

# Yerel Yönetim Yasalarına Eleştirel Bir Bakış<sup>1</sup>

*Melih Ersoy, ODTÜ*

Değerli Arkadaşlar,

Ben de öncelikle Maden Mühendisleri Odası ve TBMM'nin 50. kuruluş yılını yürekten kutluyorum. Birgül hocam kamu yönetimi temel kanunu çerçevesinde genel bir giriş yaptı, konuyu kuramsal ve tarihsel boyutta irdeledi ve endişelerini dile getirdi. Ben Birgül hocamın bıraktığı noktadan devam ederek, bu kanunla birlikte bir bütün oluşturan yerel yönetim kanunları üzerinde durmak istiyorum.

Bilindiği gibi, TBMM de kabul edilen “Kamu Yönetimi Temel Kanunu”nda getirilen temel değişikliklerle uyum sağlamak üzere AKP hükümeti tarafından TBMM e sunulan İl Özel İdareleri, Büyükşehir Belediyeleri ve Belediye Kanunlarından Büyükşehir Belediyeleri Kanunu yürürlüğe girerken, diğer iki kanun cumhurbaşkanı tarafından tekil devlet ilkesine aykırılıkları belirtilerek TBMM e geri gönderilmiştir. Bu düzenlemelere ilişkin olarak farklı platformlarda farklı yönleri öne çıkartan çok sayıda toplantı yapılmış, çok sayıda kurum görüş bildirmiş ve yine azımsanmayacak sayıda akademik çalışma yayınlanmıştır.

Ben bu açık oturumda, hükümetin bu kanunları sunuş gerekçelerinde sıkça kullandığı ve Batıda yönetim bilimlerinde çoklukla dillendirilen bazı temel kavramların bu yasalarda ne ölçüde yaşama geçirildiğini tartışmak istiyorum. Bu kavramlar, “yerelleşme ve demokratikleşme” ilişkisi; “yönetimde saydamlık/ halkın bilgi edinme hakkını kullanabilmesi”; “katılımcılık/ sivil toplum örgütlerinin önerilerinden yararlanma”; “hesap verebilirlik/denetime açık olmak” ve “etkili ve verimli yönetim” kavramlarıdır. Sunuşumun son bölümde, bir şehir plancısı olarak, yerel yönetimlerin görevleri arasında ayrıcalıklı bir yeri olan mekân planlaması konusunda yasalarda getirilen düzenlemeleri irdelemek istiyorum.

## Yerelleşme-Demokratikleşme İlişkisi

Siyaset biliminde, yerel yönetimler konusunda uzmanlaşmış liberal akademisyenler arasında genel kabul gören bir yaklaşım, yerelleşme ya da ademi merkezileşme ile demokratikleşme arasında doğrudan ve olumlu bir ilişki bulunduğu. Nitekim, Belediye Kanununun genel gerekçesinde de “Mahalli idareler...adeta demokrasi için eğitim merkezleri işlevini görmektedir” denilerek bu görüş benimsenmektedir. Bir başka deyişle, ademi merkezileşmenin demokratik yaşam geleneğinin oluşmasına katkıda bulunduğu, merkezileşmenin ise otoriter ve anti demokratik politik oluşum ve pratiklere yol açtığı ileri sürülmektedir. Mantık basittir; politik gücün yerel birimlere aktarılması yani iktidarın ademi merkezileşmesi ile yerel yönetimlerin, yerel halkın istem ve beklentilerini karşılamada daha etkin ve verimli olacakları ve yerel karar alma mekanizmalarına halk katılımının artacağı

---

<sup>1</sup> Maden Mühendisleri Odası'nın 50.Yıl Kutlamaları çerçevesinde 2 Aralık 2004 tarihinde Ankara'da Milli Kütüphanede yapılan açık oturumda sunulan bildiri. *Madencilik Kurultayı, 50.Yıl*, TMMOB Maden Mühendisleri Odası, Ankara, 2005, ss.59-65.

varsayılmaktadır. Liberal çoğulcu devlet kuramından kaynaklanan bu anlayışın son derece basit ve yanıltıcı olduğu belirtilmelidir.<sup>2</sup>

Bir ülkede demokratikleşmenin ulaştığı boyutlar mekânsal ölçütlerle değil, o ülkedeki sınıf mücadelesinin ulaştığı düzeyle, diğer bir deyişle, o ülkenin tarihsel ve toplumsal ilişkileri tarafından biçimlenir. Sınıfsal konumlanış ve güç dengesinin yol açtığı demokratikleşme talebini, siyasal ve kurumsal yapının, merkezi ya da yerel düzeydeki, örgütlenme biçimiyle doğrudan ilişkilendirme yönündeki, mekân fetişizmine yol açan bir yaklaşımı olumlayan tarihsel örnekler bulmak da son derece zordur.

