

YENİ ANAKENT (BÜYÜKŞEHİR) BELEDİYELERİ OLUŞTURULMALI MI?

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ

Giriş

Köylerden kentlere hızlı nüfus göçüyle ya da doğal nüfus artışıyla birlikte kentler büyümektedir. Büyüme nüfus artışıyla sınırlı kalmamakta, kentlerin yerleşik olduğu alanın sınırları da genişlemektedir. Bu süreç, gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerde de, gelişmekte olan ülkelerde de benzerlikler taşır. Büyüyen kentin çeperlerinde yerleşen nüfusun gereksinme duyduğu kamu hizmetlerinin sağlanması hem akçal, hem de yönetsel açılarından kolay değildir. Kent sınırlarının dışında oturup kentin hizmet-lerinden yararlananlar vergi yükümlüsü de olmadıklarından hizmet giderlerine katkıda bulunma sorumlulukları yoktur. Bu, adaletsiz bir durum yaratmaktadır. Özellikle yeni oluşan küçük ve uzaktaki yerleşim yerleri plan disiplin ve bütünlüğünün dışında kalmakta, kent imarında denetim, kaynak ve güzelduyu sorunlarıyla da karşılaşmaktadır. Bu ve benzeri nedenlerle, New York, Tokyo, Londra, Toronto, Shanghai ve Mexico City gibi kentlerde özel yönetim modelleri oluşturulmuştur.

Merkezde yer alan belediye ile çeperlerdeki yerleşim yerleri arasında yerel kamu hizmetlerinin görülmesine ilişkin anlaşmalar yapmak, yerel yönetim hizmet birliklerinden yararlanarak bu gibi sorunlara çözüm aramak, belli kamu hizmetleri için metropoliten alan çapında özel örgütler oluşturmak yeryüzünde denen yöntemlerdir. Bunlara, Paris'te, Tokyo'da ve Türkiye'de olduğu gibi, "yerel federasyon" türü düzenlemeler de eklenebilir. Hepsinde amaç, *yerel kamu hizmetlerinin daha etkin, verimli, çabuk ve ucuz olarak sunulmasıdır*. Bunların yanı sıra, yerel düzeydeki karar alma süreçlerine halkın katılımını kolaylaştırmak da yerel demokrasi açısından önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin varlık nedenlerini oluşturan yönetsel ve siyasal etmenler, anakent belediyeleri için öngörülen düzenlemeler için de geçerlidir.

Türkiye'nin Anakent Belediyesi Dizgesi

Bilindiği gibi, 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girişine kadar, ülkemizde anakentlerin yönetiminde karşılaşılan darboğazların çözümüne ilişkin yönetim modelleri yoktu. Bu gereksinmeyi karşılayabilecek bir kural, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer almıştır. Ardından, 1984 yılında, İstanbul, Ankara ve İzmir anakent sayılarak üçünde de anakent belediyesi oluşturuldu. Bu düzenlemede, il merkezindeki belediyenin sınırları içinde birden çok ilçenin varlığı temel alınmıştır. İzleyen yıllar içinde, bu kurala bağlı kalınarak, Adana, Bursa, Eskişehir, Konya, Gaziantep, Kayseri, Samsun, Antalya, Mersin, İzmit, Erzurum, Diyarbakır ve Sakarya'da, yasayla ilçeler oluşturularak, anakent belediyesi sayısı 3'ten 16'a yükseltilmiştir. Bu düzenlemelerde, *anakent belediyesi kurulmasında, kent nüfusunun belli bir büyüklüğe varmış olması koşulu aranmamıştır.*

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı yasa, 750 bin nüfus koşulunu getirdiği gibi, 2005 yılında yapılan bir değişiklikle de, yönetsel statü ölçütünün yanı sıra, kentin yayılma alanı da çevrime girmiştir. "Pergel Yasası" diye bilinen düzenleme, merkezden 50 kilometre uzaktaki yerleşim birimlerinin de anakent sınırları içine alınmasına olanak vermiştir. Yerleşim alanının büyüklüğüyle nüfus arasında bir ilişki kurularak, nüfusu 1 milyonu geçmeyen anakentlerde yarıçapı 20 km., 1-2 milyon nüfusa sahip olan yerlerde 30 km., milyondan büyük olan belediyelerde ise 50 km. uzaklıktaki yerleşim yerlerim bile anakent belediyesine katılmıştır.

