

**T. C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TÜRKİYE'DE ÇEVRE POLİTİKALARININ
YEREL YÖNETİMLER AÇISINDAN ETKİNLİĞİ**

**DEVRİM ERGÜN
2501000268**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. ŞAHİN AKKAYA**

İstanbul, 2008

ÖZ

Çevre sorunları dünyanın her yerinde olduğu gibi Türkiye’de de karşılaşılan temel sorunlar arasında yer almaktadır. Çevre sorunları her ne kadar yerel kaynaklı olsa da sonuçları itibariyle evrensel bir boyut kazanmaktadır. Ancak çevre sorunları yerel düzeyde ele alınmadıkça etkin politikaların uygulanması mümkün görülmemektedir. Yerel yönetimlerin çevre sorunlarının çözümünde etkin bir rol üstlenmesi bu konuda en doğru yaklaşım olacaktır. Merkezi yönetimlerin, çevre sorunları ile ilgili uygulamaları yerel yönetimlere kaydırması gerekmektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimlere oranla çevre sorunlarına daha hızlı müdahale edebilme olanağına sahiptir. Ayrıca sorunların doğru tespit edilebilmesi ve çözülebilmesi çalışmalarına yerel politikalarla başladığında sorunların çözümü daha sağlıklı ve kalıcı olacaktır. Bu doğrultuda merkezi yönetimlerin yerel yönetimlerle gerek ekonomik gerekse hukuksal desteği vermesi gerekmektedir.

Bu çalışmada, Türkiye’de yerel yönetimlerin çevre sorunlarının çözümünde, Bölgesel Çevre Merkezi (REC Türkiye) gibi kurumlar ile hareket etmesinin etkinliği artıracağı irdelenecektir. Özellikle yerel yönetimlerin REC Türkiye ile birlikte Yerel Çevre Eylem Planlarının (YEÇEP) uygulanmasında etkin bir rol üstlenmesi gerektiği üzerinde durulacaktır.

ABSTRACT

Environmental problems take place in basic problems in turkey like that all world. Even though the environmental problems depends on local sources, in respect of the results of the environmental problems acquire the universal dimension. However, unless the environmental problems take up the local level, application of effective policies on the environmental problems is impossible. Local governments take a major role on the solution of the environmental problems that is going to be a best approach. Central governments must transfer their responsibilities on the applications about the environmental problems to the local governments. The local governments have more ability of quickly interfered against the environmental problems than central governments. In addition that if the working on the confirmation of the problems accuracy and solution of the environmental problems starts by local policies, it is going

to be reliable and permanent. In this way the central governments must support the local governments by economic and legal conditions.

In this study, working on the solutions of the environmental problems, as the Regional Environment Center (REC Turkey) constitutions are going to appreciate the effective of the policies will be analyzed. Especially, the effective role of the local governments in the application of the REC Turkey and local environmental action plans (LEAPs) on the environmental problem's solutions will be researched.

ÖNSÖZ

Sanayileşme ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak üretimin ve tüketimin hızla artması sonucu; hava, toprak ve su hızla kirlenmeye, doğal kaynaklar tükenmeye başlamış, doğanın kendi kendini yenileme niteliği zarar görmüştür. Çevre kirliliği günümüz insanının karşılaştığı sorunların en önemlileri arasında yer almaktadır.

Küresel ısınma, ozon tabakasının incilmesi, hayvan ve bitki tür çeşitliliğinin azalması, hava, su ve toprak kirliliğinin yaygınlaşmasının olumsuz sonuçlarının gözlemlenmesi ve dahası bu çevresel sorunların küresel boyut kazanması çözüm arayışlarını da hızlandırmıştır. Özellikle 1970'li yıllardan itibaren dünyanın bir çok yerinde konferanslar düzenlenerek uluslar arası anlaşmalar imzalanmıştır.

Bütün bu gelişmelere paralel olarak Türkiye'de de çevre sorunları son yıllarda daha fazla gündeme gelmekte ve tartışılmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde çevre sorunlarının çözümünde sağlıklı politikaların uygulanması gerektiği daha da önem kazanmıştır.

Bu çalışmada, öncelikle çevre sorunları ve politikaları ile yerel yönetimler üzerinde durulacaktır. Sonrasında ise yerel yönetimlerin çevre sorunlarının çözümünde üstleneceği rol tartışılacaktır. Yerel yönetimlerin halka en yakın hizmet birimleri olduğu göz önünde bulundurulduğunda, çevre sorunları ile mücadelede merkezi yönetimlere oranla daha avantajlı oldukları görülmektedir. Yerel yönetimlerin etkin bir çevre politikası uygulayabilmesi için yerel düzeyde oluşturulan çeşitli kuruluşlarla birlikte halkında katılımını sağlaması gerektiği, bu çalışmada irdelenecektir.

İÇİNDEKİLER

| | |
|--|-----|
| ÖZ | iii |
| ÖNSÖZ..... | v |
| KISALTMALAR LİSTESİ..... | x |
| GİRİŞ..... | 1 |
| BİRİNCİ BÖLÜM | |
| ÇEVRE KAVRAMI VE ÇEVRE POLİTİKALARI..... | 4 |
| 1.1. Çevre Kavramı..... | 4 |
| 1.1.1.Çevre Tanımının Boyutları | 6 |
| 1.1.2. Ekoloji Kavramı | 7 |
| 1.1.3. Ekosistem Kavramı | 8 |
| 1.1.4. Çevre Sorunları..... | 9 |
| 1.1.5. Çevre Yönetimi | 9 |
| 1.1.6. Kültürel Çevre | 11 |
| 1.2. Çevre Sorunlarının Başlıca Kaynakları..... | 12 |
| 1.2.1. Çevre Sorunlarının Önemi..... | 13 |
| 1.2.2. Dünyada Çevre Bilincinin Doğuşu ve Gelişimi..... | 13 |
| 1.2.3. Çevre Kirliliğinin Sınıflandırılması..... | 16 |
| 1.2.3.1. Çevre Özelliklerine Göre Çevre Kirliliği Çeşitleri | 16 |
| 1.2.3.2. Çevre Unsurlarına Göre Çevre Kirliliği Çeşitleri | 17 |
| 1.2.3.3. Kaynaklarına Göre Çevre Kirliliği..... | 19 |
| 1.3. Çevre Politikaları..... | 20 |
| 1.3.1. Çevre Politikalarının İlkeleri..... | 21 |
| 1.3.1.1. Kirleten Öder İlkesi | 21 |
| 1.3.1.2. İhtiyat İlkesi | 22 |
| 1.3.1.3. Önleme İlkesi | 22 |
| 1.3.1.4. İşbirliği İlkesi..... | 23 |
| 1.3.2. Çevre Politikasının Mali Araçları..... | 23 |
| 1.3.4. Çevre Politikalarının Uygulanmasında Yaşanan Sorunlar | 24 |

İKİNCİ BÖLÜM

| | |
|---|----|
| TÜRKİYE'DE ÇEVRE SORUNLARI VE ÇEVRE POLİTİKALARI | 27 |
| 2.1. Türkiye ve Küresel Çevre Sorunları | 27 |
| 2.1.1. Kurumsal Yapı | 28 |
| 2.1.2. Ekonomik ve Mali Görünüm | 28 |
| 2.1.3. Endüstri..... | 29 |
| 2.1.4. Kentleşme | 29 |
| 2.1.5. Ozon Tabakasındaki İncelme | 30 |
| 2.1.6. Bölgesel Denizlerin Korunması | 31 |
| 2.1.7. Enerji..... | 31 |
| 2.1.8. İklim Değişikliği | 32 |
| 2.1.9. Biyolojik Çeşitlilik..... | 33 |
| 2.1.10. Atık Yönetimi..... | 34 |
| 2.1.11. Türkiye'de Kentsel Çevre Sorunları | 35 |
| 2.2. Türkiye Çevre Politikaları | 36 |
| 2.2.1. Cumhuriyet Öncesinde Çevre Politikaları | 37 |
| 2.2.2. Cumhuriyetin Kuruluşundan Sonra Çevre Politikaları | 38 |
| 2.2.2.1. Anayasalarımızda Çevre | 38 |
| 2.2.2.2. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Çevre Politikası | 39 |
| 2.2.3. Türkiye'de Çevre Yönetiminin Kurumsal ve Hukuksal Gelişimi | 41 |
| 2.3. Türk Çevre Politikasını Yürüten Kuruluşlar..... | 43 |
| 2.3.1. Merkezi Kuruluşlar | 43 |
| 2.3.1.1. Çevre ve Orman Bakanlığı | 43 |
| 2.3.1.2. Tarım Bakanlığı | 45 |
| 2.3.1.3. Sağlık Bakanlığı | 45 |
| 2.3.1.4. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı | 46 |
| 2.3.1.5. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü | 46 |
| 2.3.2. Yerel Yönetimler | 47 |
| 2.3.2.1. Yerel Yönetim Kavramı | 48 |
| 2.3.2.1.1. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim | 50 |
| 2.3.2.1.2. İdari Vesayet | 51 |
| 2.3.2.1.3. Özerklik İlkesi | 51 |

| | |
|--|----|
| 2.3.2.1.4. Etkin Yerel İdare | 52 |
| 2.3.2.2. Türkiye'de Yerel Yönetimler | 53 |
| 2.3.2.2.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi | 53 |
| 2.3.2.2.2. Türkiye' de Yerel Yönetimlerin Hukuksal Gelişimi..... | 55 |
| 2.3.2.2.3. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kurumsal Gelişimi..... | 57 |
| 2.3.2.2.3.1. İl Özel İdaresi..... | 58 |
| 2.3.2.2.3.2. Belediye İdaresi | 60 |
| 2.3.2.2.3.3. Büyükşehir Belediyesi..... | 62 |
| 2.3.2.2.3.4. Köyler | 64 |
| 2.3.2.2.3.5. Gönüllü Kuruluşlar | 66 |

