



Yerel Yönetimler ve Çevre

Süheyla Suzan GÖKALP ALICA*

Öz

Bu çalışma sürdürülebilir kalkınma ve kentleşme politikaları doğrultusunda yerel yönetimler ve çevre ilişkisini ele almaktadır. Yerel yönetimlerin görevlerinden biri olarak çevre yönetimi özellikle son yıllarda kentsel konular içinde oldukça kritik bir noktadadır. Çevre yönetimi, optimal kaynak kullanımı, çevresel zararların minimize edilmesi, insan ihtiyaçları ve doğal kaynaklar arasında dengenin kurulmasını sağlama işlevlerini üstlenmiştir. Yerel yönetimlerin çevre yönetimi konusunda nasıl işlevlendirildiği ve görev sınırlarının nasıl düzenlendiği önemli bir tartışma konusu oluşturur. Bu çalışmada söz konusu alanın idari olarak nasıl düzenlendiği tartışılmakta ve çevre yönetiminin daha etkin hale getirilebilmesi için kimi öneriler sunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: çevre yönetimi, optimal kaynak kullanımı, çevresel zararlar, yerel yönetimler

Local Governments and Environment

Abstract

The purpose of this study is to analyse the relationship between local governments and environment within the context of sustainable development and urbanisation. Environmental management as a duty of local governments is a very critical issue in urban researches and discussions. Environmental management concerns the use of optimal resources, minimisation of environmental damages and the balance between human needs and natural resources. Hence, the responsibilities and the duties of local governments related to the environmental management are essential discussion topics. This study discusses the administrative regulation of these topics and develops some suggestions for the improvement of the environmental management.

Keywords: environmental management, use of optimal resources, environmental damages, local governments



Giriş

Bugün dünya nüfusunun yarısının, Avrupa nüfusunun yüzde 80'inin ve Türkiye nüfusunun yüzde 70'inin kentlerde yaşadığı bilinmektedir. Bu nedenle tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de kentler, artan nüfusları ve ekonomik ağırlıkları sonucunda önemli roller üstlenmek zorundadırlar. İklim değişikliği sorunundan da gerek sorumlulukları gerekse etkilenecek nüfusu barındırmaları nedeniyle iklimsel risk ve fırsatlar anlamında giderek daha önemli hale gelmektedirler. Bu nedenle yerel yönetimler, iklim değişikliğine yönelik gerekli çözümlerin önemli kısmını üstlenmek ve özellikle sera gazı emisyonlarını azaltma konusunda sorumluluklarını yerine getirmek zorundadırlar. Bu çerçevede, sürdürülebilir kalkınma ve sürdürülebilir kentleşme politikalarının özellikle iklim değişikliği politikasıyla birlikte ele alınması söz konusu sorunların acil çözümü için gereklidir.

1987'de toplanan Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 42. oturumunda kabul edilen "Ortak Geleceğimiz" raporuyla ilk defa ele alınan sürdürülebilir kalkınma kavramı, daha sonra Avrupa Konseyi'nce hazırlanan Avrupa Kentsel Şartı içinde yayımlanan "Avrupa Kentli Hakları Bildirisi"nde de bir hak olarak yerini almıştır. Bu Bildiri'de bulunan 20 haktan biri olan sürdürülebilir kalkınma, yerel yönetimlerce ekonomik kalkınma ile çevrenin korunması ilkeleri arasında uzlaşmanın sağlanması" olarak belirtilmiştir.

Bu bağlamda, çevre yönetimi sürdürülebilir kalkınmaya doğru giden yol-
da önemli bir role sahiptir. Çevre yönetimi, optimal kaynak kullanımı, çevre-
sel zararların minimize edilmesi, insan ihtiyaçları ve doğal kaynaklar arasında
dengenin kurulmasını sağlama ve yönlendirme işlevini üstlenmiştir. Bu açıdan
sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerin, çevresel
görevlerini yerine getirmesi ve iyi yönetilmesi açısından önemi tartışılmaz.

