

TURİZME EN ÖNEMLİ ETKİ YEREL YÖNETİMLERDEN GELİYOR...

Yerel yönetimler açısından turizmde denetim boyutu

ENİS YETER*

Bugün halen birçok sahil belediyesinde imar yetkilisi, ya yoktur veya görevli sayısı tek kişiyi geçmemektedir. Bu bakımdan turistik yöre belediyelerine imarla ilgili gerekli teknik ve denetim elemanı kadrolarında kısıntı yapılmamalıdır.

Yerel Yönetimler Açısından Turizmde Denetim Boyutu" yerel yönetimlerin turizm konusundaki görevlerinin bir kesitini oluşturmaktadır. Yerel yönetimler bir taraftan doğrudan turizm amaçlı yatırımları, hizmetleri gerçekleştirmekte, turizme olumlu tesir eden altyapıya ilişkin planlama ve uygulama işlevlerini yerine getirmekte, diğer taraftan ise denetim fonksiyonunu görmektedirler.

Yerel yönetimlerin turizm konusundaki denetim yetkilerini şu başlıklar altında incelemek mümkündür.

- Planlama ve yapılaşma denetimi.
- Çevre denetimi.
- Tesis ve işletmelerin denetimi

A) PLANLAMA VE YAPILAŞMA DENETİMİ

Ülkemizde hızlı bir kentleşme olduğu ve şu anda nüfusun % 63'ünün şehirlerde yaşadığı bir gerçektir.

Bilindiği üzere imar planları ile ülke düzeyinde imar yönünden dengeli kentleşme ve düzenli yerleşme yanında tarihi, turistik yerler ve kıyılardaki yerleşme ve gelişmelerin yasalara ve kamu yararına olmasını sağlamak amaç edinilir.

Planlar makro düzeyden mikro düzeye doğru şu şekilde sıralanabilir.

1. Ülke düzeyinde planlar,
2. Bölge düzeyinde planlar,
3. Kent ölçeğinde planlar.

1. Ülke Düzeyindeki Planlar:

Bölge ve çevre düzeni planı olmak üzere ikiye ayrılır.

Ülke bütününde dağılımları, şehirleşme hız ve özellikleri tesbit edilerek düzenli şehirleşme ve dengeli nüfus dağılımı sağlanması için ekonomik ve sosyal plan kararlarının fiziki plana aktarılmasını ifade eder.

2. Bölge Ölçeğinde Planlar:

Bölge planları, sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedeflerini, faaliyetlerin ve altyapıların dağılımını belirlemek üzere Devlet Planlama Teşkilatı'nca yapılır veya yaptırılır. (3194 sayılı kanun, madde 8).

"Çevre Düzeni Planları" ise ülke fiziksel yerleşme düzeni planı ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turistik ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanım kararlarını belirleyen plandır.

3194 sayılı İmar Kanununun 9. maddesine göre, Çevre Düzeni Planları birden fazla belediyeyi ilgilendirmesi nedeni ile, ilgili idarelere bilgi vererek gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve resen onaylamaya Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yetkilidir.

3. Kent Ölçeğinde Planlar:

Şehir imar planları kentsel gelişme biçimini belirleyen çok yönlü fiziksel dü-

zenlemeleri içeren, yukarıda belirttiğimiz üst düzey planlara aykırı olmayan ve uygulamaya doğrudan yönelik ayrintılı plandır.

İmar planları nazım imar planı ve uygulama imar planı olmak üzere iki çeşittir ve belediye sınırları içinde ilgili belediyece, belediye sınırları dışında ise valilikçe yapılır veya yaptırılır.

Yapılan nazım ve uygulama imar planlarını onama yetkisi belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediye meclislerince, bu sınırlar dışında ise valilikçe kullanılır.

Kural bu olmakla birlikte turizm ve çevre ile ilgili bazı yasalarda buna istisnalar getirilmiştir. Bunları şu şekilde saymak mümkündür: (Turizmle direkt olarak ilgili olmayan diğer istisnalar burada sayılmayacaktır.)