Hiç kuşkusuz, ***her anakent belediyesinin özel durumu ve içinde bulunduğu bölgenin fiziksel, coğrafi ve sosyo-ekonomik özellikleri hesaba katılmaksızın tekdüze bir dizgenin oluşturul-mak istenmesi, çağdaş kamu yönetiminin ilkeleriyle bağdaştırılmaz.*** Görünüşte, anakentlerde alan genişletme gereksinmesine yanıt verebileceği sanılsa da; böyle bir dizgenin, gerçekte, beklenen sonucu veremeyeceği daha başından belliydi. Bu arada, iki ilimizde de, anakent belediyesinin ve ilin sınırları üst üste getirilmiştir. Bu iller İstanbul ve Kocaeli'dir.

Daha sonra, 2008 yılında, 5747 bir yasayla, anakent belediyelerinin sınırları içinde bulunan irili ufaklı 300 kadar ilk basmak (kademe) belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bunlardan bir bölümü birleşerek bir belediye oluşturmuş, ya anakent belediyesi içindeki ilçe belediyelerine katılmış ya da mahalle statüsüyle yetinmek zorunda kalmışlardır. Bu düzenlemede de, o yerleşme yerlerinde yaşayan halkın oyuna başvurulduğu görülmemiştir. Oysa, ***Türkiye'nin de tarafı olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, bu gibi durumlarda yerel halkın görüşlerine başvurmayı zorunlu saymıştır. Her ne kadar, Türkiye, Şart'ın yerel yönetimlere, kendilerini ilgilendiren her konunun planlanması ve karara bağlanması aşamalarında danışılması zorunluluğuna ilişkin maddeye (4/6) çekince koymuş ise de, sınır değişiklikleri sırasında kendilerine danışılması gereği ile doğrudan doğruya ilgili 5. maddeye çekince koymuş olmadığından, anakentlerde yapılan söz konusu değişikliğin uluslar arası tüze kuralları yönünden savunulmasına olanak yoktur.***

Gelişmiş ve sanayileşmiş batı ülkelerinde anakentler için farklı yönetim modelleri oluşturma kararının ardında yatan temel düşünce, birimler arasında, yetkiler ve görevler açısından göze çarpan dağınıklığın ve başına buyrukluğun giderilmesidir. Anakent belediyesi içindeki birimlerde farklı hizmet ölçünlerinin giderilmesi, hizmetler arasında eşgüdüm ağlanması, merkezden ve tek elden görülmesi zorunlu olan hizmetlerde, hizmeti üretme ve dağıtma sürecinin bölünmezliği kuralına bağlı kalınması bu dizgenin dayandığı başlıca düşüncelerdir.

Ama unutmamak gerekir ki, ülkemizde anakent belediyesi dizgesini çekici kılan ve hemen hemen bütün il merkezlerindeki belediyelerin "anakent belediyesi" olabilmek için sıraya girmek üzere can atmalarına yol açan neden, anakent belediyesinin sınırları içinde toplanan tüm devlet vergileri tahsilatı üzerinden % 5'lik bir payın bu belediyeler aktarılmakta olmasıdır. Ayrıca sınırları içinde bulunan ilçe belediyelerine devletçe aktarılan akçal kaynakların belli bir yüzdesini de almaktadırlar. Kuşkusuz, bir belediyenin adının başına "büyük" sözcüğünün eklenmesinden duyulan hazzın da öznel bir etmen olarak bu süreçte rol oynamadığı söylenemez.

Yeni Anakent Belediyeleri Oluşturma Düşüncesi

Ekim 2013 tarihinde yerel seçimlerin yapılmasının kararlaştırılmış olması, bir süredir anakent belediyeleriyle ilgili olarak hükümetin hazırlamakta olduğu tasarının hazırlıklarını da hızlandırmışa benzemektedir. Yeni anakent belediyeleri oluşturmanın ne gerekçeleri, ne de ne türlü bir düzenlemenin öngörülmekte olduğu konusunda güvenilir bilgilere sahip bulunmuyoruz. Ama, iktidar partisi sözcülerinin zaman zaman basına yansıyan demeçlerinden yola çıkarak kimi yorumlar yapılabilir düşüncesindeyim.