Çevre Sorunları ve Kentler

Kentlerimizde yaşanan pek çok çevre sorunu olmakla birlikte en önemli sorunlarımızın başında, yoğun kentleşme, hızlı nüfus artışı ve sanayileşme, topoğrafik ve meteorolojik şartlara göre şehirlerin yanlış yerleşmesi ile birlikte düşük vasıflı kalitesiz yakıtların kullanımı sonucunda hava kirliliğinin oluşması, artan motorlu taşıtlardan kaynaklanan zararlı egzoz gazları gelmektedir. Bunun yanı sıra, kentlerimizin çoğunda, hava ve gürültü kirliliği, ulaşım, trafik, atık ve su yönetiminden kaynaklanan çevre sorunları yaşanmaktadır. Bireylerin günlük hayatını ve özellikle sağlığını doğrudan ilgilendiren bu sorunlarla baş etme konusunda yerel yönetimler idari ve mali sıkıntılar yaşamaktadır. Bilgi ve personel eksikliğinin yanı sıra mali yetersizlik de en önemli sorunlardır. Ayrıca bu konularda idari karar mercilerinde bulunanların kararlılıkları da en önemli etkidir. Diğer taraftan, belediyelerin çevreye ilişkin yerel hizmetleri ve özellikle altyapı hizmetlerini yerine getirememesinin önündeki engellerin başında yıllardır artan borçları da gelmektedir. Maliyetleri çok yüksek olan bu hizmetlerin yerine



getirilmesindeki en büyük sıkıntı da borç içindeki belediyelerin bu hizmetlere para bulamaması gelmektedir. Son yıllarda, kentsel hizmetlerin özelleştirilmesi ve piyasa mekanizmasına dayalı uygulamaların yerleştirilmesine ilişkin yasal düzenlemeler de yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

Kentlerin altyapı yetersizliklerinden kaynaklanan sıkıntılar, ulaşım ve ısınma sistemlerinin yarattığı hava kirliliği, sağlıklı içme ve kullanma suyuna erişim ile evsel ve tehlikeli atıkların bertarafına ilişkin sorunlar günlük hayatımızı ve refahımızı doğrudan etkilemektedir. Anayasa'nın 56. maddesinde hayat bulan "çevre hakkı" bağlamında yaşanabilir kentler için sağlıklı ve dengeli bir çevrenin yaratılması gerektiği kuşkusuzdur. Küreselleşme sürecinin etkisiyle birlikte yeni dünya düzeninde, sermayenin büyümesi ve teknolojinin gelişimi önündeki tüm engellerin kaldırılması yönünde bir dönüşüm yaşanmaktadır (Alıcı, 2011: 38). Bu dönüşüm ve değişimden yerel, bölgesel ulusal ve küresel tüm aktörlerin katılımıyla birlikte ülkemiz yerel yönetimleri de payını almaktadır. Bu değerlendirme kapsamında, yerel kalkınma politikalarında da değişimlerin yaşandığı ve bu değişim sonucunda, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde rekabetçi bir sistemin kurgulandığı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, yerel yönetimlerin görevleri etkin ve verimli kentsel hizmetleri sunmanın yanı sıra, küresel dünyada rekabet edebilen, yeni ilişkiler ve işlevler üreten bir ticari kimliğe büründürülmeye ve sonuçta piyasa mekanizmasına terk edilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle yerel kamu hizmetleri "kamu yararı" anlayışıyla değil, "rekabetçi" ve "pazarlamacı" anlayışla kentsel rantları belirli kesimlere aktarmayı hedefleyen birimler haline getirilmişlerdir. Ayrıca, belediyelerin özellikle bu gibi çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin hizmetlerinden faydalanan yöre halkı, bu hizmetler için yapılan harcamalara katılmalarının istenmesi dolayısıyla mağdur olmaktadır.

Anayasa'da ve Yeni Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yerel Yönetimlerin Düzenlenmesi

1982 Anayasası'nda Yerel Yönetimler

Anayasa'nın idareyi düzenlediği maddelerine göre "idare"; merkezi idare (md.126) ve mahalli idare (md.127) olarak ikiye ayrılmış, "kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği" (md.123) öngörülmüştür. Anayasa'da idari örgütlenmedeki temel ilkeleri, "merkezden yönetim", "yerinden yönetim" ve bunları tamamlayan "idarenin bütünlüğü" olarak öngörülmüştür.