Özetle, ulusal ölçekte olduğu gibi yerel ölçekte de iktidar odağı içinde ya da çevresinde kümelenen ekonomik, toplumsal ve kültürel güç merkezleri, yerel düzeyde de demokratik ve katılımcı olmayan yapıların oluşmasına yol açabilirler<sup>3</sup>.

Sunuşumun bundan sonraki bölümlerde yeni yasal düzenlemeleri yukarıda sözünü ettiğim ölçütler çerçevesinde irdeleyeceğim.

## **Saydamlık**

Saydamlık başlığı altında irdelenecek konuların başında, yerel yönetim organları tarafından alınan kararların tüm kentlilere en kolay biçimde ve ücretsiz olarak ulaşmasının sağlanabileceği bir ortamın oluşturulması gelir.

Bu kapsamda; tartıştığımız yasalarda belirtilen, yerel yönetim meclisinde alınan kararların “uygun araçlarla” halka bildirilmesi hükmü, belirgin ve yeterince açık değildir. Bilgi edinme hakkının en temel hak olduğu anlayışı ile Meclis kararlarının, başta elektronik ortam olmak üzere, görsel ve yazılı medyada nasıl yer alacağı yasalarda açıkça ifade edilmeliydi.

Yerel yönetimlerde karar organı olarak belirlenen Meclis toplantıları” ile ilgili olarak<sup>4</sup> “toplantıların görüntülü cihazlarla kayıt altına alınabileceği” hükmünün, açıklık ilkesi doğrultusunda, ihtiyari değil zorunlu hale getirilmesi ve kentlilerin de ulaşabileceği bir kaynak olması sağlanmalıdır.

Yasalarda, kentlilerin doğrudan bireyler olarak, ya da örgütleri aracılığıyla, belediye işletmeleri ve diğer belediye birimlerinin faaliyetlerine ilişkin olarak bilgi edinebilmelerine yönelik olarak hiçbir yeni düzenlemeden söz edilmemektedir.

Eğer yasalarda saydamlık temel ilke olarak benimseniyorsa, yukarıda sözü edilen konularda metinlere gerekli eklemelerin yapılması gerekmektedir.

## **Katılım**

---

<sup>2</sup> Pickvance, C.G. (1997) “Decentralization and Democracy in Eastern Europe”, Environment and Planning C, v.15, ss.129-142.

<sup>3</sup> Şengül, T. (2001b) “Üçüncü Yol, Kent Mekanı ve Yerel Topluluklar”, T.Şengül, Kentsel Çelişki ve Siyaset, WALD Yayını, İstanbul, ss.169-186.

<sup>4</sup> İl Özel İdaresi Kanunu 12. , Belediye Kanunu 20. madde

Katılım konusu, saydamlık ilkesi ile de ilişkilendirilebilecek olan ve son yıllarda yönetim bilimlerinde önem ve önceliği sıkça gündeme getirilen temel ilkelerdendir. Nitekim, yerel yönetim yasalarının genel gerekçelerinde “demokrasi ve katılım” ifadelerine sıklıkla yer verilmekte ve yeni düzenlemelerin en önemli özellikleri arasında sayılmaktadır.

Bu çerçevede, öne çıkan maddeler Belediye Kanununda yer almaktadır.

Bu yasada katılımı ile ilgili en kapsamlı girişim Kent Konseyleri<sup>5</sup> ile ilişkili olanıdır. Habitat ve Gündem 21 kapsamında birçok kentimizde yaşama geçirilmiş olan Kent Konseylerinin yasal bir temele oturtulması kuşkusuz önemli bir adım olarak görülmelidir. Özellikle Konseyde oluşturulan görüşlerin Meclisin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesi yerindedir; ancak Meclis tarafından benimsenmeyen görüşlerin gerekçeleri ile birlikte Konseye bildirilmesi ve bu konuların tartışıldığı Meclis toplantılarında Konsey üyelerine savunma hakkı verilmesi de ihtiyari değil zorunlu bir hüküm olarak yasada yer almalıdır.

Yasanın “Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım” başlıklı maddesi<sup>6</sup> ile beldede dayanışma ve katılımın sağlanması amaçlanmaktadır. Ancak, bu hükmün nasıl bir yönetmelikle yaşama geçirileceği ve içeriği belirsiz olduğu için katılımdan ne anlaşıldığı zaman içinde görülecektir.

