneğin Tablo 1'de 3 grup örneğe yer verilmiştir. Görüldüğü gibi her grupta ilçe sayıları arasındaki farklılıklar, aynı oranda üye sayısına yansımamaktadır. Tablodaki büyükşehirlerde nüfus-temsil ortalamasında iki katı aşan farkların oluştuğu görülmektedir.

Tablo 1: Bazı BŞB'lerin Nüfusu² ve Meclis Üye Sayısı

| S.N. | BŞB adı | Nüfusu | İlçe sayısı | BŞB Meclisi Üye sayısı* | Ortalama temsil |
|------|-----------|-----------|-------------|-------------------------|-----------------|
| A1 | Malatya | 762.538 | 13 | 49 | 15.562 |
| A2 | Gaziantep | 1.844.438 | 9 | 52 | 35.470 |
| | | | | | |
| B1 | Aydın | 1.020.957 | 17 | 80 | 12.762 |
| B2 | Adana | 2.149.260 | 15 | 78 | 27.555 |
| | | | | | |
| C1 | Konya | 2.079.225 | 31 | 130 | 15.994 |
| C2 | Ankara | 5.045.083 | 25 | 139 | 36.296 |

* BŞB başkanı bu sayıya dahil değildir.

² Makaledeki bütün nüfuslar 2013 ADNS verileridir. www.tuik.gov.tr

Coğrafi Temsil Adaletsizliğinin Nedenleri

BŞB meclislerinde coğrafi temsil adaletsizliğine yol açan asıl sorun ilçe sayıları değildir. Sorunun kaynağı, ilçe nüfusu ile BŞB meclisine gidecek meclis üye sayısı arasındaki ilişkide yatar. İlçe belediye meclislerinden, BŞB meclisine kaç üye gönderileceği ilçenin nüfusuna bağlıdır, ancak buna ilişkin belirlenmiş olan *nüfus dilimleri sorunludur*. Tablo 2’de, nüfus dilimleri itibarıyla, ilçe belediye meclislerinden BŞB meclisine kaç üye gönderileceği gösterilmektedir. Belirtmek gerekir ki, Tablo 2’de yer alan nüfus dilimleri, gerçekte BŞB meclisleri düşünülerek oluşturulmuş dilimler olmayıp, BŞB dışındaki belediyeler için öngörölmüş nüfus dilimleridir (2972/5). Ancak bu nüfus dilimleri, BŞB meclisi için de sonuç doğurmaktadır. Tabloda her ilçe belediyesinden BŞB meclisine gidecek toplam üye sayısı ve her bir nüfus diliminin son rakamı esas alınmak suretiyle hesaplanan ortalama temsil durumu görölmektedir.

Tablo 2: İlçe Belediyelerden BŞB Meclisine Gidecek Üye Sayısı ve Ortalama Temsil

| İlçe belediye nüfus dilimleri | İlçe belediye meclisi üye sayısı | Üyelerin 1/5’i | İlçe Bel. Bşk. | BŞB meclisine gönderilen üye sayısı (başkan+üye) | Ortalama temsil (nüfus/temsilci sayısı) | |
|-------------------------------|----------------------------------|----------------|----------------|--|---|---------|
| 0–10.000 | 9 | 1 | 1 | 2 | (10 bin/2) | 5.000 |
| 10.001–20.000 | 11 | 2 | 1 | 3 | (20 bin/3) | 6.666 |
| 20.001–50.000 | 15 | 3 | 1 | 4 | (50 bin/4) | 12.500 |
| 50.0001–100.000 | 25 | 5 | 1 | 6 | (100 bin/6) | 16.666 |
| 100.001–250.000 | 31 | 6 | 1 | 7 | (250 bin/7) | 35.714 |
| 250.001–500.000 | 37 | 7 | 1 | 8 | (500 bin/8) | 62.500 |
| 500.001–1 milyon | 45 | 9 | 1 | 10 | (1 mily./10) | 100.000 |

Tablo 2’ye bakıldığında, ilçe belediyelerinin nüfusları arttıkça, BŞB meclisinde oransal olarak daha az üyeyle temsil edildikleri görölmektedir. Örneğin 10 bin nüfuslu bir ilçe belediyesi, birisi belediye başkanı diğeri de meclis üyesi olmak üzere BŞB meclisinde 2 üyeyle temsil edilmektedir. Bu durumda söz konusu ilçede ortalama 5 bin kişiye bir temsilci düşmektedir. Buna karşılık 500 bin nüfuslu bir ilçe belediyesi ise, BŞB meclisinde 8 üyeyle temsil edilmekte, bu durumda ortalama olarak 62.500 kişiye bir temsilci düşmektedir. Göröldüğü gibi, BŞB meclisinin oluşumunda benimsenmiş olan yöntem, küçük nüfuslu ilçe belediyelerini kayıracı sonuçlar doğurmakta ve bu belediyelerin, BŞB meclisinde nüfuslarına kıyasla çok daha yüksek düzeylerde temsil edilmesine yol açmaktadır. Nüfusla temsilci sayısı arasındaki ilişkiyi bozan bu sistem, coğrafi bakımdan temsil adaletsizliğini doğuran en temel faktörlerden biridir. Bu durumun siyasi yansımaları da vardır.

Bir BŞB içinde, ilçe nüfusları arasındaki farklılıkların yüksek olması, coğrafi adaletsizliklerin de yüksek olmasına neden olmaktadır. Diğeri taraftan bir BŞB’de küçük nüfuslu belediye

sayısının çok olması, temsil sisteminde dikkat çekici adaletsizliklere yol açarken; buna karşılık bu tür belediye sayısının az olması daha ihmal edilebilir sonuçlar doğurmaktadır. Örneğin 2004 yılında, BŞB sınırlarının belli bir yarıçap hesabıyla genişletilmesi ve belde belediyelerinin BŞB sistemine dahil edilmesi sonrasında, BŞB meclislerinde çok yüksek düzeyli temsil adaletsizlikleri görülmüştü (Arikboğa, 2007). 2008 yılında belde belediyelerini kapatan ve bazı ilçe belediyelerinin sınırlarını yeniden çizen yasal değişiklik sonrasında ise, temsil adaletsizliğinde önemli iyileşmeler sağlanmıştı (Arikboğa, 2009).

2012 yılında BŞB sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi ve bu sınırlar içindeki pek çok ilçenin küçük nüfuslara sahip olması nedeniyle, ilçe belediyeleri arasındaki temsil adaletsizliği yeniden yükselmiştir. Diğer taraftan bu değişiklik, merkez ve çevre ilçelere dayalı yeni bir coğrafi adaletsizliğe neden olmuştur. Birçok büyükşehirde, merkezdeki 2-3 ilçenin nüfusu oldukça fazla, buna karşılık diğer ilçelerin nüfusu azdır. Bu durum ilin çevresinin, il merkezine kıyasla BŞB meclisinde yüksek düzeyde temsil edilmesine yol açmaktadır.

Siyasi Temsil Adaletsizliğinin Nedenleri

BŞB meclisindeki dolaylı temsil sistemi nedeniyle, temsilde siyasi adalet ya da adaletsizlik, ilçe belediye meclis üyeliği seçimleri üzerinden yansır. BŞB meclislerinde temsilde siyasi adaletsizliğe yol açan beş faktör söz konusudur. Bunlar şunlardır:

Bunlardan *birincisi* ilçe belediye başkanlarının, BŞB meclisinin doğal üyesi olmasıdır. İlçe belediye meclis üyeliği seçim sonuçlarından bağımsız olarak, her ilçeden ilave olarak belediye başkanları da BŞB meclisine gider. Bu da, farklı partilerin karşılıklı olarak birbirini dengeleyip dengelememesine bağlı olarak, BŞB düzeyinde oy oranıyla üye dağılımı arasında bazı farklılıklara yol açabilir.

BŞB meclisinde temsil adaletini bozan *ikinci* husus, bazı küçük nüfuslu ilçelerin özel durumundan kaynaklanır. 10 binden daha az nüfuslu ilçe belediyeleri, BŞB meclisine iki üye göndermektedir. Üyelerden biri belediye başkanı, diğeri de belediye meclis üyeliği seçiminde en çok oyu alan partinin meclis üyesidir. Çoğu durumda bu iki üye aynı partiden olur. Dolayısıyla partilerin oy oranları birbirine ne kadar yakın olursa olsun, istisnai durumlar oluşmadıkça, bu iki üye aynı partiden olacaktır. Bu durum, bu tür küçük ilçelerdeki seçim sonuçlarının karşılıklı olarak birbirini dengelemediği durumlarda, BŞB meclisinde temsil adaletsizliklerine yol açacaktır. Ülkemizdeki büyükşehirde, 519 ilçe belediyesinden 49'u bu kapsamdadır.

Üçüncüsü, bir üstte belirtilen temsil adaletsizliğini daha da derinleştiren bir husustur. Buradaki sorun, yasadan değil, YSK'nın yorumundan kaynaklanmaktadır. YSK, BŞB meclisine hangi üyelerin gideceği meselesinde, "*kontenjandan seçilene öncelik verilmek suretiyle*" diye karar vermiş ve bu üyenin ardından da aynı partinin 1. sırasındaki aday şeklinde sıralama yapmıştır (YSK; 2509 sayılı karar, 2004; ayrıca 436 sayılı karar, 2014). Bu durumda BŞB'ye gidiş sırası, "*1- belediye başkanı + 2- en çok oy alan parti kontenjanında 1. sıradaki aday + 3- yine en çok oy*

alan parti listesinde 1. sıradaki aday + 4- ...” şeklinde olmaktadır. Bu yoruma göre, çoğu örnekte ilk üç üye aynı partiden olacaktır. Dolayısıyla partilerin oyları birbirine ne kadar yakın olursa olsun, 20 binden daha az nüfusa sahip olan ve BŞB’ye toplam 3 üye gönderecek olan ilçelerdeki bütün üyeler tek partiden olacaktır. Bazen istisnai olarak, başkanlık ile meclis üyeliği seçiminde en çok oyu alan parti farklı olabilmektedir. Bu durumda başkan haricindeki iki üye, diğer partiden gitmektedir. Bunun dışındaki bütün örneklerde 3 üye de aynı partidendir. Türkiye’de büyükşehirdeki 519 ilçe belediyesinden 125’i (% 24) bu kapsamdadır. Bir BŞB’de bu nitelikteki ilçelerin sayısına bağlı olarak, bu faktörün temsil adaletsizliği üzerindeki etkisi az veya çok olacaktır.