Anayasa'nın 123'üncü maddesinde idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı açıklanmış; 126'ncı maddede merkezi yönetime, 127'nci maddede ise yerel yönetimlere ilişkin ilkelere yer verilmiştir. 127'nci maddeye göre yerel yönetimler; il, belediye ya da köy halkının yerel ortak gereksinimlerini karşılamak üzere, kuruluş ilkeleri yasayla belirlenen, yasada gösterilen karar organları seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde, yasada be-



lirtilen esas ve usuller çerçevesinde “idari vesayet” yetkisine sahiptir. “İdarenin bütünlüğü” ilkesi de merkezin denetimi ve gözetimi ile yaşama geçirilmektedir. 127. maddenin son fıkrasına göre; mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Yeni Cumhurbaşkanlığı Sistemi’nde Yerel Yönetimler

Toplumsal gereksinimler hem çok çeşitli hem de çok kapsamlıdır. Bu nedenle bu gereksinimlerin hepsinin merkezden yürütülmesi mümkün değildir. Anılan gereksinimlerin karşılanması üzere merkezi idare tarafından belirlenen ilke ve kuralların gerçekleştirilmesi yerel yönetimlere bırakılmıştır. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹ ile devlet teşkilatımızda önemli değişiklikler yapılmıştır. Kararnamenin «Kuruluş» başlıklı 20. Maddesinin «ğ» bendi ile «Yerel Yönetim Politikaları Kurulu oluşturulmuştur. Söz konusu Kurul’un görevleri 1 numaralı Kararnamenin 31. maddesinde düzenlenmiştir. Bu görevler: i. Kentleşme ve yerel yönetim alanında politika ve strateji önerileri geliştirmek, ii. Türkiye’nin toplumsal, ekonomik ve siyasal gerçekliklerine uygun olarak yerel yönetim politikalarına ilişkin strateji önerileri sunmak, iii. Göç ve iskan konularında politika önerileri geliştirmek, iv. Çevre, orman, su ve benzeri alanlarda koruyucu ve geliştirici politika önerileri geliştirmek, v. Türkiye’nin kültürel mirasından beslenerek kentleşme politika önerileri geliştirmek, vi. Akıllı şehircilikle ilgili araştırmalar yaparak strateji önerilerinde bulunmak, vii. Boğaziçi imar uygulamaları programları gereği kamu yatırımlarının planlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, viii. Etkin bir çevre yönetiminin sağlanması için politika ve strateji önerileri geliştirmektir.

Yerel Yönetim Politikaları Kurulu doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışacak ve Cumhurbaşkanının talimatlarını yerine getirecektir. Anılan Kararnamenin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın görevlerini düzenleyen 97. Maddesinin «o» bendinde; “Mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek» görevi adı geçen bakanlığın sorumluluğuna verilmiştir. Kararnamenin 99. maddesinde düzenlenen Çevre ve Şehircilik Bakanlığının hizmet birimlerinden biri de “Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü”dür. Söz konusu genel müdürlüğün görevleri (md.100) şunlardır: i. Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, ii. Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, iii. Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak, iv. Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini

¹ 10 Temmuz 2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yürürlüğe girmiştir.



planlamak ve uygulanmasını takip etmek, v. Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek, vi. Mahalli idare kontrollerinin çalışma programlarını düzenlemek ve uygulanmasını sağlamak.

Anılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi öncesinde İçişleri Bakanlığı'nda "Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü" olarak teşkilatlanan genel müdürlüğün Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine alınması ve yeni görevler verilmesi sonucunda kurumsal bazı sıkıntıların çıkabileceği düşünüldüğünden, iki bakanlık arasında sorumluluklara ilişkin bir protokol yapılmıştır. Bu protokol uyarınca, 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilgili maddeleri uyarınca daha önce İçişleri Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kaldırılmış ve anılan birimin vesayet yetkisine ilişkin görev, yetki ve sorumluluklarının İçişleri Bakanlığı'nda kalması, bunun dışında kalan görev, yetki ve sorumlulukların ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığına devredilmesi hükme bağlanmıştır. Bu esas ve usuller doğrultusunda ilgili genel müdürlüğün devir ve tasfiye işlemleri tamamlanmış ve devir protokolü 3 Ağustos 2018 tarihinde imzalanmıştır.