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

| | |
|--|----|
| TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN ÇEVRE POLİTİKAKASINDA ETKİNLİĞİ..... | 67 |
| 3.1. Çevre Sorunlarının Küreselleşmesi..... | 67 |
| 3.2. Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Çevre Sorunlarının Çözümünde Yeri ve Önemi..... | 68 |
| 3.2.1. İl Özel İdaresi | 71 |
| 3.2.2. Köy İdaresi..... | 72 |
| 3.2.3. Mahalli Çevre Kurulları | 73 |
| 3.2.4. Ulusal Çevre Stratejisi Eylem Planı | 75 |
| 3.2.5. AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi | 76 |
| 3.2.6. Ulusal Yerel Gündem 21 | 79 |
| 3.2.7. Yerel Gündem 21 | 79 |
| 3.3. Türkiye'de Çevre Eylem Planları | 83 |
| 3.3.1. Bölgesel Çevre Merkezi (REC) Türkiye ve YEÇEP'ler..... | 86 |
| 3.3.2. REC Türkiye'nin YEÇEP Uygulamalarındaki Temel Amaçları | 87 |
| 3.3.3. Yerel Karar Mekanizmaları ve YEÇEP'ler | 89 |
| 3.3.3.1. Belediyeler ve YEÇEP'ler | 89 |
| 3.3.3.2. Büyükşehir Belediyeleri ve YEÇEP'ler..... | 90 |
| 3.3.3.3. İl Özel İdareleri ve YEÇEP'ler..... | 91 |
| 3.3.3.4. Mahalli İdare Birlikleri ve YEÇEP'ler..... | 92 |
| 3.3.4. Türkiye'de Çevre Finansmanında YEÇEP'lerin Yeri | 93 |
| 3.3.5. Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planında YEÇEP'lerin Yeri | 94 |

| | |
|---|-----|
| 3.3.6. Bölgesel Kalkınma Politikaları ve YEÇEP İlişkisi | 94 |
| 3.3.7. Avrupa Birliği Uyum Süreci ve YEÇEP'ler | 96 |
| SONUÇ | 98 |
| KAYNAKÇA | 102 |

KISALTMALAR LİSTESİ

| | |
|------------------|--|
| AB | Avrupa Birliği |
| ABD | Amerika Birleşik Devletleri |
| a.e. | Aynı eser |
| a.g.e. | Adı geçen eser |
| BM | Birleşmiş Milletler |
| C | Cilt |
| CFC | Kloroflorokarbon |
| COP3 | III. Taraflar Konferansı |
| ÇED | Çevresel Etki Değerlendirmesi |
| Çev. | Çeviren |
| DİE | Devlet İstatistik Enstitüsü |
| DER | Derleyen |
| DPT | Devlet Planlama Teşkilatı |
| GSYİH | Gayri Safi Yurtiçi Hasıla |
| IULA-EMME | Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği |
| İİBF | İktisadi İdari Bilimler Fakültesi |
| İDÇS | İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi |
| İÜ | İstanbul Üniversitesi |
| LPG | Sıvılaştırılmış Petrol Gazı |
| KHK | Kanun Hükmünde Kararname |
| OECD | Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Topluluğu |
| REC TR | Bölgesel Çevre Merkezi Türkiye |
| s | Sayfa |
| SBE | Sosyal Bilimler Enstitüsü |
| SDÜ | Süleyman Demirel Üniversitesi |
| TOBB | Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği |
| UÇEP | Ulusal Çevre Eylem Planı |
| UÇES | Ulusal Çevre Stratejisi |
| UN | Birleşmiş Milletler |
| UNDP | Birleşmiş Milletler Gelişim Programı'nın |
| YEÇEP | Yerel Çevre Eylem Programı |

GİRİŞ

Her geçen gün hızla artan dünya nüfusu, toplumsal talep üzerinde baskı yaratmaktadır. Toplumsal talep hızla yükselmekte ve de çeşitlenmektedir. Bu gelişmeyle birlikte, teknolojinin sunmuş olduğu kullanım çeşitliliği ve yeni olanaklar, doğa ile insan arasındaki dengeyi doğa aleyhine bozmakta, doğanın kendisini koruma ve yenileme olanağını güçleştirmektedir.

Sanayileşme sürecine bağlı olarak ortaya çıkan kentleşme olgusu, göç, turizm vb. sosyo-ekonomik aktiviteler doğal kaynakların nicel ve nitel olarak azalmasına neden olmakta, bu durum da insanların güncel ve gelecekteki doğal çevrede yaşam ve kullanım alanını kısıtlamaktadır. Ekonomik ve sosyal büyümenin çevre faktörüne gereken önem verilmeden ele alınması, pek çok çevresel sorunla karşılaşmamıza neden olmaktadır.

Son yıllarda çevre sorununda, çevre değerlerinin korunmasında ulusal, uluslararası, bölgesel ve yerel düzeyde yapısal anlamda pek çok gelişme olmuştur. Fakat bu konuda yerel yönetimlerin daha etkin hale getirilmesi üzerinde durulmalıdır.

Önce Sanayi Devrimi, sonrasında Birinci ve İkinci Dünya Savaşı ile doğal hayatın atom ve nükleer enerjiler kullanılarak tahrip edilmesi çevre sorunlarının hayatımıza girmesini sağlamıştır. Çevre sorunları içerdiği tehlike, tehdit ve sakıncalar nedeniyle önümüzdeki yıllarda da giderek daha fazla önem kazanacaktır. Dünya çapında çevre sorunları arasında buzulların erimesinden, denizdeki petrol kirlenmesine, yaban hayatın yok olmasından, ozon tabakasının delinmesine kadar onlarca kalem yer almaktadır.

Giderek önemini daha fazla arttıran ve küresel bir boyuta ulaşan çevre sorunlarının çözümünde yönetim sistemleri ve bu sistem içerisinde yerel yönetimlerin önemi daha da artmaktadır. Çevresel kirlilik ve çevresel kalite bozulmalarını tetikleyen, kıt kaynakların varlıklarını devam ettirmelerini tehlikeye sokan en önemli faaliyetler yerel düzeydedir. Kontrol mekanizması da yerel ölçüde daha başarılıdır. Çevre koruma çalışmalarına katılım önemli oranda yerel düzeydedir. Dolayısıyla çevre politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında yerel yönetimlerin işlevi son derecede önemlidir.

Türkiye’de ise küreselleşmenin olumlu ve olumsuz etkileri çerçevesinde, çevre ile ilgili olarak özellikle uluslararası alanda daha dikkatli bir strateji ve politikalarla hareket edilmesine ihtiyaç vardır. Çünkü Türkiye’nin bu yöndeki tutumu doğal olarak

tüm uluslararası çevre ilişkilerine ve en çok Avrupa Birliği ilişkilerinin temelini oluşturacaktır.

Türkiye'nin AB'nin çevre politikalarına uyum sağlamanın ve daha da önemlisi bunları uygulamaya geçirmesinin, gerek zaman, gerekse mali açıdan uzun ve oldukça maliyetli bir süreç olacağı ortadadır. Ancak bu durum sadece Türkiye'nin AB'ye uyumuna ve bu yöndeki taahhütlerin yerine getirilmesine bağlanmamalıdır. Türkiye AB'ye üye olsa da olmasa da, çevresel koşullarını bir an önce iyileştirmek ve çağdaş toplumların arasında bu alandaki yerini almak durumundadır. Avrupa Birliği, Türkiye'nin çevre politikalarını ve uygulamalarını gözden geçirmek ve eksikliklerini tamamlamak anlamında önemli bir faktördür.

Türkiye'nin çevre sorunları ile mücadelede önemli adımlar atması ve uygun çevre politikaları uygulayarak çevresel koşulları iyileştirmek için yerel yönetimleri bu sürece daha etkin bir şekilde dahil etmesi gerekmektedir. Buna bağlı olarak bu çalışmada asıl irdelenmek istenen konu Türkiye'de yerel yönetimlerin çevre politikalarında ne kadar etkin olduğudur.

Bu çalışmanın konusu çerçevesinde birinci bölümde, çevre kavramı tanımlanarak, ekoloji, ekosistem ve çevre sorunlarına değinilecektir. Ayrıca çevre sorunlarının önemi, çevre bilincinin doğuşu ve gelişimi ele alınarak çevre sorunlarının başlıca kaynakları irdelenecektir. Bu bölümde son olarak çevre politikaları üzerinde durulacaktır. Çevre politikalarının hangi ilkeler doğrultusunda uygulandıkları belirtilerek, çevre politikalarının mali araçları ve çevre politikalarının uygulanmasında yaşanan sorunlar belirtilecektir.

İkinci bölümde, Türkiye'de çevre sorunları ve çevre politikaları üzerinde durulacaktır. Bu çerçevede, kalkınmakta olan bir ülke olarak, Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu çevre sorunları ele alınarak, Türkiye'de kentsel çevre sorunlarına değinilecektir. Türkiye'de Cumhuriyet öncesi ve sonrası çevre politikalarına değinildikten sonra, Türk çevre politikasını yürüten kuruluşlar ele alınacaktır. Bu kuruluşlar, merkezi kuruluşlar ve yerel yönetimler olmak üzere irdelenecek ve bu çalışmanın amacı doğrultusunda yerel yönetim kavramı, Türkiye'de yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin tarihsel, hukuksal ve kurumsal gelişimi incelenecektir. İl özel idaresi, belediye idaresi, büyükşehir belediyesi, köyler ve gönüllü kuruluşlar ayrı ayrı dikkate alınarak, kurumsal gelişim daha ayrıntılı olarak ele alınıp bu bölüm tamamlanacaktır.