BŞB meclisinde temsil adaletsizliğine yol açan *dördüncü* faktör, ilçe belediye meclis üyeliği seçiminde temsil adaletinden uzaklaştıran yöntemlerin varlığından kaynaklanır. Bilindiği gibi, ilçe belediye meclis üyeliği seçiminde, benim *okus pokus yöntemi* demeyi tercih ettiğim (Arıkboğa, 2008: 194), çıkarmalı onda birlik baraj (2972/23) ve kontenjan adaylığı (2972/10) yöntemleri söz konusudur. Kabaca bu iki yöntemin varlığı, oy dağılımı ile sandalye dağılımı arasında büyük partilerin lehine, küçük partilerin aleyhine sonuçlar üretir. Bu sistemin dayandığı mantık, yönetimde istikrarı sağlayacak şekilde, ilçe belediye başkanlarının arkasında mecliste bir çoğunluk oluşturmaktır. Ancak bu yöntemlerin etkileri, sadece ilçe belediyeleriyle sınırlı değildir. Çünkü onda birlik barajdaki çıkarmalı hesaplama yöntemi, *partilerin oy oranlarını değiştirir*, bu da d’Hondt yönteminde, adayların ilçe belediye meclisine *seçiliş sıralarını* değiştirebilir. Bu husus, ilçe belediye meclis üyesinin BŞB meclisine gidip gidememesini etkiler. Çünkü BŞB meclisi üyelerinin belirlenmesindeki temel faktörlerden biri, ilçe belediye meclis üyelerin seçiliş sırasındadır (2972/24). Başkan ve kontenjan dışındaki diğer üyeler, d’Hondt yöntemindeki sıralama sonucuna göre BŞB meclisine gitme hakkı kazanır veya kazanamaz. Özetle çıkarmalı onda birlik baraj yöntemi, BŞB meclislerinde, oy dağılımı ile üye dağılımı arasında farklılaşmalara yol açan faktörlerden bir diğeridir.

Beşincisi, ilçeler arasındaki coğrafi adaletsizlikten kaynaklanan siyasi adaletsizliklerdir. Her ilçe belediyesinde ilçe belediye meclis üyelerinin 1/5’i BŞB meclisine gidecektir. Ancak ilçeler arasında coğrafi adaletsizliğin varlığı, BŞB meclisinde hem siyasi nitelikli temsil adaletsizliklerine, hem de çelişkili sonuçların doğmasına yol açabilir. Coğrafi temsil adaletsizliğine dayalı bu olgu, yukarıdaki 2 ve 3 no.lu küçük ilçeler faktörü ile birleştiğinde ilginç sonuçlar doğurur. Örneğin bir parti sadece küçük bir ilçede varlık gösterip buradan BŞB meclise girebilirken, buna karşılık aynı ilde bir başka parti, il ölçeğinde belli oranda oy almasına rağmen BŞB meclisinde hiç temsil edilemeyebilir. Yine de bunun gibi örnekler, görece daha az sorunludur. Buna karşılık bu sistemde ortaya çıkan bazı sonuçlar, bu örnekteki kadar masum değildir. Örneğin ilin merkez ve çevre ilçelerinde farklı partilerin galip gelmesi durumunu ele alalım. Bu durum, BŞB meclisinde büyük temsil çelişkilerine yol açabilir. Zira küçük nüfuslu çevre ilçelerdeki üyelikleri kazanan bir parti, büyük nüfuslu ilçelerde seçimde başarı sağlamış partiden daha fazla sayıda üyeyi BŞB meclisine sokmayı başarabilir. Bu durumda oy oranıyla sandalye sayıları, sadece adaletsiz değil aynı zamanda çelişkili olacaktır; *daha az oy alan partinin mecliste daha fazla sayıda üyeye* sahip olması gibi. Partilerin kırsal ve kentsel oyları kanalize etme performansları da farklı olabilir. İl

merkezinden dışarı doğru gidildikçe, daha kırsal nitelikli ilçeler söz konusudur. Özetle küçük nüfuslu ilçelerin BŞB meclislerinde daha yüksek oranda temsil edilmeleri, sadece coğrafi temsil adaletsizliklerine değil, aynı zamanda temsil adaletini siyasi açıdan bozucu etkilere de yol açmaktadır.

Bir BŞB meclisinde bu beş faktörün bileşimi ve etkileri farklı olabilir. Dolayısıyla bu faktörlerin etkisi ölçüsünde, bir BŞB meclisinde oy ile sandalye dağılımına dayalı temsil adaletsizliği düşük ya da yüksek olacaktır.

Temsil Adaletsizliğini Ölçmek: BŞB Meclisleri İçin Kullanışlı Bir Endeks

Temsil adaletsizliğini ve onun derecesini gösterebilmek için, onu ölçebilmek gerekir. Literatürde temsilde siyasi adaleti basitçe ölçmek için “orantısızlık endeksi” denilen hesaplama kullanılır, böylece “aşkın ve eksik temsil” miktarı hesaplanır. Bu hesaplamalarda partilerin seçimde almış oldukları oy oranları ile mecliste kazandıkları sandalye oranları birbirinden çıkarılır ve ne derece orantısızlık olduğu bulunmaya çalışılır. Sandalye oranının oy oranından yüksek olması durumunda “aşkın temsil”, düşük olması durumunda ise “eksik temsil”den söz edilir. (Göksel ve Çınar, 2011: 32; Tuncer, 2006: 168). Ancak bu basit yöntemin dışında, daha karmaşık yöntemler de söz konusudur (örneğin Lijphart, 2006: 157).

Orantısızlık endeksi, oy oranıyla sandalye oranı arasındaki mutlak farkı esas alır. Bu endeksin hesaplanmasındaki kritik husus şudur: Bir seçimde partilerin oy oranları ile sandalye oranları birbirinden çıkarılır. Bu çıkarma işlemi sonrasında, en yüksek farkın görüldüğü siyasi partiye ait veri esas alınır. En yüksek farka dair bu veri, orantısızlık endeksi değeri olarak kabul edilir. Makalede siyasi nitelikli temsil adaletsizliği anlatılırken, bu hesaplamadan yararlanılmıştır.

Buradan hareketle, temsilde coğrafi adaletsizliği de aynı şekilde ölçmenin mümkün olduğu iddia edilebilir. Yukarıdaki formülde oy oranı yerine ilçenin nüfus oranı, sandalye oranı yerine de ilçeden BŞB'ye gidecek üye oranı yazılabilir. Ne var ki orantısızlık endeksi kullanıldığında, bu endeksin BŞB meclislerindeki coğrafi adaletsizliği ölçme/gösterme konusunda çok başarılı olmadığını görmektedir. Örneğin, ilk olarak aşkın ve eksik temsil değerlerine bakıldığında, çoğu örnekte, büyük nüfuslu ilçeler ve küçük nüfuslu ilçeler şeklinde ikili bir kategorinin olduğu görülmektedir. Dolayısıyla endeks, küçük ve orta ölçekli ilçelerin adaletsizlik derecesini göstermede başarılı değildir. İkinci olarak büyükşehirlerdeki ilçe sayısı fazladır, 30 büyükşehir belediyesinde ortalama 17'şer ilçe bulunmaktadır. Dolayısıyla orantısızlık endeksi, bütün adaletsizliği tek bir örneğe indirgeyen ve onu aşırı abartan yapısı nedeniyle, BŞB'leri karşılaştırmakta çok işlevsel değildir. Nihai olarak endeks, nüfus farklılaşmasının temsil adaletini bozucu etkilerini bir seri halinde izlemeye imkan vermemektedir. Bununla birlikte daha az değişkeni karşılaştırmak için bu endeksten yararlanılabilir. Örneğin farklı BŞB meclislerinde, merkez ve çevre ilçeler arasındaki coğrafi adaletsizliği karşılaştırmakta orantısızlık endeksi oldukça işlevseldir (Bkz. Tablo 6)

Bu nedenle BŞB meclislerindeki coğrafi adaletsizliği daha iyi gösterebilmek için, bir endeks geliştirilmiştir. *Adaletsizlik endeksi* adı verilen bu endeks, eğer istenirse, birkaç küçük değişiklikle siyasi temsil adaletsizliğini ölçmek için de kullanılabilir.

Coğrafi temsil adaletsizliğini ölçmek için, önce ilgili BŞB nüfusu, o BŞB meclisinin toplam üye sayısına bölünür. Bulunan değer tekrar kendisine bölünerek 1,0 değeri bulunur. 1,0'lık bu değer, temsil adaletinin tam olarak gerçekleştiği değerdir. İkinci aşamada ilçe nüfusu, ilçe belediye meclisinden BŞB'ye gidecek üye sayısına bölünür. Daha sonra BŞB'nin değeri ilçenin değerine bölünmek suretiyle her bir ilçenin temsil adaleti endeks değeri bulunur. Hesaplaması oldukça kolay olan bu adaletsizlik endeksi formülü aşağıda gösterilmektedir.

Coğrafi adaletsizlik endeksi formülü

Formül 1. aşama

- BŞB Nüfusu / BŞB meclis üye sayısı = BŞB için temsilci başına ortalama nüfus (TBON)
- Temsilci başına ortalama nüfus / aynı değer = 1,0 (tam temsil adaleti)

Formül 2. aşama

- İlçenin nüfusu / o ilçeden BŞB'ye gidecek üye sayısı = İlçe için TBON
- BŞB'nin TBON değeri / ilçenin TBON değeri = İlçenin temsil adaleti endeks değeri

Bu endeks, 1,0'dan küçük değere sahip ilçelerin olması gerekenden daha az temsil edildiğini, 1,0'dan yüksek değere sahip ilçelerin ise olması gerekenden daha çok temsil edildiğini gösterir. Böylece her bir BŞB meclisinde, ilçelerin ne derece az ya da çok temsil edildiği kolayca görülebilir. Ayrıca her bir ilçenin bir diğerine oranla ne kadar az ya da çok temsil edildiği de hesaplanabilir. Bu endeks BŞB meclisinde ortaya çıkan coğrafi adaletsizlikleri ve bunun derecesini göstermekte oldukça başarılıdır. Yine bu endeks, aşağıda gösterileceği gibi, grafik yardımıyla farklı BŞB'lerdeki adaletsizlik durumlarını karşılaştırmak için de oldukça kullanışlıdır. Makalede coğrafi temsil adaletsizliğini göstermek için bu endeksten yararlanılacaktır.