Belediye Kanununun, “Meclis Kararlarının Kesinleşmesi” ile<sup>7</sup> ilgili madde gerekçesinde, “kararların halka duyurulması yoluyla halkın yönetime katılımı özendirilecektir” ifadesine yer verilmektedir. Bilgi edinme hakkının gerekli kanallar açık olmadıkça nasıl bir katılım aracı olabileceği açık değildir. Kanun, “İhtisas Komisyonları”<sup>8</sup> çalışmalarında, “uzman kişilerden yararlanılabileceği”ni belirtilirken, maddenin gerekçesinde, “ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınması sağlanmaktadır” ifadesine yer vermektedir. Komisyonların gerek görmeleri durumunda uzman görüşlerinden de yararlanılabileceğine yönelik ihtiyari bir hükmün, madde gerekçesinde “sivil toplum örgütlerinin yönetime katılımı” olarak sunulması, katılım konusundaki anlayışın oldukça dar kapsamlı olduğunu göstermektedir.

Yasada muhtar temsilcilerinin, fahri üye olarak da olsa, Belediye Meclis toplantılarına katılmaları öngörülmekle birlikte, daha önceki Taslaklarda mahalle muhtarlarının 3 ayda bir belediye başkanı ile toplanmasını öneren hükmün son düzenlemede yasadan çıkartıldığı görülmektedir.

Katılım kanallarının artırılması ile kentsel sorunların daha iyi anlaşılması ve zamanında müdahale sağlanabileceği gibi, kurum ve kuruluşlar arasındaki iletişim de artırılabilecektir. Bundan da hiçbir kesimin rahatsız olmaması gerekir. Tabandan yukarı, gerçek bir katılımcı demokrasi modelinin ise, ancak mahalle düzeyinde apartman ve site yöneticilerini içine alacak bir modelle gerçekleştirilebileceği unutulmamalıdır.

Yeni düzenlemelerde mahalle düzeyinde hiç bir örgütlenme ve katılım modelinin öngörülmemesi, gerçek niyetin, özsel değil, biçimsel bir katılım anlayışı olduğunu göstermektedir.

İl düzeyine gelince, bu düzeyde katılım mekanizmaları yok denilecek düzeyde sınırlı tutulmuştur.

---

<sup>5</sup> Belediye Kanunu Madde 76

<sup>6</sup> Belediye Kanunu Madde 77

<sup>7</sup> Belediye Kanunu 23.madde

<sup>8</sup> Belediye Kanunu 24.madde

Kanunlarda İl ve Belediye Encümenlerinin oluşumunda, ilgili Meclis üyeleri arasından seçilecek üyelerin de yer alacağından söz edilmektedir. Ancak, madde gerekçelerinde sıkça vurgulanan, “idare içinde demokratik ve katılımcı yapının gelişimine katkıda bulunmak, saydamlık ilkesini yaşama geçirmek ve denetimin güçlendirilmesi” gibi ilkelerin gerçekten yaşama geçirilmesi istenilse idi, bu üyelerin ilgili meclislerdeki iktidar ve muhalefet gruplarından güçleri oranında seçilerek, muhalefete, Encümende de görüşlerini aktarma ve uyarı görevini yerine getirme olanağı verilebilirdi. Ancak, yasalarda bu türden bir demokrasi anlayışına yer verilmemektedir.

Özetle, yasalarda katılım konusunda geliştirilen olumlu adımların çok sınırlı kaldığı ve kapsamlı bir katılım anlayışının yaşama geçirilebilmesi için yapılması gereken daha çok şey olduğu kanısındayım.