- 2534 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu
- 2872 sayılı Çevre Kanunu
- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
- 3621 sayılı Kıyı Kanunu

Görüldüğü üzere yasal düzenlemeler planlama konusunda yetkiyi birçok ele dağıtmakta ve bu da plan bütünlüğünü zedelemektedir. Plan yapımı ve onay yetkisi başka bir kuruma bırakılırken yerel yönetimlerden, kesinleşen bu planları yürürlüğe koymak ve bunlara uyulup uyulmadığını kontrol görevleri beklemektedir.

Böylece parçacı uygulamalar mevzi planlama anlayışını doğurmakta ve uygulamada yerel yönetimleri kendi tasarımları olmayan kararların yürütücüsü ve denetleyicisi durumuna getirmektedir.

Kanaatimizce alt zeminde yerel yönetimlerin planlama yetkisinin diğer kuruluşlarla paylaşılmasının nedeni hiyerarşik düzeyde planlamanın gerçekleştirilmemiş olmasıdır. Şöyle ki ne ülke ölçeğinde planlar, ne de bölge ölçeğinde planlar yeterli düzeyde mevcut değildir. Böyle olunca bütün müdahaleler alt kademede yoğunlaşmaktadır.

Halbuki planlar en üst ölçekten uy-

* Enis Yeter, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdü Yardımcısıdır.

gulama imar planına uzanan bir açıklımla bütünlük arz etmektedir. Tabii ki belediyelerin ve valiliklerin yapacağı imar planları, oluşumuna kendilerinin de katılacağı üst planlara aykırı olmayacaktır.

Planlama ve onun doğal sonucu denetleme konusu tek başına yerel yönetim biriminin yetkili olamayacağı kadar geniş boyutlu, fakat sadece merkezi kuruluşların da yetkili kılınamayacağı kadar yerel ve mikro boyutludur.

O halde turizmle ilgili planlama çalışmalarında yerel yönetimleri dışlamak yerine onları karar sürecine katarak uygulamayı gerçekleştirmek ve denetimi yapacak birimler olarak onlardan yararlanmak gerekir.

Açıkça ifade etmek gerekir ki turistik yöre imar uygulamalarında belediyelerin ve valiliklerin denetimi yetersiz kalmaktadır. Belediyeler açısından bunda bir etken de personel eksikliğidir. Plan yetkisi yerel yönetimlere bırakılırken bunların imar ve fen işleri birimlerini en iyi şekilde oluşturmaları da sağlanmış olmalı idi. Ama maalesef bu yönde yeterli çaba gösterilmemiştir. Bugün halen birçok sahil belediyesinde imar yetkilisi, ya yoktur veya görevli sayısı tek kişiyi geçmemektedir. Bunda kadro alımındaki bürokratik engeller büyük rol oynamaktadır. Diğer bir neden de personel maliyetidir. Bu bakımdan turistik yöre belediyelerine imarla ilgili gerekli teknik ve denetim elemanı kadrolarında kısıntı yapılmamalıdır.

B) ÇEVRE KORUNMASI DENETİMİ

Turizm ve çevre birbirleriyle içiçe girmiş, birbirinden ayrı düşünülemez iki konudur. Çevre olgusunu göz önünde tutmadan yerel yönetimler ve turizm arasındaki ilişkileri incelemek herhalde yetersiz kalacaktır.

Dünya nüfusu 1850 yılında 1 milyar iken şimdi 5 milyara yaklaşmıştır. 140 yıl öncesine göre dünyamızda 5 kat insan yaşamaktadır. Dana açık bir ifadeyle sınırlı doğal kaynaklar 5 kat daha fazla tüketilmektedir.