Üçüncü bölümde ise Türkiye'de yerel yönetimlerin çevre politikalarında etkinliği üzerinde durulacak ve Türk çevre politikasında yerel yönetimlerin rolü çerçevesinde uygulanan çevre politikalarının etkinliği açıklanmaya çalışılacaktır. Türkiye'de uygulanan çevre politikalarının etkinliği Yerel Çevre Eylem Planları ile birlikte incelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇEVRE KAVRAMI VE ÇEVRE POLİTİKALARI

Çalışmanın bu bölümünde, çevre kavramının tanımı yapılarak, bu çerçevede, çevre tanımının boyutları, ekoloji ve ekosistem kavramları ele alınarak, çevre sorunları ve çevre sorunlarının başlıca kaynakları açıklanmaya çalışılacaktır. Daha sonra çevre politikaları ve çevre politikasının mali araçları ile çevre politikalarının uygulanmasında yaşanan sorunlar literatür verileri ışığında incelenecektir.

1.1. Çevre Kavramı

Çevre kavramının günlük kullanıma girmesi henüz çeyrek yüzyılı doldurmasına rağmen, kuram ve uygulamada üzerinde en çok konuşulan konulardan biridir. Konunun boyutlarının derinliği, yayıldığı alanın sınırlarının belirsizliği, konuyu tamamen anlama güçlüğü, kavramı kolay tanımlanır olmaktan uzaklaştırmıştır. Bu nedenlerle çevre; bu sözcüğü kullanan kimse tarafından ne şekilde görülmek isteniyorsa o anlama bürünmüştür.¹

İlk bakışta ne kadar açık ve kolay anlaşılabilir görünmesine rağmen, çevre kavramı, incelendikçe, ilgi alanı belirlenmeye çalışıldıkça, kavramın o denli karmaşık ve sınırlarının çizilmesinin güç olduğu ortaya çıkmaktadır.

Genel bir tanımla çevre; insan faaliyetleri ve canlı varlıklar üzerinde hemen ya da sonradan dolayı ya da dolaysız bir etkide bulunabilecek fiziksel, kimyasal, biyolojik ve toplumsal etkenlerin belirli bir zamandaki toplamıdır. Bu yönüyle çevrenin kapsamadığı hiçbir alan ve süreç kalmamaktadır.² Kavramı belirgin kılmak için bu tanımı açıklamak gerekirse, insanla birlikte tüm canlı varlıklar, cansız varlıklar ve canlı varlıkların eylemlerini etkileyen ya da etkileyebilecek fiziksel, kimyasal, biyolojik, toplumsal nitelikteki tüm öğeler ön plana çıkmaktadır.

Bu öğeler göz önünde tutulursa çevre; canlı ve cansız varlıkların karşılıklı etkileşimlerinin bütünüdür. Çevrenin canlı (biyolojik) öğeleri nüfus türlerinden (insanlar, bitki örtüsü, hayvan birliği ve mikroorganizmalar) oluşur. Cansız (abiyotik) öğeler ise

¹ Mehmet C. Marin, Uğur Yıldırım, **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar**, İstanbul, Beta Yayınları, 2004, s.13.

² Mehmet Karpuzcu, **Çevre Kirlenmesi ve Kontrolü**, İstanbul, Kubbealtı Dizgi, 2006, s.27.

iklim, hava, su ve yer yuvarlağının yapısıdır. Cansız öğeler canlıları etkileyip onların eylemlerini güçlendirirken, canlılar da cansızların konumlarını ve yapılarını belirleyen etkilere sahip olmaktadır.³

Tanım daha da açılacak olursa, çevre: “insanın diğer insanlarla olan karşılıklı ilişkilerini, insanların bu ilişkiler sürecinde birbirlerini etkilemesini, insanın kendi dışında kalan tüm canlı varlıklarla yani bitki ve hayvan türleriyle olan karşılıklı ilişkilerini ve etkileşimini, insanın canlılar dünyası dışında kalan ama canlıların yaşamlarını sürdürdükleri ortamdaki tüm cansızlarla, hava, su, toprak, yer altı zenginlikleri ve iklimle olan karşılıklı ilişkilerini ve bu ilişkiler çerçevesindeki etkileşimini anlatır”.⁴

Canlıların yaşamı üzerinde etkili olan tüm faktörlerin, birlikte yapmış oldukları ortak etki, canlının çevresini oluşturur. Her organizmanın biri canlı, diğeri cansız olmak üzere iki çevresi vardır. Canlı ile aynı mekanı paylaşan ve canlı üzerinde direkt veya dolaylı etkili olan diğer tüm canlı varlıklar canlı çevreyi oluşturur. Diğer taraftan canlının içinde veya üzerinde yaşadığı, canlı üzerinde etkili olan fiziksel ve kimyasal tüm cansız faktörler, cansız çevreyi oluşturur. Canlı ve cansız çevre elemanları, birbirleriyle sürekli ilişki ve uyum içindedir.⁵

Bir başka tanımlamaya göre ise çevre; insanların ve diğer canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde buldukları fiziki, biyolojik, sosyal, ekonomik ve kültürel ortamdır. Çevre; bir organizmanın var olduğu ortam ya da şartlardır ve yeryüzünde ilk canlı ile birlikte var olmuştur. Sağlıklı bir yaşamın sürdürülebilmesi ancak sağlıklı bir çevre ile mümkündür. İnsan yaşamı çeşitli dengeler üzerine kurulmuştur. İnsanın çevresiyle oluşturduğu doğal dengeyi meydana getiren zincirin halkalarında meydana gelen kopmalar, zincirin tümünü etkileyip, bu dengenin bozulmasına sebep olmakta ve çevre sorunlarını oluşturmaktadır. Baş döndürücü bir hızla artan sanayi ve teknolojiadaki gelişmelerin meydana getirdiği çevre kirliliği, nüfusun hızla artması ve buna paralel olarak bitmez gibi görünen doğal kaynakların hızla tükenmesi çevre konusunu ülkemiz ve dünya gündeminin ilk sıralarına yerleştirmiştir. Toplumun tüm kesimlerini çevre konusunda bilinçlendirmek, olumlu, kalıcı davranış değişiklikleri kazandırmak ve sorunların çözümünde fertlerin aktif

³ A.e., s.28

⁴ Ruşen Keleş, Can Hamamcı, **Çevre Politikası**, Ankara, İmge Yayınevi, 2005, s.32.

⁵ Ayşen Türk, **Çevre ve İnsan**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, 1998, s.V.

katılımlarını sağlamak amacıyla dünya'da ve Türkiye'de eğitim çalışmalarına başlanılmıştır.⁶

Çevrenin korunması, geliştirilmesi ve iyileştirilmesi konusunda yapılan tüm bu çalışmaların amacı insanların daha sağlıklı ve güvenli bir çevrede yaşamalarının sağlanmasıdır. Bunu sağlayacak olan da insanın kendisidir, çünkü çevreye zarar veren de, çevreyi koruyan ve geliştiren de insandır. İnsan çevrenin temel yapı taşıdır. Çevre, canlılar ve cansızlar arasındaki karşılıklı ilişki ve etkileşimlerle bir bütünlük gösterir. Başka bir deyişle çevre, insan ve canlı varlıklar üzerinde etkide bulunabilecek fiziksel, kimyasal, biyolojik ve sosyal etkenlerin tümüdür. Çevre birbirinden ayrılmaz gibi duran iki kavramın tam kesişme noktasında yer alır: İnsan ve doğa. Birinin diğerine mutlak muhtaç olduğu, ama diğerinin tümüyle onsuz yapabildiği ve aslında onsuz var olduğu iki temel unsurdur. Bir yönüyle bu iki unsurun her biri diğerine karşı hem etken, hem de edilgen konumlara sahipler. İşte çevre, kozmik evrenin yerküre sahnesinde sergilediği ve sözü edilen iki aktörün başrolünü oynadığı, süreklilik arzeden dramatik etkileşimlerin anlatımıdır.⁷

1.1.1. Çevre Tanımının Boyutları

Geniş ve sınırları belirsiz gibi görünen çevre kavramını daha belirgin hale getirmek için niteliklerine göre farklı çevrelerden söz edilebilir. Fiziki çevre, insanın içinde yaşadığı, duyu organları ile varlığını, özelliğini ve niteliğini algıladığı çevredir. Fiziki çevre doğal ve yapay olmak üzere ikiye ayrılır. Doğal çevre insanın oluşmasına katkıda bulunmadığı çevredir. Bir bakıma insan da bu doğal çevrenin bir parçasıdır. İnsanın ve diğer canlıların yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli olan doğal çevre etmenleri hava, su ve toprak olarak belirlenir. Bunun yanı sıra insan, bitki ve hayvan toplulukları gibi canlılar ile yerin altında ve üstünde bulunan cansız varlıklar da bu doğal çevrenin parçalarıdır. Doğal çevrenin temel özelliği insan elinden çıkmamış olmasıdır. Ancak belli alanlarda insan eliyle yaratılan doğal çevreden söz etmek de olasıdır. Örneğin: Ağaçlandırma faaliyetleri sonucu ormanların bir kısmı, korular, bağ, bahçe, yeşil alanlar, parklar ya da baraj gölleri bu niteliktedir. Yapay çevre ise insanın bilgi ve

⁶ Keleş, Hamamcı, **a.g.e.** s.32-35

⁷ Mehmet C. Marin, Uğur Yıldırım, **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar**, İstanbul, Beta Yayınları, 2004, s.15.

kültür birikimine dayanarak, doğal çevresinde yer alan yeraltı ve yerüstü zenginliklerini kullanarak yarattığı çevredir. Temel özelliği bütünüyle insan tarafından yaratılmış olmasıdır. Kentsel ya da kırsal özelliğine bakılmaksızın yerleşim yerlerinin hepsi yapay çevreyi oluştururlar⁸.