### **3. Denetim ve Hesap Verebilirlik**

Kanun gerekçelerinde, denetim konusu değilse bile, hesap verebilirlik kavramı üzerinde sıklıkla durulmaktadır. Hesap verebilirlik ise ancak, ciddi bir denetim mekanizmasının oluşturulması ile olanaklıdır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu’na yöneltilen eleştirilerin yoğunlaştığı konular arasında önemli bir yer tutan denetim konusundaki olumsuz tutum, yerel yönetim yasalarında da<sup>9</sup> gözlenmektedir. Denetimle ilgili maddeler incelendiğinde, iç denetimin kurum içinden belirlenecek elemanlar eliyle yapılacağı; mali ve performans denetimlerinden Sayıştay’ın, idari denetiminden ise İç İşleri Bakanlığının yükümlü tutulacağı belirtilmektedir. Ancak, yasalarda işlemlerin hukuka uygunluğunu denetleyen ayrı bir kurumdan söz edilmemektedir. Eğer bu görev de Sayıştay tarafından yerine getirilecekse, çok farklı alanlarda uzmanlık gerektiren bu denetimlerin Sayıştay tarafından nasıl gereği gibi yerine getirilebileceği ciddi bir soru olarak sorulmalı ve bu konuda deneyimli teftiş kurullarından neden yararlanılmadığının gerekçeleri kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Cumhurbaşkanının veto gerekçesinde de belirtildiği gibi, “teftiş hizmeti...denetimin bu alanda uzmanlaşmış, yetkin, güvenceye sahip, siyasal istencin etkisinden soyutlanmış denetim elemanları eliyle yapılarak, idarenin bütünlüğü ilkesinin yaşama geçirilmesinin aracı olarak da görülmelidir... Bu nitelikte bir görevi herhangi bir kamu görevlisinin yapabileceğini varsaymak gerçeğe uygun olmadığı gibi, sağlayacağı yararlar da son derece sınırlıdır”.

Özetle, yeni düzenlemede iç denetim ve Sayıştay tarafından yerine getirilecek dış denetim mekanizmalarıyla yetinilmekte, teftiş kurullarının yetkileri kaldırılmaktadır.

Bugüne kadar merkezi yönetim tarafından üstlenilen çok sayıda görev ve yetkinin yerel birimlere aktarılması, bu birimler üzerindeki mevcut denetimin azaltılması bir yana, uygulamada birliğin sağlanabilmesi için daha da güçlendirilmesini, mevcut denetim birimlerine ek olarak yeni denetim birimleri oluşturulmasını zorunlu kılmasına karşın, yolsuzlukların ortaya çıkartılması ve hukuka aykırılıkları saptamada önemli görevler üstlenmiş olan denetim elemanlarını devre dışı bırakarak, denetim işlevini etkisizleştirmeye çalışmaktadır.

---

<sup>9</sup> İl Özel İdareleri Kanunu 37 ve 38. maddeler; Belediye Kanunu 54 ve 55. maddeler

Denetimle ilgili olarak yerel yönetim yasalarının bazı maddelerinde getirilen düzenlemelere de değinmek istiyorum.

“Meclis Kararlarının Kesinleşmesi” ile ilgili olarak, İl Özel İdaresi Kanununda<sup>10</sup> valinin, Belediye Kanununda ise<sup>11</sup> belediye başkanı ve valinin, ilgili meclislerin aldığı kararların iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemi ile yargıya başvurabileceği belirtilmektedir. Diğer bir deyişle, idari vesayet denetimi hukukilik denetimine dönüşmektedir. Ancak, idari vesayet hükmü anayasamızda olduğu sürece bunun nasıl gerçekleşeceği ciddi bir soru işaretidir. Nitekim, cumhurbaşkanının veto yazısında da bu noktaya dikkat çekilmektedir.

Ancak, idari vesayetten hukukilik denetimine geçilse bile, bu denetimin etkili olabilmesi için, yargıya gönderilen kararların uygulanması, yürütmenin durdurulması isteminin, yargı tarafından reddine kadar dondurulmasına ilişkin bir düzenleme yapılmalıdır. Çünkü birçok örnekte yaşandığı gibi, yargının, yürütmenin durdurulması kararı almasından çok önce işlem tamamlanmış olmakta, yargı kararının işlevsel bir etkisi kalmamaktadır. Dolayısıyla, hesap verebilirlik ilkesine inanılıyor ve gerçekten bir denetim isteniyorsa, kanunun valilere idarenin bu türden karar ve eylemlerine karşı yargıya başvurma yetkisi veren tüm maddelerinde<sup>12</sup> bu yönde bir hükmün getirilmesi yerinde olacaktır.

Yürürlükteki Belediye Kanununda mülki amirlere verilen bir dizi vesayet ve denetim yetkisi yeni kanunda belediye organlarına aktarılmakta ve mülki idare ile belediyeler arasındaki ilişkiler büyük ölçüde zayıflatılmaktadır. Taslağın mülki amirlerle belediye başkanları arasında hemen hiçbir işbirliği ve eşgüdümüne yer bırakmayan yapısı Anayasamızda yer alan İdarenin bütünlüğü ilkesini büyük ölçüde işlevsizleştirmektedir.