Coğrafi temsil adaletsizliği ölçmede kullanılan bu endeks, formülde birkaç küçük değişiklik yapılarak siyasi temsil adaletsizliğini ölçmek için de kullanılabilir. Bunun için formülün 1. aşamasında BŞB nüfusu yerine, dolaylı temsil istemi nedeniyle, BŞB'nin tüm ilçelerinde belediye meclis üyeliği seçimindeki geçerli oy toplamı yazılır. 2. aşamasında ise bir partinin tüm ilçe belediye meclis üyeliği seçiminde almış olduğu oy bu kez, o partinin BŞB meclisindeki sandalye sayısına bölünür. Bu adaletsizlik endeksini veren formül de aşağıdaki gibidir:

Siyasi adaletsizlik endeksi formülü

Formül 1. aşama

- BŞB ilçe belediyeleri meclis üyeliği seçimindeki geçerli oy toplamı / BŞB meclis üye sayısı = BŞB için temsilci başına ortalama oy sayısı (TBOS)
- Temsilci başına ortalama oy sayısı / aynı değer = 1,0 (tam temsil adaleti)

Formül 2. aşama

- Partinin, BŞB'deki tüm ilçe belediye meclis üyeliği seçimindeki oy sayısı / partinin BŞB'deki sandalye sayısı = Parti için TBOS
- BŞB'nin TBOS değeri / partinin TBOS değeri = Partinin temsil adaleti endeks değeri

Bu endekste de benzer şekilde, 1,0 tam temsil adaletinin oluşacağı seviyeyi göstermektedir. BŞB meclisinde 1,0'dan yüksek değere sahip partiler aldıkları oya kıyasla daha yüksek düzeyde temsil edilirken, 1,0'dan düşük değere sahip partiler ise düşük düzeyde temsil edilmektedir. Bu endekste, bir partinin endeks değerinin oluşabilmesi için, mecliste en az bir sandalye kazanmış olması gerekmektedir. Aksi halde o partinin endeks değeri oluşmaz. Buna karşılık coğrafi adaletsizliği ölçerken böyle bir sorun söz konusu değildir.

Türkiye'de BŞB meclislerindeki üye bileşimlerine bakıldığında, 3-4 partinin mecliste sandalye kazanabildiği görülmektedir. Sandalyeye sahip parti sayısının az olması, derinlikli bir fotoğraf çekmeyi gerektirmeyebilir. Dolayısıyla sandalye oranı ile oy oranını basitçe karşılaştıran orantısızlık endeksi çoğu durumda yeterli bir fikir vermektedir. Bununla birlikte, farklı BŞB'lerin karşılaştırması söz konusu olduğunda, bu yeni endeksin sunduğu fotoğrafın daha derinlikli olduğu görülmektedir. Makalede siyasi temsil adaletsizliği gösterilirken iki yöntemden de yararlanılacaktır.

Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi Görünümü

Temsilde adaletin coğrafi boyutu, nüfus ile temsilci sayısı arasındaki ilişkide yatar. BŞB meclisi, ilçe belediyelerinden gelen üyelerden oluşan bir yapıya sahiptir. Böylesi bir mecliste coğrafi anlamda temsil adaletinden söz edebilmek için, ilçe nüfusu ile ilçeden gelen temsilci oranları arasındaki farklılaşmanın kabul edilebilir seviyelerde kalması gerekir. Bu farkın artmasına paralel, temsil adaletsizliği de artar. Aşağıda BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliği (1) ilçeler arasındaki adaletsizlik ve (2) merkez-çevre ilçe grupları arasındaki adaletsizlik şeklinde iki açıdan ele alınacaktır.

İlçeler Arasındaki Temsil Adaletsizliği

İlçeler, bir BŞB meclisinde birbirine oranla ne derece adil biçimde temsil edilmektedir? 30 BŞB meclisine bakıldığında, bazılarında coğrafi temsil adaletsizliğinin görece düşük, bazılarında ise oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Örneğin hızlı bir bakış için, bir BŞB meclisinde en yüksek ve en düşük oranda temsil edilen ilçe belediyeleri karşılaştırılabilir. Adaletsizliğin görece düşük olduğu BŞB'lerde, mecliste en düşük ve en yüksek düzeyde temsil edilen ilçeler arasında Urfa'da 4,7; Kocaeli'nde 5,0; Muğla'da 5,5; Tekirdağ'da 5,6; Balıkesir, Manisa ve Van'da 6,1; Mardin ve Ordu'da 6,4 kat fark söz konusudur. Temsil adaletsizliğinin yüksek olduğu büyükşehirlerde ise bu farklar Konyada 61,8; Ankara'da 61,1; Eskişehir'de 40,8; Antalya'da 39,6; Kayseri'de 22,9; Bursa ve Gaziantep'te 22,6 kat olarak gerçekleşmiştir.

İlçeler arasındaki temsil adaletsizliğini daha iyi ortaya koyabilmek için, bir BŞB meclisine bütün olarak bakmak gerekir, bu amaçla adaletsizlik endeksinden yararlanılacaktır. Tablo 3'te Bursa BŞB meclisindeki temsil adaletsizliği gösterilmektedir. Tablonun en sağındaki sütunlardan birinde adaletsizlik endeksi yer almakta, diğerinde ise en az temsil edilen ilçeye oranla, diğer ilçelerin kaç kat daha fazla temsil edildiği gösterilmektedir.

Tablo 3: Bursa BŞB Meclisinde Temsil Adaletsizliği

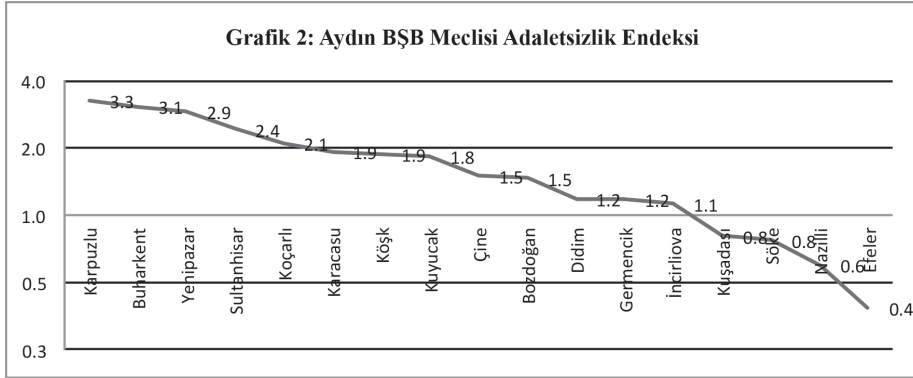
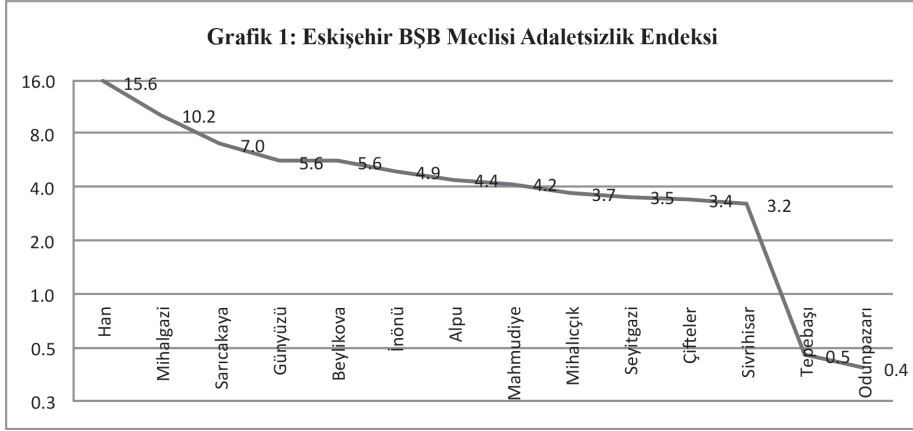
| S.N. | İlçe Belediyesi | Nüfusu | BŞB Meclisi üye sayısı | Temsilci başına düşen nüfus | Adaletsizlik endeksi* | Temsil farkı (kat)** |
|------|-----------------|-----------|------------------------|-----------------------------|-----------------------|----------------------|
| 1 | Harmancık | 7.091 | 2 | 3.546 | 7,7 | 22,6 |
| 2 | Büyükorhan | 11.913 | 3 | 3.971 | 6,9 | 20,2 |
| 3 | Keles | 13.639 | 3 | 4.546 | 6,0 | 17,7 |
| 4 | Orhaneli | 22.175 | 4 | 5.544 | 4,9 | 14,5 |
| 5 | İznik | 43.287 | 4 | 10.822 | 2,5 | 7,4 |
| 6 | Kestel | 51.872 | 6 | 8.645 | 3,2 | 9,3 |
| 7 | Yenişehir | 52.132 | 6 | 8.689 | 3,2 | 9,2 |
| 8 | Gürsu | 68.872 | 6 | 11.479 | 2,4 | 7,0 |
| 9 | Orhangazi | 75.672 | 6 | 12.612 | 2,2 | 6,4 |
| 10 | Mudanya | 77.461 | 6 | 12.910 | 2,1 | 6,2 |
| 11 | Karacabey | 80.527 | 6 | 13.421 | 2,0 | 6,0 |
| 12 | M.Kemalpaşa | 99.999 | 6 | 16.667 | 1,6 | 4,8 |
| 13 | Gemlik | 101.389 | 7 | 14.484 | 1,9 | 5,5 |
| 14 | İnegöl | 236.168 | 7 | 33.738 | 0,8 | 2,4 |
| 15 | Nilüfer | 358.265 | 8 | 44.783 | 0,6 | 1,8 |
| 16 | Yıldırım | 637.888 | 10 | 63.789 | 0,4 | 1,3 |
| 17 | Osmangazi | 802.620 | 10 | 80.262 | 0,3 | 1,0 |
| | Bursa | 2.740.970 | 100 | 27.410 | 1,0 | |

* Adaletsizlik Endeksi: Temsilci başına düşen nüfus (BŞB verisi / İlçe verisi)

** En az temsil edilen ilçeye oranla diğer ilçelerin kaç kat fazla temsil edildiği

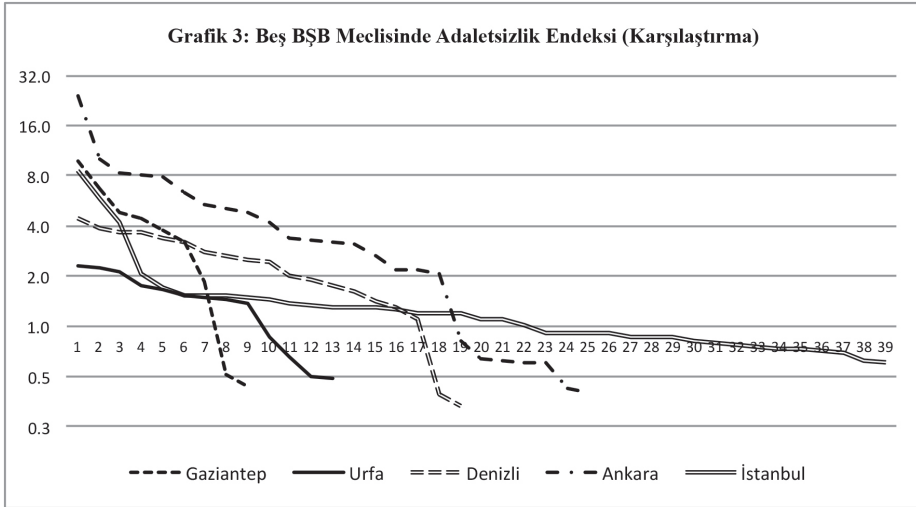
Tablo 3'te Bursa BŞB meclisinde, nüfusuna oranla en yüksek düzeyde temsil edilen ilçe Harmancık, en düşük düzeyde temsil edilen ilçe Osmangazi'dir. İki ilçenin temsil değerleri arasında yaklaşık 23 katlık bir fark söz konusudur. Yine büyük nüfuslu 4 ilçenin adaletsizlik endeks değerleri 0,3 ila 0,8 arasında seyrederken, diğer ilçelerin endeks değeri 1,9'dan başlayıp nüfus küçüldükçe 7,7 gibi oldukça yüksek bir seviyeye ulaşmaktadır. Bu haliyle Bursa BŞB Meclisi, coğrafi temsil adaletsizliğinin yüksek olduğu büyükşehirlerden biridir.