Bu bakımdan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün uhdesinde olan ve yerel yönetimlerle ilgili hizmetler 07.08.2018 tarihli Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yazısı ekinde 79 madde olarak tek tek sayılmıştır.

Kararnamenin 102.maddesiyle oluşturulan ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının hizmet birimlerinden biri olan Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü ise belediyelerin mücavir alanları ile köylerin yerleşik alanlarının sınırlarının tespitine ilişkin usul ve esasları belirlemek ve tespit edilen sınırları onaylamakla yetkilidir. Belediyeleri ilgilendiren önemli birimlerden biri de anılan Kararnamenin 106. maddesinde belirtilen Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğüdür. Anılan Genel Müdürlük, yerel yönetimlerin altyapı sistemleri ile ilgili genel planlama, programa, fizibilite, projelendirme, işletme, finansman ihtiyacı ve yatırım önceliklerine; teknik altyapı tesislerinin mekansal strateji planları ile çevre düzeni ve imar planlarına uygun olarak planlanmasına, projelendirilmesine ve yapılmasına ilişkin usul ve esasları yerine getirmekten sorumludur. Diğer taraftan söz konusu Genel Müdürlük, Teknik altyapı ve altyapı birlikleri kurulması konusunda mahalli idareler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktan, teknik tesislere ilişkin envanteri tutmaktan, idari olarak her türlü altyapı, katlı ve köprülü kavşak gibi yapıların projelerini yapmak veya yaptırmak, bu alanlarda mülk sahiplerinden altyapı katılım bedellerini tahsiline ilişkin düzenleme yapmaktan, gecekondular ile vassafının bozulmasından dolayı orman ve mera dışına çıkarılan alanlara ilişkin iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamaları ile afet riski altındaki alanların dönüştürülmesine ilişkin mevzuat ve 775 sayılı Kanun uyarınca ıslah, tasfiye, dönüşüm ve iyileştirme bölgelerinin tespitine, ilanına, program ve öncelik sırasına dair usul ve esasları yayımlamaktan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi kapsamındaki uygulamalara ilişkin dönüşüm alanı ilanı ile ilgili iş ve işlemleri yürütmekten de sorumludur.



Yerel Yönetimlerin Çevre ile İlgili Görevleri

Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde, yeni düzenlemelerle yerel yönetimlerin fonksiyonları yavaş yavaş değiştirilmeye başlanmıştır. Bu değişimden en fazla etkilenen konu da çevre ve kentsel alt yapı hizmetleri olmuştur. Bu çerçevede, 2000'li yılların ortalarından itibaren hukuki düzenlemelerde değişikliklerin yapıldığı ve yeni bir pazarın oluştuğu görülmektedir. Diğer taraftan bu düzenlemelerle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında özellikle "çevre" konusunda sorunlar yaşanmaya başlamıştır.

Çevrenin kirlenmesine neden olan ve insan sağlığını doğrudan etkileyen sebeplerin başında çevresel altyapı yetersizliği gelmektedir. Plansız kentleşmenin çevre üzerine getirdiği baskılar, hızlı nüfus artışı, mali kaynakların yetersizliği gibi ekonomik ve sosyal sorunların, çevre sorunlarının nedenini oluşturması, kalkınma-çevre ikilemini daha iyi ortaya koymaktadır. Bu husus, yeni çevre politikalarının oluşturulmasında göz önüne alınmak zorundadır. Özellikle yerel yönetimlere önemli sorumluluklar düştüğü açıktır. Çevresel pek çok sorunun bugün yerel kaynaklı olduğunu göz önünde bulundurursak, bu süreç şüphesiz çok önemli kazanımlar getirecektir. Ayrıca hava, su ve atık gibi konularda genel uygulama süreçlerini ve ilkelerini ortaya koyan Avrupa Birliği'nin çevre ile ilgili çerçeve direktifleri, yerel yönetimlere yetkili oldukları bölgelerde, ilgili bakanlıkların eşgüdümünde denetleme ve yaptırımların uygulanması gibi konularda çok önemli görevler vermektedir. Bu nedenle, yerel yönetimlerimizde süreç içinde önemli yönetsel değişiklikleri yaşanması kaçınılmazdır.

