

ÇEVRENİN KORUNMASI, GELİŞTİRİLMESİ VE ÇEVRE SORUNLARININ ÇÖZÜMÜNDE BÖLGE VE BELEDİYE İDARELERİNİN ROLÜ

Halil KALABALIK*

Özet: Bugünlerde, çevresel sorunlar sadece uluslararası veya ulusal değil aynı zamanda yerel bir sorun olarak kabul edilmekte ve ele alınmaktadır. Eğer global ölçekte, çevreyi korumak ve geliştirmek istiyorsak, milli, bölgesel ve yerel yönetimler, aileler ve bireyler olarak hepimiz sorumluluklarımızı yerine getirmeliyiz. Çevreye karşı duyarlılığımız her zamankinden daha çok olmalıdır ve hatta belediye il özel idareler gibi, bölgesel ve yerel yönetimler üzerlerine düşenleri daha bir farklı olarak yapmalıdırlar. Eğer bölgesel ve yerel yönetimler çevrenin korunması ve geliştirilmesi konusundaki uygulamaları ve eğitimleri doğru bir şekilde yaparlarsa, bu bize yerel ve bölgesel halka sadece tabi bir hediye vermeye devam etmeyecek, aynı zamanda ulusları, yerel ve bölgesel insanları, aileleri ve bireyleri çevrenin korunması ve geliştirilmesi konusunda biraraya da getirecektir. Çevrenin korunması ve geliştirilmesi ile ilgili olarak, yerel ve bölgesel yönetimlerin, çevresel planlama, yerel ve bölgesel çevre veri sistemlerinin kurulması, kentlerin ve kırsal alanların gelişmesinin denetlenmesi, çevreyi kirletenlerin cezalandırılması, çevrenin nasıl korunacağı ve geliştirileceği konusunda halkın eğitilmesi, dikkatlerinin çevresel sorunlara toplanması, çevre ile ilgili teşkilatların kurulması gibi, pek çok rollerin ve fonksiyonları bulunmaktadır. Biz bu makalemizde, yerel ve bölgesel yönetimlerin bu rol ve fonksiyonlarını kısaca gözden geçireceğiz.

I. Konunun Takdimi ve Önemi

Dünyanın çevre kaynaklarının tükenmez olduğu yolundaki klasik anlayışlar yerini, kaynakların sınırlı olduğu, iyi kullanılmazsa tükenebileceği veya kirlenerek kullanılmaz hale gelebileceği anlayışına bırakmıştır. Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nun hazırladığı "ortak geleceğimiz" raporunda,¹ çevre sorunlarının uluslararası bir nitelik kazandığı ve ancak uluslararası işbirliği ile çözülebileceği beirtilmekte ve «...hepimiz, aynı yerkürede yaşıyoruz. Gelişen teknoloji ve iletişim araçları ile, giderek küçülen dünyanın çevre açısından geleceği, hepimizin ortak geleceğidir» denilmektedir.

*Yrd. Doç. Dr. KTÜ İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

¹Bu Komisyon Norveç Başbakanı Gro Harlem Brundtland'ın Başkanlığında, Sudan'lı Monsour Khalid'in Başkan Yardımcılığında 20 ülkenin uzmanlarından, temsilcilerinden oluşan ve 1983 yılında oluşturulan bir komisyon *Stocholm Konferansı*'nin geçici bir kuruluşu tarafından 1992 *Rio Konferansı*'na hazırlık olarak hazırlanmıştır

Çevre, uluslararası boyutu da olan bir sorundur.² Bu iki sebepten kaynaklanmaktadır. Birincisi, çevre sorunlarının sınır tanımaması, hatta tüm dünyanın geleceğini tehdit eder hale gelmesidir.³ İkinci sebep, bütün ülkelerin ortaklaşa yararlanması ve yönetmesi gereken Uzay, Antarktika, okyanuslar, denizler, deniz ürünleri gibi ortak değerler vardır. Bu iki sebeple, dünyanın tabii değerlerinin, çevre kaynaklarının korunması, uzayın barışçıl amaçlarla korunması, nükleer savaşın önlenmesi, tehlikeli ve zararlı atıkların kontrolü, yoksullukla ve açlıkla mücadele edilmesi, insanlığın ortak amaçları haline gelmiştir.⁴ “Ortak değerler”in geleneksel ulusal egemenlik kavramları ile korunması ve yönetilmesi mümkün görülmemektedir.⁵ Bu yapısıyla çevre sorunları, ülkeler arasında çeşitli düzeylerde ve çok yönlü bir işbirliği mekanizmalarının geliştirilmesini gerekli kılmaktadır.

İşte, çevre bilincine ulaşan insanlar, kendilerinin ortak sorunlarına, ortak çözüm bulmak üzere çeşitli düzeylerde uluslararası işbirliği geliştirmeye çalışmışlardır ve çalışmaktadırlar.

Çevre konusuna uluslararası düzeyde kapsamlı yaklaşan ilk kuruluş *Birleşmiş Milletler*’ (BM) dir. BM’in çevre konusunda ilk önemli konferansı 1972 yılında yapılan ve “insan çevresi” adı verilen konferanstır.⁶ 1972 **Stockholm Konferansı** sonunda yayımlanan deklarasyonun bir bölümünde şöyle denilmektedir: “...giderek büyüyen çevre sorunları, hem bölgesel, hem de uluslararası alanlara yayıldığı için, milletlerarasında yaygın bir işbirliğini ve uluslararası kuruluşların da ortak amaçla hareket etmelerini gerektiriyor. Bu konferans bütün insanların ve gelecek nesillerin çıkarları için, bütün

² Aybay, Aydın, «Çevre ve Hukuk», Ed. Rusen Keles, İnsan Çevre Toplum, 2. Baskı, İmge Kitabevi, 1997, s. 317.

³ Ömegin, ozon tabakasının delinmesi, nükleer kazalar, zararlı ve tehlikeli atıklar, asit yağmuru, çölleşme, su kaynaklarının ve denizlerin kirlenmesi gibi sorunlar uluslararası boyut kazanmış durumdadır ve bütün insanların geleceğini tehdit etmektedir.

⁴ Ünlü, Halil, Yerel Yönetim ve Çevre, İULA - EMME, İstanbul 1991, s. 89.

⁵ TÇSV, Ortak Geleceğimiz, Dünya ve Çevre Kalkınma Komisyonu Raporu, TÇSV Yayınları, Ankara 1989, s. 68.

⁶ Bu konferans, aralarında Türkiye’nin de bulunduğu 113 ülkenin katılımı ile Stockholm’de 5 Haziran 1972 yılında başlamış ve 10 gün sürmüştür. Bu konferansın başlangıç günü ‘Dünya Çevre Günü’ olarak kabul edilmiştir ve her yıl Çeşitli kuruluşlarda ve Türkiye’de kutlanmaktadır.

hükümetleri ve insanları, ortak gayretlerini çevrenin korunması ve geliştirilmesine sarf etmeye davet etmektedir.”⁷

Yine, BM, 1983 yılında Norveç Başbakanı Gro Harlem Brundtland başkanlığında dünya toplumunu tehdit eden çevre sorunları konusunda bir komisyon kurulmasını kararlaştırmış; **“Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu”** adını alan bu komisyon, 1987 yılında **“Ortak Geleceğimiz”** adında bir rapor yayınlamıştır. Raporun değindiği en önemli temel ilke, kalkınmanın, gelişmenin doğal kaynakların korunması sorunu, insan yaşantısının ve kalkınmasının **“sürdürülebilirliğini”**⁸ sağlamak ilkesidir.⁹

Stockholm 1972 Konferansı ayrıca, BM düzeyinde, kıtalar ve bölgeler düzeyinde uygulayıcı, koordinasyon sağlayıcı ve gözlemci teşkilatlanmalara da öncülük etmiştir. Örneğin **Karadeniz Ekonomik İşbirliği Programı’na** (KEİP) finansman katkısında bulunan **“Global Çevre Kuruluşu”** (Global Environment Facilities - GEF) da BM’nin bu çevre projelerine destek vermektedir.

1992 yılında Rio de Janeiro kentinde yapılan BM **“Çevre ve Kalkınma Konferansı”**nda beş temel anlaşma imzalanmıştır: Çevre ve Kalkınma üzerine Rio Deklarasyonu, gündem 21, ormanların korunması anlaşması, iklim değişikliği çevre anlaşması¹⁰ ve biyolojik çeşitlilik anlaşması. Gündem 21 ve Rio-92 kararları global düzeyde çevre ve kalkınma amaçlarını

⁷ 1972 Stockholm Konferansı’nin sonunda yayımlanan *Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı Stockholm Deklarasyonu*’nun tam metni için bkz: Yeni Türkiye, Çevre Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı 5, Temmuz-Agustos 1995, s. 188-190.

⁸ Bu raporda, **“sürdürülebilir kalkınma”** kavramı ile kalkınma ve çevre koruma ikilemine bir çözüm getirilmek istenmektedir. Kalkınma ile çevre koruma kavramlarının birbirlerini dışlayan değil, tam aksine olarak birbirlerine destek veren kavramlar olduğu belirtilmekte ve toplumların hem çok ihtiyaç duydukları kalkınma çabalarını yürütebilmesinin ve hem de çevrelerini tahrip etmeden bu amacı elde edebilmelerinin imkan dahilinde olduğu belirtilmektedir. *Sürdürülebilir kalkınmanın* temel ilkesi ise, tüketilecek doğal kaynakların doğan üreme hızlarını asmayan bir tarzda tüketilmelerinin güvence altına alınmasıdır. Yasamis, Firuz Demir, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, 1. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 1995, s. 16.

⁹ Sönmez, Necmi, «Ortak Geleceğimiz Stockholm 1972 - Rio 1992 ve Sonrası», Yeni Türkiye, Çevre Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı 5, Temmuz-Agustos 1995, s. 196.

¹⁰ Atmosfere bıraktıkları çeşitli atıklar nedeniyle Dünya ikliminin değişmesine yol açan gelişmiş ülkelerin geliştirmekte olan ülkelere tazminat vermesi sorumluluğunu geliştirmektedir. Bu anlaşmada Türkiye gelişmiş ülkeler arasında yer almaktadır. Türkiye, tazminat verecek ülkeler arasında yer aldığı için bu anlaşmayı imzalamamıştır. Yasamis, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, s. 32.

gerçekleştirebilmek için kalkınmakta olan ülkelere ülke düzeyi projeler için finansman yardımı yapılması gerekliliğini vurgulamaktadır.¹¹

BM Çevre ve Kalkınma Rio-92 Deklarasyonu'nun 10. ilkesinde, devletlere çevre ile ilgili bilgilerin herkes tarafından öğrenilmesini sağlama ve böylece bireylerin çevre sorunlarının çözümüne katılımını kolaylaştırma görevi verilmekte, 22. ilkesinde ise, «yeli halk ve onların topluları ve diğer yerel toplulukların bilgileri geleneksel uygulamaları nedeniyle kalkınma ve çevre yönetiminde önemli role sahiptirler. Devletler sürdürülebilir kalkınmanın başarılmasında etkili katılımlarını sağlamalı, kimliklerini kültürlerini desteklemelidir» denilmektedir.¹² Bu ilkelerde yerel halkın çevre yönetiminde önemli bir rol oynayabileceğine işaret edilmektedir. Halkın çevre sorunlarının çözümüne en etkili bir şekilde katılması ise yerel düzeyde mümkündür.

Rio-92 Konferansında görüşülen konulardan birisi de, kentleşme ve kentleşmenin doğurduğu çevre sorunlarının bertaraf edilmesi ile ilgili önerilerdir. Kentleşme çeşitli yollarla çevreyi olumsuz yönde etkilemektedir. Bunlardan biri de sıvı ve katı atıklar, evsel atıklardır. Evsel atıkların bertaraf edilmesi konusunda ülkemizde henüz tam anlamıyla bir proje geliştirilememiştir. Burada özellikle yerel yönetimlerin ve merkezi idarenin taşra kuruluşlarının (bölge yönetimlerinin) öncülük yapma, yol gösterme ve destekleme görevleri bulunmaktadır.¹³

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD),¹⁴ 1970' li yıllardan sonra kentleşme ve çevre politikalarına da önem vermeye başlamıştır. Örneğin, teşkilatın oluşturduğu komitelerden birisi olan **Çevre Komitesi**'nin¹⁵

¹¹ Gerçekten, Rio - 92 ile, kalkınmakta olan ülkelere, kendi çabaları yanında, küresel çevre sorunlarının maliyetleri ile uğraşmalarının maliyetlerini sağlamak ve ülkeindeki sürdürülebilir kalkınma faaliyetlerini hızlandırmak amacı ile kullanabilecekleri finansman kaynakları BM "Küresel Çevre Fonu" (Global Environment Fund) ve yardım yapan diğer kuruluşlardan sağlamaları imkânı getirilmiştir. Bu amaçla kalkınmakta olan ülkelerde çevre kalkınma amaçlı projelere, katılımlarda bulunmak üzere sanayileşmiş ülkelerin GSMH'lerinin %0.7'sini ayırmaları kaul edilmiştir. Ancak, bu destekten yararlanabilmek için, destek alan projelerin proje giderlerinin üçte ikisini kendi iç kaynaklarından karşılamaları zorunludur.

¹² BM Çevre ve Kalkınma Rio-92 Deklarasyonu'nun tam metni için bkz: Yeni Türkiye, Çevre Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı 5, Temmuz-Agustos 1995, s.191-193.

¹³ Sönmez, N., s. 205.

¹⁴ Merkezi Pariste bulunanve 1960 yılında kurulan teşkilata Türkiye' de üye olmuştur. Teşkilatın asil amacı, üye ülkelerin kalkınması için ekonomik işbirliğini sağlamaktır. Türkiye' de OECD çalışmalarına hem merkezi idare düzeyinde v ehem de yerel yönetimler düzeyinde katılmakta, teşkilatın tavsiyelerini dikkate almaktadır.

¹⁵ Bn komite, 12 Mart 1992'de "Çevre Politikası Komitesi" olarak yeniden teşkilatlanmıştır.

hazırladığı, “uluslararası planda çevre politikalarının ekonomik boyutlarına ilişkin temel ilkeler”e ait 26 Mayıs 1972 tarihinde kabul edilen tavsiye kararında “çevreye zarar veren ülkenin zarar ödemesi” ilkesi ilk defa ulusal ölçekten uluslararası düzeye taşınmıştır.¹⁶

12 Avrupa ülkesinin üye olduğu **Avrupa Topluluğu**'nun (AT) amaçlarından birisi de, çevre sorunlarına eğilmek ve ortak çözüm yolları bulmaktır. AT çevre sorunlarına ilk kez, 1972 yılında bir eylem programı hazırlama kararı ile el atmıştır.¹⁷

II. Bölgesel ve Yerel Yönetimler-Çevre İlişkisi

Varlıklarını güvenceye bağlamak ve ihtiyaçlarını karşılamak için belirli bir işbölümü içerisinde yaşayan insanların, bu işbölümünün belirli bir düzeni içerisinde, eşit ve adaletli bir şekilde sürdürebilmeleri için bir sistem içerisinde hareket etmeleri gerekir. Aksine hareket tarzları, toplumda kargaşa doğurur.

Çevre de bir kaynaklar bütünüdür; yönetilmediği takdirde, gelecek nesillerin ve canlıların hayatı tehlikeye girer. Bu nedenle, çevre yönetimi çok önemli bir kavram haline gelmiştir.