Aşağıda ise sırasıyla Eskişehir ve Aydın BŞB meclislerinin durumu gösterilmektedir. Her iki örnekteki verilerin sunulmasında grafik tercih edilmiştir. İlçeler, grafikte yatay eksende, en yüksek düzeyde temsil edilenden en düşük düzeyde temsil edilene göre sıralanmıştır. Grafiklerde adaletsizlik endeksini gösteren çizginin eğimi ve her bir ilçenin endeks değeri görülmektedir.



Temsil adaletsizliğinin kabul edilebilir değerlerde olabilmesi için, ilçelerin endeks değerlerinin grafikteki 1,0 çizgisine oldukça yakın bir yerde (çok az altında veya çok az üstünde) olması gerekir. Halbuki her iki grafikte de ilçelerin endeks değerleri 1,0 çizgisinden oldukça sapsmış durumdadır. Grafik 1'deki sapma, Grafik 2'deki sapmadan daha yüksektir; dolayısıyla Eskişehir'deki temsil adaletsizliği Aydın'dan daha yüksektir. Diğer taraftan Eskişehir BŞB'de iki ilçe ile diğerleri arasındaki farklılık oldukça barizdir, endeks değeri aniden 0,5'ten 3,2'ye sıçramıştır. Halbuki Aydın'da bu yüksek değerler ancak grafiğin en solundaki ilçelerde görülmektedir. Dolayısıyla Aydın'daki farklılaşma daha rutin bir yükseliş izlemektedir. Eskişehir'de en az ve en çok temsil edilen Han ile Odunpazarı ilçeleri arasındaki fark 40,8 kat iken, Aydın'da Karpuzlu ile Efeler ilçeleri arasındaki fark 8,4 kattır.

Adaletsizlik endeksi yardımıyla, farklı büyükşehirleri kolayca karşılaştırmak mümkündür. Grafik 3'te düşük, orta ve yüksek düzeyde temsil adaletsizlerine sahip beş BŞB'nin durumu karşılaştırılmaktadır.



Adaletsizlik endeksinin gösterdiği çizgi ne kadar dik ve 1,0'dan ne ölçüde sapma gösteriyorsa adaletsizlik o derece yüksek, aksi durumda düşüktür. Bu açıdan Grafik 3'e bakıldığında adaletsizliğin en az olduğu BŞB'lerden birinin İstanbul olduğu görülmektedir. İstanbul'un endeks çizgisi, diğerlerine kıyasla oldukça yataydır, dolayısıyla daha yumuşak bir adaletsizlik söz konusudur. Bununla birlikte grafiğin solundaki üç ilçenin (Adalar, Şile, Çatalca) endeks değerleri yüksektir. Yine Urfa'daki temsil adaletsizliğinin görece düşük olduğu görülmektedir. Denizli, temsil adaletsizliği açısından, daha orta noktalarda bir yerde durmaktadır. Gaziantep ve Ankara'da ise temsil adaletsizliği oldukça yüksektir. Ankara'nın endeks değerleri daha yüksek düzeyde seyretse de, Gaziantep'in endeks çizgisi daha dik bir eğime sahiptir, dolayısıyla Gaziantep'te ilçeler arasındaki adaletsizlik daha keskindir.

BŞB meclislerinde, ilçeler arasındaki temsil adaletsizliği yeni bir olgu olmayıp, 1984'ten buyana görülebilen bir husustur. Bununla birlikte BŞB sınırlarının tüm ili kapsayacak biçimde genişletilmiş olması ve il merkezinden dışarıya çıktığında ilçelerin nüfuslarının kayda değer biçimde azalması nedeniyle, 2014 meclislerinde bu adaletsizlik yüksek boyutlara ulaşmıştır. Tam da bu noktada temsil adaletsizliğinin coğrafi boyutuna, merkez-çevre ilçeler bağlamında bakmak oldukça çarpıcı fotoğraflar sunacaktır.

Merkez-Çevre İlçeler Arasındaki Temsil Adaletsizliği

Türkiye'nin 1984-2014 dönemindeki büyükşehir uygulaması, il merkezinde büyükşehir deneyimi olarak özetlenebilir. 2012 yılında yapılan ve 2014 yerel seçimleriyle uygulanmaya

başlanan büyükşehir uygulaması ise, il ölçeğinde büyükşehir modelidir. Gerek mevcut büyükşehirlerde gerekse yeni kurulan 14 büyükşehirde, genellikle, nüfusun büyük bir bölümü il merkezindeki ilçe(ler)de yaşarken, çok daha az kısmı çevre ilçelerdedir.³ BŞB meclisindeki temsil sisteminin ilçeleri temel alan niteliği ve ilçeler arasındaki coğrafi temsil adaletsizliği, merkez ve çevre ilçe grupları arasında önemli temsil sorunlarının doğmasına yol açmaktadır. Tablo 4 ve 5'te en çarpıcı örnekler arasında yer alan Gaziantep ve Kayseri BŞB Meclisinin durumu ayrıntılı olarak gösterilmektedir. Tablo 6'te ise, bu çarpıklığın en yüksek düzeylere ulaştığı 17 BŞB meclisinin durumu özet olarak gösterilmektedir.

Tablo 4: Gaziantep BŞB Meclisinde Merkez ve Çevre İlçeler Arasındaki Temsil Adaletsizliği

| S. N. | İlçe Adı | Nüfusu | BŞB Meclis üyesi | Toplam Nüfus | Toplam üye sayısı | Nüfus payı (%) | Meclisteki Ağırlığı (%) | Aşkın/eksik temsil |
|-------|---------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|----------------|-------------------------|--------------------|
| 1 | Karkamış | 10.832 | 3 | 333.279 | 32 | 18,1 | 61,5 | 43,4 |
| 2 | Yavuzeli | 21.347 | 4 | | | | | |
| 3 | Oğuzeli | 29.620 | 4 | | | | | |
| 4 | Araban | 32.102 | 4 | | | | | |
| 5 | Nurdağı | 37.620 | 4 | | | | | |
| 6 | İslahiye | 66.170 | 6 | | | | | |
| 7 | Nizip | 135.588 | 7 | | | | | |
| 8 | Şehitkamil* | 693.901 | 10 | 1.511.159 | 20 | 81,9 | 38,5 | 43,4 |
| 9 | Şahinbey* | 817.258 | 10 | | | | | |
| | Toplam | 1.844.438 | 52 | 1.844.438 | 52 | 100 | 100 | |

* Merkez ilçeler

Gaziantep'in merkezdeki iki ilçesi, il nüfusunun % 82'sini barındırmakta, buna karşılık BŞB meclisinde yaklaşık % 38'lik bir üye oranıyla temsil edilmektedir. Diğer bir ifadeyle, Gaziantep'teki merkez ilçeler 43,4 nispetinde *eksil temsil* edilmektedir. Buna karşılık çevredeki 7 ilçe ise, % 18'lik nüfuslarına rağmen BŞB meclisinde % 62'lik ağırlığa sahiptir. Dolayısıyla çevre ilçelerin 43,4 nispetinde *aşkın temsili* söz konusudur. Büyükşehirin stratejik planının, yatırım programının, bütçesinin vb. müzakere edilip kabul edileceği meclisteki bu bileşimin izahını yapmak kolay değildir! Benzer durum, Tablo 5'teki Kayseri için de geçerlidir.

³ Merkez ve çevre ayrımı şu şekilde yapılmıştır: İl merkez ilçesinin 2'ye, 3'e vb. bölünmesi suretiyle oluşturulan ilçeler ile coğrafi yerleşim açısından bakıldığında bu merkezle bütünleşmiş durumda olan ilçeler "merkez ilçe" olarak alınmış, ilin diğer ilçeleri ise "çevre ilçe" olarak kabul edilmiştir.

Tablo 5: Kayseri BŞB Meclisinde Merkez ve Çevre İlçeler Arasındaki Temsil Adaletsizliği

| S. N. | İlçe Adı | Nüfus | BŞB Meclis üyesi | Toplam Nüfus | Toplam üye sayısı | Nüfus payı (%) | Meclisteki Ağırlığı (%) | Aşkın/eksik temsil |
|-------|----------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|----------------|-------------------------|--------------------|
| 1 | Özvatan | 4.542 | 2 | 278.175 | 44 | 21,5 | 63,8 | 42,3 |
| 2 | Akkışla | 6.663 | 2 | | | | | |
| 3 | Felahiye | 7.013 | 2 | | | | | |
| 4 | Sarız | 10.626 | 3 | | | | | |
| 5 | Hacılar | 12.376 | 3 | | | | | |
| 6 | Sarıoğlan | 14.977 | 3 | | | | | |
| 7 | Yeşilhisar | 16.218 | 3 | | | | | |
| 8 | İncesu | 24.315 | 4 | | | | | |
| 9 | Tomarza | 24.996 | 4 | | | | | |
| 10 | Pınarbaşı | 26.559 | 4 | | | | | |
| 11 | Bünyan | 29.120 | 4 | | | | | |
| 12 | Yahyalı | 36.776 | 4 | | | | | |
| 13 | Develi | 63.994 | 6 | | | | | |
| 14 | Talas* | 119.810 | 7 | 1.017.180 | 25 | 78,5 | 36,2 | 42,3 |
| 15 | Kocasinan* | 377.051 | 8 | | | | | |
| 16 | Melikgazi* | 520.319 | 10 | | | | | |
| | Kayseri | 1.295.355 | 69 | 1.295.355 | 69 | 100 | 100 | |