Yapay çevre oluşturulduğu dönemdeki toplumların bilgi, teknoloji ve toplumsal değerlerini yansıtarak toplumun gereksinimlerine ve sosyo-ekonomik sistemine göre biçimlenir. Bu nedenle ortak kültürel mirasın kaynağıdır. Tarihi çevre yapay çevrenin bir parçası olmakla birlikte niteliği gereği özel bir yere sahip olup, kültürel mirasın gelecek kuşaklara aktarılmasında temel öğedir. Sosyal çevre ise fiziki çevre içinde bulunan insanların ekonomik sosyal ve siyasi sistemleri gereği yarattıkları ilişkilerin tümünü oluşturur. En basit komşuluk ilişkilerinden, alışverişe, eğitime, çalışma koşullarına, yöneten yönetilen ilişkilerine kadar pek çok ilişki sosyal çevreyi oluşturur. Sosyal çevre ile fiziki çevre birbirini tamamlayan iki kavramdır. Sosyal yapıdan bağımsız bir fiziki çevre olamayacağı gibi fiziki çevreden etkilenmeyen bir sosyal çevre de düşünülemez.⁹

1.1.2. Ekoloji Kavramı

Ekoloji; doğanın dinamik dengesiyle, canlı ve cansız şeylerin karşılıklı olarak bağımlılıklarını inceler. Eleştirel bir açıdan ise ekoloji; insanın doğal dünya ile ayrılığından kaynaklanan büyük dengesizlik alanına açılır. Toplumsal ekoloji ise topluluktaki ya da ekosistemlerdeki toplumsal ve doğal ilişkilerinin karşılıklı bağımlılıklarını, ilişkilerin biçimlerini ve modellerini bütüncü bir anlayış içinde açığa çıkarmaya çalışır. Hiyerarşik yapılanmanın çevresel sorunlarına engel olduğunu vurgular.¹⁰

Çevrenin korunması ekolojik dengeyle sağlanabilir. Çevrenin korunması havada, suda, toprakta kirlilik ve bozulmaların önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan çalışmaların bütününe ifade eder.¹¹

⁸ Keleş, Hamamcı, **a.g.e**, 2005, s.34

⁹ **A.e.**, s:34-35

¹⁰ İsmail Gökdayı, "Çevreciliğe Farklı Yaklaşımlar ve Derin Ekoloji Yaklaşımına Bookchin'in Eleştirisi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 75, Sayı: 439, Ankara, 2003, s.224.

¹¹ Türk Standartları Enstitüsü, **Çevre İç Denetimi Eğitim Notları**, Ankara, 1998, s.16.

1.1.3. Ekosistem Kavramı

Dünya üzerindeki canlı ve cansız varlıkların, aralarında karşılıklı ilişkiler kurarak oluşturdukları biyolojik sistemlerdir (orman ekosistemi, göl ekosistemi gibi). Canlılar dünyasının sayısız birimlerinden biridir. Biyosferin üç boyutlu atmosfer, hidrosfer, litosfer kesitidir.¹²

Ekosistemin sınırları, genel olarak bir tür veya tür grubunun egemenliğinin (dominant) sona erdiği çizgiler veya alanlar olarak kabul edilmektedir. Bu bazen çayır ve orman ekosistemlerinde olduğu gibi çok kolay olarak belirlenebilmekte fakat bazen de gözle ayırma olanağı bulunmamaktadır. Bu gibi durumlarda tür ayırımı yapılarak istatistiksel yöntemle elde edilen sonuçlara göre sınır çekeilmektedir. Bunun içinde örtme derecesinin ölçüt olarak alınması önerilmektedir fakat buna göre de iki ekosistem, kesin olarak fark edilmeyebilir, arada bir geçit alanı bulunabilir. Bir ekosistemin varlığını sürdürebilmesinde ekolojik faktör ve bu ekolojinin sürekliliği önemli yer tutar. Ekolojik faktör; ekosistemin canlı ve cansız öğeleri ve bunlardan kaynaklanan etkilerdir (iklim, toprak, hayvan, bitki, mikroorganizma, insan ve bunlara ait karşılıklı etkileşimlerden oluşur). Ekolojik faktörlerin etki alanı belirli bir canlı türün ekolojik yeteneğe göre yaşamını sürdürebilmesi için gerekli ekolojik faktörün etkili olduğu değerler arasındaki maksimum genişliktir. Ekolojik süreklilik ise; planlama da, özel bir görüş açısından korunması veya sürekliliğinin sağlanması açısından korunması veya sürekliliğinin sağlanması için öncelik tanınan doğal varlıklar ve süreçlerdir¹³.

Su kaynakları, yabani hayvanlar, hayvanların üreme yerleri, taşkın alanları ve buna benzer doğal elemanlar sosyal yaşam için bir değer taşıyabilir veya değişimleri diğer kaynakları tahrip edebilir. Bu gibi haller söz konusu olduğunda, bunlar planlarla veya plan politikaları ile korunur. Bu şekilde değerlendirme ve uygulamaya ekolojik süreklilik (ekolojik determinizm) denir. Onun için bu terim fizyolojik determinizm, biyolojik öncelik, biyofiziksel determinizm ile eş anlama gelmektedir.¹⁴

¹² Ergun Gürpınar, **Çevre Sorunları**, İstanbul, Der Yayınları, 1998, s.36

¹³ **A.e.**

¹⁴ Beyhan İslam, **Ekoloji Terimleri Sözlüğü**, İstanbul, 2000, s.79-86.

1.1.4. Çevre Sorunları

Çevre sorunları, sosyal bilimlerdeki hemen her disiplin tarafından üzerinde durulan önemli bir kavram haline gelmiştir. Bunun bir sonucu olarak çevreyle ilgili kuşatıcı bir değerlendirme yapabilmek için sorunun bütün yönlerini dikkate almaya özen göstermek gerekmektedir. Bu tutum, çevre sorunlarının ilk çıktığı yıllarda daha çok tepkisel nitelikli yaklaşımları terk etmemizi, onun yerine, bilimsel çalışmalar sonucu sürekli artan bilgi birikiminden yararlanarak daha tutarlı sonuçlara varmamızı sağlayacaktır.¹⁵

Çevre sorunları, insanın doğaya müdahalesi ve ondan faydalanma sürecinde ortaya çıkan olumsuzluklar olarak ifade edilebilir. Bu tanım klasik çevre sorunları olarak da adlandırılan, nüfus artışı, endüstrileşme, kentleşme vs. etkisiyle doğada oluşan tahribatları içerir. Günümüzde ulusal devletler ne kendi sınırları içinde oluşan çevre kirliliğini yine kendi sınırları içinde tutmak, ne de başka ülkelerden gelecek kirliliğe sınırlarını kapamak imkanına sahiptir.¹⁶

Bu bakımdan çevre sorunları uluslararası bir nitelik taşır. Dolayısıyla her ne kadar ülkelerin kendi çevre politikaları varsa da sorunun küresel niteliği nedeniyle her ülkenin politikası, bir diğer ülke ile ortak noktalar taşır. Bireylerin sağlıklı bir çevrede yaşamalarının sağlanması, toplumun sahip olduğu çevre değerlerinin korunması ve geliştirilmesi ile çevre politikalarının uygulama zorluklarının paylaşılmasında toplumsal adalet ilkelerinin uygulanması bu ortak ilkelere bazılarınıdır.¹⁷

1.1.5. Çevre Yönetimi

Çevre yönetimini geniş anlamda, kaynakların yönetimi olarak anlarsak, herhangi bir coğrafi alanda (yer küre, ülke, bölge) çevresel kaynakların ve onların kullanımının sınırlı olduğunu görürüz. Bu kaynakların kullanımı konusundaki aşırı baskı, kaynakların taşıma kapasitesinin üstünde olmaktadır. Bunun sonucu olarak bir çatışma ortaya

¹⁵ Yusuf Şahin, "Ekonomik Büyüme-Çevre İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme", **Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları**, Ankara, 2000, s:339.

¹⁶ Ayşegül Kaplan, **Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 1997, s.38.

¹⁷ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, Ankara, İmge Kitabevi, 1993, s. 239-240.

çıkılmaktadır. İyi bir çevre yönetimi için bu çatışmalar iyi tanınmalı ve bu çatışmalara çözüm getirici mekanizmalar bulunmalıdır.

Çevre ve yönetim açısından günümüzde gelinen noktada bütün devletler kendi ülkelerini ve toplumlarını geliştirici plan ve projeleri uygularken, dünyadaki kaynakların sınırlı olduğunu, dünya üzerinde yürütülen faaliyetlerin karşılıklı etkileşim içinde olduğunu bilmek ve çevrenin planlanıp yönetimi konusunda ulusal ölçekte, geliştirecekleri modellerde, işin uluslararası boyutunu dikkate almak zorundadır.

Sorunlar birbirine bağımlı, iç içe geçmiş durumdadır. Bu yüzden, her düzeyde, kapsamlı yaklaşımlar gereklidir. Çoğu ülkede, geçerli olan klasik planlama ve yönetim anlayışı içinde, doğal kaynakları yönetmekten ve çevreyi korumaktan sorumlu olanlarla, ekonomiyi yönetmekten sorumlu olanlar ayrı ayrı kurumlardır. Bu nedenle de genellikle sektörel bazda yapılan planlar ve projeler arasında kalkınma planları ile kentsel fiziki planlar arasında kopukluklar vardır. Halbuki çevre konusunda Birleşmiş Milletler tarafından başlatılan çalışmalarda (BM Kalkınma ve Çevre Komisyonu Raporu) bu konuda şu sonuca varılmıştır. Sürdürülebilir kalkınma stratejisinde, baştan sona ana tema; karar vermede ekonomik ve ekolojik düşünceleri bütünleştirmektir. Bugün karşımıza çıkan çevre ve kalkınma sorunlarından pek çoğu sorumluluğun sektörler arasında parçalanarak dağıtılmış olmasındandır.