Söz konusu değişikliklerin iyi yönetilebilmesi için, belediyelerimizin kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi amacıyla gerekli çalışmalara bir an önce başlamaları gerekmektedir. Kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi çok önemli olmasına rağmen, asıl zorluk AB müktesebatının uyumlaştırılması için ağır yatırım gerektiren direktiflerin uygulanabilmesi için ihtiyaç duyulan, yatırımın nasıl planlanacağı ve finanse edileceğidir. Finansman kaynağına² ilişkin mali yükün büyük bölümü ise, atıkların bertarafı, içme suyu sitemlerinin kurulması atıksu arıtımı, kanalizasyon gibi hizmetler oluşturmaktadır. Bu kapsamda 5393 sayılı Belediye Kanunu³, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu⁴, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu⁵ ve 2872 sayılı Çevre Kanunu yerel yönetimlere çevre alanında geniş yetki ve görevler vermiştir.

² Finansman için kamu bütçesinin yeterli olması mümkün değildir. Bu çerçevede özellikle uluslararası piyasalardan orta ve uzun vadeli kredilendirme aracılığıyla ya da önümüzdeki dönemde 2007-2013 Mali İşbirliği Programı'ndan, Avrupa Birliği'nin geliştirmiş olduğu yeni mali program IPA'dan, çeşitli finansal imkanlar sağlanmaktadır. Bunun yanında özellikle Avrupa'daki örneklerden gördüğümüz kadarıyla çeşitli ekonomik araçlar da - vergi ve harçlar gibi ya da kullanıcı ödemeleri gibi finansman seçenekleri - önemli kaynaklar yaratabilecektir.

³ RG. 13.07.2005 tarih ve 25874 sayı.

⁴ RG. 23.07.2004 tarih ve 25531 sayı.

⁵ RG. 04.03.2005 tarih ve 25745 sayı.



Belediyeler mahalli müşterek ihtiyaç olmak şartıyla, “İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım” gibi konularda yetkili kılınmıştır. Bu hükümde yer alan alt yapı hizmetlerinin çevre kirliliğini önleme amacına yönelik olduğu hususunda kuşku olmamakla birlikte, “çevre ve çevre sağlığı” gibi bir alana hangi görevlerin girdiği belli değildir.

Büyükşehir Belediyeleri ise; sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirleri almak; büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaktan toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbi atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmakla görevli kılınmışlardır.

Bunun yanı sıra, 6360 sayılı “13 ilde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”⁶ ile on üç ilde daha büyükşehir statüsü verilmiş⁷ daha sonra bu sayı ondörde çıkarılmıştır. 27 il 2004 yılından bu yana İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanmakta olan bütün şehir modeli kapsamına alınmış, 30 ilde il özel idaresi kapatılmış, büyükşehir olmayan illerde 559 belde belediyesi kapatılmış, büyükşehirlerde 1032 belde belediyesi ile 16.082 köy kaldırılmıştır. Sonuç olarak 2004 yılından bu yana İstanbul ve Kocaeli’nde uygulanmakta olan bütün şehir modeli, 27 ilde yaygınlaştırılmıştır. “Pergel” olarak tanımlanan 20-30-40 ve 50 km’lik yarıçaplar içerisinde varlığını sürdüren büyükşehirler yerine, ilin genelinde görevli ve yetkili büyükşehirler kurulmuştur. Yeni büyükşehir olan on dört il ile birlikte, halen büyükşehir belediyesi bulunan on dört ilde daha büyükşehir belediyesinin sınırları il mülki sınırları haline getirilmiştir.⁸ Bu değişiklikler sonucunda 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun uygulama alanı artmış, dolayısıyla çevreye ilişkin hükümleri uygulamakla sorumlu olan yerel yönetim biriminin yetki alanı

⁶ RG. 06.12.2012 tarih ve 28489 sayı.

⁷ Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

⁸ Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olmuştur.



genişlemiştir. Yeni bir tasarı ile nüfusu 500 bin kişiyi bulan iller arasına en az 12 şehir daha eklenmesi öngörülmektedir.