* Merkez ilçeler

Tablo 6: Bazı BŞB Meclislerinde Merkez İlçelerdeki Orantısızlık

| S.N. | BŞB Adı | İl Merkez İlçelerinin | | |
|------|---------------|-----------------------|----------------------|--------------|
| | | Nüfus oranı (%) | Meclisteki oranı (%) | Eksik Temsil |
| 1 | Eskişehir | 85,7 | 35,6 | 50,1 |
| 2 | Gaziantep | 81,9 | 38,5 | 43,4 |
| 3 | Kayseri | 78,5 | 36,2 | 42,3 |
| 4 | Malatya | 74,1 | 32,7 | 41,4 |
| 5 | Denizli | 59,6 | 21,6 | 38,0 |
| 6 | Konya | 57,0 | 20,0 | 37,0 |
| 7 | Adana | 78,1 | 42,3 | 35,8 |
| 8 | Bursa | 70,0 | 40,0 | 30,0 |
| 9 | Trabzon | 40,4 | 11,8 | 28,6 |
| 10 | Kahramanmaraş | 53,4 | 25,0 | 28,4 |

Devam

| S.N. | BŞB Adı | İl Merkez İlçelerinin | | |
|------|------------|-----------------------|----------------------|--------------|
| | | Nüfus oranı (%) | Meclisteki oranı (%) | Eksik Temsil |
| 11 | Diyarbakır | 59,9 | 33,0 | 26,9 |
| 12 | Erzurum | 51,5 | 26,0 | 25,5 |
| 13 | Antalya | 53,8 | 34,3 | 19,5 |
| 14 | Van | 48,5 | 30,6 | 17,9 |
| 15 | Şanlıurfa | 45,0 | 28,0 | 17,0 |
| 16 | Samsun | 48,0 | 31,8 | 16,2 |
| 17 | Mersin | 55,1 | 39,0 | 16,1 |

Tablo 6'da 17 BŞB'nin durumu özet olarak sunulmaktadır. Tablo 6'ya bakıldığında, Gaziantep ve Kayseri'de ayrıntıları verilen durumun bir istisna olmayıp, aksine farklı derecelerde oldukça yaygın bir olgu olduğu görülmektedir. Merkez-çevre ilçe grupları arasında temsil adaletsizliğinin zirve yaptığı BŞB 50,1'lik aşkın/eksik temsil değeri ile Eskişehir'dir. Onu diğer büyükşehirler izlemektedir. Eskişehir'de merkezdeki iki ilçe, il nüfusunun yaklaşık % 86'sını barındırmakta, buna karşılık BŞB meclisinde % 36'lık üye oranıyla temsil edilmektedir. BŞB sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi, ancak buna karşılık temsil sisteminde herhangi bir değişikliğin yapılmamış olması, BŞB meclislerinde böylesi temsil sorunlarına yol açmıştır.

Temsil Adaletsizliğinin Siyasi Görünümü

Temsilde adaletin siyasi boyutu, partilerin seçimde aldıkları oy ile kazandıkları sandalye sayısı arasındaki ilişkide yatar. İyi bir temsil adaleti, oy dağılımı ile sandalye dağılımı arasındaki farkı minimize etmeye çalışır. Bu farkın açılması ölçüsünde, temsildeki adalet de o derece bozulur. Bu bölümde 2014 yerel seçim sonuçları, temsil adaletsizliği açısından analiz edilecektir. Bu bağlamda (1) partilerin belediye meclis üyeliği seçiminde aldıkları oy oranıyla BŞB'deki üye sayıları karşılaştırılacak ve (2) merkez-çevre ilçeleri bağlamında siyasi ayrışmaların olup olmadığına bakılacaktır.

Büyükşehir belediyelerinde partilerin oyu ile üye sayısını karşılaştırmak için, önce bu verilere sahip olmak gerekir. BŞB meclisleri söz konusu olduğunda ilgili verileri derlemek biraz daha zordur. *Oy oranları için*, büyükşehirdeki her bir ilçe belediye meclis üyeliği seçiminde partilerin almış oldukları oyu ve toplam geçerli oy sayısını bilmek gerekir. Bu amaçla Yüksek Seçim Kurulunun (YSK) ilçeler bazında ilan etmiş olduğu sonuçlardan yararlanılmıştır (*İlçe ve Belde Bazında Oyların Siyasi Parti ve Bağımsızlara Dağılımı*, YSK, 2014). İlgili BŞB verilerini bulmak için, ilçelerdeki oylar toplanmıştır.

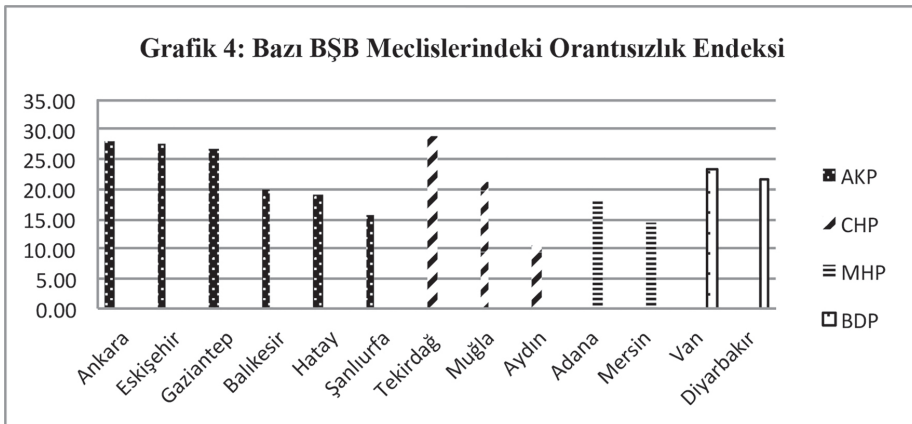
BŞB üyelerini bulmak ise bu kadar kolay değildir. Zira YSK, şu BŞB'de meclis üyeliklerini bu adaylar kazanmıştır şeklinde bir ilan yapmamaktadır. Her BŞB'nin kaç üyeden oluşacağını bulmak kolaydır (ilçe nüfuslarına bakarak), ancak bu üyelikleri hangi partilerin kazandığını

bulmak o kadar kolay değildir. Bu amaçla seçim sonrasında ulusal ve yerel basında çıkan haberler taranmış ve BŞB'lerin internet sitesine bakılmıştır. Ancak BŞB'lerin internet sitesine bakarken dikkatli olmak gerekir. Zira meclise girmeyi başaran bazı üyeler, seçim sonrasında partilerinden istifa edebilmektedir (örneğin Ankara BŞB) veya bir belediye başkanı mecliste çoğunluğa sahip olmadığında, diğer partilerden kendi partisine meclis üyesi transfer etme çabasına girebilmektedir (örneğin Antalya BŞB). Dolayısıyla bazı durumlarda, hangi partinin kaç sandalye kazandığını görebilmek için, araştırmacının işin kaynağına giderek hesaplama yapması gerekir.

Bazı büyükşehirlerde, ya bilgi yokluğu nedeniyle ya da tereddüt edilmesi nedeniyle bu yola başvurulmuştur. Bu hesaplamaları yapabilmek için şu verilere ihtiyaç vardır. (1) İlçeden BŞB'ye gidecek üye sayısı, (2) ilçe belediye başkanlığı seçimini kimin kazandığı, (3) ilçe belediye meclis üyeliğini kazanan adaylar ve seçiliş sıraları. Birinci veri için ilçe nüfuslarına bakmak, ikinci veri için belediye başkanlığı seçim sonuçlarına bakmak, üçüncü veri için ise YSK'nın belediye meclis üyeliğini kazanan adaylarla ilgili ilanına bakmak gerekir (*Belediye Meclis Üyeliklerini Kazanan Adaylar*, YSK, 2014). Bu verileri topladıktan sonra, BŞB meclis üyelerinin nasıl belirlendiğine dair yasal düzenlemeleri ve YSK yorumlarını bilmek gerekir. Bazı BŞB'lerde partilerin kazandığı sandalye sayısını bulmak için bu yol kullanılmıştır. Temsil adaletsizliğinin analiz edildiği bu çalışmada, BŞB meclisi sayılarına BŞB başkanları dahil edilmemiştir.

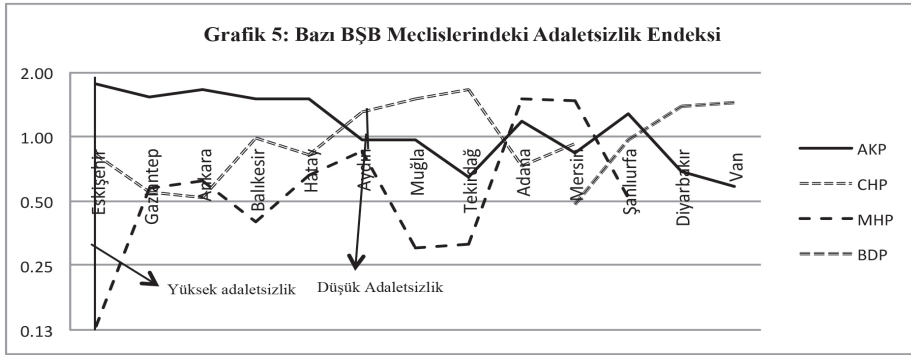
BŞB Meclislerinde Siyasi Temsil Adaletsizliği

Önceki bölümde siyasi temsil adaletsizliğine yol açan 5 farklı faktörden söz edilmiş ve her BŞB'de bu faktörlerin etkisinin farklı olabileceği belirtilmişti. Bu bağlamda seçim sonuçlarına bakıldığında, farklı BŞB meclislerinde birbirinden ilginç durumlarla karşılaşılmaktadır. Bu bölümde ilk olarak genel nitelikli bazı bulgular paylaşılacak, ardından bazı tekil örneklerle daha detaylı bakılacaktır. Bu amaçla Grafik 4 ve 5'te 13 BŞB meclisindeki siyasi temsil adaletsizliği, iki farklı yöntemle ortaya konulmaktadır. Grafik 4'te orantısızlık endeksi yardımıyla, Grafik 5'te ise bu çalışmada geliştirilen adaletsizlik endeksi yardımıyla sonuçlar gösterilmektedir.



Grafik 4'te orantısızlık endeksi kullanılmıştır. Dolayısıyla siyasi adaletsizliğin yüksek olduğu 13 BŞB'den her birinde, aşkın temsil değeri en yüksek olan partilere ait veriler yardımıyla grafik çizilmiştir. Grafikte, dört partinin hangi BŞB meclislerinde ne düzeyde aşkın temsil edildiği görülmektedir. Aşkın temsilin en yüksek olduğu BŞB'ler, sırasıyla Tekirdağ, Ankara, Eskişehir, Gaziantep ve Van şeklinde sıralanmaktadır. Bu BŞB'lerde ilgili partilerin kazandıkları sandalye oranı, aldıkları oy oranının yaklaşık 25- 30 puan üzerindedir. Yine Grafik 4'e bakıldığında, BŞB'deki mevcut temsil sisteminden, 4 partinin de kazançlı çıktığı görülmektedir. Tabii ki bu kazanç, farklı BŞB'ler için söz konusudur. Zira bir BŞB'de bir partinin aşkın temsili söz konusu olduğunda başka partilerin eksik temsili olacak demektir. Bu açıdan bakıldığında, 4 partinin dördü de bu temsil sisteminin aynı zamanda mağduru konumundadır.