Yerleşim birimlerinin bulunduğu coğrafi alana ve ihtiyaçlara göre kademelenen idarî birimlerin (köy, belediye, il, ilçe, bölge, merkezî idare vs) asıl amacı, o yerel topluluğu teşkil eden insanların, sağlıklı bir çevre de dahil, her türlü ortak ihtiyaçlarını, talepleri doğrultusunda ve onların katılımı ile, karşılamaya çalışmaktır. Örneğin, belediye yönetimlerinin asıl amacı, kent veya beldede yaşayanların temel ihtiyaçlarını karşılayan ortak kamu hizmetlerini sunmak, bu hizmetleri sunarken, geleceği de düşünerek kaynakları akıllı kullanmak, çevreye zarar vermemektir. Daha doğru bir deyişle, çevre kaynaklarını iyi yönetmektir.

¹⁶ Algan, Nesrin, «Çevre Gerçeğinin Küresel Düzeyde Ele Alınışı», Yeni Türkiye, Çevre Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı 5, Temmuz-Agustos 1995, s. 210.

¹⁷ AET'nin kuruluşuna esas olan 1957 Roma Anlaşması doğrudan çevre ile ilgili herhangi bir düzenlemeyi içermemektedir. Ancak, topluluk anlaşmasınının 100. maddesinde yer alan ve “ortak pazarın işlenmesini doğrudan etkileyecek ülke yasaları arasında uyum sağlama yetkisi” ile 235. maddede yer alan “Topluluk hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak üzere anlaşmada bir düzenleme bulunmayan konularda gerekli düzenlemeleri yapmak yetkisi” kullanılarak çevre koruma çalışmalarının başlatılabilmesi sağlanmıştır. Yasamis, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, s. 179

III. Yerel Bir Sorun Olarak Çevre Sorunları

“Yerel” kavramından kastedilen köy, kasaba, kent ve büyük kent gibi yerleşim alanları kastedilmektedir. Çevrenin yerel boyutuna iki açıdan önem verilmektedir: Birincisi, çevre sorunlarının her şeyden önce yerel, yani olayın olayın duyulduğu, görüldüğü ve ilk kez etkilendiği yöreye özgü bir olaydır.¹⁸ İkincisi ise, çevre kirliliğinin kontrolünde, çevrenin korunmasında ve yönetimine halkın katılımının yerel düzeyde daha kolay ve daha demokratik olarak gerçekleşmesidir.¹⁹

Yerel yönetimler, «il, belediye ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere» kurulan kamu tüzel kişileridir (AY. md. 127/I). Anayasanın tanımında iki temel kriter yer almaktadır: Bunlar: “**halkın ortak ihtiyacı olması**” ve “**ihtiyacın yerel olması**”dır. Çevre sorunları, bu iki kriter tam olarak uymaktadır. Bu sonuç, çevre sorunlarının öncelikle yerel bir sorun olduğunu göstermektedir.²⁰ Bu nedenle, gerek teorik olarak ve gerekse Avrupa Birliği gibi uluslararası teşkilatlarda çevre sorunlarının yerel olduğu ve ortaya çıkan tehlike karşısında yerel yönetimlerin gerekli tedbirleri alması gerektiği açıkça kabul edilmektedir.

Yerel çevre sorunlarının başında kentsel çevre sorunları gelmektedir. Hatta, ülkemizdeki çevre sorunlarının büyük bir kısmı kentsel kökenlidir. Örneğin, “**konut**” sorunu özellikle kentlerimizde yaşanan çevre sorunlarının başında gelmektedir. Gecekondulaşma gerçeğinin altında yatan temel sebep, planlanmış, parsellenmiş ve altyapı ihtiyacı giderilmiş konut arsası arzının azlığıdır. Bu nedenle kamuya veya başkalarına ait arsalar üzerinde kaçak ve izinsiz konutlar yapılmaktadır. Gecekondulaşma sorununun çözebilmenin yolu altyapısı tamamlanmış kentsel yerleşme alanlarının hazırlanması ve kentlere göç edenlerin kullanımına sunulabilmesidir.

IV. Çevre Sorunlarının Çözümünde Bölgesel ve Yerel Yönetimlerin Rolü

Çevre sorunlarının yönetimi en çok etkili olduğu ve duyulduğu bölgeye en yakın yönetim birini tarafından yerine getirilmelidir.²¹ Çünkü, az önce

¹⁸ Ünlü, Halil, Yerel Yönetim ve Çevre, s. 35; Yasamis, Firuz Demir, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, s. 56.

¹⁹ Yasamis, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, s. 56; Ünlü, Yerel Yönetim ve Çevre, s. 35.

²⁰ Yasamis, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, s. 56

²¹ Yasamis, Firuz Demir, «Ulusal ve Yerel Çevre Yönetimleri İçin Etklilik Ölçütleri», Yeni Türkiye, Çevre Özel Sayısı, Yil:1, Sayı 5, Temmuz-Agustos 1995, s. 249.

debelirtildiği gibi, çevre sorunları yerel bir sorundur. ”**Hizmette halka yakınlık ve yerellik (subsidiarity)**” ilkesi²² gereği, küresel ya da uluslararası boyutu da olan çevre sorunlarının çözümü için küresel bir çevre teşkilatı ya da en azından devletler arasında küresel ölçekte bir işbirliği, millî nitelikte çevre sorunlarının çözümü için millî bir çevre teşkilatının kurulması gerekirken, bölgesel ve yerel nitelikli çevre sorunlarının çözümü için de yerel çevre teşkilatları kurulmalıdır. Zira, bu ilke ile kastedilen asıl amaç, hizmetin “**yerinde**” ve aynı zamanda “**yerinden**” görülmesidir.²³

Uluslararası antlaşmalarda özellikle dikkati çeken husus, “**Global düşün, yerel ölçekte uygula**” felsefesi bağlamında önceliklerin yerel yönetimlere (kent yönetimleri) verilmesidir.²⁴ Gerçekten, uluslararası anlaşmaların özellikle, **Rio-92 Deklarasyonu** ve **Gündem 21**’in işaret ettiği sorunların ve getirilen çözümlerin kökleri genellikle yerel faaliyetlere dayalı olduğundan, öngörülen hedeflere ulaşılmasında yerel otoritenin katılımı ve işbirliği belirleyici bir faktördür. Bu nedenle de 1996 yılına kadar her ülkede yerel otoritelerin kendi yörelerindeki insanlarla yerel kuruluşlarla ve özel sektörle görüşerek kendi bölgeleri için “**Yerel Gündem 21**” üzerinde anlaşma sağlayacakları hedeflenmişti.²⁵

²² Hizmette halka yakınlık ve yerellik (subsidiarity) ilkesi, kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümüne esas olan bir ilke olarak, yetkinin görülmesi gereken kamusal ihtiyaçta en yakın yönetim tarafından kullanılması; alt düzeyin, yetkisini üst düzeye ancak mutlaka gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi anlamına gelmektedir. *Toplumsal ihtiyaca en yakın yönetim, ortak yerel ihtiyaçların karşılanması için gereken kararların doğrudan halk tarafından alınması gerektiği durumlarda bir köy veya mahalle yönetimi olabilir. Buna karşılık, karşılanması gereken toplumsal ihtiyaç köy veya mahalle yönetiminin boyutlarını aşıyorsa, bu durumda elverişli ölçekte oluşturulacak yönetim, belediye il, ya da bölge yerel yönetimleri olacaktır. Millî güvenliği sağlanması adalet gibi bölgesel ve yerel yönetimlerin boyutlarını aşan kamusal ihtiyaçların ise merkezi idare tarafından karşılanması gerekir. Üskül, Zafer, «Sübzidiarite» İlkesi Üzerine Düşünce Alistirması», Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı 4, Mayıs Haziran 1995, s. 23.*

²³ Keles, Rusen, «Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler», Çagdas Yerel Yönetimler, Cilt:4, Sayı: 1, Ocak 1995, s. 4.

²⁴ Karaman, Zerrin Toprak, «Globalleşmede Çevre Faktörü ve Çevre Korumacı İdeolojiye Politik Bir Yaklaşım», Yeni Türkiye, Çevre Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı 5, Temmuz-Agustos 1995, s. 178.

²⁵ *Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED) Yerel Otoriteler Başkanlığınca, çeşitli yıllar için su şekilde programlanmıştır: 1994 Şehir Birlikleri Temsilcileri ve diğer yerel otoriteler arasındaki bilgi ve deneyim alışverişini geliştirmek amacıyla işbirliği ve koordinasyon atılacaktır. 1996. Çevre ile uyumlu sürdürülebilir kalkınmanın uygulanmasında hükümet dışı örgütlerin rolünü tanımak ve güçlendirmek üzere ulusal düzeyde hükümetlerle, hükümet dışı örgütler arasında verimli bir diyalog başlatılacaktır. 1996 yılına kadar “her ülkede yerel*

Yerel yönetimler çevre sorunlarından ve sağlıklı bir çevrenin temin edilmesinden asıl sorumlu kuruluşlardır. Çevrenin yerel boyutunun ve belde halkının katılımının önem kazanması, çevrenin korunması, geliştirilmesi ve çevre kirliliğinin önlenmesi açısından yerel yönetimin önemini artırmıştır.

Bölgesel idarelerin ve belediyelerin çevrenin korunması, geliştirilmesi ve iyileştirilmesindeki rolleri ve işlevlerini şu başlıklar altında ele alabiliriz:

A - Planlama

1. Bölgesel ve yerel yönetimlerin çevre ile ilgili planlama rollerinin başında, sorumlu oldukları bölge içerisinde yapılacak tüm planlama çalışmalarında temel karar alma etmenlerinin çevresel etkiler olmasını sağlamak gelmektedir.²⁶ BM. İnsan Çevre Konferansı Stockholm Deklarasyonu, kalkınmanın gerekleri ile çevrenin korunması ve iyileştirilmesi ihtiyacı arasındaki çelişkileri gidermede rasyonel planlamanın temel araç olduğunu (md. 14) ve «çevreye olan olumsuz etkieri önlemek, maksimum sosyal,

otoriteler yerel halkla, yerel kuruluşlarla ve özel sektörle görüşmeler yaparak yerel gündem 21 üzerindeki bölgeleri için anlaşma sağlayacaklardır. Yerel Gündem 21'in konuları: Sosyo-Ekonomik boyutlarda: Gelisme yolundaki ülkelerde sürekli ve dengeli kalkınmanın hızlandırılması için uluslararası işbirliği - yoksullukla mücadele - tüketim kalıplarının değiştirilmesi - demografik hareketler ve sürdürülebilirlik - insan sağlığının korunması ve iyileştirilmesi - insan yerleşimlerinin geliştirilmesi - karar verme düzeyinde çevre kalkınmasının entegrasyonu . Kaynak Boyutunda ise: Atmosferin korunması - arazi kaynaklarının planlama ve yönetimine bütüncül yaklaşım - ormansızlaşma ile mücadele - hassas ekosistemlerinin yönetimi; çölleşme ve kuraaklıkla mücadele - hassas ekosistemlerinin yönetimi; sürekli ve dengeli dag yönetimi - sürekli ve dengeli tarım ve kırsal kalkınmanın geliştirilmesi - biyolojik çeşitliliğin korunması - biyoteknolojinin çevresel açıdan duyarlı yönetimi - okyanusların, kapalı, yarı-kapalı denizler de dahil olmak üzere tüm denizlerin ve kıyı alanlarının korunması, rasyonel kullanılması ve geliştirilmesi - tatlısu kaynaklarının kalite ve eteminin korunması - toksik kimyasallarının çevresel açıdan duyarlı yönetimi ve toksik ve tehlikeli ürünlerin uluslararası yasadisi trafiğinin önlenmesi - tehlikeli atıkların çevresel açıdan duyarlı yönetimi ve uluslararası yasadisi trafiğinin önlenmesi - kati atıkların çevresel açıdan duyarlı yönetimi ve kanalizasyona ilişkin konular - radyoaktif atıkların güvenli ve çevresel açıdan duyarlı bir şekilde yönetimi - sürekli, dengeli ve eşit kalkınmada kadınlar için global eylem - sürekli ve dengeli kalkınmada gençler ve çocuklar - yerli halkların rollerinin tanıtılması ve güçlendirilmesi - hükümet dışı örgütlerin rolünün güçlendirilmesi - bilimsel ve teknik topluluklar - çiftçilerin rolünün güçlendirilmesi. 2000 Yılı Aksiyonları: 1993 - 2000 döneminde tüm ülkeler özel sektörün de katılımıyla seçilmiş kentlerde, yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeyde çevresel etki değerlendirilmesi analizleri de dahil olmak üzere kent verilerinin toplanması analizi ve dağıtımı için pilot bölgeler gerçekleştirecektir. Kaynak: Karaman, s. 179, dipnot no 2' den naklen

²⁶ Yasamıs, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, s. 44.

ekonomik ve çevre faydaları sağlamak için yerleşmelere ve kentleşmelere planlama uygulanmasının gerekliliğini (md. 15) belirttikten sonra, 17. maddesinde, «çevre kaynaklarını planlamak, yönetmek ve kontrol etmek görevinin uygun millî kurumlara verilmesini vurgulamaktadır.²⁷ Bu rollerin yerine getirilmesi için, bölgesel ve yerel yönetimler, geliştirilecek politikaların hayata geçirilmesi için bölgesel/ kentse/beldesel ölçekli çevre koruma planları hazırlamalıdır.²⁸

Kentin ve beldenin sağlıklı ve planlı gelişmesi, kent ve beldede yaşayanların ortak kentsel ihtiyaçlarının düzenli ve gereği gibi karşılanması belediyelerin en önemli görevlerinden birisidir. Kent veya beldedeki tüm faaliyetlerin düzenlenmesi ve kentin gelecekte alacağı şeklin denetlenmesi için kent planlarını hazırlamaları ve yürürlüğe koymaları zorunludur. Zira, yapılanmış kaentsel alanlarda birarada yaşayan kent halkı, ülkemiz gibi hızlı kentleşen ülkelerde hem çevre sorunlarının kaynağı ve hem de çevre sorunlarından en çok etkilenenlerdir. Bu nedenle, kentteki karmaşık ilişkilerin planlanarak, çevrenin bozulmasının en aza indirilmesi gerekir.²⁹

Ülkemizde, 3 Mayıs 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu tarafından, «yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla», imar planlarının yapılması görevi, belediyelerin sınırları içinde kalan yerlerde belediyelere, belediye ve mücavir alanlar dışında kalan yerlerde ise, valiliklere verilmiştir (md. 1, 8). Bu planlar diğer planlardan bağımsız olmayıp, ülke, bölge ve metropol ölçekte hazırlanacak sosyal, ekonomik, fiziksel veya çevre düzeni planları ile uyum içinde olması gerekir. Bu açıdan bakıldığında, **bölgesel ve kentsel çevre kararlarının bölge, ülke ve uluslararası çevre politikaları ile bir entegrasyon içinde olması gerekir.**

İl özel idaresi Kanunu'nun 78. maddesinin 14. bendine göre, «il özel idaresi, il'in mahallî hizmetlerini kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve il'in imkân ve ihtiyaçlarını da gözönünde bulundurarak yıllık program hazırlamak ve uygulamakla görevlidir»

Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği de 52. maddesi ile valiliklerin «**temiz hava planları**» yapacağını hükme bağlamaktadır.