İl Özel İdaresi Kanununda<sup>13</sup> İl Genel Meclisine “halk denetçisini seçmek” görevi verilirken bu kurumdan yasanın bütününde bir daha söz edilmemektedir. Cumhurbaşkanının veto gerekcesinde de belirtildiği gibi, Anayasada yer almayan, “Yürürlüğe girmemiş bir düzenlemeye dayanılarak il genel meclisine görev ve yetki verilmesi, yasa yapma tekniğine uygun düşmemekte, hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır.”

Önceki taslaklarda yer alan Fahri Kent Müfettişliği kavramına yeni düzenlemelerde yer verilmemesinin gerekçesi ise anlaşılammamaktadır. Genel olarak, denetim kanallarının artırılmasından neden çekinildiğini anlamak gerçekten zordur. Denetim kanallarının çokluğu, hesap verebilirlik ilkesinin yaşama geçirilmesine katkı sağlayacağı gibi, çok sayıdaki yerel yönetim birimi arasında, uygulamada ortaya çıkabilecek farklı anlayışları gidermek açısından da olması gereken bir durumdur.

#### **4. Etkili ve Verimli Yönetim**

Yeni düzenlemelerin genel gerekçeleri içinde yer alan ilkelerden biri de, uygulamayla “etkili ve verimli bir yönetim” modeline ulaşılacağı savıdır. Bu çerçevede personel ve mali konularla ilgili olarak öngörülen yeni düzenlemelerin bu ilkeyi ne denli yaşama geçirebilecek nitelikte olduğuna değinmek istiyorum.

##### **4.1.. Özelleştirme ve Mali Hükümler**

<sup>10</sup> İl Özel İdareleri Kanunu 15. madde

<sup>11</sup> Belediye Kanunu 23. madde

<sup>12</sup> Örneğin İl Özel İdareleri Kanunu madde 27

<sup>13</sup> İl Özel İdareleri Kanunu 10.maddenin (k) şıkkı

Yerel yönetim yasaları ile getirilen yeni düzenlemeler, piyasa değerlerini ve piyasa yaklaşımını öne çıkartan yeni sağ politikaların terminolojisini ve mantık silsilesini benimsemektedir. Bu bağlamda yerelleşme, küreselleşmenin ekonomik parametrelerine indirgenen bir piyasalaşma aracı olarak tanımlanmaktadır. Nitekim yasalarda yerel yönetimlerin kamusal işleri yerine getirebilmek için şirketler, işletmeler kurmaları özelleştirme yapabilmeleri kolaylaştırılmaktadır. Bu şirketlerin neye göre kurulacakları, mal varlıkları, gelirlerinin neler olacağı, özelleştirildikleri zaman bunların nereye gidecekleri, Sayıştay ve diğer denetim araçlarının bu kuruluşlarla ilgili olarak denetim yetkisi olup olmadığı gibi bir dizi ciddi sorunun yanıtlarını yeni düzenlemelerde göremiyoruz. Ancak, genel çerçevenin, işletmeci bir anlayışla, yurttaşları müşteri olarak gören ve etkinlik ve verimlilik adına şirketleşmeyi ve özelleştirmeyi teşvik eden bir yapı öngördüğü açıktır.

Yasaların mali hükümlerle ilgili maddelerde, il özel idareleri ile belediyelerin, iç ve dış borçlarının anapara ve faiz tutarlarının, bütçe gelirleri toplamının iki katından fazla olamayacağı hükmü getirilmektedir. Daha önceki tasarlarda bu oran % 25 iken, tasarlarda bu oranın 8 kat artırılmasının gerekçesi açıklanmamaktadır. Borçlanmanın belirli bir oranı aşması durumunda İç İşleri Bakanlığının onayı istenilmektedir. Onay verme ya da reddin teknik gerekçelerle değil siyasi gerekçelerle yapılması, iktidar partisinden olan yerel yönetimlerin büyük bir borç yükü altına girmesine yol açabilecektir. Yerel yönetimlerin yol açacağı yüksek borçlanmanın ülke ekonomisine getireceği ek yükün ciddi olarak hesaplanması gerekmektedir.

Bu nedenlerle, yerel yönetimlere ilişkin mali hükümlerin, borçlanma dahil, tüm gelir ve giderlerine ilişkin mali hükümleri kapsayan kapsamlı bir “Belediye Gelirleri” yasasının konusu olması ve borçlanma hükümlerinin de, böyle bir yasada yer alması yerinde olacaktır. Borçlanma ile ilgili hükümlerin belediyelerin büyüklük ve gelir yapıları ile ilişkilendirilmesi de ileride kamu maliyesinde yaşanabilecek ciddi sıkıntıları önlemek açısından yararlı olacaktır.