1. Günümüzde anakent belediyelerinin sayısı 16'dır. Bunlara 13 belediyenin daha eklenmesi gündemdedir. Bu sayının neden 13 de, daha az ya da daha çok olmadığıнын nedenini bilemiyoruz. Bilinen odur ki, bu yeni anakent belediyesi adayı olan Şanlıurfa, Hatay, Muğla, Malatya, Trabzon, Balıkesir, Van, Aydın, Denizli, Mardin ve Terekirdağ, Balıkesir, Manisa belediyelerinin bağılım oldukları "illerin" nüfusu 750.000'in üzerindedir. Bugünkü dizgede, anakent belediyesi olabilmek için, belediyenin nüfusunun bu sınırın üstünde olması gerekirken, beklenen düzenlemede, bu nüfusun il nüfusu olması öngörülmektedir¹.

2. Beklenen değişikliklerden biri de, günümüzde, İstanbul ve Kocaeli'nde olduğu gibi, tüm anakent belediyelerinde, belediye sınırları ile bir mülki yönetim kademesi olan ilin sınırlarının örtüşürülmesidir. Yapılan açıklamalara bakılırsa, uzun erimde, ülkede, dizge bütün

¹ Yerel seçimlerin yaklaşması, siyasal partilerin bu konulardaki hazırlıklarını a hızlandırmışa benziyor. Parti sözcülerinden biri, anakent belediyelerinin hepsinde seçimi kazanmak kararlılığında olduğunu belirttiği bir demecinde aynen şöyle söyledi: "Metropol illerde seçimleri kazanmakta kararlıyız". Seçim kazanmayı amaçladıkları yerlerin anakent belediyeleri olduğu açıktır. Ancak, burada kullandığı terimdeki bir yanlışlığa dikkat çekmekte yarar vardır. Bir kez, metropol (metropolis) anakent ya da büyükşehir anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, sayın sözcünün, metropol il derken il özel yönetimlerini kasetmekte olduğu söylenemez. Çünkü, belediye ile ili böyle bir kavramla birleştiren her hangi bir düzenleme yasalarımızda yoktur. Böyle bir anlatım ne kadar yanlış ise, zaman zaman kimi belediye başkanlarımızın ya da bilim insanlarımızın anakent belediyesi sınırları içindeki "ilçe belediyelerinden" söz edeken "metropol belediye" sözcüğünü kullanmaları da o kadar yanlıştır.

illere yaygınlaştırılacak ve dolayısıyla il özel yönetimlerinin varlığına son verilecektir. **Anakent belediyesi durumuna getirilmesi söz konusu olan belediyelerle, İstanbul ve Kocaeli arasında büyük farklılıklar vardır. Tasarlanan yeni dizgenin başarılı olacağını beklemek için ne gibi nesnel nedenler olduğunu bilemiyoruz. Ama şu nokta açık olarak bilinmektedir ki, 50 kilometre yarı çapı olan anakent belediyelerinde bile, çeperlerdeki yerleşim yerlerine hizmet götürmekte büyük darboğazlar yaşanırken, şimdi merkezden 250-300 kilometre uzaktaki birimlere nasıl hizmet götürülebileceğinin hiçbir güvencesi yoktur.** Belediyelerin bu denli uzaktaki belediyeleri, özellikle imar hizmetleri açısından nasıl denetleyebilecekleri sorulması zorunlu bir sorudur. Sınırları örtüştürmenin bir başka olası sakıncası da, bu genişlikteki yerel yönetim birimlerinde yönetim süreçlerine halkın nasıl katılacağı konusudur. **Katılım konusu, Avrupa Konseyi'nin 2009 yılında kabul ettiği Ek Katılım Protokolü'nün ilkeleri ışığında değerlendirilmelidir.**