Diğer taraftan sanayinin gelişmesi ve refahın artmasıyla tüketim de artmış ve böylece doğa, nüfus artışı yanında daha da kirlenme durumuyla karşı karşıya kalmıştır. Turizmin gelişmesinde iyi ve temiz bir çevrenin rolü büyüktür. Dolayısıyla yerel yönetimlerin çevre korunmasına yönelik denetim yetkilerine göz atmayı yararlı görüyoruz.

Yerel yönetimlerin yerine getirmekle yükümlü oldukları yerel nitelikli hizmetler tanımı içerisinde, özellikle çevreyi olumsuz yönde etkileyen etmenlerin or-

Yerel yönetimlerin yerine getirmekle yükümlü oldukları yerel nitelikli hizmetler tanımı içerisinde, özellikle çevreyi olumsuz yönde etkileyen etmenlerin ortadan kaldırılması, bozulmuş olan çevre koşullarının eski duruma getirilmesi ve daha da geliştirilmesine ilişkin hizmetler girmektedir.

tadan kaldırılması, bozulmuş olan çevre koşullarının eski duruma getirilmesi ve daha da geliştirilmesine ilişkin hizmetler girmektedir. Bu tür hizmetler yerel topluluklarda yaşayanların ve gelecekteki kuşakların yaşamlarını çok yakından ilgilendirdikleri için öncelikle yerel yönetimlerin görevi olarak kabul edilmektedir.

Çevre hizmetleri alanında mevzuatımızla il özel idarelerine ve köylere nazaran belediyelerimize daha çok görev ve yetki verilmiş bulunmaktadır. Bu nedenle, belediyelerin çevre hizmetlerine ilişkin örgüt yapıları, teknik kadroları ve öteki kaynakları daha gelişmiş durumdadır.

Köylerde, hem çevre sorunları daha azdır, hem de bunların mali güçleri hemen hemen yok denecek kadar azdır. İl özel idareleri ise, gerek yeterli akçal kaynaklara sahip olamadıklarından, gerekse kendi hizmet birimlerinden bulunmuş olduklarından yasalarla verilmiş çevreye ilişkin görevleri sınırlı bir şekilde yerine getirmektedir. Başka bir ifadeyle kırsal alanda çevre hizmetleri daha çok merkezin taşra kuruluşları aracılığıyla yürütülmeye çalışılmaktadır.

Belediyeler çevrenin korunmasına, kirlenmenin önüne geçilmesine dair mevzuatla verilen ve kendi düzenleyici metinleri, emirleri ve yasakları ile açıklık kazanan yetkileri meyanında tüm işyeri konut ve resmi dairelerin çevreye olumsuz etki yapıp yapmadıklarını sürekli denetlemek durumundadırlar.

Bunun dışında ikinci denetim alanı ise gıda maddelerinin sağlık koşullarına uygunluğu bakımından ortaya çıkmaktadır.

Turizmin gelişmesinde en önemli faktörlerden biri olan çevrenin korunmasına ve kirlenmenin önlenmesine ilişkin kurallara uyulmasını sağlamak yönünde belediyelerin ellerinde para cezası vermek, faaliyetleri men etme, kirlenmeye neden olan adına kirlenmeyi giderecek tedbirleri alma ve giderleri kirlendenden tahsil etme biçiminde yaptırım olanakları vardır. Ancak Çevre Yasası ile getirilen para cezalarında belediye başkanlıklarına yetki tanımamıştır. Sadece Büyükşehir Belediye hudutları içerisinde sahiller, boğazlar ile liman ve körfezlerde ceza verme yetkisi (gemi ve deniz vasıtalarına) Büyükşehir Belediye Başkanlığına tanınmıştır. Bu yasada



öngörülen cezalarda belediyelere yetki verilmesi yararlı olacaktır.