²⁷ BM. İnsan Çevre Konferansı Stockholm Deklarasyonu'nun metni için bkz: Yeni Türkiye, Çevre Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı 5, Temmuz-Agustos 1995, s.188-190

²⁸ Yasamis, Etkenlik Ölçütleri, 250.

²⁹ Ünlü, Yerel Yönetim ve Çevre, s. 37.

B - Yerel Çevre Veri Sistemleri Kurma

Bölgesel ve yerel yönetimlerin, çevresel planlama rollerini gereği gibi yerine getirebilmeleri ve çevre ile alınacak kararların yerindelik düzeyinin artırılabilmesi için bilgi, veri sisteminin kurulması ya da en azından kurulu bulunan ulusal ve uluslararası bilgi ağları ile ilişki içinde olmaları gerekir.³⁰

Stockholm Deklarasyonunda (md. 20) çevre sorunlarının çözümünü kolaylaştırmak için bütün ülkelerde yapılan bilimsel araştırma sonuçlarının, güncel bilimsel bilginin serbest akışının ve tecrübenin transferinin desteklenmesi gerektiği belirtilmekte, Rio-92'de teknolojik bilgi alışverişi ve teknoloji transferi yoluyla devletlerin işbirliği yapımları, (ilke-9), her bireyin kamu otoritelerindeki çevreyle ilgili bilgilere ulaşabilmesi (ilke-10) etkili çevre mevzuatını oluşturmaları (İlke-12) devletlere tavsiye edilmektedir.

Yerel veri sistemlerinin oluşturulması ve elde edilen bilgilerin güncelliğinin sağlanması bölgesel ve yerel yönetim sınırları içinde ölçme-izleme sistemleri ile laboratuvarlarının kurulmasını gerekli kılmaktadır. Çevresel yönetimin ve planlama sürecinin temel girdisi, çevre ile ilgili bilgi ve verilerdir. Çevre yönetimi ve planlamasının güçlendirilmesinin ilk yolu da beldenin çevre kalitesinin belirlenmesine ve takibine imkân verecek bilgi ve verilerin derlenmesi, sınıflandırılması ve depolanmasıdır.³¹ Gelişmiş ülkelerde genellikle, veri ve bilgilerin "parsel" bazında bilgilen derlenmekte ve bilgisayarlara aktarılmaktadır. Ülkemizde de bu sistem mahalle ve sokak veya ada/parsel bazında uygulanabilir.³²

Bilgi ve veri toplanması ilk planda kentsel çevre kalitesinin anlaşılmasına ve sorunların tesbit edilmesine; ikinci planda, bilgi ve verilerin periyodik tekrarı sağlanarak çevresel kalitede meydana gelen değişiklikler belirlenmeye çalışılacak ve böylece çevresel kalitenin sürekli olarak takip edilmesi mümkün olacaktır. Üçüncü planda ise, kentsel çevreye kirlilik veren kaynakların izlenebilmesi mümkün olacaktır. Bu faydalarının yanında, ayrıca, kentsel çevre mevzuatının etkili bir şekilde düzenlenmelerine olan katkısı da belirtmek gerekir.³³

³⁰ Yasamis, Etkenlik Ölçütleri, 250.

³¹ Toplanan bu bilgiler bir envanter şeklinde sakanabileceği gibi, sürekli olarak güncellestiren bir veri bankası haline de getirilebilir.

³² Yasamis, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, s. 63.

³³ Çevre Yönetiminin Temel Araçları, s. 64.

C - Düzenleme, Kural Koyma

Bölgesel ve yerel yönetimler her çeşit kirliliğin ve çevresel bozulmanın önüne geçerek ya da düzeltici önlemler geliştirerek çevre kalitesini, kamu sağlığını ve kamu esenliğini korumaya yardımcı olmalıdırlar.³⁴ Halkın sağlıklı ve huzurlu bir çevrede yaşamalarını sağlamak için yönetimlerin bölge, il ya da belde ve kent düzenine, halkın sağlığına ilişkin hukukî düzenlemeler yapma ve kural koyma ve bu kuralara uymayanlara yaptırım uygulama rolleri ve işlevleri bulunmaktadır.

Örneğin, Türkiye’de 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 19. maddesi, belediyelere, kanunun kendilerine verdiği görevleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin ortak ve medenî ihtiyaçlarını karşılayacak her türlü girişimde bulunma ve beldenin ve belde halkının sıhhat, selamet ve refahını temin etmek, belde düzeninin bozulmasından korumak amacıyla kanunların verdiği yetkiye dayanarak emirler vermek, yasaklar koymak ve uygulamak, aksine hareket edenlere ceza vermek yetkisi verilmiştir. Bu yetkiye dayanarak belediyeler düzenledikleri belediye zabıta yönetmelikleri (1580 s. BK. md. 70/15) ve kanunların kendilerine verdiği görevlerin yerine getirilmesini sağlamak için **belediye tenbihleri** (1580 s. BK. md. 83/6) ile belediyenin kolluk gücü olan zabitanın çalışmalarını kurallara bağlayabileceklerdir. Böylece belediyeler bu yönetmeliklerle kentsel hayatı düzenleyen ilke ve kuralları ortaya koyabilecekler; kentsel çevre kalitesi açıklanmış ve belirli bir standarda bağlanmış olacaktır.

Belediyeler, **zabıta yönetmelikleri**yle, kentsel çevreyi yakından ilgilendiren hava ve su kirliliği, gürültü, katı atıklar, görsel kirlenme (afiş, pankart, ve levhaların rahatsız edici görünüşü) ulaşım ve otopark sounu, kenterin genel temizliği ve yeşilalanlar gibi temel çevre sorunlarını düzenleme imkânlarına sahiptirler.³⁵

Belediyelere verilen çevre ile ilgili düzenleme yapabilecekleri ikinci tür düzenleme yetkisi, “**sağlık zabıta yönetmelikleri**”dir. Gerçekten, 1593 sayılı “Umumî Hıfzıssıhha Kanunu”nun 266 ıncı maddesine göre, İçişleri ve Sağlık bakanlıklarının uygun bulması şartıyla, her şehir ve kasaba belediyesi, o şehir ve kasabanın ihtiyaçlarına göre, bir sağlık zabıtası yönetmeliği çıkarma yetkisi ve görevi ile yükümlü kılınmıştır. Bu yönetmelikler, “Umumî Hıfzıssıhha Kanunu”nun hükümlerini belediye sınırları içerisinde belediye zabıtası

³⁴ Yasamis, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, s. 45.

³⁵ Yasamis, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, s. 57.

aracılığıyla uygulanması amacına yöneliktir. Bu niteliği itibariyle de kentsel çevreyi daha sağlıklı duruma getirme hedefini taşımaktadır.

Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, belediye zabıta yönetmelikleri ve sağlık zabıta yönetmelikleri uygulamada yasaklar listesi durumuna getirilmekte, beldenin ihtiyaçları ve özellikleri gözönünde tutulmadan hazırlanmaktadır. Söz konusu düzenleyici idarî işlemlerin onaylanması sırasında da vesayet makamı olan İçişleri ve Sağlık bakanlıkları da bu duruma müdahale etmemektedirler.

Halbuki, kentsel çevrenin daha sağlıklı olmasına yönelik olarak, “sağlık zabıta yönetmelikleri” kentsel çevre ihtiyaçları gözönünde bulundurularak daha gerçekçi bir şekilde hazırlanabilir ve kentsel çevrenin sağlıkla ilgili standart, ilke ve kuralları daha iyi belirlenebilir.

D - Gelişmenin Kontrolü

Belediyeler beldenin veya kentin gelişmesini esas olarak kent imar planları ile denetlerler. Planla kentin gelişmesinin genel olarak denetimi yanında, belediyelerin belde sınırları içindeki imar faaliyetlerini, işyerlerini, sanayi kuruluşlarını, yiyecek ve içecek maddelerini denetleme, izne bağlama ve yaptırım uygulama yetkileri vardır.

1. Ruhsat Verme Yetkileri

Bölgesel ve yerel idarelerin çevrenin korunması ve geliştirilmesi bakımından en önemli yetkilerinden biri de çalışma süreci itibariyle, üretim sırasında sağlık açısından olumsuz sonuçlar doğurabilecek işyerlerini “ruhsata bağlama yetkisi”dir.³⁶ Çalışma için bir izin belgesi anlamına da gelen ruhsatlar çalışma şartlarını da içerir. Ancak bu şartları taşıyan işyerlerinin ve işletmelerin açılmasına izin verilir. Şartlar yerine getirilmezse ruhsat geri alınır.

Pek çok gelişmiş ülkede çevre planlamasının en etkili aracı olarak Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) geliştirilmiş bulunmaktadır. ÇED sisteminin anlamı şudur: herhangi bir faaliyette bulunmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerin, faaliyet haqenüz planlama safhasındayken, faaliyetin çevre üzerinde yapabileceği muhtemel etkileri önceden incelemek, tesbit etmek, bunların bir rapora bağlamak ve bu etkilerin zararlı sonuçlarını nasıl gidereceklerini ilgili ve yetkili kamu otoritelerine bildirilmesini sağlayan, şayet

³⁶Yasamis, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, s. 59.

tesis yapımının, çevreye vereceği zararları etkili bir şekilde ortadan kaldırmayı planladığı anlaşılırsa izin verilmekte, aksi takdirde farklı çözüm yolları önermelerini gerekli sayan bir süreçtir.³⁷ Ruhsat verme yetkisine sahip bölgesel ve yerel yetkili otoriteler bu yetkilerini, böyle bir değerlendirmeye dayalı olarak kullandıkları takdirde, çevrenin korunması bakımından önemli bir rol ifa etmiş olacaklardır.

Rio-92 Deklarasyonunda (ilke 17), çevreye önemli doercede zarar verici nitelikte ve uzman ulusal otoritenin kararına bağlı olan faaliyetler için ÇED yapılacağı hükme bağlanmakta³⁸, 7 Nisan 1993 tarihli “Karadenizin Korunmasına Dair Bakanlar Deklarasyonu”nda kamu ve özel sektöre ait tüm projeler için ulusal kriterlere uygun olarak ÇED zorunlu kılmak ve mümkün olduğu takdirde 1997’ye kadar Karadenize kıyısı olan ülkelerle uyumlu hale getirmesi istenmektedir.³⁹ O halde, çevresel etki kavramının belediyenin karar verme mekanizması içerisine girdiği takdirde çevre daha iyi korunacaktır.⁴⁰

Ülkemizde 9.8.1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu da 10. maddesinde ÇED düzenlemiş ve hangi projelerde isteneceği ve hangi makamların onaylayacağı ÇED yönetmeliğinde⁴¹ gösterilmiştir. Esasen 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 15/38. bendi, daha 1930’lu yıllarda endüstriyel etki değerlendirmesi ilkesini belediyelerimize görev görev olarak vermiş bulunmaktadır.⁴²

Ülkemizde, 3572 sayılı Kanuna göre,⁴³ işyeri açma ve çalışma ruhsatım, belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ve işletmelere belediyeler, büyükşehir belediyesi olan yerlerde, 2. ve 3. sınıf gayrisihhi müesseseler için büyükşehir belediye başkanlığı bu hudutlar dışında kalan tüm

³⁷ Yasamis, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, s. 24.

³⁸ Rio-92 Deklarasyonunun tam metni için bkz: Çevre Bakanlığı Mevzuatı, Çevre Bakanlığı Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Ankara 1995, s. 416.

³⁹ Bu deklarasyonun tam metni için bkz: Çevre Bakanlığı Mevzuatı, Çevre Bakanlığı Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Ankara 1995, s.

⁴⁰ Yasamis, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, 66-67.

⁴¹ RG: 7.2.1993, Sayı: 21489.

⁴² Belediye Kanununun 15. maddesinin 38. bendine göre, «*Aletumun sinai müesses v efabrikaların, elektirik, tenvirat ve tesisatinin, makine ve motor imbiklerinin, kazan, ocak ve bacalarının gerek ilk önce ve gerek sonradan muttariden ve muntazaman fenni muayenelerini icra etmek, etrafındakilerin sıhhatları huzur, rahat v emalları tizerine fena tesir icra edip etmediklerini tetkik etmek. zararlarına mani olmak*»

⁴³ 14 Haziran 1989 tarih ve 3572 sayılı “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Degistirilerek Kabulüne Dair Kanun, RG: 17 Haziran 1989-20198.

işyerleri ve işletmelere valilikler ve kaymakamlıklar yetkilidir (md. 3). Belediyeler ve diğer idarî birimler bu tesis veya işyerinin ruhsatını verirken, insan sağlığına zarar verip vermediğini, çevre kirliliğine yol açıp açmadığını, yangın, patlamagenel güvenlik, işgüvenliği, işçi sağlığı, trafik, karayolları, imar kat mülkiyeti ve tabiatın korunması ile ilgili düzenlemelere aykırılık teşkil edip etmediğini dikkate alırlar.

Ayrıca, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21. maddesine göre, belediye veya il sınırları içinde yapılacak yapılar, bazı istisnalar dışında, belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması zorunludur. Yapı yapacak olanlar inşaat ruhsatı, yapıyı bitirenler de iskân ruhsatı almak zorundadırlar (İmar Kanunu md. 30) Belediyeler veya valiliklerin, ruhsat verirken, mahallin ve çevrenin özelliklerini dikkate almaları gerekir. Kentin gelişme alanlarına yapı ruhsatı verilebilmesi için, bölgenin şartlarına göre yollarının, pis su ve içme suyu gibi teknik altyapısının yapılmış olması gerekir (md. 23).

Benzer şekilde, Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliğinde⁴⁴ çalışmaları ve yapısı uyarınca insan sağlığı ve çevre üzerinde önemli etkisi olan tesislerin kurulması ve işletilmesi izninin, bu yönetmelik hükümlerine göre, emisyon ön izninin alınmasını gerektirdiği belirtilmektedir (md. 10).

"Su kirliliği Kontrol Yönetmeliğine"⁴⁵ göre, alıcı su ortamında, her türlü atıksu deşarj izni, mahallî çevre kurullarının alacağı kararlar doğrultusunda, büyükşehir belediye hudutları içeisinde Büyükşehir belediye başkanları, b.u hudutlar dışında ise, mahallin en büyük mülkî idare amirleri tarafından verilir (md. 37).

Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği⁴⁶ gereğince, evsel ve evsel nitelikli katı atık ve arıtma çamurları depo tesisi inşaatı (md. 31) ve katı atık işleme tesisi inşaat ve işletme ruhsatı alabilmek için, belediye hudutları ve mücavir alan sınırları dışında mahallî en büyük amirlerinden; içinde ise, büyük şehir ve diğer belediye başkanlıklarından ruhsat alınması gerekmektedir (md. 41, 42)

2. Yaptırım Uygulama Yetkileri

Bölgesel ve yerel yönetimlerin çevrenin korunması ve geliştirilmesi açısından sahip olduğu önemli rol ve imkânlardan biri de ceza verme yetkisidir.

⁴⁴RG: 2.11.1986, Sayı: 19269.

⁴⁵RG: 4.9.1988, Sayı: 19919.

⁴⁶RG: 14.3.1991, Sayı 20814 (Değişiklik: 3.4.1991-20834; 22.22.1992-21150;2.11.1994-22099)

Belediye Kanunu'nun 19. maddesi, belediyelerin «beldenin ve belde halkının sağlık, selamet ve refahını sağlamak ve belde düzenini bozulmaktan uzak tutmak amacıyla kanunların verdiği yetkiye dayanılarak emirler vermek ve belediye yasakları koymak ve yerine getirmek, aksine hareket edenleri cezalandırmak» yetkisine sahip olduklarını hükme bağlamaktadır.