Çevre ve çevrenin yönetimi açısından, hiçbir ülke diğer ülkelerden bağımsız değildir. Her ülkenin bu konudaki çabaları diğer ülkeleri de ilgilendirir. Bu bakımdan, Birleşmiş Milletler çevre konusuna önem vermekte ve uluslararası düzeyde, kabul görecektür sürdürülebilir bir kalkınma-gelişme için çaba harcamaktadır. Diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de ulusal düzeyde çevre politikaları geliştirilirken, kalkınma planı hazırlanırken, konunun uluslararası boyutu göz önünde tutulmaktadır.¹⁸

Başarılı bir çevre yönetimi, insanların birbirleriyle ve çevrelerindeki her şeyle ilişkilerini düzenleyen hukuk kuralları sistemi ile mümkündür. En temel hak olan yaşama hakkı, içinde bulunduğumuz çevrenin korunmasıyla mümkündür. Temiz bir çevrede yaşamak, temiz hava solumak, temiz su kullanmak herkesin temel hakkıdır. Kişilerin her türlü haklarını koruma ve düzene koyma sorumluluğu taşıyan hukuk, çağımızın bu sorunlarına da etkili düzenlemeler getirmek zorundadır. Bir bölgedeki kirlilik ya da çevre

¹⁸ Halil Ünlü, **Yerel Yönetim ve Çevre**, 2. Baskı, IULA-EMME Çevre Kitapları Serisi, İstanbul, Kent Basımevi, 1995, ss. 26-27.

problemi sadece o bölgenin değil bütün dünyanın ortak sorunudur. Örneğin, bir fabrikanın bacasından çıkan karbondioksit kısa vadede çevresine zarar verirken, uzun vadede atmosferdeki karbondioksit miktarını yükselterek küresel ısınmaya yol açmaktadır. Görüldüğü gibi çevre, tüm insanların yaşamını doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemektedir. Bunun için çevreyle ilgili bazı kurallar konulmuştur. Bu kurallar; önleme, iş birliği ve eşgüdüm, entegrasyon, katılım, kirleten öder ve ihtiyattır. Bu temel ilkeler arasında yakın ilişkiler vardır. Bunlar birbirlerinden soyutlanamaz ve tek tek ele alındığında amaca ulaşılamaz. Örneğin, kirleten öder ilkesinin, önleme ilkesini gerekli kıldığını, bunun ise ihtiyat, kaynaktan düzeltme ve entegrasyon ilkelerini devreye soktuğu görülür. Yine, önleme ilkesinin diğer bütün ilkeleri gerekli kıldığı, bütün ilkelerin işlevsel olabilmesi için de katılım ilkesinin şart olduğu görülür. Çevre sorunlarının çözümünde hukukun işlevi sadece kanun, tüzük ve yönetmelik gibi kuralları ortaya koymak değildir. Toplumun ihtiyaçlarına tam anlamıyla cevap verecek düzenlemeler yapılırken, bu alandaki gelişmeleri takip etmek, aksayan noktaları düzeltmek, boşlukları doldurmak hukuka ve hukukçuya düşen görevlerdir.¹⁹

1.1.6. Kültürel Çevre

Tarih öncesine ait bilim, kültür, din, güzel sanatlarla ilgili yerüstü, yeraltı veya su altındaki bütün kültür varlıklarından günümüze kadar gelen, yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari vb. özelliklerini yansıtan kent ve kent kalıntıları kültürel çevreyi oluşturur. Bu çevreye dair koruma bilincinin eksikliği, çarpık kentleşme, ekonomik sorunlar, koruma ve bakım için ayrılan kaynakların sınırlılığı ve bu kaynakların yanlış kullanılması sonucunda yeterince korunamamakta ve kaybolmaktadır. Buradaki en büyük etki insanoğlunun yıkıcı ve bozucu etkisidir. Kültürel çevreyi korumayı amaçlayan yasa, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'dur.²⁰

¹⁹ Zeki Yıldırım ve Diğerleri, **Çevre Bilimi**, (Editör: Yeter Şimşekli), İstanbul, Lisans Yayın, 2005, s.41-142.

²⁰ Ali Rıza Erdem, "21. y.y.'da Belediye Yönetimleri ve Çevre", **Yerel Gündem Belediyeler İçin Aylık Mesleki Dergi**, Yıl: 2, Sayı: 9, Ankara, 2000, s.55.

1.2. Çevre Sorunlarının Başlıca Kaynakları

İçinde bulunduğumuz yüzyıl birçok teknolojik imkanları insanlığın hizmetine sunarken, bir yandan da insanlığın ortak malı olan çevreden geri getirilmesi zor, hatta imkansız olan varlıkları alıp götürmektedir. Hızlı nüfus artışı, buna bağlı olarak artan beslenme, enerji, eğitim ihtiyaçları, çarpık kentleşme, sağlıksız sanayileşme, azalan doğal kaynaklar, kirlilik ve iklim değişiklikleri dünyamızın en önemli çevre sorunlarını oluşturmaktadır. Doğanın temel fiziksel unsurları olan hava, toprak ve su üzerindeki zararlı etkilerin oluşmasıyla ortaya çıkan ve canlıların hayati faaliyetlerini olumsuz yönde etkileyen çevre sorunlarının tümü çevre kirliliğini meydana getirmektedir. Çevre kirliliği, doğanın kendini temizleme gücünün üstünde olan yüklerin çevrede meydana getirdiği birikimlerdir. Doğayı kirleten ve ekolojik dengeyi bozan başlıca etken insan unsurudur. Normal şartlarda kendi kendini temizleme özelliği olan doğa, insanların çeşitli faaliyetleri sonucu aşırı olarak kirlenmekte ve kendi gücünü aşan bu kirlenmeyi temizleyememektedir²¹.

Son yıllarda teknoloji ve sanayinin hızla gelişmesi çevre sorunlarının da artmasına sebep olmuştur. Artan nüfusla birlikte devreye giren alt yapılar faaliyete geçtikleri günde bile yetersiz kalmaktadır. Bu plansız endüstrileşme ve sağlıksız kentleşme, nükleer denemeler, bölgesel savaşlar, verimi arttırmak amacıyla tarımda kimyasal maddelerin bilinçsizce kullanımıyla birlikte, gerekli çevresel önlemler alınmadan ve arıtma tesisleri kurulmadan yoğun üretime geçen sanayi tesisleri çevre kirliliğini tehlikeli boyutlara çıkarmıştır. Yapılan araştırmalar dünyadaki çevre kirliliğinin %50'sinin 1960'lı yıllardan sonra meydana geldiğini ortaya koymaktadır. Bunların dışında çevre sorunlarının diğer kaynakları şunlardır; göçler ve düzensiz şehirleşme, kişi başına kullanılan enerji artışı, aşırı otlatma ve doğal bitki örtüsünün tahribi, konutlardaki ve iş yerlerindeki ısınmadan kaynaklanan (özellikle kalitesiz kömür kullanımı) hava kirliliği, motorlu araçlar ve deniz araçlarından kaynaklanan kirlilik, maden, kireç, kum ve taş ocaklarından kaynaklanan kirlilik, gübre ve zirai mücadele ilaçları, atmosferik olaylar ve doğal afetler, evsel sanayi ve endüstriyel kuruluşlardan çıkan atıkların arıtılmaksızın alıcı ortamlara verilmesi ve sulamada kullanılması, katı

²¹ T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı, **Çevre El Kitabı**, Ankara, T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı Yayınları, 2004, s. 8–10.

atıklar ve çöp, sulak alanların ve göllerin kurutulması, arazilerin yanlış kullanımı, kaçak avlanma, televizyon, cep telefonu, bilgisayar, röntgen, tomografi ve tıbbi cihazların yaygınlaşmasıyla meydana gelen radyasyon, endüstriyel ve kentsel kaynaklı gürültüdür.²²

1.2.1. Çevre Sorunlarının Önemi

Çevre sorunları, günümüzde çok önemli bir konu haline gelmiştir. Çünkü dünyamızda bugün için yaşananlar pek de iç açıcı değildir. Dünyamız üzerinde gelişen olumsuz olaylara kısa bir göz attığımızda sonucun ürkütücü olduğu görülmektedir. Dünyada her yıl 100 hayvan ve bitki türünün nesli tükenmektedir. Her yıl sağlık koşullarının yetersizliği ve açlık yüzünden yaklaşık 133 milyon çocuk ölmektedir. Dünyada nüfusunun çoğu sağlıklı içme suyu bulamayan 35 ülkede yaşamaktadır. Tropikal ormanlar yok olmakta ve çölleşme hızla artmaktadır. Atmosferdeki ozon tabakası inceliyor delinme noktasına gelmiş ve bu delinme gelecek nesilleri tehdit etmektedir. Dünyanın biyolojik çeşitliliği tehlike altına girip ekolojik dengede onarılamaz zararlar ortaya çıkmaktadır. İklim değişikliğini doğuran nedenler birçok kara parçasını sular altında bırakacak seviyeye gelmiştir. Yaşanan tüm bu gelişmeler artan nüfusun besin imkanlarını tehdit etmekte ve açlık çeken insanların ve ülkelerin sayıları hızla artmaktadır. Dünyamızda yaşanan olumsuzluklar hızlı bir şekilde devam etmektedir. Söz gelimi, 2001 yılının herhangi bir 15 günlük süre içinde, dünyamızda yaşanan olaylar akıl almaz boyutlara ulaşabilmektedir. 15 günlük süre içinde; dünyamızda 200.000 hektarlık tarıma elverişli alan çöle dönüşmüştür. 500.000 hektardan çok tropikal orman yok olmuştur. Tüm bunlara karşılık dünya nüfusu ise 3 milyondan fazla artmıştır.²³

1.2.2. Dünyada Çevre Bilincinin Doğuşu ve Gelişimi

Dünyada kirlenme olgusu sanayileşme ile başlamış ve muhtemelen İngiltere'de ortaya çıkmış, sonrasında Kıta Avrupa'sı ve Kuzey Amerika'ya sıçramıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sanayileşme ulusal amaç olmuştur. Ancak ekonomik gelişme özellikle sanayi faaliyetleri, son derece ciddi kirlenme problemleri yaratmıştır. Göller,

²² A.e.