Orantısızlık endeksinde, her BŞB'de ancak bir partinin değeri görülür. Dolayısıyla bu endeks en çok kazananı ve ne kadar çok kazandığını gösteren bir yapıya sahiptir. Bu endeks aynı BŞB'de partiler arasındaki karşılaştırmayı görmeye imkan vermez ve yine diğer partilerin kayıp miktarını da göstermez. Eğer daha detaylı bir fotoğraf çekilmek istenirse, ya ilgili BŞB'lerde partilerin oy ve sandalye oranlarıyla ilgili tablolara bakmak gerekir ya da adaletsizlik endeksinin kullanmak gerekir. Grafik 5'te, 13 BŞB meclisinin durumu, bu kez adaletsizlik endeksinde göze gösterilmektedir.



Grafik 5'te yine 4 partinin durumu gösterilmektedir. Bazı meclislerde çok az sandalye kazanabilmiş küçük partiler ihmal edilmiştir. Grafikten görüldüğü gibi Ak Parti'ye ait çizgi, 13 BŞB'de kesintisiz şekilde devam etmekte, buna karşılık diğer üç partiye ait çizgiler kesintiye uğramaktadır. Bunun nedeni CHP, MHP ve BDP'nin 13 BŞB'nin tümünde sandalyeye sahip olmamasıdır. Grafik 5'te, BŞB meclisinde sadece aldığı oydan fazla temsil edilen parti değil, eksik temsil edilen partilerin durumu da görülmektedir. Ayrıca her BŞB'de temsil adaletsizliğinin ne kadar düşük ya da yüksek olduğu da görülmektedir. Bu amaçla Grafik 5'in üzerinde, Eskişehir ve Aydın'da yapıldığı gibi, dikey çizgiler çizilebilir. Bu dikey çizgiler, BŞB meclisindeki adaletsizliğin derecesini gösterecektir. Bu dikey çizginin uzunluğu adaletsizliğin yüksek olduğunu, kısalığı ise görece düşük olduğunu gösterecektir. Örneğin bu bağlamda temsil adaletsizliğinin en düşük olduğu BŞB Aydın iken (endeks değerleri 1,29; 0,97 ve 0,85), en yüksek olduğu BŞB ise Eskişehir'dir. Eskişehir'deki endeks değerleri, sırasıyla 1,74; 0,82 ve 0,13'tür.

Bu genel bilgilerden sonra bazı örneklere daha ayrıntılı bakalım. Tablo 7’de Ankara örneği gösterilmektedir. Tabloda Ankara’ya ilişkin veriler, iki şekilde sunulmuştur. Tablonun ilk kısmında adaletsizlik endeksine, ikinci kısmında ise orantısızlık endeksine göre hesaplama yapılmıştır. Orantısızlık endeksi yüzdeleri birbirinden çıkarmaya dayalıdır, adaletsizlik endeksi ise orantıya dayalıdır. Dolayısıyla adaletsizlik endeksi ile aşkın/eksik temsil verileri, kısmen farklı nitelikte bilgiler vermektedir. Ankara örneğinde okuyucuya iki durum birden sunulmaktadır.

Tablo 7: Ankara BŞB Meclisinde Temsilde Siyasi Adaletsizlik

| Partiler | Oy sayısı* | Üye sayısı | Temsilci başına ort. oy sayısı | Adaletsizlik Endeksi | Oy oranı* (%) | Üye oranı (%) | Aşkın/eksik Temsil |
|----------|------------|------------|--------------------------------|----------------------|---------------|---------------|--------------------|
| AKP | 1.333.158 | 98 | 13.604 | 1,66 | 42,80 | 70,50 | 27,70 |
| CHP | 1.002.926 | 23 | 43.605 | 0,52 | 32,20 | 16,55 | -15,65 |
| MHP | 542.873 | 15 | 36.192 | 0,63 | 17,43 | 10,79 | -6,64 |
| BBP | 153.566 | 1 | 153.566 | 0,15 | 4,93 | 0,72 | -4,21 |
| HDP | 35.661 | 0 | --- | | 1,14 | --- | -1,14 |
| SP | 25.134 | 0 | --- | | 0,81 | --- | -0,81 |
| DP | 13.743 | 2 | 6.872 | 3,29 | 0,44 | 1,44 | 1,00 |
| Diğer | 7.879 | 0 | --- | | 0,25 | - | - |
| Toplam | 3.144.940 | 139 | 22.625 | 1,0 | 100,00 | 100,00 | |

* Siyasi adaletsizlikle ilgili tablolarda yer alan oy verileri, o ildeki tüm ilçe belediye meclis üyeliği seçimlerindeki oy toplamını, oranını gösterir.

Tablo 7’de Ankara BŞB meclisinin üye bileşimine bakıldığında, hiç de kıran kırana geçen başkanlık yarışından bir iz taşımadığı görülmektedir. Ak Parti ile CHP’nin meclis üyeliğine dair oy oranları arasında % 10,60’lık bir fark vardır. Sandalye oranlarına gelindiğinde bu fark % 53,95’e çıkmaktadır. Tek başına bu veri dahi adaletsizliğin boyutlarını göstermeye yeterlidir. Ankara BŞB’de Ak Parti, oy oranının üzerinde 27,70 nispetinde aşkın temsil sağlamıştır. Bu tablodaki aşkın/eksik temsil verilerini okumak oldukça kolaydır.

Adaletsizlik endeksine bakıldığında ise, örneğin Ak Partinin 1,66; CHP’nin ise 0,52’lik endeks değerine sahip olduğu görülmektedir. Bu veriler adaletsizliğin yüksek olduğunu gösterir. Ancak diğer taraftan, bazı küçük partilerin endeks değerleri hayli yüksek ya da düşük olabilmektedir. Örneğin Ankara BŞB meclisinde aldığı oya kıyasla en yüksek *oranda* sandalye kazanan parti, 3,29’luk endeks değeri ile DP’dir. Benzer şekilde BBP’nin endeks değeri ise oldukça düşüktür, sadece 0,15. Bu veriler hem anlamlıdır, hem de anlamsızdır. Anlamlıdır çünkü, örneğin DP ortalama 6.872 oyla mecliste sandalye kazanabilirken, buna karşılık BBP 150 bin küsur oyla sadece 1 üye kazanabilmiştir. Halbuki aşkın/eksik temsil sütununda DP ve BBP’ye ait + 1,0 ve - 4,21 verilerine bakıldığında, aralarındaki bu uçurumu görebilmek imkansızdır. Diğer taraftan bu veriler çok da anlamlı değildir. Çünkü DP ve BBP’nin meclisteki üye oranları son derece düşüktür, sırasıyla % 1,4 ve % 0,72; dolayısıyla bu tür küçük partiler temsil adaletsizliğini ölçerken ihmal edilebilir.

Küçük partilerin bu orantısız durumu, BŞB meclislerinin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Bir parti çok küçük oy oranıyla BŞB meclisine üye gönderebilirken, bir başka parti daha yüksek oy oranıyla üye sokamayabilir. Bunun nedenleri, ilçelerin seçim bölgesi olarak işlev görmesi, BŞB düzeyinde bir seçim barajının olmaması ve ilçeler arasındaki coğrafi temsil adaletsizliğidir. Bu nedenle örneğin DP, Ankara'da tek varlık gösterebildiği Haymana'dan BŞB meclisine iki üye gönderebilmiştir.

Tablo 8, 9 ve 10'da, sırasıyla CHP, MHP ve BDP'nin aşkın temsil edildiği büyükşehirlerden örnekler sunulmaktadır. Tekirdağ'da CHP, Adana'da MHP, Van'da BDP, mevcut sistemden kazançlı çıkan partilerdir.

Tablo 8: Tekirdağ BŞB Meclisinde Temsilde Siyasi Adaletsizlik

| Partiler | Üye S. | Oy (%) | Üye (%) | Aşkın/eksik Temsil |
|----------|--------|--------|---------|--------------------|
| AKP | 13 | 34,23 | 22,03 | -12,20 |
| CHP | 43 | 43,89 | 72,88 | 28,99 |
| MHP | 3 | 16,06 | 5,08 | -10,97 |
| Diğer | - | 5,82 | - | - |
| Toplam | 59 | 100,00 | 100,00 | |

Tablo 9: Adana BŞB Meclisinde Temsilde Siyasi Adaletsizlik

| Partiler | Üye S. | Oy (%) | Üye (%) | Aşkın/eksik Temsil |
|----------|--------|--------|---------|--------------------|
| AKP | 28 | 30,61 | 35,90 | 5,29 |
| CHP | 15 | 26,55 | 19,23 | -10,41 |
| MHP | 35 | 29,64 | 44,87 | 18,32 |
| HDP | 0 | 8,17 | 0,00 | -8,17 |
| Diğer | - | 5,03 | - | - |
| Toplam | 78 | 94,97 | 100,00 | |

Tablo 10: Van BŞB Meclisinde Temsilde Siyasi Adaletsizlik

| Partiler | Üye S. | Oy (%) | Üye (%) | Aşkın/eksik Temsil |
|----------|--------|--------|---------|--------------------|
| AKP | 17 | 40,49 | 23,61 | -16,88 |
| BDP | 55 | 53,24 | 76,39 | 23,15 |
| Diğer | - | 5,33 | - | - |
| Toplam | 72 | 100,00 | 100,00 | |

Türkiye'deki 4 büyük parti, BŞB meclisleri örneğinde, mevcut sisteminden hem kazançlı çıkmakta, hem de sistemin mağduru olmaktadır. Tablolarda yer alan örneklerde temsil adaletsizlikleri oldukça yüksektir. Dolayısıyla o ilde partilerin toplumdaki destek, aynı oranda meclise yansımamaktadır. Bu durumda bazı partiler olması gerekenden yüksek, bazıları ise olması gerekenden düşük temsil edilmektedir.

Burada yer verilen Ankara, Tekirdağ ve Van örneklerinde bir partinin mecliste çok hakim bir çoğunluğa ulaştığı görülmektedir. Ankara'da Ak Parti (% 70,50), Tekirdağ'da CHP (% 72,88), Van'da ise BDP (%76,39) büyük bir meclis çoğunluğuna sahiptir. Muhalefetin zayıf kaldığı bu tür meclislerde, güçlü belediye başkanlarının meclis eliyle denetimi etkin biçimde yapılamayacaktır. Diğer taraftan, temsil adaletsizliği nedeniyle, toplumun diğer kesimlerinin talepleri mecliste yeterince karşılık bulamayacaktır.