Bugün maalesef birçok turistik yöre belediyesinde şehrin atık suları için arıtma tesisi yoktur. Katı atıklar için ilkel şekilde yakma yöntemi uygulanmaktadır. Kırsal alanda ise gerek çöp toplama ve imha, gerekse kanalizasyon ve arıtma hizmetleri lüks olarak görülmekte ve esasen ülke genelinde bu hizmetlerin nasıl yerine getirileceğine dair bir konsept bulunmamaktadır. Böyle olunca kanalizasyonu denize veren bir sahil belediyesinin çevreye yönelik etkin denetiminden bahsetmek biraz anlamsız kalmaktadır.

Esasen çevreye yönelik hizmetler ve yatırımlar tek bir birimin üstesinden geleceği boyutu aşmıştır. Bu bakımdan belediyeler, il özel idareleri ve köyler arasında bu amaca yönelik yerel yönetim birlikleri kurulmalı ve gerek yatırım, gerekse denetimde bu birlikten yararlanılmalıdır.

C) TESİS VE İŞLETMELERİN DENETİMİ

Belediye Kanununun 15. maddesinin 3. fıkrasında lokanta, hamam, sinema, bar, dansing ve emsali yerlerin açılmalarında ve işletilmelerinde, temizliklerinin ve servislerinin denetlenmesinde, tarifelerinin tastikinde, bu yerlerde çalışanların ehliyet şartlarının tesbit edilmesinde belediyelerin görevli olduğu belirtilmiştir.

Ancak ücret tarifelerinin tanzim ve tastikine ilişkin hüküm 507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar yasasına 3741 sayılı yasayla eklenen Ek 9. madde ile kaldırılmıştır. Başka bir ifadeyle ücret tarifeleri Esnaf Derneklerince yapılacak ve Birlik Başkanlar Meclisince onaylanacaktır. (507 sayılı kanun, madde 125.)

İçkili yerlerde ise belediye yanında emniyet makamlarınca yapılacak tahkikat üzerine mülki amirine de ruhsat verilmesi gerekir.

Diğer taraftan Turizmi Teşvik Yasası, turizm belgeli yatırım ve işletmelerin belgelye esas olan niteliklerini, bu niteliklerini koruyup korumadıklarını denetleme ve işletmeleri sınıflandırma yetkisinin münhasıran Turizm Bakanlığı'na ait olduğu hükmünü düzenlemiştir. Ayrıca belgeli işletmelerin uygulayacakları fiyat tarifelerinin Bakanlıkça belirleneceği belirtilmiştir.

Bu yasanın 31. ve müteakip maddelerinde ise turizm yatırım ve işletmelerinde görülecek kusur, aksaklık ve eksiklikler için belge sahibine, denetimi yapan elemanlar ve Bakanlıkça uyarma cezasından başlayıp çeşitli para cezala-

Bugün maalesef birçok turistik yöre belediyesinde şehrin atık suları için arıtma tesisi yoktur. Katı atıklar için ilkel şekilde yakma yöntemi uygulanmaktadır.

rina ve belgenin iptaline kadar uzanan müeyyideler uygulanması öngörülmüştür.

Görüldüğü üzere turizme yönelik hizmet veren işletmelerin sahip oldukları nitelikleri, tarifeleri tesbit ve denetimleri açısından ikili durum ortaya çıkmaktadır.

Bir tarafta turizm belgeli tesis ve işletmeler, diğer tarafta ise bu belgeye sahip olmayan ve ilgili belediyeden alınan ruhsatla açılan tesis ve işletmeler vardır.

Bu ikili durumun nedeni herhalde Bakanlıktan belgeli turistik kuruluşların geliştiği güzel denetlenmesini ve böylece turizm gelişmelerinin aksatılmasını önlemektir. Fakat bu düşünce zamanla başka boyut kazanmış, belediye denetimlerinden kurtulmak için bir yol olarak düşünülmeye başlanmıştır.