#### **4.2. Personel**

Yeni yerel yönetim yasaları ile idarelerin üst düzey görevlileri ile teknik ve uzman personelinin tümünün sözleşmeli olarak istihdam edilebilmesine olanak tanımaktadır. Bu kapsama alınacak uzman personelin sayı ve konum itibarıyla sınırlandırılarak, çalışan diğer personeli kapsamadığı sürece, bu yaklaşımın yönetimlere belirli esneklikler sağlayacağı ileri sürülebilir; ancak bu çerçevede personel istihdamı ile ilgili olarak örneğin, İl Özel İdareleri Kanununda <sup>14</sup> “...ebe, hemşire, teknisyen v.b. uzman ve teknik elemanlar” denilerek sözleşmeli personel kapsamı son derece geniş tutulmaktadır. Bununla amaçlananın sendikasız ve güvencesiz çalışan kesimin kapsamını artırmak olduğu açıktır.

Başarılı personelin ödüllendirilmesine ilişkin olarak öngörülen işleyişin tüm ölçütleri belirlenmeden siyasi mülahazalarla yapılacak uygulamaların çalışanlar arasında ciddi huzursuzluk ve bölünmelere yol açma olasılığı da göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle, bu tür maddelerin yaşama geçirilmesi, performans değerlendirmelerinin somut ölçütlere bağlı olarak açıkça belirlenmesinden ve çalışanların da bu değerlendirme sürecine katılmalarını sağlamaya yönelik mekanizmaların oluşturulmasından sonraya bırakılmalıdır.

---

<sup>14</sup> İl Özel İdareleri Kanunu 36.madde

## 5. Mekansal Planlama

Yeni düzenlemelerin mekân planlama ile hükümlerine değinmeden önce, bu kapsamda kullanılan terimlerle ilgili olarak bir düzeltme yapılması gerektiğine inanıyorum. Yerel yönetim yasalarının bir çok maddesinde sıklıkla gönderme yapılan “strateji planı” kavramının “kurumsal stratejik plan” olduğu, diğer bir deyişle, BİB tarafından üzerinde çalışılmakta olan imar kanununda büyük bir olasılıkla yeni bir kavram olarak yer alacak olan “mekansal strateji planları”ndan farklı olarak, kurumsal düzeyde hazırlanan ve kurum için öngörülen vizyon, hedef, amaç ve araçlarla, SWOT v.b. yöntemleri kapsayan çalışmaları içeren bir kavram olduğu konusuna açıklık getirmelidir.

Kentsel nüfusu hala hızlı artan ülkemizde, kentsel alanlarda önemli bir rant aracı olan imar konusunun, yerel yönetimlerin en temel görevleri arasında olduğu bir gerçektir. Bu saptamadan yola çıkarak, “imar” kavramının “mekânsal planlama” genel kavramının bir alt başlığı olduğu unutulmamalı ve öncelik ve önem “planlama” kavramına verilmelidir. Bu anlayışla, öncelikle yasalarda yer alan “imar komisyonları” ifadeleri “planlama ve imar”; küçük belediyelerde sözü edilen “fen işleri”, ifadesi ise“ imar ve fen işleri” olarak değiştirilmelidir. Yine bu bağlamda, personel istihdamından söz edilirken <sup>15</sup> planlama işlerinin şehir plancılarının yetki ve uzmanlık alanı olduğu vurgulanmalıdır.

### *İl Özel İdareleri Kanunu*

İl Özel İdarelerine verilen görevler arasında yer alan <sup>16</sup> “ilin çevre düzeni planlarını yapmak/yaptırmak” ifadesi yerine, “il düzeyinde üst ölçekli planları yapmak/yaptırmak” ibaresinin konulması doğru olacaktır. Çevre Düzeni Planlarının gerek içerikleri gerekse, hangi kuruluş tarafından yapılacağı ülkemizde yıllarca tartışılmış ve Bakanlıklar arasında sürtüşme kaynağı olmuştur. Diğer yandan, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın Uzun Vadeli Strateji belgesinde il düzeyinde katılımcı bir yöntemle İl Gelişme Planları çalışmalarının başlatılacağına ilişkin bir hüküm yer almaktadır. Dolayısıyla, bu amir hükmü de gözeterek kanundaki ifadenin İl Gelişme Planlarını da kapsayacak biçimde “il düzeyinde üst ölçekli planlar” olarak değiştirilmesi ve bu planların hazırlanmasında ildeki tüm belediyelerin katılımlarının sağlanması ve ilde yapılacak alt ölçekli planların bu üst ölçekli plana uygun olup olmadığının da İl Özel İdaresince incelenmesi yerinde olacaktır.