Belediyelerin ve diğer bölgesel idarelerin yaptıkları denetimler sonucu, çevre ve sağlığı, imar mevzuatına veya verilen ruhsata uygun olmayan veya yapılmayan yapı, işyeri, konut, tesis, fabrika, işletme gibi yerler için yaptırım uygulama yetkileri vardır.

a. Para cezası verme

Çevre mevzuatı ve ilgili diğer mevzuatla bölgesel ve yerel yönetimlere verilen yaptırım uygulama yetkilerinin başında para cezası verme yetkisi gelmektedir.

Ülkemizde, 3194 sayılı İmar Kanunu, 2873 sayılı Çevre Kanunu ve 486 sayılı Kanun⁴⁷ ile belediyelere ve valilik ve kaymaklıklara çeşitli miktarlarda para cezası verme yetkisi tanınmıştır. 486 sayılı Kanunun bazı maddelerini değiştiren 1608 sayılı Kanuna göre, belediye meclis ve encümenlerinin kendilerine kanun, tüzük ve yönetmeliklerle verilen görevleri yapmayanlara, belediye tenbihnameleri ile konan yasaklara uymayanlara hafif para cezası vermeye ve TCK'nun bazı cezalarını vermeye belediye encümenleri yetkili kılınmıştır (md. 1). 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 66. maddesine göre, vali kaymakamlarca kanunların verdiği yetkiye dayanarak çıkarılan ve usulüne göre ilan ve tebliğ olunan karar ve tedbirlere aykırı davranışlara TCK'nun 526. maddesi uygulanır.⁴⁸ Çevre Kanununa göre, idarî para cezalarını vermeye mahallin en büyük mülkî amirleri yetkilidir. Büyükşehir belediye hudutları içinde kalan sahil ve körfezlerde, göl ve akasularda büyükşehir Belediye Başkanı, büyükşehir belediye hudutları dışında kalan denizlerde Sahil Güvenlik bot komutanları, idarî para cezası vermeye yetkilidir. Ayrıca, büyükşehir

⁴⁷ «Umuru Belediye Mütcellik Ahkâm-i Cezaiye Hakkında Kanun, RG: 16 Nisan 1340 ve 12 Ramazan 1342, Sayı: 1342.

⁴⁸ Trakya'da bir köyde anız yakılmasını önlemek ve bu yolla çevreye verilen zararın önüne geçmek amacıyla ilgili kaymakamca anızların yakılmasını yasaklayan bir emir yayımlanmıştır. Emre uymayarak anız yakan ve bu nedenle de doğal dengeyi bozan bir kişiye kaymakam ceza vermiştir. Yargıtay Ceza Darileri Genel Kurulu, 27.12.1982 tarih ve E: 1982/2, K: 1982/526 sayılı kararıyla kaymakamın verdiği idarî kararın onanması ve bu şekilde çevrenin korunabileceğini göstermiştir. Yasamis, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, 33.

belediye hudutları dışında kalan yerlerde yapılan kirletmeler ile deniz, liman, bütün göl ve akarsularda yapılan kirletmeler için mülkî amirlerin cevza verme yetkileri ise her zaman vardır (Çevre Kanunu md. 24). 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun kıyıların kirletilmesi halinde belediye ve mücavir alanlarında belediye başkanına, Büyükşehir belediye hudutları dışında ise, valilere para cezası verme yetkisi tanınmıştır (md. 15/b).⁴⁹

b. Faaliyeti durdurma

Bölgesel ve yerel yönetimlere, yetkili makamlardan ruhsat almadan veya alınan ruhsata aykırı olarak faaliyette bulunan yerlerin bu faaliyetlerini yasaklama (men etme) yetkisi tanınmıştır. Örneğin, 486 sayılı Kanuna göre, belediyelerin koydukları emir ve yasalara, aykırı olarak faaliyette bulunan kişi ve kuruluşlar, belediye tarafından ticaret ve sanattan men edilebilir (md.). Yine, İmar Kanunu'nun 39 maddesine göre, yıkılacak derecede tehlikeli yapılar, süresi içinde tebliğe rağmen yıkılmadığı takdirde ilgisine göre belediye ve ya valilikçe yapı yıktırılır ve masafı % 20 fazlasıyla yapı sahibinden alınır. Çevreye zarar verenler, valiliğin veya belediyenin uyarısına rağmen bu zararları veya kötü görünümünü gidermezlerse, vali ve belediye başkanları bu zararları ve görünümünü re'sen giderebilir ve giderleri % 20 fazlasıyla yapı sahibinden tahsil edilir.

Çevre Kanunu'nun 15. maddesi, mahallîn en büyük mülkî amirinin, kanunda yazılı yasalara aykırı hareket eden veya makula belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen kurum, kuruluş ve işletmelere, bu yasalara aykırı faaliyeti düzeltmek ve kanunda belirtilen yükümlülükleri yerine getirmek üzere yeteri kadar bir süre vereceğini, bu süreye rağmen bunların yapmayan kurum, kuruluş veya işletmenin faaliyetini kısmen veya tamamen durdurma yetkisine sahip olduğunu hükme bağlamaktadır. Aynı şekilde, çevre kirliliğinin toplum sağlığı yönünden tehlike yarattığı hallerde bu faaliyetler mahallîn en büyük mülkî amirinin vereceği kararla durdurulabilir (Çevre Kanunu md. 16)⁵⁰

⁴⁹ Çeşitli mevzuatta vali ve kaymakamlara ve belediye idarelerine verilen para cezası yetkilerine örnekleri çoğaltılabilir. Örneğin, 3194 sayılı İmar Kanunu md. 42'ye göre, ruhsat almadan, ruhsat veya eklerine imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapıların sahibine veya müteahhidine, ilgisine göre, doğrudan doğruya belediye ve en büyük mülkî amir tarafından para cezası verilir.

⁵⁰ Bu tür yetkiler çevre ile ilgili yönetmeliklerde de mahallî mülkî idare amirlerine verilmiş bulunmaktadır. Örneğin, *Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği*'nin 25 inci maddesine göre, izne tabi tesisin istecisinin sınırlama ve düzenlemelere uymaması, gerekli izin alınmadan kurulması hallerinde, mahallîn en büyük mülkî amirince işletme kapatılır veya kaldırılabilir.

c. Eski hale getirme

Eski hale getirme yaptırımına daha çok imar mevzuatında rastlanır. Örneğin 3194 sayılı İmar Kanunu'na göre ruhsatsız ve ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlayan yapılar, durum ilgisine göre belediye veya valiliklerce tesbit edildikten sonra, önce inşaat durdurulur. Bu tarihten itibaren yapı sahibi en çok bir ayı içerisinde yapı sahibi yapısına ruhsat almaz veya ruhsata aykırılıkları gidermezse, yapı belediye veya valilikçe yıktırılarak, o yer veya çevre panlı kentleşme açısından eski hale getirilir. Eski hale getirme yaptırımının diğer örnekleri İmar Kanunu'nun 40. maddesinde ve 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkam-ı Cezaiyye Hakkında Kanununun 2 inci, 3 üncü ve 4 üncü maddeleridir.⁵¹ Belediyeler bu maddelerden çevre korumak amacıyla çok fazla miktarda yararlanabilirler.⁵²

d. Yer değiştirme (nakil)

Çevreyi kirleten, halkın sağlığını tehdit eden işyeri, fabrika, tesis, işletme gibi yerlerin çevreye olan zararları giderilemiyorsa, belediye veya valiliklerce alınacak plan kararları gereğince, bu işletme, tesis ve kurumlar başka yerlere nakledilirler.⁵³

F - Çevre Bilincini Geliştirmek İçin Halkın Eğitimi

Çevre bilinci, insanların kendileri ve gelecek nesiller içi doğa kaynakları koruyarak çevrenin korunması ve geliştirilmesinde bireysel ve toplumsal sorumluluk-ların farkında olmaları anlamına gelir.⁵⁴ Çevre bilinci kısaca, «evrensel düşün, yerel hareket et» sloganı ile ifade edilmektedir. Bunun anlamı, tek bir yer kürede yaşayan insanların küresel yaklaşımları benimseyen yerel mücadeleye kitlesel katılımı gerektiren ortak sorunların bulunmasıdır.⁵⁵

Gürültü Kontrol Yönetmeliği'ne göre, bu yönetmelgi ihlal edenlere, verilecek bir aylık süre içinde de düzeltilmezlerse, müesseseler mahallin en büyük mülkî amiri tarafından kapatılabilir.

⁵¹ Bu maddelerde, belediye tarafından, halkın sağlığı ve selameti ve çevre için mahzurlu görülen sıvı atıkların, kuyu ve çukurların tayin edilen süre içinde kapatılması, zararlarının giderilmesi ilgisine teblig olunacağı; bura rağmen sahiplerince mahzurların giderilmediği takdirde, belediyece kesfe binaen, yaptırıldıktan sonra masrafi ilgiliden alınacağı belirtilmektedir.

⁵² Yasamis, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, s. 68.

⁵³ Ünlü, Yerel Yönetim ve Çevre, s. 43.

⁵⁴ Hablemitoğlu, Sengül, «Sürdürülebilir Kalkınma İçin Çevre Bilinci ve Eğitimi», Çevre ve İnsan, Çevre Bakanlığı Yayın Organı, Sayı: 34, Haziran 1997, s. 24.

⁵⁵ Hablemitoğlu, 24; Karaman, 178; Ünlü, Yerel Yönetim ve Çevre, s. 76.

Çevre bilinci, aynı zamanda önemli bir sorumluluk getirmektedir. İnsanlar, kendi hareketlerinin başkaları üzerindeki etkilerini dikkate almak zorundadırlar. Kisi halde kendisi de zarar görmektedir.

BM. Stockholm Deklarasyonununun 19. maddesinde, çevre olaylarında eğitimin, bireylerin, teşebbüslerin ve toplumların çevreyi koruma ve geliştirilmesi için insan boyutu açısından bilinçli görüşü genişletmek ve sorumlu icraatı sağlamak için şart olduğu belirtilmektedir.

Çevre eğitiminden amaç ise, toplumun tüm kesimlerini çevre konusunda bilgilendirmek, bilinçlendirmek, olumlu ve kalıcı davranış değişiklikleri kazandırmak, ayrıca bireylerin aktif katılımını sağlamaktır.⁵⁶ Çevre bilincinin geliştirilebilmesi ve bir hayat biçimine dönüştürülebilmesi için "sürdürülebilir kalkınma" kapsamında bir çevre eğitimi programı oluşturularak, her toplumun kendi eğitim sistemi ile uyuşur hale getirilmelidir.⁵⁷

Çevre bilincini geliştirmek için halkın eğitimi konusunda bölgesel ve yerel yönetimlerin önemli rolleri söz konusudur. Özellikle belediyeler, valilikler ve kaymakamlıklar, çevre konusuna halkın dikkatini çekmek üzere çeşitli kampanyalar düzenleyebilirler; hedef kitlelere yönelik olarak çeşitli spot filimler, belgeseller, afişler gazete, dergi ve broşürler yayımlayabilirler; halkın ilgisini çekmek üzere çevre ile ilgili sergi ve fuar gibi çeşitli organizasyonlar, çevre konusunda yarışmalar düzenleyebilirler; çevrenin korunması ve geliştirilmesi konusunda başarılı çalışmalar yapanlar ödüllendirilebilir; çeşitli, kurs, panel, açık oturum düzenleyerek halkın bilgilendirilmesini sağlayabilirler. Daha da önemlisi, Yerel Gündem 21'ler üke ve bölge çapında yaygınlaştırılarak, özellikle kentin çevre sorunlarının çözümlenmesinde söz sahibi olmaları sağlanmalıdır.

G - Halkın Katılımını Sağlama

Çevreyi koruyucu, geliştirici ve çevre kirliliğini önleyici tüm çabaların amacı, insanların ve gelecek nesillerin sağlıklı bir çevrede yaşamalarının teminidir. Bunun sağlanması ise, büyük ölçüde halkın katılımının sağlanmasına bağlıdır. Çevre hakkının tanınması, sadece objektif bir bilgilendirme ve idarenin elindeki bilgi ve belgelere ulaşma değil, aynı zamanda halkın

⁵⁶ III. Antalya Çevre Surası (4-6 Aralık 1996) Çevre Eğitimi ve Katılımın Sağlanması Komisyonu Raporu, Çevre ve İnsan, Çevre Bakanlığı Yayın Organı, Ekim-Kasım-Aralık 1996, s. 37.

⁵⁷ Hablmitoğlu, s. 27.

geleceğini etkileyen kararların alınmasına farklı şekillerde katılımı eile bir anlam kazanır.

Stockholm 1972 Deklarasyonuun özsözünde, çevreyi koruma ve geliştirmede halkın sorumluluğu vurgulanmaktadır. Deklarasyonun 97 sayılı kararı, devletlerin çevrenin yönetim ve denetimine halkın katılımını kolaylaştırmayı tavsiye etmektedir. Bunun için bireylerin etkin katılımını teşvik edici araçların öngörülmesi salık verilmektedir.

Yine BM'in 1982 Mayıs ayında Nairobi'de kabul ettiği çevre eylem planında, "çevresel bilinci artırmak ve çevreye ilişkin planlama ve kararlar konusunda güçlü bir halk katılımını gerçekleştirmeleri için hükümetleri özendirme amacıyla resnî ve resnî olmayan örgütlerle gençlik gruplarının girişimleri"nin desteklenmesi teyit edilmektedir.

AGİK (Helsinki) Nihai Belgesi, "çevre politikasının başarıya ulaşması için, sorumlulukların bilincinde olan bütün halk katmanlarının ve toplumsal güçlerin çevreyi koruma ve iyileştirmeye katkıda bulunmaları gereği"ni vurgular.

Avrupa Konseyi düzeyinde pek çok belgede de çevrenin korunması ve iyileştirilmesine bireylerin ve grupların katılımının özendirilmesi öngörülmektedir.

Katılımın gerçekleşmesi için gerekli önşart, vatandaşların, katılacakları faaliyetlerden haberdar olmalarıdır.⁵⁸ Bunun için yönetimin bu faaliyetleri halka bildirmesi, halkın da haber alma bilgi edinme hakkının tanınması ve bilinçlice kullanması gündeme gelmektedir.

Bireylerin ya da grupların çevre yönetimiyle ilgili idarî faaliyetlere katılabileceklerdir. Bu faaliyetlere, çevrenin çeşitli yönlerine ilişkin standart belirleme gibi somut düzenlemeleri içerin kural tasarruflar; izin ve ruhsat verme, ceza uygulama gibi işlemler ve planlama. tesis yapma (hava alanları, otobalar, nükleer tesisler) gibi diğer faaliyetler örnek verilebilir.⁵⁹ Çevre sorunlarının birbirine benzerliği nedeniyle katılım kanalları hemen her ülkede aynıdır. Bunları artan yoğunluk sırasıyla, tepki gösterme, birlikte hazırlık çalışması, danışma, karara katılma ve çevrenin yönetimine katılma şeklinde beş başlık altında belirtilebilir.⁶⁰

⁵⁸ Turgut, Nükhet, Çevre ve Yurttaşlar, Savaş Yayınları, Ankara 1993, s. 7.