3. İl özel yönetimlerinin yerini anakent belediyelerinin alması, il valilerinin taşradaki konumlarını ister istemez zaafa uğratabilecek ve görev alanlarını göreceli olarak simgesel bir duruma düşürebilecektir. Bu değişikliğin doğal sonucu, anakent belediye başkanlarına bir tür "seçimle göreve gelen vali" kimliği kazandırarak, atanmışların seçilmişler karşısında ikincil bir konuma düşürülmesidir. Türk İdareciler Derneği'nin 24 Mayıs 2012 tarihinde bu konuda yapmış olduğu bir toplantıda, haklı olarak, devlet dizgesini tekil olmaktan çıkarıp federal bir niteliğe dönüştürme hazırlığının bir göstergesi olarak değerlendirilen bu öneri eleştiri konusu yapılmıştır.

4. Yeni anakentler oluşturma girişiminin, yerel seçimlere bir yıl gibi kısa bir süre kaldığı bir döneme rastlıyor olması, bu düzenlemede teknik olanlar kadar, **siyasal nitelik taşıyanların, yani oy ve seçim kazanma gibi etmenlerin de rol oynamakta olduğunu düşündürmektedir. Durum böyle olsa bile, bu tür hazırlıkların amacı ve ayrıntıları hakkında kamuoyunun bilgi sahibi edilmesi demokratik toplumlarda önem taşıyan bir gereksinimdir.** Bu yapılmadığı takdirde, dillerden hiç düşürülmeyen saydamlık ve hesap verebilirlik gibi yönetim kurallarının kağıt üzerinde kalacağı açıktır. Kaldı ki, böylesine tek-

nik bir konunun, ilgili bütün tarafların görüş, öneri ve eleştirilerinin alınmasına olanak verecek ortamlarda tartışılmasında büyük yararlar vardır. Üniversiteler, meslek odaları, yerel yönetimler hizmet birlikleri, araştırma kurumları ve ilgili sivil toplum örgütleri bu taraflardan bir bölümüdür.

Son Sözler

Gündemde olan düzenlemenin, görebildiğimiz kadarıyla, anakent belediyelerinin başkanlarına olağanüstü yetkiler verilmekte olduğu biçiminde anlaşılması ve hatta “başkanlık dizgesine geçiş hazırlığı” olarak sunulması doğru değildir. Çünkü, esasen 3030 ve 5216 sayılı yasalarla kurulmuş olan dizgede, anakent belediye başkanlarının yetkilerinin oldukça geniş olduğu açıkça görülür. Bu yetkiler başkanlara değil de, anakent belediye meclislerine verilmiş olan yetkililerdir. Önemli olan, yeni anakent yönetim modelleri oluşturmada aranan ölçüğün hangi nesnel etmenlerin ışığı altında belirleneceği konusudur. Ülkemizde bu sürecin genel olarak “politik” bir öze sahip olduğuna ilişkin değerlendirmelerde büyük gerçek payı vardır. Yerinden yönetim kurumları elbette siyaset dışı kuruluşlar değildirler. Ama, bunlarla ilgili düzenlemelerde dar siyasal hesapların, kısaca “partizanlığın” ağır basması, kamu yönetiminin kurumsal yapısının ve işleyiş kurallarının toplum yararına düzenlenmesi gereğiyle kesinlikle bağdaşmaz.

Batı ülkelerinde anakent yönetimleri kamu hizmetinin gerekleri göz önünde bulundurularak ve kamu yararı doğrultusunda düzenlenir. Ama hiçbirinde, Türkiye’de olduğu gibi, salt öznel etmenlerle düzenleme yapıldığı görülmez. Batı ile bütünleşmeyi söylem düzeyinde sürdürmenin topluma yararı olmadığı gibi; her uzun, hem de kısa erimde, maliyeti de yüksek olur. Sağlıklı bir yeniden düzenleme nesnel, bilimsel ve çağdaş ölçütlere bağlılıktan uzaklaşmamayı zorunlu kılar. Bu ise yönetim kültürünün düzeyi ile ilgili bir konudur. Kanımca, söz konusu çağdaş ölçütlere uyulursa, sanırım ki, ülkemizde gerçekten anakent belediyesi statüsü kazandırılması gereken kentlerin sayısı İstanbul’a ek olarak bir ya da ikiyi geçmez. Ve geçmemelidir de.