

Büyükşehir Belediyeleri ve Mahalli İdare Sistemimizin GELECEĞİ



Metropol kent yönetim sistemi içine giren şehir ve iller homojen bir yapı arz etmemektedir. Kanun koyucu, Türkiye’deki sosyo-ekonomik değişim hızının doğurduğu tek elden planlama ihtiyacını ve büyümekte olan kentlerin yeni ve daha fazla gelir kaynağı arayışlarını göz önüne alarak doğru bir tercihle söz konusu 14 kenti ve bu kentlerin merkezinde bulunduğu illeri Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamına almıştır.



Mehmet Niyazi TANILIR
Büyükelçi

Büyükşehir belediyesi modeli sosyal, ekonomik ve siyasi ihtiyaçlardan kaynaklanan özel bir yönetim biçimidir ve ülkemizde 1984 yılı Mahalli İdareler Seçimi ile uygulanmaya başlanmıştır.

1950’den sonraki sosyal, ekonomik ve siyasal değişimlerin sonucu olarak hızlanan köylerden şehirlere göç olgusu büyük şehirlerimizin yükünü çok artırmış, mevcut yönetim modeli ile planlama, altyapı, iskân ve istihdam gibi sorunların üstesinden gelmek mümkün olmamıştır.

Söz konusu sorunların çözümüne imkân sağlamak amacı ile 1982 Anayasası’nın Mahalli İdareler başlıklı 127. maddesine

“Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” hükmü konmuştur. 1983 yılında kurulan Hükümet, yeni Anayasa ile verilen bu yetkiye dayanarak önce 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulmasına imkân sağlamış, daha sonra bu Kararnamenin yerini alan 3030 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir.

Başlangıçta sadece üç şehirde kurulan büyükşehir belediyelerinin sayısı zaman içinde artırılarak günümüzde 30’a ulaşmıştır.

3030 sayılı Kanun ile merkezinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde büyükşehir

belediyelerinin kurulması öngörülmüş olup, o tarihte bu şartlara uyan üç büyük şehrimizde büyükşehir uygulamasına geçilerek iki kademeli bir belediye sistemine imkân sağlanmıştır. Kanuna göre; sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan her şehir, büyükşehir belediyesi olmaya hak kazanmıştır. Daha sonra çıkarılan özel kanunlarla; merkezinde birden fazla ilçe bulunma şartı aranmaksızın, 1986'dan 2000 yılına kadar sırasıyla Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun ve Adapazarı'nın eklenmesi ile bu sayı 16'ya çıkarılmıştır.

Temmuz 2004'te yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyesinin en az 3 ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsama şartı getirilmiş ve belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il (merkezi) belediyelerinin fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği hükme bağlanmıştır.

Söz konusu Kanun ile Büyükşehir belediyelerinin sınırları adını aldıkları büyük şehirlerin belediye sınırları olarak belirlenirken, Geçici 2. madde ile buna istisna getirilerek İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırı olarak genişletilmiştir.

Mart 2008'de çıkarılan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile de büyükşehir belediyeleri sınırları içinde ilk kademe belediyesi kurulabilmesi uygulamasına son verilmiş ve mevcut ilk kademe belediyeleri de büyükşehir

belediyeleri sınırları dâhilindeki ilçe belediyelerine mahalle olarak bağlanmıştır.

Aralık 2012'de çıkarılan 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulmasına Dair Kanun ile de Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde de büyükşehir belediyeleri kurulmuş, tüm büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırına eşitlenmiş, bu sınırlar dâhilindeki belde belediyeleri ve

Sosyo-ekonomik yapı ve gelişmişlik açısından homojen olmayan ve aralarında coğrafi ve topoğrafik yapı, idari ve teknik kapasite açısından da ciddi farklar olan söz konusu kentlerin ve illerin tek tip bir kurumsal yapı içine girmesinin uygulamada bazı sorunlar doğurması doğaldır.

köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak ilçe belediyelerine mahalle olarak bağlanmış ve bu illerdeki il özel idareleri kaldırılmıştır. Mart 2013'te çıkarılan 6447 sayılı Kanun ile bu illere Ordu da eklenerek büyükşehir belediyelerinin sayısı 30'a yükseltılmıştir.