Yukarıdaki tablolarda Adana'ya özel olarak değinmek gerekir. Tablo 9'da görüldüğü gibi ilk olarak Adana'da hiçbir parti meclis çoğunluğunu sağlayamamıştır. Diğer taraftan MHP daha az oy oranıyla daha fazla meclis üyesi elde etmiştir. Üç partinin oy oranları birbirine yakın olmasına rağmen, üye sayıları arasında büyük farklar vardır. Farklı faktörlerin etkisi nedeniyle Adana'da, mevcut sistemden en kazançlı çıkan parti MHP, en zararlı çıkan parti ise CHP olmuştur.

Merkez-Çevre İlçeleri Kaynaklı Siyasi Temsil Adaletsizliği

Temsilde siyasi adaletsizlik bağlamında, adaletsizliğin ikinci türüne de bakmak gerekir. Acaba yerel seçimlerde, merkez-çevre ilçeler arasında, önemli ölçüde politik farklılaşmalar da oluşmuş mudur? Dolayısıyla merkez-çevre ilçeler arasındaki coğrafi adaletsizliğin, siyasi bir niteliğe evrildiği durumlar söz konusu mudur? 2014 yerel seçim sonuçlarına bakıldığında, bu durumun ilginç bir örneğiyle, Eskişehir'de karşılaşılmaktadır. Bu nedenle Eskişehir BŞB meclisine farklı açılardan daha yakından bakalım.

Tablo 11: Eskişehir BŞB Meclisinde Temsilde Siyasi Adaletsizlik

| Partiler | Üye S. | Oy (%) | Üye (%) | Aşkın/eksik Temsil |
|-----------------|---------------|---------------|----------------|---------------------------|
| CHP | 15 | 40,42 | 33,33 | -7,09 |
| AKP | 29 | 36,99 | 64,44 | 27,45 |
| MHP | 1 | 16,25 | 2,22 | -14,03 |
| Toplam | 45 | 93,65 | 100,00 | |

Tablo 11'de Eskişehir BŞB meclisinde, oy dağılımı ile üye dağılımı arasında bir çelişki görülmektedir. Bu çelişkinin sebepleri arasında, merkez-çevre ilçeler arasındaki coğrafi adaletsizliğin de payı vardır. Tabloda CHP'nin % 40'lık oy oranıyla meclis üyelerinin % 33'ünü, buna karşılık Ak Parti'nin % 37'lik oy oranıyla meclis üyelerinin % 64'ünü kazandığı görülmektedir. Görüldüğü gibi burada sadece adaletsizlik değil, bir çelişki de söz konusudur. Şimdi bu çelişkiye yol açan çeşitli faktörleri analiz edelim.

Eskişehir'in 14 ilçesi vardır. Bu ilçelerden 4'ünde CHP, 10'unda ise Ak Parti ipi göğüslemiştir. Ayrıca Eskişehir'de, söz konusu sayısal farklılığın yanı sıra, merkez-çevre farklılaşması bağlamına yerleştirilebilecek bir durum oluşmuştur. Gerek Harita 1'de, gerekse Tablo 12'te bu durum gösterilmektedir. Harita 1'de, ilçe belediye başkanlıkları bağlamında Eskişehir ilçelerindeki sonuçlar gösterilmektedir. Tablo 12'de ise merkez-çevre ilçeleri bağlamında ilçe belediye başkanlığını kazanan parti, belediye meclis üyeliği seçimindeki oy oranları ve partilerin BŞB'de kazandıkları üye sayıları gösterilmektedir.

Harita 1: Eskişehir'de Yerel Seçim Haritası (İlçe Belediye Başkanlığını Kazanan Partiler)



Açık Gri: Ak Parti'nin seçim kazandığı ilçeler
Koyu Gri: CHP'nin seçim kazandığı ilçeler

Kaynak: <http://secim2014.ntv.com.tr/2014-yerel-secimleri/canli-sonuc?plaka=26>

Tablo 12: Eskişehir BŞB Meclisinde Merkez-Çevre Farklılaşmasına Dayalı Politik Temsil Adaletsizliği

| S. N. | İlçeler | Nüfusu | BŞB üyesi | Bel. Bşk. | AKP Oy (%) | CHP Oy (%) | AKP Üye | CHP Üye | MHP Üye | Nüfus payı (%) | Üye payı (%) |
|-------|------------------|----------------|-----------|------------|--------------|--------------|-----------|-----------|----------|----------------|--------------|
| 1 | Mihalgazi | 3.483 | 2 | AKP | 44,35 | 21,8 | 2 | 0 | | | |
| 2 | Sarıcakaya | 5.112 | 2 | AKP | 48,64 | 7,82 | 2 | 0 | | | |
| 3 | Günyüzü | 6.372 | 2 | AKP | 51,05 | 10,07 | 2 | 0 | | | |
| 4 | Beylikova | 6.387 | 2 | AKP | 46,84 | 40,49 | 2 | 0 | | | |
| 5 | İnönü | 7.260 | 2 | AKP | 51,79 | 40,55 | 2 | 0 | | | |
| 7 | Mihalicçık | 9.639 | 2 | AKP | 41,19 | 32,59 | 2 | 0 | - | 12,9 | 55,6 |
| 6 | Alpu | 12.070 | 3 | AKP | 38,82 | 33,49 | 3 | 0 | | | |
| 8 | Seyitgazi | 15.023 | 3 | AKP | 40,96 | 39,57 | 3 | 0 | | | |
| 9 | Sivrihisar | 22.258 | 4 | AKP | 41,94 | 23,13 | 4 | 0 | | | |
| 10 | Çifteler | 15.651 | 3 | AKP | 35,51 | 36,41 | 1 | 2 | | | |
| 11 | Mahmudiye | 8.466 | 2 | CHP | 28,40 | 27,53 | 1 | 1 | | | |
| 12 | Han | 2.276 | 2 | CHP | 36,81 | 41,25 | 0 | 2 | - | 1,3 | 8,9 |
| 13 | Tepebaşı* | 314.599 | 8 | CHP | 35,23 | 40,61 | 3 | 5 | - | | |
| 14 | Odunpazarı* | 371.128 | 8 | CHP | 37,31 | 44,06 | 2 | 5 | 1 | 85,7 | 35,6 |
| | Eskişehir | 799.724 | 45 | CHP | 36,99 | 40,42 | 29 | 15 | 1 | 100 | 100 |

* Merkez ilçeler

Harita 1'deki görsel merkez-çevre arasındaki siyasi farklılaşmayı basitçe ama çarpıcı biçimde göstermektedir. Eskişehir Merkez'de seçimleri CHP, buna karşılık Çevre'nin büyük kısmında Ak Parti kazanmıştır. Tablo 12'de ise daha fazla ayrıntı vardır.

Tabloya bakıldığında iki ilçede (Çifteler ve Mahmudiye), başkanlık ile meclis üyeliği seçiminde 1. olan partilerin farklılaştığı görülmektedir. Geri kalan 12 ilçede ise başkanlığı kazanan parti, meclis üyeliği seçiminde de en fazla oyu almıştır. Tepebaşı ve Odunpazarı İlçeleri, Eskişehir'in merkez ilçeleridir. Eskişehir nüfusunun % 85,7'si bu iki ilçede yaşamaktadır. Ne var ki bu ilçeler, BŞB meclisinde sadece % 35,6'lık bir paya sahiptir.

Tablo 12'ye bakıldığında, ilk 9 ilçede, bütün BŞB meclisi üyeliklerini Ak Partili adayların kazandığı görülmektedir. Nüfusun az olduğu bu 9 çevre ilçede, bütün üyelikleri Ak Parti toplamıştır. Halbuki bazı ilçelerde, oy oranları birbirine çok yakındır. Örneğin Seyitgazi İlçesinde oyların % 40,96'sını Ak Parti; % 39,57'sini CHP almıştır. Oylar bu derece yakınken, sözüm ona nispi temsil sisteminde, üç meclis üyesinin üçü de neden Ak Partiye gitmiştir? Bu durum, siyasi temsil adaletsizliğine yol açan faktörlerden üçüncüsü ile ilgilidir. Bu durumu Tablo 13 yardımı ile açıklayalım. Tablo 13'te oy sonuçlarına göre, Seyitgazi İlçe Belediye Meclis Üyelerinin d'Hondt yöntemine göre seçiliş sırası gösterilmektedir.

**Tablo 13: Eskişehir Seyitgazi B. M. Üyeliğini Kazanan Adayların Belirlenmesi
D'Hondt Yönetime Göre (Onda Birlik Baraj ve Kontenjan Adaylığı)**

| Partiler | AKP | CHP | MHP | Diğer | Geçerli Oy Sayısı |
|-----------------------------|--------------|----------|----------|----------|-------------------|
| Oy sayısı | 4.440 | 4.289 | 1.908 | 202 | 10.839 |
| (-1084) | 3.356 | 3.205 | 824 | -882 | |
| 1 | 3356 | 3205 | 824 | | |
| 2 | 1678 | 1603 | 412 | | |
| 3 | 1119 | 1068 | 275 | | |
| 4 | 839 | 801 | 206 | | |
| 5 | 671 | 641 | 165 | | |
| 6 | 559 | 534 | 137 | | |
| 7 | 479 | 458 | 118 | | |
| 8 | 420 | 401 | 103 | | |
| 9 | 373 | 356 | 92 | | |
| 10 | 336 | 321 | 82 | | |
| 11 | KONTJ | | | | |
| Kazanılan Üye Sayısı | 6 | 4 | 1 | - | 11 |

15 bin nüfusa sahip ilçede, Seyitgazi Belediye Meclisi 11 üyedir. Bu üyelere biri, kontenjan adaydır. Seyitgazi'den, Eskişehir BŞB meclisine, biri belediye başkanı, diğer ikisi meclis üyesi

olmak üzere toplam üç üye gidecektir. Belediye başkanlığını Ak Parti'nin adayı kazanmıştır. Diğer iki üyeye gelince, ikinci sırada, YSK'nın yorumuna göre⁴ kontenjan adayı BŞB meclisine gidecektir. Kontenjan adayını, seçimde en çok oyu alan parti kazanır. Dolayısıyla bu üye de Ak Partilidir. Üçüncü sırada ise, listede 3.356 değeri ile birinci sırada seçilmiş olan aday BŞB meclisine gidecektir. Bu aday da, Ak Parti listesinde birinci sıradaki adaydır. Eğer BŞB meclisine dördüncü bir üye daha gidecek olsaydı, bu kez sıra CHP'li adaya gelecekti, 3.205 değerine sahip olan adaya. Ancak bahisler kapandı!

Seyitgazi'de iki parti arasındaki oy farkı 151'dir. Eğer Seyitgazi'de Ak Partiye giden 76 oy CHP'ye gitmiş olsaydı, bu durumda BŞB meclisine, Ak Parti'den sadece belediye başkanı gidebilecek, diğer iki üye de (biri kontenjan, biri birinci sıra adayı) CHP'den olacaktı, aynen Çifteler İlçesinde olduğu gibi.