Turizme yönelik yatırımların birçok altyapı sorununa yardımcı olan yerel yönetimler herhalde onların beldelerine sağlayacağı ekonomik ve sosyal faydanın bilincinde hareket edecekler, orada kalan turistleri rahatsız edici ve yatırımıcıyı bezdirici girişimlerde bulunmayacaklardır. Bir bakanlık yetkilisinin yaptığı fayda analizini yerel halkın oylarıyla göreve gelen bir belediye başkanı da yapacaktır. Etkili ve sonuç getirici denetimi sağlamak için işletmenin en yakınındaki yerel yönetim birimlerinden yararlanmak, onları dışlamak herhalde pek rasyonel değildir.

Bazı turizm işletme yöneticilerinin kamuoyuna da yansıyan tedirginlikleri bilinmektedir. Örneğin resmi kıyafetli belediye zabıta personeliyle yapılan denetimlerin turistleri huzursuz ettiği haklı olarak ifade edilmektedir. Tabii ki belediyelerimizin bu şekilde denetimlerden uzak durmaları, iyi yetişmiş, lisan bilir, turizm eğitiminden geçmiş denetim elemanlarına sahip olmaları gerekir. Turizm Bakanlığı ve diğer kuruluşların bu noktada devreye girmeleri, yerel yönetimlerin denetim elemanlarını eğitici ve yönlendirici faaliyetlerde bulunmaları yararlı olacaktır.

Hemen belirtelim ki turizm sektöründeki tesis ve işletmelerin denetiminin kamu kuruluşlarından ziyade özel kuruluşlarca bilhassa sektörün içinde yer alan meslek kuruluşlarınca yapılması en doğrusudur. Ama bu yönde bir denetimin ülkemizde hemen bugünden ger-

çekleşeceğini kabul etmek doğru değildir. Bu bakımdan bu özdenetim metodunun geliştirilmesi için bütün çabalar harcanmalı, fakat bu sağlanıncaya kadar yerel yönetimlerden de istifade edilmelidir.

Turizm belgeli işletmelerin sağlık yönünden denetiminin belediyeler ve valiliklerin yetki kapsamı içinde olduğu kabul edilmektedir. Turizm yatırım, işletme ve kuruluşlarının denetimi hakkındaki yönetmeliğin 18. maddesinde de "sağlık ve çevre kirliliği ile ilgili denetimlerin, görevli kamu kurum ve kuruluşların tabip ve sağlık elemanlarınca yapılacağı ve bu mercilerin yapacakları denetim raporlarından bir nüshasının Bakanlığa gönderileceği hüküm altına alınmıştır." Ancak, bu açıdan yapılan denetimlerin bile uygulamada sorun çıkardığı bilinmektedir.

Zira, gerek yukarıda belirttiğimiz yönetmelikte, gerekse turizm yatırım ve işletmelerinin niteliklerine ilişkin yönetmeliğin 152. maddesinde; servis, fiyat, intizam, işletme, personel nitelikleri ve belgeye esas diğer vasıf ve faaliyetler yanında, temizlik açısından da denetim yetkisinin münhasıran Bakanlığa ait olduğu belirtilirken, sağlık ve çevre kirliliği ile ilgili denetimlerin yetkili kamu kuruluşlarınca yapılacağı belirtilmiştir. Halbuki temizlik ve sağlık içiçe iki kavramdır. Birini diğerinden ayırmak pek olası değildir.

SONUÇ

Sonuç olarak, turizm sektörünün gelişmesinde ve ülke ekonomisi için bir güç haline gelmesinde yerel yönetimlere büyük görev düştüğü inancındayız.

Turizm endüstrisini yerel yönetimlerden ayrı düşünmemek gerekir. Turizm bakımından büyük bir potansiyele sahip olan memleketimizin bu avantajını başta vatandaşımız olmak üzere özel sektör, merkezi idare ve yerel yönetimlerin müşterek ve koordineli bir çalışmasıyla değerlendirebileceğine dair inancımı belirtmek istiyorum. Ancak bu takdirde ülkemiz dünya turizminden layık olduğu payı alabilecek ve bu suretle ülke kalkınmasına, halkın refah ve mutluluğuna büyük bir katkıda bulunacaktır. □