6360 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle büyükşehir belediyesi; *"sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi"* olarak tanımlanmış ve kuruluş için *"toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir"* hükmü getirilerek, daha evvel il merkezi belediyesi için aranan 750.000 nüfus kriteri il nüfusu olarak değiştirilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile getirilen yeni yaklaşımla 1984 yılında başlayan büyükşehir belediyeleri sistemimiz yeni bir evreye girmiş ve mahalli idare sistemimiz köklü bir değişim geçirmiştir. Geleneksel olarak mahalli idare kuruluşlarımız il, belediye ve köy tüzel kişilikleri olarak örgütlenmişken, söz konusu 30 ilde il ve köy tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalli idare kuruluşu olarak iki kademeli belediye (büyükşehir ve ilçe belediyeleri) sistemi tercih edilmiştir. Şüphesiz bu Cumhuriyet tarihinde bu alanda yapılan en radikal değişikliktir.

2014 yılı Mart ayı içinde yapılan mahalli idareler seçimi ile yürürlüğe giren yeni sistemin uygulaması üzerinden henüz iki yıl geçmemiş olup, kamu yönetimi sistemimiz ve halka verilen mahalli hizmetlerin kapsam ve kalitesi açısından etkilerini değerlendirmek henüz erken olmakla birlikte, gerek halktan, gerekse belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, muhtarlar ve mülki amirlerden gelen kanaat ve görüşler ışığında Hükümetin yeni sistemin uygulanmasında aksayan yönleri düzeltmek üzere yeni bir kanun çı-

karma hazırlığı içinde olduğu medya organları vasıtası ile kamuoyuna yansımış durumdadır.

Metropol kent yönetim sistemi içine giren şehir ve iller homojen bir yapı arz etmemektedir. Kanun koyucu, Türkiye’deki sosyo-ekonomik değişim hızının doğurduğu tek elden planlama ihtiyacını ve büyümekte olan kentlerin yeni ve daha fazla gelir kaynağı arayışlarını göz önüne alarak doğru bir tercihle söz konusu 14 kenti ve bu kentlerin merkezinde bulunduğu illeri Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamına almıştır.

Sosyo-ekonomik yapı ve gelişmişlik açısından homojen olmayan ve aralarında coğrafi ve topoğrafik yapı, idari ve teknik kapasite açısından da ciddi farklar olan söz konusu kentlerin ve illerin tek tip bir kurumsal yapı içine girmesinin uygulamada bazı sorunlar doğurması doğaldır. Bu kadar radikal farkların olmadığı durumlarda dahi sosyo-ekonomik yapının değişmesi nedeniyle yeni yasal ve kurumsal değişim ihtiyaçlarının gündeme gelmesi kaçınılmazdır. Bu nedenle demokratik ülkelerde idari reform ve değişim talepleri süreklilik arz eder ve her zaman siyasi otoritelerin gündemini işgal eder.

Türk Dil Kurumu’nun Bilim ve Sanat Terimleri Ana Sözlüğü anakenti/büyükşehir/metropolü *“Çevresindeki bölgeye ve buradaki irili ufaklı kent topluluklarına ekonomik, uygulamalı, ekin sel bakımlardan ege men durumda olan başlıca büyük kentlerden her birine verilen ad.”* olarak tanımlamaktadır. Sanayileşme başta olmak üzere sosyo-ekonomik gelişmeler sonucunda kentlerin sınırlarını aşacak şekilde büyüyerek çevrelerindeki yerleşim birimlerini ve farklı idari üniteleri kapsamaları ile dünyanın gündemine giren büyükşehir/metropol olgusunun yeni bir

yönetim sistemi de doğurması kaçınılmazdır. Bütün dünyada bu modelle metropoliten kent yönetimi, yani büyükşehir yönetimi denir. Büyüyen kentlerin sadece kentsel alanı değil, doğal olarak çevresindeki kırsal alanı da etkileyeceği ve dolayısı ile metropoliten alan planlamasının çevresindeki kırsal alan planlaması ile birlikte ele alınmasının sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal açıdan zorunlu ve gerekli olduğunu söyleyebiliriz.

Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırlarına eşitlenmesi; planlamada bütünselliğin sağlanması, demokratik katılımın nicel ve nitel olarak artması, ölçek maliyetinin azaltılması, altyapı yatırımları başta olmak üzere hizmetlerin daha etkin ve verimli sunumu yönünden isabetli olmuştur.

Bugünlerde ülkemiz gündeminde tartışılan başkanlık sistemine mahalli idareler düzeyinde de geçmek düşünülebilir. İcra organı olan belediye başkanı ile karar ve denetim organı olan belediye meclisinin birbirinden ayrılması yani meclisin başkanını kendi içinden seçmesi; meclisin demokratik denetim mekanizmasını güçlendirecektir.

Ancak hizmet sunumunda illerin sosyo-ekonomik özellikleri, alan büyüklükleri, iklim ve topoğrafya durumu, ilçelerin il merkezinin kentsel sınırları içinde olup olmaması, yerleşim birimleri arasındaki mesafe, ilçe belediyelerinin idari ve teknik kapasitesi gibi kriterler dikkate alınarak tek tip büyükşehir modelinden vazgeçilerek, büyükşehir belediyelerinin kendi içlerinde farklılaştırılması ve hizmet gereklerine göre hizmetlerin büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yeniden dağılımının sağlanması, uygulamada bugüne kadar karşılaşılan sıkıntıları aşmada bizlere uygun bir çerçeve sağlayabilir.

Bu durumda örneğin İstanbul gibi bir mega kentteki büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki görev taksimatı ile örneğin Van gibi geniş bir kırsal alana, dağlık topoğrafyaya, ağır kış şartlarına ve yerleşim birimleri arasında uzun mesafelere sahip bir ildeki büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki görev taksimatını farklılaştırmak mümkün olabilecektir.

Ayrıca, talep eden büyükşehir belediyelerine, idari ve teknik kapasitelerinin yeterli olduğunun objektif kriterlerle tespiti halinde merkezi hükümete ait bazı görev ve yetkilerin devredilmesi için Kanun ile Bakanlar Kurulu yetkilendirilebilir. Örneğin idari ve teknik kapasitesi yeterli bir büyükşehir belediyesi trafik denetim hizmetlerini devralmaya, başka bir büyükşehir belediyesi sosyal hizmetleri devralmaya talip olabilir. Böylece tek tip bir büyükşehir belediye modeli yerine kapasitelerine göre farklılaşmaya imkân veren ve bu yolla büyükşehir belediyeleri arasında hizmete yönelik rekabeti de teşvik eden bir yola girilebilir.

Esasen değişim ve reform talepleri bir kez daha zorunlu bir ihtiyaç olarak gündeme gelmişken; tüm illerimizi kapsayacak bir mahalli idareler reformu gerçekleştirilerek ülke çapında etkin, verimli ve çağdaş bir mahalli idareler sistemine sahip olmamız sağlanabilir.

Bu bağlamda;