Son olarak, Tablo 12'de ayrıntıları verilen Eskişehir örneği üzerinden, ilçeler bağlamındaki siyasi adaletsizliğe de tekrar vurgu yapmak gerekir. Tablodan da rahatça görüldüğü gibi, eğer başkanlık ile meclis üyeliği seçiminde oy farklılaşması olmamış ise, partilerin almış oldukları oylar birbirine ne kadar yakın olursa olsun, 20 binden az nüfuslu ilçeler, BŞB'de tek parti tarafından temsil edilmektedir. 2012'deki yasal değişiklikle birlikte, BŞB'nin tüm ili ve bütün ilçeleri kapsadığı düşünüldüğünde, ilçe bazlı siyasi adaletsizlik de üzerinde düşünülmesi gereken bir husustur.

Sonuç

Makalede büyükşehir belediye meclislerindeki temsil adaletsizliği konusu ele alınmıştır. Bu bağlamda ikisi coğrafi, ikisi de siyasi nitelikli olmak üzere; temsil adaletsizliğinin dört farklı görünümü analitik olarak incelenmiştir. BŞB meclisinde, ilçelerin nüfuslarıyla orantılı biçimde temsil edilememesi coğrafi temsil adaletsizliğine neden olmaktadır. Makalede bu adaletsizliği doğuran temel faktör belirtilmiş ve adaletsizlik endeksi yardımıyla BŞB meclislerindeki temsil sorunu ortaya konulmuştur. BŞB'deki temsil sistemi, küçük nüfuslu ilçe belediyelerini oldukça eşitsiz biçimde kayırmaktadır. Dolayısıyla küçük nüfuslu ilçe sayısının fazla olduğu büyükşehirlerde temsil adaletsizliğinin daha yüksek olduğu görülmektedir.

Coğrafi temsil adaletsizliğinin ikinci türü, merkez-çevre ilçe grupları arasında yaşanmaktadır. Birçok büyükşehirde büyük nüfuslu merkez ilçeler, BŞB meclisinde dikkati çekecek biçimde eksik temsil edilmektedir. Bazı büyükşehirlerde merkez ilçelerin eksik temsil değeri 50'ye ulaşmaktadır. Bu değer, *oldukça yüksek* bir adaletsizlik anlamına gelmektedir. Büyükşehir belediyelerinin hizmet ve yatırımlarını il düzeyinde yapacağı düşünüldüğünde, böylesi yüksek adaletsizlikler, il merkezlerini olumsuz etkileyecek ve mağdur edecek kararların alınmasına yol açabilir.

BŞB meclislerinde siyasi temsil adaletsizliğine bakıldığında buradaki resim daha çeşitlidir. Çünkü BŞB meclislerinde siyasi temsil adaletsizliğine yol açan faktörler bir tane değil, daha fazla sayıdadır. Bu bağlamda gerek BŞB meclislerinin dolaylı temsil sistemine dayalı yapısı, gerekse

⁴ YSK 2004 ve 2014 tarihli benzer nitelikteki kararlarında, 2972 sayılı yasanın 23. maddesini açıkça yanlış yorumlamıştır.

BŞB sınırının il sınıra genişletilmesi sonrasında bir çok küçük nüfuslu ilçe BŞB'ye dahil olmuş ve ilginç temsil durumları oluşmuştur.

BŞB düzeyinde her hangi bir seçim barajı bulunmamakta ve ilçeler seçim bölgesi olarak işlev görmektedir. Bu nedenle örneğin bir parti % 1'lik oyla dahi BŞB'de sandalye kazanma imkanına sahiptir. Ancak bu durum, temsil adaleti bağlamında olumlu bir durum olmaktan ziyade, coğrafi adaletsizliğin bir yan etkisi niteliğindedir. Gerçekte, il ölçeğinde kayda değer oranda oy almış bir parti, eğer her hangi bir ilçede ilk üçe girememişse, BŞB meclisine hiç üye gönderemeyebilir. BŞB meclisine üye gönderebilmenin yolu, ya ilçe belediye başkanlığını kazanmak, ya da ilçe belediye meclis üyeliği seçiminde ilk 2-3 partiden biri olmaktan geçmektedir. İlçe düzeyindeki seçimlerde çıkarmalı onda birlik baraj ve kontenjan adaylığı yöntemlerin varlığı nedeniyle, ancak ilk iki veya üç parti, BŞB'ye üye gönderebilmektedir.

Makalede siyasi temsil adaletsizliği de iki açıdan incelenmiştir. Birincisi klasik yöntemdir, bu bağlamda oy dağılımı ile sandalye dağılımı karşılaştırılmıştır. Bu açıdan bakıldığında 4 büyük partinin, çeşitli büyükşehirlerde 20-30 bandında aşkın temsil sağladığı görülmüştür. İkinci olarak merkez-çevre bağlamında siyasi farklılaşma ve adaletsizlik olgusu araştırılmıştır. 30 büyükşehir arasında bu kapsamda el ilginç örnek Eskişehir BŞB'dir. Eskişehir'deki yerel seçimlerde, küçük nüfuslu çevre ilçelerin pek çoğunda Ak Parti daha başarılı olmuş, buna karşılık iki merkez ilçede ise CHP daha başarılı olmuştur. Eskişehir, merkez-çevre ilçeler arasındaki coğrafi adaletsizliğin en yüksek olduğu büyükşehirdir. Bu durumun da etkisiyle, il ölçeğinde CHP'den % 3,43 oranında daha az oy alan Ak Parti, Eskişehir BŞB meclisi üyelerinin % 64,44'üne sahip olmuştur. Böylesi çelişkili sonuçlar, hem siyasi partiler arasındaki, hem de merkez ve çevre ilçeler arasındaki ilişkilerde gerilimi artırtıcı etkilere yol açabilir.

Mevcut temsil sitemine dayalı yapının sürdürülebilir olduğu söylenemez. Gerek coğrafi, gerekse siyasi anlamdaki adaletsizlikleri çözecek ya da azaltacak düzenlemelerin yapılmasına gerek vardır. Farklı türde temsil adaletsizliklerinin bulunması nedeniyle, BŞB meclisindeki temsil sorunlarını çözmeye dönük öneriler de geniş bir yelpazeye yayılabilir. Ayrıca bu öneriler kısa vadeli ve daha köklü çözümler şeklinde iki açıdan ele alınabilir.

Bu günkü gibi dolaylı seçim yöntemine devam edilmesi halinde meclis üyeliğine ilişkin nüfus dilimlerinin büyükşehire özgü olarak yeniden düzenlenmesi, 20 binden daha az nüfuslu ilçelerde sadece başkanın BŞB meclisine gitmesi kısmi iyileşme sağlayacak önerilerden bazılarıdır. Daha köklü bir çözüm, ilçe büyüklüklerinin yeniden gözden geçirilmesi önerisine dayanır ve sistemin yapısında da değişiklik yapmayı gerektirir. Bu tür düzenlemeler coğrafi temsil adaletine olumlu katkı yapacaktır. Yine makale metninde siyasi temsil adaletsizliğine fazlasıyla etki eden unsurlardan birinin, YSK'nın kontenjan üyelere ilişkin yorumu/kararı olduğu belirtilmişti. Dolayısıyla bu hatalı yorumu ortadan kaldıracak şekilde yasada bir düzeltme yapılabilir. Bu da siyasi temsil adaletsizliğinde kısmi iyileşme sağlayabilir. Daha köklü iyileşmeler onda birlik baraj ve kontenjan adaylığı yöntemine dayalı sistemde yapılacak değişikliklerle mümkün olabilir.

Bir başka öneri BŞB meclisi üyelerinin *doğrudan* seçilmesidir. Hatta diğer meclislerden farklı olarak, BŞB meclislerinin tam zamanlı olarak çalışması da (TBMM gibi her haftanın belirli

günlerinde) tartışma gündemine taşınabilir. Doğrudan seçim yöntemine geçilmesi durumunda ilçelerin seçim bölgesi yapılması uygun olmaz. Bunun yerine iki alternatif düşünülebilir: Birincisi ilin tek seçim bölgesi olması (İstanbul gibi illerde birden fazla seçim bölgesi olabilir), ikincisi ilin merkez ve çevre ilçeler şeklinde iki ayrı seçim bölgesine ayrılması. Bu tür bir yöntem benimsendiğinde, coğrafi ve siyasi temsil adaletinin ötesinde, temsilin niteliğine ilişkin de önemli iyileşmeler sağlanabilir.

Adaletsizliği giderici çözümler oldukça çeşitlidir. Siyasi iradenin benimseyeceği yaklaşıma göre, bazı değişiklikler, sadece temsil sisteminde değil büyükşehir belediyesinin dayandığı modelde de değişiklik yapmayı gerektirebilir.

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”, içinde Recep Bozdoğan, Yüksel Demirkaya (ed.), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, İstanbul: Nobel Yayınları, s. 157–203.
- (2009); “Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri”, *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, Cilt 2, Ankara: TODAİE Yay., s. 737–754.
- Göksel, Türkmen ve Çınar, Yekin (2011) *Mevcut Seçim Sisteminin İyileştirilmesine Yönelik Sayısal Analizler ve Politika Önerileri*, Ankara: Tepav Yayınları, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1319107851-7.Mevcut_Secim_Sisteminin_Iyilestirilmesine_Yonelik_Sayisal_Analizler_ve_Politika_Onerileri.pdf
- Lijphart, Arend (2006) *Demokrasi Motifleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*, (Çev. Güneş Ayas, Utku Umut Bulsun), İstanbul: Salyangoz Yayınları.
- NTV, “2014 Yerel Seçim Sonuçları”, <http://secim.ntv.com.tr/2014-yerel-secimleri/canli-sonuc>
- TUİK, “2013 ADNS Verileri”, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>
- Tuncer, Erol (2006) “Türkiye’de Seçim Uygulamaları/Sorunları Işığında Temsilde Adalet-Yönetimde İstikrar İlkelerinin İşlevselliği”, *Anayasa Yargısı*, Sayı: 23, ss. 167-182.
- YSK, 2014; “Belediye Başkanlıklarını Kazanan Adaylar”, <http://www.ysk.gov.tr>
- ; “Belediye Meclis Üyeliklerini Kazanan Adaylar”, <http://www.ysk.gov.tr>
- ; “İlçe ve Belde Bazında Oyların Siyasi Parti ve Bağımsızlara Dağılımı”, <http://www.ysk.gov.tr>
- YSK’nın 24.08.2004 tarih ve 2509 sayılı kararı, <http://www.ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/Kararlar/Ilke%20Kararlari/2004-2509-karar.htm>
- YSK’nın 17.02.2014 tarih ve 436 sayılı kararı <http://www.ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/Kararlar/2014-436.pdf>