²³ Ramazan Özey, **Çevre Sorunları**, İstanbul, Aktif Yayınevi, 2001, s.31.

nehirler, kapalı denizler, körfezler ve nihayet açık denizler ile okyanuslar ve hatta atmosfer, global kirlenme olgusu ile karşı karşıya kalmıştır.

Dünya çapında çevre kırımına bir son verilmek isteniyorsa, ekonomik gelişme stratejilerinin yeniden düşünülmesi ve revize edilmesi gerekmektedir. Dünyada çevre koşullarıyla ilgili değişmelerin işaretleri özellikle de atmosferde görülmektedir. Bunun yanı sıra, dünyadaki ormanlar hızla yok edilmektedir. Ormanların yok edilmesi ve buna bağlı olarak bu alanların kullanılış şeklindeki değişiklikler toprak erozyonunu artırmakta, su kaynaklarını azaltmakta, su baskınlarını artırmakta ve bölgesel iklim koşullarını etkileyebilmektedir. Aynı zamanda yakacak ve inşaat malzemesi kaynaklarının da azalmasına neden olmaktadır. Bu durum gelişmenin verimliliğini negatif yönde etkilemektedir. Dünya çevre değişikliği konusundaki beklentiler yapılması gereken reforma hız kazandırmaktadır. Kontrolsüz bir gelişme, enerji kullanımı ve ormanların yok edilmesi sonucu ortaya çıkan gazlarla dünya ikliminin değişmesine neden olmuştur. Çevre sorunlarıyla örgütsel mücadelenin ancak 1970'li yıllardan sonra hızlandığı görülmektedir. 1972 yılında Birleşmiş Milletler Çevre Örgütü kurulmuş, daha sonra bunu Avrupa Konseyi, OECD, Avrupa Topluluğu gibi kuruluşların çevre sorunları ile mücadele için örgütlenmeleri izlemiştir. Aşırı kentleşme, plansız ve denetimsiz fiziki yerleşmeler, aşırı nüfus artışı kirlenmeyi daha da hızlandırmıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler 1972 yılında BM tarafından düzenlenen Stockholm Konferansı'nda bir araya gelmişlerdir. Bu toplantıdan sonra çevre ile ilgili aksiyon planları düzenlenip bölgesel çalışmalar yapılmış, ulusal ve uluslararası tavsiye kararları alınmış, çevresel ekonomik, politik, yasal güçlükleri, idari, hukuki, finansal ve teknik plan ve programlar uygulamaya konmuştur.²⁴

Bütün bu gelişmelerle birlikte, sürdürülebilir kalkınma kavramı ile birlikte çevre konusunun önemi de artmıştır. Sürdürülebilir kalkınma kavramının küresel boyut kazanması ve yaygın olarak kullanılması süreci yönünden oldukça yeni diyebileceğimiz sürdürülebilirlik sözcüğü üzerinde bazı farklı tanımlamalar yapılmıştır. En yalın tanımı ile sürdürülebilirlik; bir şeyin kendi varlığını devam ettirebilmesidir.²⁵

Bir başka tanımlamaya göre ise sürdürülebilir gelişme kavramı; çevre değerlerinin ve doğal kaynakların savurganlığa yol açmayacak biçimde akılcı

²⁴ Akın İlkin ve Erdoğan Alkin, **Çevre Sorunları**, TOBB Ekonomik ve Sosyal Sorunlar-Çözüm Önerileri Dizisi No: 1, Ankara, 1991, s.8-9.

²⁵ Recep Bozlağan, "Sürdürülebilir Gelişme Düşüncesine Giriş", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:11, Sayı: 1, 2002, s.56.

yöntemlerle, bugünkü ve gelecek kuşakların hak ve yararları da göz önünde bulundurularak kullanılması ilkesinde özveride bulunmaksızın ekonomik gelişmenin sağlanmasını amaçlayan çevreci dünya görüşüdür.²⁶

Sürdürülebilir kalkınmanın nihai hedefi insan refahının artırılması ile bugünkü ve gelecek kuşaklara sağlıklı bir ekonomik, sosyal ve çevresel temel sunulmasıdır. 1987 yılında dünya çevre ve kalkınma komisyonunun çalışması ile ortak geleceğimiz adlı çalışmada sürdürülebilir kalkınma, bugünkü kuşakların ihtiyaçlarını karşılarken, gelecek kuşakların ihtiyaçlarını karşılama imkanını ortadan kaldırmayan bir kalkınma olarak tanımlanmaktadır.²⁷ Bu yükümlülüklerin ortak temel ilkeleri ise; katılımcılık, eşitlik ve hakkaniyet ve insan kaynaklarını geliştirmedir.²⁸

Değişik ülkelerde düzenlenen toplantılar, uzmanlarla ve ilgililerle yapılan tartışmalar, daha rapor hazırlanmadan büyük ilgi uyandırdı. Gösterilen bu ilgi ve yapılan bu tartışmalar, çevre konusunun insanlığın geleceğinde ne kadar büyük önem taşıdığını bir kez daha göstermiş oldu.²⁹

Sürdürülebilir kalkınma en genel tanımı ile insan ve doğa arasında denge kurarak, doğal kaynakları tüketmeden gelecek nesillerin ihtiyaçlarının karşılanmasına imkan verecek şekilde bugünün ve geleceğin yaşamını ve kalkınmasını programlamadır. Bu bağlamda doğal kaynakların ihtiyaca göre kullanımı, doğal kaynakların iyileştirilmesi, insanların yaşam kalitesinin artırılması, insan ve doğa arasında denge kurarak kalkınmanın sağlanması, dünya ekonomisinin iyileştirilmesi ve sürekliliğin sağlanması öncelikli hedefler arasında yer almaktadır.³⁰

²⁶ Ruşen Keleş, **Kent Bilimleri Terimleri Sözlüğü**, 2. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 1998, s.112.

²⁷ Yusuf Şahin, "Sürdürülebilir Kalkınma (OECD)", **Yerel Gündem Belediyeler için Aylık Mesleki Dergi**, Yıl: 2, Sayı: 11, Ankara, 2000, s.24.

²⁸ Yerel Kalkınma Enstitüleri, **Yerel Kalkınma İçin Yeni Bir Model**, İstanbul, Arı Hareketi Yayınları, 2003, s.20.

²⁹ Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, **Sürdürülebilir Kalkınma El Kitabı**, Ankara, Önder Matbaa, 1991, ss.5–69.

³⁰ Celal Er, Saime Ünver ve Burhan Aykaç; "Sürdürülebilir Kalkınmada Doğal Kaynakların Korunması", **Karınca Türk Kooperatifçilik Kurumu Dergisi**, Yıl: 64, Sayı:814, Ankara, 2004, s.3–4.

1.2.3. Çevre Kirliliğinin Sınıflandırılması

Doğanın temel fiziksel unsurları olan, hava, su ve toprak üzerinde olumsuz etkilerin oluşması ile ortaya çıkan ve canlı öğelerin hayati aktivitelerini olumsuz yönde etkileyen çevre kirliliği özelliklerine, unsurlarına ve kaynaklarına göre sınıflandırılabilir.³¹

1.2.3.1. Çevre Özelliklerine Göre Çevre Kirliliği Çeşitleri

Çevrenin temel unsurlarından olan doğa, kendine has fiziksel, kimyasal ve biyolojik özelliklere sahiptir. Bu özellikler dikkate alındığında çevre kirliliği fiziksel, kimyasal ve biyolojik kirlenme olarak sınıflandırılabilir³².

Fiziksel kirlenme, çevreyi meydana getiren toprak, su ve havanın fiziksel özelliklerinin tamamının veya bir kısmının insan, hayvan ve bitki sağlığını tehdit edecek biçimde bozulması ve değişmesi olayıdır. Örneğin atmosfer havasının çeşitli toz ve dumanlarla veya fabrika bacasından çıkan gazlarla kirlenerek onun doğal renginin değişmesi onun fiziksel değişmesini gösterir. Kimyasal kirlenme ise, doğal çevreyi oluşturan toprak, su ve havanın kimyasal özelliklerinin canlıların hayati faaliyetlerini ve aktivitelerini olumsuz yönde etkileyecek biçimde bozulmasıdır. Örneğin, fabrika katı ve sıvı atıklarının verimli tarım arazilerine, akarsu göl ve nehirlere boşaltılması söz konusu tarım topraklarının, akarsu ve göllerin zararlı metallere kirlenerek kimyasal kirlenmeye maruz kalması kimyasal kirlenme örneği olarak gösterilebilir. Son olarak, doğal ortamı oluşturan toprak, hava ve suyun çeşitli mikroorganizmalarla kirlenmesi ve dolayısıyla mikrobiyolojik yapının bozulması mikrobiyal kirlenmeyi, aynı ortamların mikroorganizmalarla kirlenmesi ise biyolojik kirlenmeyi tanımlar. Örneğin, tarım alanlarının kanalizasyon suyu ile sulanması veya kanalizasyon sularının akarsu, göl ve denizlere boşaltılması ile kanalizasyon suyunda bulunan hastalık yapıcı patojenler, toprağa, suya ve atmosfere geçerek bu ortamların kirlenmesine yol açar. Diğer taraftan, tarım arazilerinin ani olarak çekirge ve yabani kuş gibi canlıların baskınlarına uğraması ise bu ortamların makrobiyolojik olarak kirliliğini gösterir.³³

³¹ Süleyman Yaman, **Çevre Kirliliğinin Tanımlanması**, (Çevrimiçi) <http://w3.gazi.edu.tr/web/alperal/cevre1.htm>, 23 Ağustos 2008

³² **A.e.**

³³ Mümtaz Topbaş, Raşit Brohi ve Rüştü Karaman, **Çevre Kirliliği**, Ankara, T.C. Çevre Bakanlığı Yayınları, 1998, s.5–12.