⁵⁹ Bedük, Aykut, «Çevre Hakkı ve Çevresel Yönetim Sürecine Vatandaşların Katımı», Çevre ve İnsan, Çevre Bakanlığı Yayın Organı, Sayı: 33, Mayıs 1997, s. 57.

⁶⁰ Kaboglu, İbrahim, Çevre Hakkı, Cep Üniversitesi, Yeni Yüzyıl Kitaplığı, İletişim Yayınları, s. 72 vd.

1982 Anayasası da diğer yeni anayasalar gibi⁶¹ çevre hakkını açıkça tanımakta, 56. maddesinde, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu belirtmektedir. Hatta, Anayasa çevreyi koruma ödevini devlele birlikte vatandaşlara yüklemek yoluyla, halkın çevrenin korunmasına katılımına işaret etmektedir.

Çevrenin korunmasına, çevre kirliliğinin önlenmesine, çevrenin geliştirilmesine ve iyileştirilmesine, diğer bir ifadeyle çevrenin yönetimine halkın katılımı en etkin bir şekilde yerel düzeyde gerçekleşir.⁶²

H - Çevre Teşkilatını Kurmak ve Güçlendirmek

Bölgesel ve yerel çevre işlevlerinin ve rollerinin yerine getirilebilmesi, bu rolleri yerine getirebilecek teşkilatın kurulmuş olmasına bağlıdır. Çevre hizmetleri ile ilgili olarak planlama, yönlendirme, geliştirme, personel çalıştırma, işbirliği ve koordinasyon sağlama, araştırma yapma ve bütçe geliştirme çalışmalarını etkili, verimli ve yeteri bir şekilde yürütecek bir teşkilatın kurulması zorunludur.⁶³ Yukarıda belirtildiği gibi, Stockholm Deklarasyonunda (md. 12) çevre kaynaklarını planlama, yönetme ve kontrol etme görevinin uygun millî kurumlara verilmesi gerektiği devletlere tavsiye edilmektedir.

Ülkemizde çevre ile ilgili kurumlar, merkezde Çevre Bakanlığı, Özel Çevre Koruma Kurumu ile merkezi idare teşkilatının il ve ilçe teşkilatları ile belediyelerdir. Ayrıca, illerde, Çevre Bakanlığına bağlı olarak çevre müdürlükleri oluşturulmuştur. Bunların yanında bir de illerde çevre vakfı kurulmuştur. Görüldüğü gibi, ülkemizde henüz il düzeyinde düzenli ve yeterli bir çevre teşkilatının kurulamamıştır.

İl özel idarelerinde çevre yönetimi kavramı ne yazık ki henüz mevcut değildir. Belediyelerde ise, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nun uygulanmakta olduğu belediyelerin bazılarında çevre birimleri kurulabilmiştir.⁶⁴

⁶¹ Çevre hakkına yer veren Anayasalardan bazıları şunlardır: İspanyol Anayasasının 45. maddesine göre, "Herkes, kişiliğın gelişmesine elverişli bir çevreden yararlanma hakkına sahiptir ve onu koruma yükümlülüğündedir". Portekiz Anayasasının 66; Peru Anayasası, Polonya Anayasası da benzer hükümleri ihtiva etmektedirler. Anayasalarda çevre hakkının düzenlenişı hakkında geniş bilgi için bkz: Kaboglu, s. 27 vd.

⁶² Ünlü, Yerel Yönetim ve Çevre. s. 78.

⁶³ Yasamis, Etkenlik Ölçütleri, s. 250.

⁶⁴ Örneğın, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinde çevre ile ilgili birimler mevcuttur.

Türkiye’de teşkilat yapısının geliştirilmesi konusunda 1992 yılında yayımlanan OECD Türkiye Çevre Politikaları Raporunda bazı tavsiyeler vardır.⁶⁵

V. İdarelerarası İşbirliği Yapmak

1. İşbirliği İhtiyacı

Kitle haberleşme araçları ve ulaşımdaki hızlı gelişmeler, dünyada yaşanan küreselleşme ve globalleşme nedeniyle ülkeler ve kentler arasındaki mesafeler oldukça kısalmış, ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel ilişkiler gelişmiş ve birbirlerine bağımlılıkları artmıştır. Bu durum, ülkeler arasında olduğu gibi, mahallî idareler ve özellikle kent idareleri arasında da çevre, turizm ve ticaret gibi her konuda işbirliği yapmayı, ortak çalışmayı, karşılıklı bilgi ve tecrübe alışverişinde bulunmayı zorunlu hale getirmiştir.

Diğer taraftan, özellikle büyük şehir alanlarında yaşayan bireyler çoğu kez bir belediye sınırı içerisinde oturduğu halde, bir başka belediye sınırı içerisinde çalışmakta ve aynı zamanda bir diğer belediyenin pazarından alışveriş yapabilmektedir. Böyle bir ilişkiler ağı ise, bir mahallî idare birimi olan belediye idaresinin sınırlarını aşmakta ve diğer belediyelerle işbirliği yapmasını gerektiren meseleler meydana getirmektedir.

Bunlara ilave olarak ve de hepsinden önemlisi, bazı mahallî idare hizmetlerinin, özellikle hava ve su kirliliğinin önlenmesi gibi kentsel nitelik arzeden bazılarının, gerek malî ve gerekse yetki, sorumluluk ve profesyonel personel açılarından, tek bir mahallî birimin gücünü aşmakta ve birden fazla mahallî idare birimi tarafından ortaklaşa yerine getirme zorunluluğunu

⁶⁵ Bu raporda, kurumsal yapının iyileştirilmesi için üç seçenek ileri sürülmektedir. Birinci seçenek, merkezde mevcut kurumsal yapının korunmasını ve ilgili birimlerin yetkilerinin artırılması, tasrada ise, bölge ve çevre müdürlüklerinin kurulmasına başlanılması, valiliklere çevre konusunda danışman sağlanması ve belediyelerin işlevlerinin ise, arazi planlaması, su hizmetleri, atık yönetimi ve gürültü kontrolü ile sınırlandırılması istenmektedir. İkinci seçenek olarak, merkezde Çevre Bakanlığının tek yetkili odak konumuna getirilmesi, merkez yönetiminin kurmay nitelikli hizmetlere yönelik kurulması, ve çevre yönetim işlevlerinin çevre bölge müdürlüklerine bırakılması öngörülmektedir. Entegre yönetim ve yerel karar verme olarak isimlendirilen üçüncü seçenekte ise, düzenleme yetkisinin tasrada özerk bölgesel çevre kurullarına bırakılmasını, bölge çevre müdürlüklerinin yanısıra bölgesel çevre idarelerinin kurulmasını, bölge müdürlüklerinin koordinasyon hizmetleri ile birlikte valilere danışmanlık yaparken çevre yönetim işlevleri Bölge Çevre İdaresine aktarılması yer almaktadır. Yasamış, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, s. 28.

gerektirmektedir. Hava ve su kirliliği gibi çevre sorunlarının sınır tanımaması, bu sorunların çözümünün bölgesel, ülkesel, hatta uluslararası düzeyde, kuruluşlararası işbirliği ve koordinasyon gerektirmesi de yerel yönetimleri bu alanda işbirliği yapmaya itmiştir.

Yerel yönetimler, özellikle belediyeler kendi aralarında ve yabancı ülke mahallî idareleri ile, kentsel ve bölgesel planlama, kentsel hizmetlerin ortaklaşa sunulması, yol, su, kanalizasyon, arıtma tesisi gibi altyapı tesislerinin sağlanması konularında işbirliğine gidebilirler; bilgi birikim merkezi ve veri bankası kurabilirler; turizm, çevre kirliliği ve çevrenin korunması konularında ortak programlar geliştirebilirler.⁶⁶

Küçük mahallî idare birimlerinin karşılaştıkları bu ve benzeri sorunlara, bu birimleri birleştirerek daha büyük ölçekli bir birim elde etmek suretiyle çözüm bulmak yerine⁶⁷, küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin aralarında işbirliği yapma suretiyle ve bir dayanışma ortamı içerisinde, daha yumuşak yollarla çözümler aramalarının daha yerinde olacağı önerilmiştir. Yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerine dokunmadan onların çeşitli hukukî yapılanma içinde biraraya gelmelerine imkân sağlayan işbirliği⁶⁸, bunların üstlendikleri bir çok hizmetin daha etkin bir şekilde yürütülmesine imkân tanımakta ve böylece bazı hizmetlerin üst düzeyde yerel yönetim birimlerine, ya da merkezî idare kuruluşlarına devredilmesi zorunluluğu ve istekleri önlenmiş olmaktadır⁶⁹. Gerçekten, yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliğine yönelik düzenlemelerin, bunların fizikî anlamda birleşmelerine oranla daha ılımlı olacağı açıktır⁷⁰. Zira, yerel yönetim güçsüzlüklerinin üstesinden gelmek amacıyla işbirliği yapmak için birbirlerine yardım etme konusunda, tabii bir eğilim göstermektedirler⁷¹.

⁶⁶ Ünlü, Halil, Yerel Yönetimler Arası İşbirliği, İkinci Baskı, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı - İÜLA - EMME, İstanbul, s. 6.

⁶⁷ Yerel yönetimler ya birleşme (amalgamation) veya işbirliği yapma (cooperation) yoluyla biraraya gelebilirler. Özhan, Hasan - Yeter, Enis, Mahallî İdare Birlikleri, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara 1995, s. 8.

⁶⁸ Özhan-Yeter, s. 8.

⁶⁹ Howen, W.-Elshout van den, Mahallî İdareler İçin Merkezde Yürütülen Hizmetler, (Çev: Selçuk Yalçındag) TODAİE, ANKARA 1972, 65; Kaya, Ejder - Dogan, Rahmî, «Mahallî İdare Birlikleri», Yeni Türkiye, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs Haziran 1995, s. 362.

⁷⁰ Leemans, A. F, Changing Patterns Of Local Government, International Union of Local Authorities (IULA) The Hague 1987, 87.

⁷¹ Leemans, s.123.

2. İşbirliği Şekilleri

İşbirliği, yerel yönetimlerin birlik kurmaları şeklinde olmaktadır. Bunun ana sebepleri ise, planlama ihtiyaçlarını halletmek, gelir yetersizliklerine çözüm bulmak, bazı mahallî ihtiyaçların daha etkin ve verimli bir şekilde karşılanmasını sağlamak ve hepsinden önemlisi, birleşmenin doğuracağı sakıncaları ortadan kaldırmaktır⁷².

Yerel yönetimler arasındaki işbirliği ihtiyacı ülkeden ülkeye ve durumdan duruma farklılık göstermektedir. Bir ülkede, geniş ölçekli işbirliği mahallî idare için hayati bir öneme sahip iken, diğerinde bu ihtiyaç daha az hissedilebilmektedir. Bütün bunlar, mahallî idarelerin üstlendikleri hizmetleri yerine getirme performanslarına; bu hizmetlerin sayısına ve mahiyetlerine; ve yeterli malî kaynakların mevcudiyetine bağlıdır⁷³.

Belirli görevleri yerine getirmek amacıyla yerel yönetimlerin çeşitli müşterek birliklerde işbirliği yapmaları mümkündür. Mahallî idarelerarası işbirliği çeşitli şekillerde mümkün olabilmektedir:

i. *İki veya daha fazla mahallî idare birimi yeni bir form için birleşebilirler.* Bu tür birleşmeler, istekten çok zorlama ile olabilir. Mahallî özerklik anlayışına aykırı olması nedeniyle genellikle doktrin ve uygulamada zorunlu işbirliği ve birleşmeler dikkate değer direnmelerle karşılanmaktadır. Yerel yönetim birleşme veya işbirliği konularında serbestçe karar vermeyi arzulamaktadırlar. İki önemli önşartın varlığı halinde zorunlu işbirliği ve birleşme kabul görmektedir. Bu iki şarttan ilke, mahallî özerklik anlayışına sıkı sıkıya yapışılmaması, ikincisi ise, mahallî birimlerin menfaatına hizmet edeceğinin şuuru varılmasıdır. Kimi ülkelerin mevzuatlarında mahallî idare birimlerini arasında zorunlu birleşme ve işbirliği işbirliği ile ilgili hükümlere rastlanmaktadır⁷⁴.

⁷² Kaya-Dogan, s. 362.

⁷³ Leemans, s. 126.

⁷⁴ Örneğin, İtalya'da yalnızca komünlerin kimi zorunlu fonksiyonlar ve bazı özel hizmetler için zorunlu "consortia" kurulabilir. Avusturya'da özerk fonksiyonlar haricinde, devredilen bazı fonksiyonlar için komünlerin işbirliğine zorlanması mümkündür. Almanya'da komünler tek amaçlı birliklere katılmaya veya, zorunlu veya merkezi idare tarafından devredilen görevlerin daha etkili yerine getirilmesi amacıyla zorlanabilirler. Danimarka'da belediyelerarası işbirliği, toplu tasima ve atık arıtma gibi hizmetlerde zorunluluk arzedebilir. Leemans, s. 148; Yalçındag, Selçuk, Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, TODAİE, Ankara 1992, s. 47. Fransa'da, iki veya daha fazla belediye yeni bir form için birleşebilirler (merge/la fusion). Harloff, Eilen Martin, «The Structure of Local Government in Europe», IULA, The Hague,

ii. *Tek yada çok amaçlı olarak, mahallî birimler kendine mahsus bir bütçesi ve gelirleri olan tüzel kişiliğe sahip ortak bir meclis veya birlik oluşturabilirler.* Müşterek menfaatlerinin korunması, geliştirilmesi veya bir mahallî idare biriminin imkânlarını aşan hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla yerel yönetimler biraraya gelerek birlik ve dernek kurabilirler⁷⁵.

Yerel yönetimlerin kendi aralarında kurdukları birlikler, yerel yönetim birimlerinin kendi iradeleri ile oluşturulmaktadır ve birliği oluşturan birimlerin tüzel kişiliklerini ve mahallî özerkliklerini korumasına imkân vermesi, mahallî topluluklarda kendine güven duygularını ve insanların işbirliği alışkanlıklarını güçlendirmektedir.⁷⁶

iii. *Bir bölgedeki mahallî idare birimlerinin tümünü ilgilendiren ortak nitelikteki hizmetlerin yürütmek amacıyla, tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip büyükşehir veya bölge yönetimi kurulabilir.* Büyükşehirlerde kentleşme, planlama, çevre ve imar hizmetleriyle öteki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde görülebilmesi amacıyla mahallî idare birimlerinin, yapılarının, malî ve teknik imkânlarının yeterli olmadığı durumlarda, büyükşehir ölçüsünde, "özel amaçlı" büyükşehir veya bölge yönetimleri kurulabilir. Dünyada bu tür teşkilatların sayısında günden güne artışlar olmaktadır. New York Liman İdaresi bu tür yönetimlere en iyi örneklerden biri olarak verilebilir. Ülkemizde, bu tür mahallî idare işbirliğinin ilk uygulaması, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'dür⁷⁷. Özel amaçlı kuruluşlar, konuları olan hizmeti ya da hizmetleri bir mahallî birime bağlı olarak değil, büyükşehir alanını oluşturan tüm mahallî idarelere götürür ve böylece, mahallî idare sınırlarının

Netherlands, 1987, s. 56-57; Tortop, Nuri, Mahallî İdareler, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Ankara 1994, s. 158; Gönül, Mustafa, Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE Ankara 1972, s. 29.