Bu çerçevede, büyükşehirlerde kurulan, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmekle sorumlu birimlerin de çevreye ilişkin önemli yetkilerinin bulunduğunu belirtmek gerekir. İstanbul Büyük Şehir Belediyesi'nin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere 2560 sayılı Kanunla⁹, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Genel Müdürlük, İstanbul Büyük Şehir Belediyesine bağlı, müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluştur. Genel Müdürlüğün görev alanı, İstanbul Büyük Şehir Belediyesi'nin görev alanı ile sınırlı olmakla beraber, şehrin yararlandığı su kaynaklarının korunmasına ilişkin hizmetler, büyük şehir belediye sınırları dışında da olsa bu Genel Müdürlük tarafından yürütüleceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca İçişleri ile Bayındırlık ve İskan (Çevre ve Şehircilik) bakanlıklarının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu anasistem ile ilgili başka belediye ve köylerin su ve kanalizasyon işlerini de bu Genel Müdürlüğe verebilecektir. Kurumun Teşkilat Yasası göz önüne alındığında, çevre ile ilgili önemli sorumluluklar üstlendiği anlaşılmaktadır. Zira, içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının her türlü yer altı ve yerüstü kaynaklarından sağlanması ve ihtiyaç sahiplerine dağıtılmasına ilişkin işlemler; kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaştırılması ve bu sulardan yeniden yararlanılmasına ilişkin işlemler; bölge içindeki su kaynaklarının deniz, göl, akarsu kıyılarının ve yer altı sularının kullanılmış sularla ve endüstri artıkları ile kirletilmesini, bu kaynaklarda suların kaybına veya azalmasına yol açacak tesis kurulmasını ve bu tür faaliyetlerde bulunulmasını önlemek, bu konuda her türlü teknik, idari ve hukuki tedbiri almak ve su ve kanalizasyon hizmetleri konusunda hizmet alanı içindeki belediyelere verilen görevleri yürütmek Kurumun sorumluluğundadır. Diğer taraftan Kanun'un Ek madde 4'ü uyarınca, İSKİ Kanunu diğer Büyükşehir Belediyeleri tarafından da uygulanan bir Kanundur. Üstelik, 5360 sayılı Kanun ile on dört il daha büyükşehir statüsü verildiğinden, İSKİ Kanunu'nun uygulama alanı da genişlemiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre; "il özel idaresi": İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. İl özel idareleri mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla, il sınırları içinde, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı¹⁰, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, belediye sınırları dışında da, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, tu-

¹⁰ İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine göre İl Çevre Düzeni Planı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl Çevre Düzeni Planı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır.



rizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmakla sorumlu kılınmışlardır.

Mahalli İdare Birlikleri ve Çevre

Mahalli İdare Birlikleri özellikle çevre altyapı sistemlerinin kurulmasında önemli bir görevi yerine getirmek üzere öngörülmüştür. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'na göre "mahalli idare birliği" birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade etmek üzere tanımlanmıştır. Kanun'un 4'üncü maddesine göre; su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Cumhurbaşkanı ilgili mahalli idarenin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu birliklerden ayrılma da Cumhurbaşkanının iznine bağlıdır. Özellikle çevre altyapı sistemlerinin kurulması amacıyla, Mahalli İdare Birlikleri öngörülmüştür. Mahalli idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamayacaktır. Sonuç olarak, yerel yönetim birlikleri, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinden bazılarını yapmayı üstlenmiş, il, belediye ve köylerin kendi aralarında ya da birbirleriyle, özgür iradeleriyle ya da yasal zorunluluktan dolayı yapmakla yükümlü oldukları görevleri en iyi şekilde yerine getirebilmek amacıyla oluşturdukları kamu tüzel kişilikleri (Köseoğlu, 2010: 85) olup, su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda, birliklere üyelik ve ayrılma konusunda yasal bir gereklilik bulunmaktadır.

Yerel Yönetimler ve Planlama

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesinin (a) bendinde, ilin çevre düzeni planını yapmak il özel idaresinin görevleri arasında sayılmış, il çevre düzeni planının; valinin koordinasyonunda, Büyükşehirlerde Büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılacağı hükmüne yukarıda değinilmiştir¹¹. Ayrıca il çevre düzeni planının belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanacağı, belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planının ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanacağı hükme bağlanmıştır. 5393 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin (c) bendinde ise; belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, Büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planlarını kabul etmek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

¹¹ Planlama ile ilgili ayrıntılı açıklamalar üst bölümlerde yapılmıştır.