1.2.3.2. Çevre Unsurlarına Göre Çevre Kirliliği Çeşitleri

Çevre unsurlarına göre çevre kirliliği, hava, toprak, su, gıda, katık atık, gürültü, kıyı kirliliği olmak üzere sınıflandırılabilir.

Ekonomik faaliyetlerin artması, belli bölgelerde yoğunlaşması ve nüfus artışının bu bölgelere kayması daha çok enerji kullanımını gerektirmektedir. Artan enerji ihtiyacı ve yüksek oranda yakıt tüketimi hava kirliliğine yol açmaktadır.³⁴ Solunum düzeyindeki 1 metreküp havanın içerdiği kirlilik miktarına hava kirlilik düzeyi denilmektedir. Hava kirliliğinin nedenlerini iki başlık altında toparlayabiliriz. Bunlar: Kentleşme ve sanayileşmedir. Kirliliğin kaynakları olarak ise; dumanlı yakıtlar, motorlu araçların egzozlarından çıkan gazlar ve sanayi tesislerinin havaya bıraktıkları gaz atıkları sayılabilir. Hava kirliliğinin hayatın her alanına olumsuz etkileri vardır. İnsan sağlığına, iklime, hayvan ve bitki topluluklarına etkileri söz konusudur.

Toprağın fiziksel, kimyasal, biyolojik ve jeolojik yapısının bozulması sonucunda toprak kirliliği oluşur. Toprak kirliliğinin başlıca nedenlerinden biri, ilaçlar ve yapay gübrelere dir. Diğer nedenler arasında ise hava kirliliğinden kaynaklanan kirlenme (asit yağmurları etkilidir), su kirliliğinden kaynaklanan toprak kirlenmesi (kentsel ve sanayi atık sularının arıtılmadan toprak sulamada kullanılması) ve katı atıkların toprağı kirletmesidir. Türkiye, toprak rezervi kalmamış 19 ülke arasında bulunmaktadır. Tarımsal işleme ye uygun ve az verimliliğe sahip 1 ve 2. sınıf topraklarımız, toprak varlığımızın ancak yüzde 15'ini oluşturmaktadır. Ülkemizde yaşanan toprak sorunlarının başlıcalarını şu şekilde açıklayabiliriz; toprağın yapısında kaynaklanıyorsa; erozyon, yaşlılık-çoraklık, taşlık-kayalık olarak, toprağın kullanılmasından kaynaklanıyorsa; hızlandırılmış erozyon (insan müdahaleleriyle oluşan erozyon) olarak karşımıza çıkar.³⁵

Suyun doğal dolaşımına (hidrolik devreye) yapılan insan müdahalesi sonucu su kirliliği oluşur. Su kirliliği genel olarak suyun yararlı kullanımını etkileyecek miktarlarda kimyasal, fiziksel ya da biyolojik maddelerin katılımıyla kalitesinin bozulması olarak tanımlamaktadır. Su kirliliği tarımsal faaliyetlerden ve sanayi faaliyetlerinden kaynaklanmaktadır. Erozyondan kaynaklanan, bitki besin maddelerinin ve hayvan

³⁴ Eyüp İsbir ve Bülent Açma, **Kentleşme ve Çevre Sorunları**, 8. Baskı, (Editör: Bülent Açma), Eskişehir, Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Ders Kitapları Yayınları No: 14, 2002, s.154.

³⁵ Koray Haktanır, **Doğal Kaynak Olarak Toprak, İnsan Çevre Toplum**, (Editör: Ruşen Keles), 2. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 1997, s.222.

atıklarının oluşturduğu, ve tarımsal mücadelede kullanılan kimyevi maddelerin yol açtığı kirlilik tarımsal faaliyetlerden kaynaklanmaktadır. Sanayi faaliyetlerinin neden olduğu kirlilikler ise kimyasal, fiziksel, fizyolojik, biyolojik ve radyolojik kirlilik olarak sıralanabilir. Yerleşim yerlerinin atıklarının neden olduğu kirlilik sonucunda su kirlenmesi hızlanmakta, insan sağlığını olumsuz etkilemekte ve doğal hayata müdahale edilmektedir. Türkiye, bu konuda Barcelona Sözleşmesi'ne bağlı olarak Akdeniz'in Kara Kökenli Kaynaklardan Kirlenmeye Karşı Korunması Protokolü'nü 1987'de onaylamıştır.

İnsan ve hayvanlar tarafından tüketilen besinlerin kimyasal, fiziksel veya biyolojik olarak kirlenmesi gıda kirliliği olarak nitelendirilir. Gıda kirliliği, hastalıklara yol açabilmekte, hormonal dengeleri bozmaktadırlar. Gerek meyve ve sebze üreticileri, gerekse hayvan besisi yapan üreticilerin büyük ölçüde hormonlu gübre ve yem kullanmaları, yapay besin kaynaklarının çoğalması, gıda kirliliğinin artmasına ve çeşitlenmesine yol açmıştır. Doğal besin kaynaklarının tercih edilmesi gıda kirliliğinin azalması için önemlidir.³⁶

İnsanların sosyal ve ekonomik faaliyetleri sonucunda işe yaramaz hale gelen ve akıcı olabilecek kadar sıvı içermeyen her türlü madde ve malzemeyi katı atık olarak sayabiliriz.³⁷ Evsel ve evsel nitelikte endüstriyel atık suların, fiziksel, kimyasal ve biyolojik işlemler sonucunda ortaya çıkan, suyu alınmış, kurutulmuş çamurlardan oluşan atıklara arıtma çamurları denir. Katı atıklar öncelikle toplum sağlığını tehdit etmektedir. Ayrıca yangınlar, patlamalar ve toprak kaymalarına, katı atıklardan gaz çıkışına neden olmaktadır. Katı atıkların bertaraf edilmemesi insan sağlığı açısından risktir. Bu konuya örnek olarak 1993'te İstanbul Ümraniye'de yaşanan olay gösterilebilir. Bu olayda 35.000 metreküp atık (çamur kayması şeklinde) 500 metre aşağıdaki vadiye oradan da Pınarbaşı semtine dökülmüş ve 27 kişi hayatını kaybetmiştir. Benzer çamur kaymaları 1995 ve 1996 yıllarında Kemerburgaz'da da meydana gelmiştir.³⁸

Gürültü kirliliği; insanların üzerinde olumsuz fizyolojik ve psikolojik etkiler yaratan, arzu edilmeyen sesler olarak tanımlanmaktadır. Gürültü kaynakları arasında motorlu araçlar, motosikletler, inşaat, makine ve donanımlar, uçaklar, çeşitli makineler

³⁶ "Gıda kirliliği", (Çevrimiçi) <http://www.bioenerji.org/cevresel.html>, 05 Ocak 2008.

³⁷ Gaziantep Ticaret Odası, **Çevre Dostu Üretim Geliştirilmesi**, Gaziantep, 5. Geleneksel Üniversiteler Arası Bilim ve Araştırma Yarışması Yayın No: 2000/4, 2000, s.17.

³⁸ İsmail Gökdayı, "Çevrenin Geleceği, Yaklaşımlar ve Politikalar", Ankara, **Türkiye Çevre Vakfı Yayını**, No:115, 1997, s.367-382.

ile ev aletleri ve çim biçme makinelerinin neden olduğu gürültüdür. Gürültünün insana ve çevreye etkileri ise; yorgunluk ve sinirlilik, dikkatin dağılması, kulak çınlaması ve sağırılık ile uyku düzeninin bozulmasıdır. Çevreye olan etkisi olarak ise; gürültü, hayvan topluluklarının ürkmesi ve göç edip yerleşim alanlarının değiştirmelerine yol açmaktadır.³⁹

Kıyı; deniz, göl ve akarsularda taşkın durumları dışında, suyun karaya değdiği noktadan sonraki kara yönünde su hareketlerinin oluşturduğu kumluk, çakıllık, kayalık, taşlık, sazlık, bataklık vb. alanlardır. Kıyı kirliliğinin önemli nedenlerinin başında kıyı bölgelerinde nüfus artışının yarattığı plansız kentleşme gelmektedir. Turizmin hızlı gelişmesi sonucu doğal ve tarihsel alanların korunamaması, kıyılarda yer alan faaliyetlerin teknik altyapı ve sosyal altyapı yetersizlikleri, kentleşmenin etkin bir biçimde kontrol altına alınamaması ve çevreyi korumak amacıyla yeterli kentsel hizmet ve altyapı sağlanamaması, ve kumsal boyunca dolgu yapılarak konut ve turistik tesislerin inşa edilmesiyle deniz sularının kirlenmesi ve ekolojik bütünlüğün bozulması ise diğer nedenler olarak sıralanabilir.⁴⁰

1.2.3.3. Kaynaklarına Göre Çevre Kirliliği

Çevre kirliliğine yol açan temel kirlenici kaynaklar ve yol açtıkları olumsuz etkiler kaynaklarına göre kentsel, endüstriyel ve tarımsal olarak sınıflandırılabilir.