⁷⁵ Örneğin, İtalya'da yalnızca komünlerin kimi zorunlu fonksiyonlar ve bazı özel hizmetler için zorunlu "consortia" kurulabilir. Avusturya'da özerk fonksiyonlar haricinde, devredilen bazı fonksiyonlar için komünlerin işbirliğine zorlanması mümkündür. Almanya'da komünler tek-amaçlı birliklere katılmaya veya, zorunlu veya merkezi idare tarafından devredilen görevlerin daha etkili yerine getirilmesi amacıyla zorlanabilirler. Danimarka'da belediyelerarası işbirliği, toplu tasima ve atık arıtma gibi hizmetlerde zorunluluk arzedebilir. Leemans,148; Yeter, Enis, Federal Almayna Cumhuriyeti İdarî sistemi, Türk İdare Dergisi, Yıl 61, Sayı 382, Mart 1989, 193; Yalçındag, 47. Fransa'da, iki veya daha fazla belediye yeni bir form için birleşebilirler (merge/la fusion). Harloff, 56-57; Totop, 158; Gönül, s. 29.

⁷⁶ Keleş, Rusen, Türkiye'de Kent Yönetimi, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara 1988, s. 16.

⁷⁷ 20 Kasım 1981 tarih ve 2560 sayılı Kanunla kurulmuştur. RG. 23 Kasım 1981, S. 17523.

belli hizmetler için en uygun alanı oluşturmamasından doğan sakıncaları bertaraf eder⁷⁸.

iv. *Sermaye harcamaları ile ilgili problemleri çözmek ve kent planlaması, kent içi ulaşım, konut ve çöp temizleme gibi metropolitan sorunlarla ilgilenen metropolitan otoriteler kurulabilir.* Bunlar, ayrıca meclis kültürel, sportif ve sosyo-egitimsel konularda sorumluluk alabilir. Bu tür mahallî idarelerarası işbirliği ve bu idarelerin birleşmesinin, mahallî idarelerin yeniden düzenlenmesinde, yerel birimlerin büyüklüklerine en uygun sınırların çizilmesi amacıyla, ya da kentsel komünlerin bu toplulukların iradelerine bakılmaksızın merkezi idare eliyle kanunlarca birleştirilmesi modeli ile mahallî federasyonlar modeli şeklinde iki modeli bulunmaktadır.

Birleştirme modelinin Japonya, İsveç, İngiltere, Fransa ve Danimarka gibi bir çok ülkede büyükşehir alanlarında uygulanması vardır. Ülkemizde, 12 Eylül 1980'den sonra 34 sayılı Millî Güvenlik kurulu kararı ile küçük belediyelerin büyükşehir belediyelerine bağlanması uygulaması görülmüştür. Birleştirme modelinin, hizmetlerde etkinlik sağlama ve büyükşehir sınırlarını makul bir şekilde çizmede sağladığı faydalara karşılık, yerel yönetimlerin özerkliklerini zedelemektedir⁷⁹.

Yerel federasyonlar, hem yerel hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmek, düzensiz kentleşmeyi önlemek, en uygun büyüklükteki mahallî idare birimleri çerçevesinde hizmetler arasında koordinasyon sağlamak, hem de yerel özerklik ve katılma gibi demokratik ilkelerden mümkün olduğu kadar sapmamak gibi amaçlar arasında denge sağlamak amacıyla yerel federasyonlar kurulmuştur. Üst düzeydeki idarî basamak ile, alt-birimler, kimi mahallî görevleri, teknik gelişme düzeyine uygun olarak aralarında paylaşmakta, kamu gelirleri de bu birimler arasında adaletli bir şekilde bölüştürülmektedir. Üst

⁷⁸ Keles, Rusen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 2. Basım, Cem Yayınevi, Ankara 1994. s. 238; Ünlü, Halil, Yönetimlerarası İlişkiler, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kent Basımevi, İstanbul 1993, s. 8. Eke'nin naklettigine göre, Bollens, ABD'de özel amaçlı teşkilatların yaygın kullanımının nedenleri arasında sunları saymaktadır: Mevcut mahallî idarelerin yapıları, akçal ve teknik imkânları yetersizliğini ve kapsadıkları alanların da kimi hizmetler için elverişsizdir, Kamuda genel amaçlı idarelerden bağımsız, bürokratik engellerden uzak, verimli ve hızlı işleyen teşkilatlar kurma isteği vardır, varolan özel amaçlı teşkilatların yerleştirdiği yaygın "etkin" teşkilat inancı, özel amaçlı teşkilatların üstlendiği hizmetlerin kimilerinin alisilagelmis, geleneksel görevlerden olmaması, psikolojik bir neden olan kamuoyunda siyasal etkilerden uzak, uzmanlarca yönetilen teşkilatlar kurma kaygı ve isteği. Eke, Ali İhsan, «Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye» Amme İdaresi Dergisi, Cilt 18, Sayı:4, Aralık 1985, s. 47.

⁷⁹ Keles, Yerinden Yönetim, s. 241.

düzeydeki idarenin genellikle üstlendiği görevler, planlama, ulaşım, altyapı, eğitim, sağlık, su ve aydınlatma gibi hizmetlerdir. Buna karşılık alt düzeydeki mahallî birimlerin sorumluluk alanları ise kent içi yollar, temizlik, gıda maddeleri ve bazı denetim işlevleridir. Bu tür modelin en güzel örnekleri Tokyo, Toronto ve Pariste bulunmaktadır⁸⁰.

v. *Mahallî idareler, ayrıca diğer mahallî meclislerle karma birlikler teşkil edebilir.* ABD’de eyalet hükümetleri kimi genel sorunların halledilmesi amacıyla mahallî idarelerin, ortak hareket etmelerine izin vermekte ve hatta onları teşvik etmektedirler. Bir mahallî idare biriminin herhangi bir hizmet performansı hakkında diğerine yardım etmesi, ortaklaşa hizmet yürütümü ve eyaletlerarası mahallî idareler yoluyla ortak yönetim de mümkündür⁸¹. Aynı şekilde, Almanya’da da işbirliği ve ortaklık ilkesi gereğince, mahallî idare birimleri, tüzel kişiliklerini ve kanunlarla kendilerine verilen görev ve yetkilerini muhafaza ederek ve kanunhi sınırlar içinde kalmak şartıyla, birbirleriyle işbirliği yapabilmektedirler.

vi. *Mahallî idareler, kendi aralarında veya kamusal ya da özel kuruluşlarla hizmet alım satımı için anlaşmalar yapmaları da bir tür işbirliğidir.* Hizmetleri satın alınak için anlaşmalar yapmak, bazı mahallî idarelere daha ucuz ve kolay gelebilir. ABD’de yaygın olarak kullanılan bu usulün, savurganlığı önleme, özel teşkilatlar oluşturma gereğini ortadan kaldırma gibi yararları yanında, mahallî birimlerin varlıklarını kaldırmama gibi olumlu sonuçları da vardır. Ancak, mahallî birimler arasındaki menfaat çatışmaları, bütün büyükşehir için bağlayıcı anlaşmalar yapmanın zorluğu, anlaşmaların süreli olması ve halkın denetim görevini yapmasına elverişli bulunmaması gibi sakıncaları da bünyesinde taşımaktadır.⁸²

vii. *Kentler arasında kardeş kent ilişkisi kurulabilir:* Mahallî siyasî gelenekler sonucunda, bazı mahallî idareler arasında geleneksel bir iletişim kurulabilir. Kentler kendi aralarında, daha çok ekonomik ve kültürel ilişkileri geliştirmek amacıyla, kardeş kent ilişkisi kurmuş olabilirler.⁸³

Belediyelerarası işbirliği, halka hizmet götürme yönünden ölçek ekonomisi meydana getirmek için, kimi durumlarda iyi bir tercih

⁸⁰Keles, Yerinden Yönetim, 242; Eke, 48.

⁸¹Blair, George S., Government at the Grass-Roots, Third Edition, Palisades Publishers, California, 1981, s. 34-35.

⁸²Keles, Yerinden Yönetim, 235-236; Ünlü, Yönetimlerarası İşbirliği, s. 7.

⁸³Ünlü, Yönetimlerarası İşbirliği, s. 8; Pazarci, Sevki, Belediye Meclislerinin Görevleri ve Yetkileri. Ankara 1990, s. 179-180.

olabilmektedir. Özellikle belediyeler, kimi hizmetlerinin merkezî idare tarafından üstlenilmesini veya diğer belediyelerle birleşmek istemedikleri hallerde, işbirliği en uygun yoldur. Buna karşılık, ihdas edilen idarelerin gittikçe büyüyen etkileri ile özerklik çabası biraz sınırlanmaktadır. Ayrıca, açıklık, demokratik denetimin eksikliği ve kurullarda çoğunluk oyununun kullanılmaması gibi hususlar, bu tür belediyeler arası işbirliğine giren her belediyenin yetki alanını hafife alıyor gibidir. Malî kararlar ve bunların üye belediyeler ve vatandaş üzerinde gerçekleştirdiği sonuçlar, ortak idarelerin artmasıyla gittikçe daha bulanıklaşmaktadır⁸⁴.

Mahallî idarelerin bir araya gelerek işbirliği yapmaları, mahallî idarelerarası hizmet sözleşmeleri, mahallî idare birlikleri ve özel amaçlı anakent kuruluşlarının kurulması gibi anakent idare modelleri ile mümkün olabilir. Bu modellerden, mahallî idarelerarası hizmet sözleşmelerinin, kaynak israfını önlemek, özel amaçlı kuruluşların kurulmasına ihtiyaç bırakmamak ve mahallî idare birimlerinin hukukî varlığının ve özerkliğinin saklı tutulmasına yardımcı olmak gibi üstünlükleri bulunmaktadır.⁸⁵

Mahallî idareler arasında işbirliği yapılmasının, genellikle kabul edilmesine rağmen, birimden birime farklılık gösteren, birtakım dejavantajları ve mahallî idare özerkliği açısından ortaya çıkardığı bazı olumsuzlukları bulunmaktadır.⁸⁶ Bunlar kısaca şu şekilde belirtilebilir:

i. Her biri belirli ve sınırlı amaçlı ve muhtemelen farklı türdeki belediyelerle ilgili pek çok sayıdaki işbirliği düzenlemeleri, kamu görevlerinin dağınıklığına ve karışıklığına yol açabilir.

ii. İşbirliği düzenlemelerine bağlı olarak, halkın, mahallî idare faaliyetleri üzerindeki denetiminde⁸⁷ bir zayıflama ve azalma hissedilebilir.

⁸⁴ Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı, Avrupa Konseyi Yerel Ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDRL) Raporu, Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1995, s. 50-51.

⁸⁵ Keles, Kent Yönetimi, s.16.

⁸⁶ Leemans, s.127-129.

⁸⁷ Genellikle, idarî faaliyetler üzerinde halkın denetimi, işbirliği düzenlemeleri tarafından zayıflatılacağı kabul edilmektedir. Eleştiriler, bu düzenlemelerin özel hukuka göre yapılması halinde, özellikle kuvvet kazanmaktadır. Kamu yararının, kamu faaliyetlerinin kamuoyuna duyurulması, halkın sorumluluğu ve denetimi ile teminat altına alınacağı vurgulanmaktadır. Kamu hukukuna göre, işbirliği kurumları üzerindeki halkın denetiminin müessiriyeti de, dikkate değer görüs farklılıklarının ortaya çıkmasına yol açmaktadır. İşbirliği kurumlarına sık sık yöneltilen eleştirilerden biri de, bu kurumların kendileri ile ve vatandaşlar arasında doğrudan temasın olmadığı noktasındadır. Diğer bir elestiriye göre, işbirliği kurumları kapalı kapılar

Çünkü, işbirliği organları, mahallî idare birimleri gibi halkın denetimine konu olmamaktadırlar. Bunların toplantıları halkın katılımına açık değildir.

iii. Her ne kadar, birleştirme (amalgamation) kadar zarar vermese de, işbirliğinin mahallî idare birimlerinin (örneğin belediyelerin) özerkliklerine zarar vereceği endişeleri sık sık ifade edilmektedir. Gerçekten, işbirliği kurumlarına, muhtemelen genel politikaların oluşturulması ve planlama gibi çok önemli görevlerin verildiği durumlarda, işbirliği, mahallî idare özerkliği üzerinde daha büyük oranda azaltıcı etkide bulunacaktır.⁸⁸ Mahallî idare özerkliğine zarar korkusu gönüllü belediye federasyonları ihdas etme girişimlerinin azlığını açıklamaktadır. Bazı Federal Almanya eyaletlerinde bulunan «Gemeindeverbände»ler ve bazı Kanada belediyelerinin gönüllü federasyonları hariç, bu tür federasyonların kullanımı oldukça nadirdir.

Mahallî idare özerkliğine zarar verir düşünceleriyle işbirliğini reddetmek, kendi kendini kandırmak veya kendi başarısını engellemek anlamına gemektedir. İşbirliğine, genellikle merkezî idarelerin mahallî idarelerden bazı görevleri almasını engellemek veya birleşmeye zorlama girişimlerinden kaçınmak için müracaat edilmektedir. Bu nedenle, işbirliği, mahallî idare özerkliğinin, özellikle belediye özerkliğinin korunmasına hizmet etmektedir.⁸⁹

3. Bölgesel ve Yerel Yönetimlerarası İşbirliği

Mahallî idarelerin birbirleriyle karşılıklı ilişkileri Anayasanın 127. maddesinin son fıkrasında hükme bağlanmıştır: Mahallî idareler, belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurabilirler. Bu birliklerin görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Birliklere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Avrupa Mahallî İdareler Özerklik Şartının 10. maddesi, "Mahallî İdarelerin Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı"nu düzenlemektedir.⁹⁰

arkasında toplanmaktadırlar ve kararlarında açıklık ve seffaflık daha azdır. Fakat bu, bütün işbirliği kurumları için geçerli değildir. Örneğin federal meclis toplantıları herkese açıktır ve gündemle ilgili bilgiler basında yer alabilmektedir. Leemans, s. 153.

⁸⁸ Mahallî idare birimleri ile ve özellikle belediyeler ile işbirliği kurumları arasındaki ilişkiler için daha detaylı bilgi için bakınız: Leemans, s. 138 vd.

⁸⁹ Leemans, s. 129.

⁹⁰ Türkiye tarafından 21.11.1988 tarihinde imzalanan ve 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı Kanunla onaylanarak, RG'nin 3.10.1992 tarih ve 12364 sayılı nüshasında yayımlanan Avrupa Mahallî

Mahallî idareler yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka mahallî makamlarla işbirliği yapabilirler ve kanunlar çerçevesinde birlik kurabilirler.⁹¹

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu, il tüzel kişiliklerinin bazı işlerini ortaklaşa yapabileceklerini gözönünde bulundurarak, 145 ve 146. maddelerinde bazı hükümler koymuştur. Aynı şekilde, 442 sayılı Köy Kanunu da 47 ve 48. maddelerinde iki veya daha ziyade köyler arasındaki müşterek işlerin halledilmesi hususunda bazı hükümler getirmiştir. Ayrıca, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yedinci Fıslı (133 ila 148. maddeleri) mahallî idare birliklerine ayrılmıştır. 1580 sayılı Kanun, mahallî idarelerarası ilişkilerin, tüzel kişiliği haiz teşkilat kurulabilmesini öngörmek suretiyle devamlı ve esaslı hale gelmesini temin etmiştir.