İl çevre düzeni planına yapımına ilişkin yerel yönetimlere yetki veren düzenlemelerin yürürlüğe girmesinden sonra, Çevre ve Orman Bakanlığı ile yerel yönetimler arasında çevre düzeni planının hazırlanması, onaylanması konusunda ortaya çıkacak yetki çatışmasını önlemek amacıyla 2006 yılında Çevre Kanunu'nun 9'uncu maddesine yeni bir hüküm eklenmiştir. Anılan hükme göre; ülke fiziki mekanında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar planlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni planları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır. Bu hüküm Bakanlığın diğer bir ifade ile merkezi yönetimin en üsteki çevre düzeni planını yapmasına ilişkin yetkiyi düzenlemektedir. Sonuç olarak, Çevre ve Orman Bakanlığı bu konudaki yetkisini bırakmak istememiştir.

Daha sonraki süreçte, merkezi idarenin planlama yetkisini çok daha kapsamlı ve mutlak hale getiren ve yerel yönetimlerin planlama yetkilerini sınırlandıran hükümler, 2011 tarihinde yürürlüğe giren 644 ve 648 sayılı KHK ile getirilmiştir.¹² Bu hükümler, yerel yönetimlerin görevlerine açıkça sınırlandırma sonucunu doğurabilecek nitelikte taşımıştır. Anılan KHK'ler ile özellikle imar ve planlama konularında yeni kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yerel yönetimler üzerindeki "vesayet" ilişkisini de aşan müdahalelerde bulunmasına olanak sağlanmıştır.¹³

644 sayılı KHK'nin 2/ğ maddesine göre belediye sınırları dahil olmak üzere; *"gecekondu, kıyı alanları ve tesisleri ile niteliğinin bozulması nedeniyle orman ve mera dışına çıkarılan alanlar dahil kentsel ve kırsal alan ve yerleşmelerde yapılacak iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamalarında idarelerce uyulacak usul ve esasları belirlemek, Bakanlar Kurulunca belirlenen bu nitelikteki uygulamalar ile finans merkezleri ve benzeri özel proje alanları ve özel yapım gerektiren yapılaşmalar ile 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu uyarınca Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan uygulamalara ilişkin her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ve yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak, kamulaştırma, ruhsat ve yapım işlerini gerçekleştirmek, yapı kullanma izinlerini vermek ve bu alanlarda kat mülkiyetinin kurulmasını sağlamak"* görevleri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yerine getirmiştir.

¹² Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapıya ilişkin, her tür ve ölçekte çevre düzeni nazım ve uygulama imar planlarını ve değişikliklerini, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek yetkileri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir.

¹³ TBMMOB Mimarlar Odası, 42. Dönem 2. Merkez Danışma Kurulu, Belgeler, 29-30 Ekim 2011, Denizli, s.10.



Ancak söz konusu Kanun Hükmünde Kararnameler, “Anayasa’da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”/703 sayılı KHK) ile yürürlükten kaldırılmıştır.¹⁴

İmar planları kamu yararını sağlamak amacıyla bölge halkının sağlığını ve çevreyi korumak, sosyal ve kültürel gereksinimlerini, iyi yaşama düzenini, çalışma koşullarını ve güvenliğini, o çevrede yaşayan halkın yerel ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla yapılmaktadır. Bu nedenle 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8’inci maddesinde nazım ve uygulama imar planı yapma yetkisi, Anayasa’nın 127’nci uyarınca halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamakla görevli belediyelere verilmiştir. Aynı Kanun’un 9’uncu maddesinde sınırlı bazı hallerde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na imar planı yapılmasına ilişkin yetki veren hükümler bulunmaktaysa da, merkezi yönetime bırakılan bu yetkiler, kamu yararı ve ülke geneli ile ilgileri nedeniyle sayılan özellikleri taşıyan somut yerlerle sınırlı makro düzeyde yetkililerdir¹⁵. 3194 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesinde, Turizmi Teşvik Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gibi bazı özel kanunlara tabi olan alanların nitelikleri gereği toplumu etkileme özelliğinden dolayı, bu alanlarda imar planı yapma yetkisi yerel yönetimlere bırakılmayacak kadar önemli görülmüş ve kamu yararının daha üst düzeyde sağlanabilmesi için imar planı yapma yetkisi ve usullerinde istisnalar getirilmiştir.¹⁶