### *Belediye Kanunu*

Yeni düzenleme ile <sup>17</sup> belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus alt sınırı 2.000 den 5.000 e çıkartılırken, <sup>18</sup> nüfusu 2.000 in altına düşen mevcut belediyelerin köy statüsüne indirilmesi hükme bağlanmaktadır. Bugün var olan 3215 belediyeden 2100’nün nüfusunun 5.000 in altında olduğu düşünülürse, küçük nüfuslu yerleşme sayımızın çokluğu anlaşılacaktır. Bu yerleşmelerin bugün üstlenmiş oldukları görevlerin büyük bölümü oldukça yetersiz koşullarda ve verimsiz bir biçimde yürütülmektedir. Bu görevlerin kıt kaynaklarla, alan ve nüfus açısından küçük belediyelerde, ekonomik ve verimli biçimde yürütülemediği de bilinmektedir. Bu nedenle küçük belediyelerin “alan yönetimi” altında bir araya getirilerek bazı hizmetlerden ve uzman kadrolardan verimli bir biçimde yararlanma yol ve yöntemlerinin

<sup>15</sup> Belediye Kanunu Madde.49

<sup>16</sup> İl Özel İdareleri Kanunu Madde. 6, 10 ve 31

<sup>17</sup> Belediye kanunu 4. madde

<sup>18</sup> Belediye kanunu 11. madde

geliştirilmesi beklenirken, yeni düzenleme ile bu tür yerleşmeler köy statüsüne indirilerek tümüyle göz ardı edilmektedir. Ancak, bu şekilde ortaya çıkacak büyük köylerin, sosyal ve fiziksel alt yapı ve imar sorunlarının köy yasasındaki mali araçlarla çözümü mümkün olmayacağı için ileride altyapısız, ciddi sağlık ve çevre sorunları olan çok sayıda yerleşmenin egemen olduğu bir fiziksel çevre ile karşılaşma olasılığı artacaktır.

Belediye Kanununda<sup>19</sup> “Çevre Düzeni Planları”ndan söz edilmektedir. Biraz önce değinildiği gibi, bu ifade sorunlu bir kavram olarak planlama mevzuatımızda yer almaktadır. İmar Kanununun değiştirilmesine yönelik çalışmalarda, planlama kademelerinin mevcut yetersiz tanımlanması değiştirilmekte ve temel ayrım, nazım ve uygulama imar planlarını kapsayan “imar planları” kademesi ile, bu planların üzerinde yer alan üst ölçekli “mekansal strateji planları” arasında yapılmaktadır. Yürürlükteki Çevre Düzeni Planlarına denk düşen plan kademesini de içeren üst ölçekli planların neler olacağı ise farklı biçimlerde dile getirilmektedir. Ancak, her durumda kanunda yer alan “çevre düzeni planı” ifadesi yerine, genel bir kavram olarak “üst ölçekli planlar” teriminin kullanılması ileride ortaya çıkabilecek gereksiz tartışmaları ortadan kaldıracaktır.

Bilindiği gibi, uygulama imar planları temel alınarak hazırlanan parselasyon planları imar planları ile oluşan yeni mülkiyet durumlarının tapuya tescili için yerine getirilmesi zorunlu bir aşamadır. Mevcut uygulamada parselasyon planlarının onanması Belediye Encümenlerince yapılmaktadır. Kanunda ise gerek Belediye Meclisinin gerekse Belediye Encümeninin görevleri arasında bu konu yer almamaktadır. Yeni düzenleme ile Encümenin İdari, Meclisin ise karar organı olduğu açıkça belirtildiği için bu görevin de Meclisin görevleri arasına eklenmesi gerekecektir.

Belediye Kanununda<sup>20</sup> “acil durum planlaması”ndan söz etmektedir. Ancak, belediyeler açısından doğal afetlere ilişkin olarak çok daha temel bir konu sakınım planlarının hazırlanmasıdır.

Sakınım ve acil durum planlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla da eşgüdüm sağlanmalı ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek kuruluşlarıyla üniversitelerin ve diğer mahalli idarelerin görüşleri alınmalıdır.

Sakınım planları, mikro bölgeleme haritaları ve diğer doğal ve kentsel tehlike tespitleri ile farklı sektörlerde risk yönetim biçimlerini içermeli ve nüfusu 250 binden fazla olan belediyelerin kapsamlı sakınım planı hazırlaması veya hazırlatması ve imar planlarının bu planlar doğrultusunda düzeltilmesi zorunlu olmalıdır.