5442 sayılı İller İdaresi Kanunu 56. maddesinde köylerle belediyelerin kendi aralarında içme suları, sulama, yol ve telefon ağlarıyla tarım araç ve gereçlerini kurma ve işletme ve mahallî nitelikteki işleri birlikte görme imkânlarından bahsetmektedir.

a. Mahallî idarelerarası ilişkiler

İl, belediye ve köy idarelerinin müşterek hizmet ve faaliyetlerini düzenlemek üzere anlaşarak kendilerinden ayrı olarak kurdukları teşkilatlara Anayasa (md. 127/son) ve Belediye Kanunu'nun (md. 133-148) deyiimiyle birlik denir. Ancak, Belediyeler Kanunu'nda kullanılan "birlik" terimi bu müşterek teşkilatların bir tek türünü ifade eder. İl özel idaresi Kanunu'nda (md. 145 ve 146) öngörülen karma encümen ve Köy Kanunu'nda (md. 47, 48) öngörülen benzeri teşkilatlar da mahallî idareler arası işbirliği ve ilişkileri ifade etmektedir.⁹²

Mahallî idareler birlikleri veya diğer müşterek iş görme ilişkileri, sadece mahallî idarelerin, müştereken yapılmasında yarar ve gerek gördükleri

İdareler Özerklik Sarti'nin sadece 10/1 inci maddesi kabul edilmistir, bkz: Çağdas Yerel Yönetimler, Cilt: 1, Sayı: 6, Kasım 1992, s. 95-102.

⁹¹Uluslararası Mahallî İdareler Birliğinin (IULA) 23-26 Eylül 1985 tarihinde Brezilya'nın Rio sehrinde düzenlenen 27. Dünya Mahallî İdareler Kongresi'nde kabul edilen beyannamenin 9. maddesi "Mahallî İdare Birlikleri" başlığını tasimakta ve birlik kurma hakkı ile ilgili hükümler ihtiva etmektedir. Mahallî İdareler Özerklik Beyannamesinin 9. madde metni için bkz: Ugur, Necdet, «Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi ve Biz», Yerel Yönetimler ve Demokrasi, 1. Basım, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara 1994.

⁹²Duran, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982, s. 184.

belirli hizmetleri görmek için meydana getirdikleri teşkilatlardır. Merkezî idare bunlarda yer almaz, sadece vesayet denetimi yapmakla yetinir.

Mahallî idarelerin kimi iş ve faaliyetleri müştereken yapmak amacıyla aralarında teşekkül ettirdikleri ilişki ve işbirliğini, “mahallî idare birlikleri” ve “diğer ilişkiler” başlıklarıyla incelemek, mahallî idareler arasındaki işbirliğini daha iyi anlamaya yardım edecektir.

1. Yerel Yönetim Birlikleri

Yerel yönetim birlikleri, mahallî sorunları daha doğru teşhis edebilme gücüne kavuşmak için, mahallî idarelerin biraraya gelmeleri, güçlerini birleştirmeleri ve belirli bölgesel ve kentsel sorunların çözümünde fiziksel ağırlığa sahip olmaları ihtiyacından doğmuştur. Bu nedenle, birlikler, sadece birlikten doğan gücün somutlaştığı kuruluşlar değil, fakat aynı zamanda mahallî idare olgusunun ülke ve bölge düzeyinde canlı tutulmasını sağlayabilecek kamu tüzel kişileridir.⁹³

Yerel yönetim birlikleriyle ilgili esas hükümler 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda bulunmaktadır. Ancak bu hükümler, belediyelerin kendi aralarında kuracakları birlikleri değil, aynı zamanda köyler ve il özel idarelerinin katılacakları birlikleri de ilgilendirmektedir. Belediye Kanunu'nun 133. maddesine göre, «Belde ve köyler, vilayet idare-i hususiyeleri kendilerine kanunlarla verilen mecburî ve ihtiyarî vazifelerin bir veya birkaçını müşterek tesisat ve idare ile ifa için birlik tesis edebilirler.»

Mahallî idare birlikleri, il belediye ya da köy idarelerinin kanunlarla kendilerine verilmiş zorunlu ya da isteğe bağlı görevlerini yerine getirebilmeleri için bir ya da birden fazla konuda, imkânlarını yeni bir kamu tüzel kişiliği içinde ve bir zarfama olmadan, süreli ya da süresiz teşkilatlanmalarından doğar.⁹⁴ Mahallî idare birliklerinin iki önemli özelliği, bunların kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları ve kurulmalarının Bakanlar Kurulunun iznine (1982 Ay md. 127/ son) bağlı olmasıdır.⁹⁵ Birlik, kendisini kuranlardan ayrı bağımsız

⁹³ Kazancı, Metin, «1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelere İlişkin Sorunlar», Ergun Türkcan (Ed.) Yeni Bir Belediyecilige Doğru, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk Idareciler Demegi Bilimsel Araştırma Dizisi 2, Ankara 1982, s. 261.

⁹⁴ Gönül, s. 15.

⁹⁵ Gönül, s. 15; Keles, Yerinden Yönetim, s. 352; Onar, S.S., İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt II, Üçüncü Basi İstanbul 1966, s. 862; Ünlü, Yönetimlerarası İşbirliği, 48; 1982 Anayasasının kabulüne kadar isteğe bağlı olarak kurulması mümkün olan birliklerin bu tarihten sonra Bakanlar Kurulunun izni ile kurulabilmesi, 1980 öncesi, belediyeler arası kurulan çeşitli

tüzel kişiliğe ve malvarlığına sahiptir. Belediye Kanunu gereğince, daha önce belediyelere bırakılmış konularda faaliyet gösterebilecek ve fakat belediyelerin yerini kesinlikle alamıyacak kuruluşlardır.⁹⁶ Kurulması genellikle sürekli, süreli olursa da uzun süreli olur.⁹⁷

Belediye Kanunu, birliklerin teşkilat yapılarının, organlarının, faaliyetlerinin, gelir-gider durumlarının, hak ve yetkilerinin “birlik tüzüğü”nde yer almasını öngörmektedir. Birliğin kurulması için, belediye meclisi, köy ihtiyar meclisi ve il genel meclisi üyelerinin birlik tüzüğünü ittifakla kabul etmiş olmaları gerekir. Bundan sonra, tüzük idarî vesayet makamının onayıyla yürürlüğe girer. Vesayet makamı, birlik kuran mahallî idare birimlerinin aynı il içinde olmaları durumunda vali, ayrı illere bağlı olmaları durumunda ise İçişleri Bakanlığıdır. 1982 Anayasasının 127. maddesinin son fıkrasına göre ayrıca, Bakanlar Kurulunun izni gerekir.

Uygulamada, birlik kurma önceliği, genellikle, birliğe katılan makamlardan değil, birliği şu veya bu sebeplerle bucak ve ilçe gibi merkezî idarenin taşra kuruluşlarının başaramadığı bazı görevlerin ifası için bir araç olarak kullanılan mahallindeki merkezî idare temsilcilerinden çıkmaktadır⁹⁸.

Bu arada, “köylere hizmet götüme birlikleri”nden de bahsetmek gerekir. Gün geçtikçe artan ortak nitelikli ihtiyaçlarını karşılamada merkezî idarenin yetersiz kalması üzerine, ilçe kaymakamlarının önyak olmaları sayesinde, köy yönetimleri ile köylerde yaşayan halk tarafından, mevcut sorunlarının çözümü, kaynak ve hizmet yetersizliklerini gidermek amacıyla mümkün olduğu kadar kendi imkânlarına başvurularının, bu konuda işbirliği anlayışını getirmelerinin somut bir ifadesi olan köy birlikleri kurulmaktadır. Köy birlikleri, kaynak yaratmak, kırsal kalkınmada yeni potansiyelleri ortaya çıkarmak ve halkın yönetime katılma kanallarından bir tanesini oluşturmak bakımından bir araç haline gelmektedir.⁹⁹ Gerçekten, köy birlikleri köylerde demokratik katılımın sağlanmasında önemli fonksiyon ifa etmektedirler. Birlik genel kurulunun köy temsilcilerinden oluşması, kaymakamın dışında birlik

birliklerin bazı siyasî amaçlar doğrultusunda hareket edebilecekleri değerlendirme ve endişesinden kaynaklanmıştır. Aytaç, Fethi, «Anayasanın Mahallî İdarelere İlişkin Hükümleri Değiştirilmelidir», *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 543-554, 1991, s. 70.

⁹⁶ Kazancı, s. 260.

⁹⁷ Duran, s.186.

⁹⁸ Hanson, A. H, Türkiye’de Bağımsız Mahallî İdare Hakkında, A. H. Hanson (Ed.) *Mahallî İdareler Hakkında Etüdlr*, TODİE, Ankara 1955, s. 155.

⁹⁹ Kaya-Dogan, s. 363.

yönetim kurulunda merkezî idareden herhangi bir temsilcinin bulunmaması, köye gidecek kimi yatırım kararlarının alınması sürecine halkın katılımının sağlanması; bu katılımın, yapılacak işin köylü tarafından benimsenmesine yardım etmesi köy birliklerinin demokratik katılıma olan hizmetlerinden birkaçıdır.¹⁰⁰

Karadeniz Bölgesinde, 1995 yılı itibariyle, yerel yönetim birlikleri sayısı 182 olup, bu birliklerden 112'si Bakanlar Kurulu izni ile kurulmuştur. Bunlardan, 149'u hizmet götürme birliği, 10'u sulama birliği, 3'ü belediyeler birliği, 11'i grup içme suyu birliği, 2'si kaplıca birliği, 1'i yayla birliği, 4'ü turizm, turistik tesis kurma ve yaşatma birliği, 1'i bağcılık birliği, 1'i fuar birliği şeklindedir. Bu birliklerin % 73 'ü köylerarası, %19'u köyler-belediyeler arası, % 8'i ise diğer birliklerdir. Birliklerin % 80'i altyapı hizmet amaçlı birliklerdir. Birlik başkanlarından 9'u vali, 150'si kaymakam, 7'si belediye başkanı, 10'u köy muhtarı, 6'sı diğer görevlilerdir.¹⁰¹

2. Diğer İşbirliği Türleri

İl Özel İdaresi Kanunu, il tüzel kişiliklerinin komşu il tüzel kişilikleriyle müştereken yapmaları gereken bazı işlerin olabileceğini, böyle hallerde, müşterek işlerin nasıl halledilmesi gerektiğini hükme bağlamış bulunmaktadır. Gerçekten, adı geçen Kanunun'un 145. maddesine göre, birbirine komşu il tüzel kişilikleri arasında ortak ve yürütülmesi il genel meclisine ait işler hakkında görüş birliği sağlanması veya ortak bir karar alınmasına gerek görüldüğü takdirde, İçişleri Bakanlığının görüşü alındıktan sonra, o il tüzel kişiliklerinin il genel meclisi üyeleri arasından seçilecek kişilerden oluşan bir karma encümen kurulur. Karma encümenin toplantı yeri, valiler arasındaki haberleşmeye göre tesbit edilir. Karma encümenine, hangi il içinde kurulursa, o ilin valisi veya görevlendireceği kimse başkanlık eder. Karma encümenin kurulması gibi, kararlarının yürürlüğe konması da il genel meclislerinin takdirine bağlıdır. karma encümenin alacağı kararlar, başkan tarafından il valilerine tebliğ edilir. İl valileri bu kararları başkanı buldukları il genel meclislerinin ilk toplantısında görüşmeye açarlar ve sonucunu karma encümen başkanına bildirirler. İl genel meclisleri, karma encümeni kararları üzerinde anlaşmaya varamadıkları takdirde, mesele, karma encümen başkanı tarafından İçişleri Bakanlığına gönderilir. Bakanlığın aracılığı üzerine mesele,

¹⁰⁰ Kaya-Dogan, s. 363.

¹⁰¹ Özhan-Yeter, s. 120 vd.

Danıştayca incelenerek halledilir. Ancak, karma encümen, belirli bir konu veya meselenin halledilmesi için geçici olarak kurulur ve çalışır; tüzel kişiliğe ve malvarlığına sahip değildir. Bu nedenle, önemli ve sürekli müşterek hizmetlerin yerine getirilmesi hususunda, il tüzel kişilikleri arasında karma encümen kurulması, elverişli bir teşkilat şekli sayılamaz.¹⁰² Sadece çalışma usulünden ve nihayet müşterek çalışmayı düzenlemek için muhtelif tüzel kişilerin kendilerine tâbi müşterek bir teşkilat kurmalarından ibarettir.¹⁰³

Aynı şekilde, iki veya daha fazla köy arasındaki işlerin müştereken nasıl halledileceği K. K. md. 47. ve 48 'de düzenlenmiştir. Bu maddeler gereğince, iki veya daha fazla köy idaresinin muhtar ve ihtiyar meclisleri, müşterek işlerini gerçekleştirmek için, kendi aralarında kararlaştırdıkları bir köyde toplanarak, konuyu görüşürler ve bir karara bağlarlar. Daha sonra, alınan kararları uygulamak için, hükümetten (yetkili vali veya kaymakam) izin isterler (K.K. md. 47). Eğer ihtiyar meclisleri, bir araya gelmek ve karar almak hususlarında kendi aralarında anlaşamazlarsa, taraflardan birinin talebi üzerine, köyün bağlı olduğu hükümet reisi (vali veya kaymakam) işe müdahale eder ve ihtiyar meclislerini toplayarak onları uzlaştırır (K.K. md. 48).

Köy ihtiyar meclislerinin birleşik toplantısı da, illerarası karma encümen gibi, ilgililerin dilek ve takdirine göre kurulan ve tüzel kişilikten yoksun geçici bir teşkilat durumundadır.¹⁰⁴ Bu toplantılar, BK. md. 133 anlamında birlik anlamına gelmesi şöyle dursun, mahallî ihtiyaçların zoruyla biraraya gelme ya da süreli işbirliğinden başka bir şey değildir.¹⁰⁵

b. Mahallî idarelerin yabancı ülke mahallî idareleri ve uluslararası kuruluşlarla ilişkileri

Ulaşım ve iletişim araçlarının gelişmesi, ülkeler arasındaki ekonomik işbirliğinin ve karşılıklı bağımlılığın artması, kentin giderek daha ağırlıklı bir rol oynamaya başlaması, çeşitli alanlarda olduğu gibi, kentler ve diğer yerel yönetimler arasında, özellikle, bütün yerel yönetimlerce paylaşılan çevre, kardeşlik, demokrasi gibi amaçların gerçekleştirilmesi için uluslararası düzeyde

¹⁰² Onar, II, s. 862; Duran, s. 1850; Gönül, s. 16.

¹⁰³ Onar, II, s. 862; Gönül, s. 16.

¹⁰⁴ Duran, s. 185.