1. Bugünlerde ülkemiz gündeminde tartışılan başkanlık sistemine mahalli idareler düzeyinde de geçmek düşünülebilir. İcra organı olan belediye başkanı ile karar ve denetim organı olan belediye meclisinin birbirinden ayrılması yani meclisin başkanını kendi içinden seçmesi; meclisin demokratik denetim mekanizmasını güçlendirecektir.
2. Amerika Birleşik Devletleri'nde olduğu gibi belediye başkanlarının görev süresi iki seçim dönemi ile sınırlandırılarak hizmet sunumunda popülizmin azaltılması ve siyasi partilerin kadroları arasında hizmet motivasyonunun, demokratik yarışın ve dinamizmin artırılması sağlanabilir.
3. Belediye Meclisi üyelerinin, her bölge bir üye seçecek şekilde dar bölge sistemiyle seçilmesi halkın temsiliyi güçlendirecek, mahalli halkın sorunları ve çözüm yollarını sahiplenmesini sağlayacak ve katılımı artıracaktır.
4. Yukarıda ayrıntılı şekilde izah edildiği üzere, Anayasamızın 127. maddesi ile getirilen büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri kurma yetkisine dayanarak kanun koyucu büyükşehir belediyesi sınırlarını il sınırları olarak genişletme, bu illerde il ve köy tüzel kişiliklerini kaldırma yolu ile bu konudaki tercihini ülkemizin sosyo-eko-

Bir sisteme geçilse bile buna büyükşehir demek ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamına almak gerçekçi olmayacağı gibi, Anayasa'da sadece büyük yerleşim yerleri için öngörülen özel yönetim biçimini genelleştirmek te hukuki açıdan tartışma doğuracaktır.

nomik değişim ve gelişimi istikametinde belirlemiştir.

Artık belediye kavramı değişmiştir. Belediye kentsel alan yönetimi olmaktan çıkmış, hem kentsel alanı hem de kırsal alanı kapsayan ve bu iki alan yönetiminin de gerektirdiği yasal ve kurumsal enstrümanlarla donatılan bir bütüncül alan yönetimine dönüşmüştür. Bu eğilimin önümüzdeki süreçte kalan iller açısından da devam edeceğini öngörmek gerçekçi olacaktır. Muhtemelen çok uzak olmayan bir gelecekte kalan 51 ilimizde de il merkezi belediyesi sınırlarının il sınırına, ilçe merkezi belediye sınırlarının ilçe sınırına eşitlendiği bütüncül belediye sistemine geçilecektir.

Ancak, halen büyükşehir sistemine tabi ve merkezinde 30 büyük kentimizin bulunduğu 30 ilimiz toplam Türkiye nüfusunun % 77' sini kapsamaktadır.

Geri kalan 51 ilimiz ve bunların merkezinde bulunan kentlerimiz daha küçük kentler olup sosyo-ekonomik ve demografik özellikleri itibarı ile büyükşehir anlamında özel bir yönetim modeli gerektirmezler. Dolayısı ile buralarda da yukarıda belirtildiği gibi bir sisteme geçilse bile buna büyükşehir demek ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamına almak gerçekçi olmayacağı gibi, Anayasa'da sadece büyük yerleşim yerleri için öngörülen özel yönetim biçimini genelleştirmek te hukuki açıdan tartışma doğuracaktır. Belki bu durumda İngiltere'deki metropolitan counties/non-metropolitan counties (büyükşehir olan iller/büyükşehir olmayan iller) ayırımına benzer bir sınıflandırma ile büyükşehir olmayan 51 il için İl Belediyeleri Kanunu çıkarılarak bu illerin sosyo-ekonomik yapısına ve ihtiyaçlarına uygun bir düzenleme yapılabilir.

5. Son olarak; yerel yönetimleri güçlendirirken merkezi idarenin denetim yetkisini de güçlendirecek mekanizmaların geliştirilmesinin çok önemli olduğunu ifade etmek isterim. Halkın cebinden çıkan vergilerle finanse edilen mahalli hizmetlerin etkin, verimli ve kaliteli bir şekilde ve en düşük maliyetle sağlanması, mahalli yetkilerin kötüye kullanılmasının önlenmesi, hizmet standartlarının muhafaza edilmesi açısından merkezi idarenin denetim yetkisini en seri ve etkin bir biçimde kullanması hayati nitelik arz etmektedir. Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı'nın denetim yetkilerine ilaveten Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na da mahalli idareleri teknik hizmet standartları açısından denetleme yetkisi tanınmalıdır.