Belediye Kanununda<sup>21</sup> arsa ve konut üretimi başlıklı bir maddeye yer verilmektedir. Bu madde ile belediyelerin konut üretip satmaları teşvik edilmektedir. Diğer bir deyişle, belediyelerin de ticari şirketler gibi davranıp kentsel rantlardan pay almaları önerilmektedir. Belediyelerin satılık ya da kiralık konut yapmalarını kolaylaştıran hükümler ancak bu konutların dar gelirli olan ya da afete maruz kalmış kentlilerin ihtiyaçları gidermek amacıyla yani, sosyal politikaları gerçekleştirmenin bir aracı olarak yapıldığı sürece teşvik edilmelidir. Ters durumda piyasa aktörleri ile ve planlama yetkisine sahip olmanın sağlayacağı eşitsiz koşulları ile yarışmaya girmek kent yönetimlerinde ciddi sorunlara yol açabilecektir.

---

<sup>19</sup> Belediye kanunu 41. madde

<sup>20</sup> Belediye kanunu 52. madde

<sup>21</sup> Belediye kanunu 69. madde



Kanunun “Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı” başlıklı<sup>22</sup> madde ise tümüyle bu yasadan çıkartılarak imar kanunu kapsamında ele alınmalıdır. Nitekim imar kanunu çalışmalarında kentsel dönüşüm ve gelişme alanlarına ilişkin hükümler yer almaktadır.

Kanunun Geçici 1.Maddesi ile nazım imar planı içinde kalan hazine arazi ve arsaların belediyelere bedelsiz devredileceğini hüküm altına almaktadır. Kanunda bu arazi ve arsaların öncelikle şehircilik hizmetlerinde kullanılacağı belirtilmesine karşın satılabilmesine de olanak tanınmaktadır. Kentlerimizde ortak kamusal alanların asgari kentsel standartların dahi çok altında olduğu koşullarda bu arazi ve arsaların belediyelere gelir kaynağı olacak şekilde tahsis edilmesine kesinlikle izin verilmemeli, bu şekilde elde edilecek alanların muhakkak kamusal hizmet alanı olarak kullanılacağı hüküm altına alınmalıdır.

Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak yürürlüğe giren Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ile imar konuları büyük ölçüde büyük şehir belediyelerinin yetki alanına sokulmaktadır. Her ne kadar uygulama imar planlarının yapımı yine ilçe/alt kademe belediyelerine bırakılmakta ise de, büyük şehir belediyelerine bu planları “tadilen” onama yetkisi verilerek yetki büyük ölçüde geri alınmaktadır. Aynı madde ile (Madde 10 c şıkkı) “Kanunlarla büyük şehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak” yetkisi de büyük şehir belediyelerine aktarılmaktadır. Bu hüküm uygulama imar planlarının yapım ve uygulanmasında ciddi kargaşa çıkmasına yol açacak ve plan bütünlüğü büyük ölçüde yitirilecektir. Bu tür karmaşık yollara başvurmak yerine uygulama imar planlarının yapımını da büyük şehir belediyelerine bırakmak daha dürüst, daha samimi ve plan bütünlüğünü sağlamak açısından da daha yerinde bir yaklaşım olacaktır.

Yeni düzenlemelerde “mücvir alan” kavramının yine korunduğu gözlenmektedir. Mücvir alan kavramı, bu alanlarda yaşayan halkın vergilerine katıldıkları idarenin seçimlerinde söz hakkı olmamaları ve belediyelerin bu alanlarda vergi toplamakla birlikte mahalli/müşterek hizmetlerin sağlanması yönünden bir yükümlülük taşımamaları nedenleriyle ciddi biçimde eleştirilmektedir. Bu haklı gerekçeler göz önüne alınarak, tüm belediyelerin var olan mücvir alanları belediye sınırları içine alınmalı ve mücvir alan kavramı tümüyle terk edilmelidir.

Özetle, yukarıda yaptığımız genel değerlendirme yerel yönetimlerle ilgili olarak TBMM de kabul edilen yeni düzenlemelerin bu kanunların genel gerekçelerinde belirtilen ve demokratikleşme, saydamlık, katılım, hesap verebilirlik gibi temel ilkeleri yerine getirmekte büyük ölçüde başarısız kaldıklarını göstermektedir.

---

<sup>22</sup> Belediye kanunu 73. madde