¹⁰⁵ Gönül, s. 16. Hanson, köy ihtiyar meclislerinin birleşik toplantısını Kanun nazarında muhakkak birlik sayılmasalar da nezaketen böyle tarif edilebileceği kanaatinde. Hanson, s. 154.

de yerel yönetimler arasında karşılıklı işbirliği zorunlu hale gelmiştir. Yerel yönetimlerin uluslararası işbirliğine örnek olarak, IULA (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği) ve IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı), Dünya Büyükşehirleri Zirve Konferansı, Dünya Metropoller Birliği ve İslam Başkentleri ve Kentleri Teşkilatı örnek olarak verilebilir.¹⁰⁶

Avrupa Mahallî İdareler Özerklik Şartı'nın 10 uncu maddesinin 2 inci fıkrasında, «her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkı tanıyacaktır» denilmektedir. Aynı maddenin 3 üncü fıkrasında da, «yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler» kuralı getirilmektedir. Ancak, Şartın bu fıkraları Ülkemiz tarafından onaylanmadığından, Türkiye'yi bağlayıcı bir tarafı bulunmamaktadır.¹⁰⁷

14.02.1985 tarih ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 2. maddesinin (g) bendinde, mahallî idarelerin ve bunların merkezî idare ile olan alâka ve münasebetlerini düzenleme görevini İçişleri Bakanlığına vermiştir. Aynı Kanununun 11. maddesinde ise, mahallî idarelerle ilgili Bakanlık görevleri sekiz bent halinde sayılmış ve bunları Mahallî İdareler Genel Müdürlüğünün yerine getireceği hükme bağlanmıştır.

05.15.1969 tarih ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun, 1. maddesinin 6. bendinde, «...mahallî idarelerin, ... yabancı Devlet büyükelçilik, elçilik, başkonsolosluk, konsolosluk, fahri başkonsolosluk ve fahri konsoloslukları ve sair misyonları ile milletlerarası kurullar temsilcileri ve misyonları ile ve bunlara bağlı müşavirlik, ataşelik, büro ve sair mercilerle temasları, milletlerarası hukuk kurallarına ve usullerine uygun olarak» yapılacağı, «bu temaslardan Dışişleri Bakanlığına bilgi» verileceği belirtilmektedir.

Mahallî idarelerin yurtdışı ilişkileri kendisini, kardeş şehir ilişkisi kurma ve uluslararası toplantılara katılma faaliyetlerinde göstermektedir.

Ülkemizde belediyeler arasında kardeşlik ilişkilerinin kurulması konusunda kanunî bir hüküm bulunmamasına rağmen, belediyelerimizle

¹⁰⁶ Yerel yönetimlerin uluslararası işbirliği teşkilatları hakkında ayrıntı bilgi için bkz: Ünlü, Yönetimlerarası İlişkiler, s. 72 vd.

¹⁰⁷ Avrupa Mahallî İdareler Özerklik Şartı'nın ülkemiz tarafından onaylanan maddeleri için bkz: Çagdas Yerel Yönetimler, Cilt: 1, Sayı: 6, Kasım 1992, s. 95-102.

yabancı belediyeler arasında «*kardeş şehir*» ilişkileri kurulmuş ve kurulmaya devam etmektedir.

Belediyeler arasında kardeş şehir ilişkisi kurulması belde halklarının birbirini tanımaları, kültür değişiminde bulunmaları, bu sayede kardeşçe duygu ve düşünceler edinmeleri yönünden Birleşmiş Milletler idealine uygun düşmektedir.

Uygulamada belediye meclislerinin kararlarına dayanmakla beraber, ilişkinin kurulması ve işleyişi yönünden birtakım sorunlar doğabilmektedir. Kardeşlik ilişkilerinin millî yararlamıza ters düşmeyecek tarzda düzenlenmesi gerekir. Kardeşlik ilişkisi kurma teşebbüsünün kimden geleceği, hangi organların yetkisinde olduğu ve ölçütleri belli değildir. Gerçi, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nun uygulama yönetmeliğinin 38/1 maddesinde, yurtdışı belediyeleri ile karşılıklı işbirliği ve kardeşlik ilişkisi kurmak büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında yer almaktadır.

Kardeş şehir ilişkisi kurmak yararlı olmakla beraber AY. md 127 gereğince, belediyelerin görevlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiğinden, konu kanunî dayanağa kavuşturulmalı ve ayrıntılarının yönetmelikle düzenlenmesi gerekir.

Sonuç

Çevre sorunları, hem ulusal ve hemde uluslararası boyutları olan sorunlardır. Bu nedenle, çevre sorunlarının ülkeler arasında çeşitli düzeylerde ve çok yönlü bir işbirliği mekanizmalarının geliştirilmesini gerekli kılmaktadır. İşte, çevre bilincine sahip insanlar bu sorunları çözmek için uluslararası, bölgelerarası veya bölgesel düzeyde işbirliği yollarını geliştirmek için pek çok uluslararası iki veya çok taraflı anlaşma, sözleşme, konferans toplamışlardır.

Çevre sorunları, global düzeyde düşünülmesi, fakat yerel düzeyde çözülmesi gereken yerel sorunlardandır. Bu nedenle, çevre sorunlarının çözümlenmesinde en büyük görev yerel yönetimlere düşmektedir. Bu görev, hem etkinlik ve verimlilik ilkesinin bir gereği olduğu gibi, subsidiarity (hizmette halka yakınlık) ilkesinin bir gereğidir de. Dier taraftan, yerel yönetimler sağlıklı bir çevrenin sağlanmasından asıl sorumlu kuruluşlardır. Çevre sorunlarının yerel olması ve çözümüne belde halkının katılımını gerektirmesi, yerel yönetimlere pek çok çevresel görev ve rolün verilmesini gerektirmiştir.

Bu rollerin başında, planlama gelmektedir. Yerel ve bölgesel idarelerin, sorumluluk alanları içerisinde yapılacak tüm planlama çalışmalarında temel karar alma etmenlerinin başında çevresel etkileri dikkate almaları gerekmektedir. Ayrıca bu yönetimler, geliştirmek istedikleri politikaları ve hedefleri uygulamaya geçirmek için bölgesel/kentsel/beldesel ölçekli çevre koruma planları hazırlamalıdır. Ayrıca bu planların ülke ve uluslararası çevre politikaları ile uyum içerisinde olması gerekir.

Yerel ve bölgesel yönetimler bu rollerini gereği gibi yerine getirmeleri ve çevreyle ilgili kararların yerinde düzeyinin artırılabilmesi için bilgi ve veri sistemini kurmaları ya da en azından ulusal ve uluslararası bilgi ağları ile irtibatlı olmaları gerekir.

Ayrıca bu yönetimler, her çeşit kirliliğin ve çevresel bozulmanın önüne geçerek ya da gerekli tedbirleri alarak çevre kalitesini, kamu sağlığını ve esenliğini sağlamak için kanun ve diğer hukuk kurallarında kendilerine verilen yetkilerini yerinde kullanmalıdırlar. Eğer mevzuatta bunu sağlayacak yetkileri yoksa kendilerine gereken düzenleme yetkileri verilmelidir.

Bölgesel ve kentsel yönetimlerin, çevre bakımından önemli olan bir diğer önemli fonksiyonu da beldenin, kentin veya bölgenin gelişmesini denetlemeleridir. Bu amaçla belediyeler belde içindeki imar faaliyetlerini, işyerlerini- sanayi kuruluşlarını, yiyecek ve içecek maddelerini denetleme, izne bağlama ve yaptırım uygulama yetkileri ile donatılmalı ve donatıldıkları takdirde de bunları tam anlamıyla uygulayıp uygulamadıkları hiyerarşik veya vesayet makamları tarafından sıkı bir şekilde denetlenmelidir.

Yerel ve bölgesel yönetimlerin çevre bilincini geliştirmek için halkın eğitimini gerçekleştirici eğitim ve öğretim programlarını yapmaları, halkın çevre sorunlarının çözümüne aktif katılımının sağlayıcı tedbirleri almaları gerekmektedir.

Bölgesel ve yerel yönetimler yerel çevre işlevlerini ve rollerini yerine getirebilmeleri için gerekli teşkilatı kurmaları, bu işlev ve rollerini yerine getirmek için güçleri yetmiyorsa diğer bölgesel veya yerel kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmaları gerekir. İbirligi amacıyla, bu yönetimler tek bir mahallî idare birimi meydana getirecek şekilde birleşebilecekleri gibi, bir birlik kurabilirler, hatta, bölge veya beldeleindeki ortak bazı hizmetleri yürütmek üzere tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip ayrı bir hizmet birimi teşkil edebilirler. Yerel veya bölgesel nitelikli çevre hizmetlerinin halli için yerel ve bölgesel kuruluşların birbirleriyle hizmet alım-satım anlaşmaları yapmaları da mümkündür.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10. maddesinin ikinci fıkrası ülkemiz tarafından henüz imzalanmadığından, yerel ve bölgesel yönetimlerin yabancı ülke yerel ve bölgesel yönetimlerle ilişkileri kardeş şehir ilişkisi ve uluslararası toplantılara katılma şeklinde gerçekleşmektedir. Bu nedenle, yerel ve bölgesel yönetimlerin yabancı yerel ve bölgesel yönetimlerle ilişkilerinin biran önce düzenlenmesi, en azından Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 10/2. maddesinin onaylanması gerekir. İçişleri Bakanlığında bu yönde çalışmaların yapıldığının duyulması ise ayrıca memnuniyet vericidir.

Summary: Nowadays, environmental problems are not only national and international but also local and regional problems. If we want to protect and develop our environment on a global scale, we national, regional and local governments, families and individuals, must take our responsibilities. The need for awareness has never been greater, and opportunity for regional and local governments such as municipalities and counties to make a difference. If regional and local governments practice and teach the right kind of care and commitment for our environment. It will continue to bring not only regional and local people natural gifts, but also national, local and regional governments, families, and individuals together to protect and to develop our environment. As far as protection and development is concerned, there are a lot of functions, such as environmental planning, establishment of regional and local environmental data systems, regulating to control of development of cities and rurals, penalising environmental polluters, educating and making local people attentions how to protect and develop our environment, establishing environmental organizations and so on, to be carried out by regional and local governments. In this article, our aim is to review these roles and functions of regional and local governments.

Kaynaklar

- Algan, Nesrin**, «Çevre Gerçeğinin Küresel Düzeyde Ele Alınışı», Yeni Türkiye, Çevre Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı 5, Temmuz-Ağustos 1995.
- Aybay, Aydın**, «Çevre ve Hukuk», Ed. Ruşen Keleş, İnsan Çevre Toplum, 2. Baskı, İmge Kitabevi, 1997.
- Aytaç, Fethi**, «Anayasanın Mahallî İdarelere İlişkin Hükümleri DDeğiştirilmelidir», İller ve Belediyeler Dergisi, S. 543-554, 1991, s. 66-70.
- Bedük, Aykut**, «Çevre Hakkı ve Çevresel Yönetim Sürecine Vatandaşların Katımı», Çevre ve İnsan, Çevre Bakanlığın Yayın Organı, Sayı: 33, Mayıs 1997, s.56-57.
- Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı, Avrupa Konseyi Yerel Ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDRL) Raporu, Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1995, 50-51.

- Blair, George S.** Government, at The Grass-Roots, Third Edition, Palisades Publishers, California, 1981.
- Duran, Lütfi,** İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982.
- Eke, Ali İhsan,** «Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye» Amme İdaresi Dergisi, Cilt 18, Sayı:4, Aralık 1985, s. 41-62.
- Gönül, Mustafa,** Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE, Ankara 1972.
- Hablemitoğlu, Şengül,** «Sürdürülebilir Kalkınma İçin Çevre Bilinci ve Eğitim», Çevre ve İnsan, Çevre Bakanlığı Yayın Organı, Sayı: 34, Haziran 1997, s. 23-27.
- Hanson, A. H.,** «Türkiye’de Bağımsız Mahalli İdare Hakkında», Mahalli İdareler Hakkında Etüdler, (ed. A. H. Hanson) TODEA, Ankara 1955, s. 138-181.
- Harloff, Eilen Martin,** The Structure of Local Government In Europe, IULA, The Hague, Netherlands 1987.56-57;
- Howen, W. - Elshout, van den,** Mahalli İdareler İçin Merkezde Yürütülen Hizmetler, (Çev: Selçuk Yalçındağ), TODİE, Ankara 1972.
- Kaboğlu, İbrahim,** Çevre Hakkı, Cep Üniversitesi, Yeni Yüzyıl Kitaplığı, İletişim Yayınları.
- Karaman, Zerrin Toprak,** «Globalleşmede Çevre Faktörü ve Çevre Korumacı İdeolojiye Politik Bir Yaklaşım», Yeni Türkiye, Çevre Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı 5, Temmuz-Ağustos 1995, s. 178-187.
- Kaya, Ejder - Doğan, Rahmi,** «Mahalli İdare Birlikleri», Yeni Türkiye, Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 361-365.
- Kazancı, Metin,** 1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelere İlişkin Sorunlar», Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi - 2, Ankara 1982, s. 237-267.
- Keleş, Ruşen,** «Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler», Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:4, Sayı: 1, Ocak 1995, (Subsidiarty).
- Keleş, Ruşen,** Türkiye’de Kent Yönetimi, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara 1988, (Kent Yönetimi).
- Keleş, Ruşen,** Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 2. Basım, Cem Yayınevi, Ankara 1994, (Yerinden Yönetim)
- Leemans, A. F.,** Changing Patterns of Local Government, IULA, The Hague 1987.

- Onar, S. S.**, İdare Hukukunun Umumî Esasları, Cilt: II, Üçüncü Bası, İstanbul 1966.
- Özhan, Hasan - Yeter, Enis**, Mahallî İdare Birlikleri, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara 1995,
- Pazarıcı, Şevki**, Belediye Meclislerinin Görevleri ve Yetkileri, Ankara 1990, 179-180.
- Sönmez, Necmi**, «Ortak Geleceğimiz Stockholm 1972 - Rio 1992 ve Sonrası», Yeni Türkiye, Çevre Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı 5, Temmuz-Ağustos 1995, s. 196.
- TÇSV**, Ortak Geleceğimiz, Dünya ve Çevre Kalkınma Komisyonu Raporu, TÇSV Yayınları, Ankara 1989.
- Tortop, Nuri**, Mahallî İdareler, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara 1994.
- Turgut, Nükhet**, Çevre ve Yurtaşlar, Savaş Yayınları, Ankara 1993.
- Uğur, Necdet**, «Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi ve Biz», Yerel Yönetimler ve Demokrasi, 1. Basım, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara 1994.
- Ünlü, Halil**, Yerel Yönetim ve Çevre, IULA - EMME, İstanbul 1991, s. 89, (Yerel Yönetim ve Çevre)
- Ünlü, Halil**, Yerel Yönetimler Arası İşbirliği, İkinci Baskı, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı - IULA - EMME, İstanbul, (Yönetimlerarası İşbirliği).
- Ünlü, Halil**, Yönetimlerarası İlişkiler, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İstanbul 1993, (Yönetimlerarası İlişkiler).
- Üskül, Zafer**, «Sübzidiarite» İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları», Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı 4, Mayıs Haziran 1995, s. 22- 26.
- Yalçındağ, Selçuk**, Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, TODİE, Ankara 1992.
- Yaşamış, Firuz Demir**, «Ulusal ve Yerel Çevre Yönetimleri İçin Etkenlik Ölçütleri», Yeni Türkiye, Çevre Özel Sayısı, Yıl:1, Sayı 5, Temmuz-Ağustos 1995, (Etkenlik Ölçütleri).
- Yaşamış, Firuz Demir**, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, 1. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 1995, (Temel Araçları)
- Yeter, Enis**, «Federal Almanya Cumhuriyeti İdarî Sistemi» Türk İdare Dergisi, Yıl: 61, Sayı: 382, Mart 1989, s. 183-195.