Sonuç

Sonuç olarak; yukarıda belirtilen yeni düzenlemelerle tüm ülkeyi ilgilendirmese dahi, her türlü yapı için ve her tür ve ölçekte plan yapma yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiştir. Bu nedenle de Anayasa’nın mahalli idarelerin niteliklerini ve görevlerini düzenleyen 127. maddesine aykırılık teşkil etmektedir. 127. maddeye göre Mahalli İdareler; il, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunla gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Yerel yönetimler merkezi idarenin vesayetine tabidir. Buna göre, yerel yönetimlerin merkezi idarenin gözetim ve denetiminde bir örgütlenmeye sahip olması ilkesi benimsenmiştir. İdari vesayet, merkezi idarenin yerel idare üzerindeki denetim yetkisidir. Bu kapsamda merkezi idare, yerel yö-

¹⁴ 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı Resmi Gazete (3. Mükerrrer)

¹⁵ TMMOM Mimarlar Odası, “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair 648 Sayılı ve 653 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Değerlendirme Raporu”, 42. Dönem 2. Merkez Danışma Kurulu, Belgeler, 29-30 Ekim 2011 Denizli, s. 43.

¹⁶ a.g.e, s. 44.



netimler üzerinde; yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması amacıyla, yasada belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

yanı sıra, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda vesayet denetimi zayıflatılmış ve belediye meclisi kararlarından bazılarının yürürlük kazanması için daha önce aranan mülki idare amiri onayı zorunluluğu kaldırılmıştır (Can, 2011:1).

2003 yılından itibaren yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler hazırlanmıştır. Bu düzenlemelerin, yereldeki hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesini sağlama gerekçesinin yanı sıra “yerel yönetimlerin özerk karar alma süreçlerini güçlendirmeye” yönelik hedefleri olduğu da ifade edilmiştir. Bu amaçla 2004-2005 yıllarında yürürlüğe giren yerel yönetim yasalarında özellikle çevreye ve planlamaya ilişkin hizmetlerin arttığını görmekteyiz. Ancak son yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yetki ve görev karmaşasının arttığı görülmektedir. Gündelik hayatımızı çok yakından ilgilendiren, sağlıklı bir çevrede yaşamamızı sağlayamaya ilişkin çok önemli yetki ve görevler ile donatılmış belediyelerin personel ve mali açıdan da daha güçlü hale getirilmeleri zorunluluktur.



Kaynakça

- Alica, S. S. (2011) *Kent Çevre Hukuk: Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı Çerçevesinde Türk Çevre Mevzuatı*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Can, H. H. (2011) "Türkiye Mahalli İdarelerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Uyumu", Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu'nda Sunulan Bildiri, *Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik*, 21-23 Kasım, Ankara.
- Köseoğlu, M. (2010) "Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri", *Türk İdare Dergisi*, 468, Eylül.
- TBMMOB Mimarlar Odası (2011) *42. Dönem 2. Merkez Danışma Kurulu, Belgeler*, 29-30 Ekim, Denizli.
- TMMOM Mimarlar Odası (2011) "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararıyla Değişiklik Yapılmasına Dair 648 Sayılı ve 653 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Değerlendirme Raporu", 42. Dönem 2. Merkez Danışma Kurulu, Belgeler, 29-30 Ekim, Denizli.
- RG. 13.07.2005 tarih ve 25874 sayı.
- RG. 23.07.2004 tarih ve 25531 sayı.
- RG. 04.03.2005 tarih ve 25745 sayı.
- RG. 06.12.2012 tarih ve 28489 sayı.
- RG. 23.11.1981 tarih ve 17523 sayı.
- RG. 09.07.2018 tarih ve 30473 sayı (3. Mükerrer)