Kentsel kaynaklı atıklar günlük yaşam aktiviteleri sırasında ortaya çıkan atıklardır. Bu atıkların bertaraf edilmesi endüstriyel atıklara oranla daha kolaydır.

Kentsel kaynaklı çevre sorunlarının başlıcaları: Sıvı atık sorunu, katı atık sorunu, yakıt sorunu, motorlu taşıt sorunu, gürültü sorunu, arazi kullanımı üzerindeki olumsuz etkiler, kötü yaşantı koşullarından kaynaklanmaktadır.⁴¹

Endüstriyel faaliyetler olduğu sürece kirlenicilerde ortaya çıkacaktır. Nitelik ve nicelik yönünden değişiklikler göstermelerine rağmen, endüstriyel atıkların kontrol edilebilme olanakları daha fazladır. Endüstriyel üretim kaçınılmaz olduğuna göre, meydana gelecek zararlı etkilerin en aza indirilebilmesi için teknolojinin ve endüstri

³⁹ T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, **Türkiye Çevre İstatistikleri**, Ankara, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, 2005, s.99.

⁴⁰ Feyzullah Akben ve Necati Sungur, **Çevre ve İnsan**, Ankara, Gün Yayıncılık, 1993, s.38

⁴¹ Topbaş, Brohi ve Karaman, **a.g.e**, s.5–12.

ürünlerinin çevreye daha uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Bazı endüstriyel atıklar doğrudan, o endüstriye ait atık temizleme sistemlerinde temizlenir. Bazı durumlarda ise endüstriyel atıklar kentin pis su toplama şebekesine verilebilir. Böylece bir tek atık temizleme sisteminde hem kentsel, hem de endüstriyel atıklar temizlenebilir. Ancak kentin pis su toplama sistemine bağlanacak endüstriyel atıkların, atık temizleme sisteminde sorun yaratmayacak nitelik ve nicelikte olması gereklidir. Örneğin atık temizleme sisteminde biyolojik temizleme işlemi uygulanıyorsa, bazı zehirli atıkların sistemdeki bütün biyolojik işlemleri yok edebileceği unutulmamalıdır⁴².

Günümüz tarımında kullanılan kimyasal gübreler, zararlı ot ve böcek ilaçları kirlenme kaynağı olarak gittikçe artan bir önem kazanmaktadır. Hayvan gübreleri de uzun süre toprakta bırakıldığında bunların içindeki maddelerin çoğu yağışlarda topraktan ayrılarak ve su kaynaklarına ulaşır. Tarım alanlarından kirleticiler iki yolla su kaynaklarına ulaşır. Bunlardan biri drenaj sistemleri diğeri de yağmur suları ile taşınma ve erozyondur. Bugün tarımsal kirleticilerin kontrolüne yönelik, erozyonu önleme ve toprak korunması çalışmalarının dışında çalışmalar yapılmaktadır. Tarımsal kirleticilerin tamamen kontrol altına alınmasına olanak bulunmadığından, bunların büyük bir kısmı akarsulara ve göllere ulaşır⁴³.

1.3. Çevre Politikaları

Çevre politikası genel bir tanımla, bir ülkenin çevre konusundaki tercih ve hedeflerinin belirlenmesi anlamına gelmektedir. Çevre politikalarının uygulanabilmesinin ve sürekliliğinin sağlanabilmesinin temel şartı, başta sorunların doğru teşhis edilmesidir. Bu doğru teşhis, uygun müdahale yöntemlerini beraberinde getirecek ve bu yöntemlerin arasında en doğrusu ya da doğruları seçilerek belirlenecek politikalar çevresel karar alma mekanizmaları içinde icra edilecektir. Çevre ile ilgili sorunların tanımlanmasından, önceliklerin belirlenip, çözüme yönelik politikalar oluşturulmasına ve bu politikaların uygulamaya yansımaya kadar geçen aşamalardaki tüm tercihler farklı çevre politikalarını doğurabilmektedir. Bu durumda çevre politikalarının kendi içinde tutarlılığının yanı sıra ekonomik ve toplumsal politikalarla da uyumunun sağlanmasının

⁴² Muhittin Can, "Makro Ve Mikro Açından Endüstriyel Akışkanların Sistem Ve Çevre Kirliliğine Etkileri", **Ekoloji Çevre Dergisi**, Temmuz-Ağustos-Eylül, 1995, Sayı:16, s.16.

⁴³ A.e.

gereği ortaya çıkmakta ve işte bu noktada siyasal irade ve tercihler önem kazanmaktadır. Çevre sorunlarının salt teknik bir konu olmaması, ekonomik büyüme politikaları ve toplumsal çıkarlarla yakından ilgili olması da siyasal yaşamdan soyutlanmasını olanaksız kılmakta, böylece çevre, konulan toplumsal gündemin ilk sıralarını işgal etmeye başlamakta ve çevre konusu politik arenada yer edinmektedir. Dünyada siyasal ekoloji akımlarının çevre politikalarını etkileyen hareketler olarak gündeme gelmiş olmaları da bundandır. 1980’lerde “Yeşiller” hareketinin çevreciliği siyasallaştırılarak, siyasi partilerin programlarında, söylemlerinde uygulamalarında ve çevre meselelerine yer vermelerini sağlama yönünde önemli bir etkisi olduğu herkes tarafından bilinen bir olgudur. Yeşil hareket, çevre konularını geniş anlamda siyasal-sosyal gündemin ön sıralarına yükselterek bu konuların sürekli biçimde sıcak tutulup tartışılmasını sağlamış, çözümlere yönelik ilerlemeler kaydedilmesi açısından bakıldığında ise, tarihi bir görev yapmış ve bu gün de yapmaya devam etmektedir.⁴⁴

1.3.1. Çevre Politikalarının İlkeleri

Çevre politikalarının ilkeleri dört temel grupta toplanabilir. Bunlar; kirleten öder, ihtiyat, önleme ve işbirliği ilkeleridir.

1.3.1.1. Kirleten Öder İlkesi

Çevreye verilen zararların giderilmesi amacıyla alınan önlemlerin maliyetine çevreyi kirletenin katlanmasını ifade eden ilkedir. 1970’lerin başında Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tarafından gündeme getirilen bu ilke, çeşitli toplantılarda alınan kararlarla somutlaştırılmıştır. Kirleten öder ilkesi çerçevesinde etkinliğin sağlanması için kirleticilerin söz konusu sosyal maliyetleri üstlenmesi sağlanmalıdır. Böylelikle, dışsal etkiler içselleştirilmiş olacaktır. Kirleten öder ilkesinin uygulanması yönünde daha ileri adımlar atılması, çevresel maliyetlerin içselleştirilmesi ve çevre politikasının diğer alanlardaki politikalar ile birleştirilmesi yönünde güçlü bir arzunun oluşması, çevre politikası yapımını ekonomik araçları kullanmaya iten faktörlerden biri olmuştur. Kirleten öder ilkesi, temel ilkelerin başında gelmektedir. Bu ilkenin amacı, kirletenin çevrenin kabul edilebilir bir duruma getirilmesi için gerekli olan koruma ve

⁴⁴ Nuran Talu, **TBMM’de Çevre Siyaseti**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2004, s.9.

kontrol maliyetlerinin tümünü ödemesini sağlamaktır. Başka bir ifadeyle, koruma ve kontrol maliyetlerinin tümü üretilen mal ve hizmetlerin değerine yansıtılmalıdır. Başlangıçta kısmen dışsallıkların giderilmesi için önerilmesine rağmen giderek tüm dışsallıkların içselleştirilmesi hedefine yönelinmiştir⁴⁵.

1.3.1.2. İhtiyat İlkesi

Kirlenilen öder ilkesinin ekonomik yönüne karşılık, ihtiyat ilkesi daha çok hukuki bir yaklaşımdır. Bu ilke, çevre sorunları yaratacak durumları önceden öngörüp, olası zararları önlemeyi ve ekosistemleri uzun dönemde korumayı amaçlamaktadır. Bu nedenle uygun tedbirler alınıp kirlilik ortadan kaldırılmalıdır. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) uygulamaları bu amaca yöneliktir. Temel olarak sürdürülebilir kalkınmaya ulaşmak için geliştirilecek politikalar ihtiyat ilkesine dayanmalıdır fikrine dayanır. Çevre politikaları çevre bozulmasının kaynak ve nedenlerini öngörebilmeli, bunları engelleyebilmeli ve ortadan kaldırabilmelidir. Eğer çevreye zarar tehdidi varsa gerekli bilimsel kesinlik olmasa bile gerekli önlemler ihtiyaten alınmalıdır⁴⁶.

1.3.1.3. Önleme İlkesi

Avrupa Birliği'nin çevre ile ilgili geliştirmiş olduğu uygulamalar içinde önem taşıyan önleme ilkesi, çevre sorunlarına oluşma aşamasında müdahale etmeyi gerektirmektedir. Önleme ilkesi, zararın tam olarak ortaya çıkmasından önce gerekli önlemlerin alınması gereğinin altını çizmektedir. Önleme ilkesinin uygulanabilmesi için karşılanması gereken koşullar; bilginin tüm karar vericiler için kullanılabilir (mevcut) olması, gerçek durumun karar alma süreçlerinin erken bir aşamasında değerlendirilmesi ve tedbirlerin izlenmesidir.⁴⁷

⁴⁵ Ayşegül Mutlu, "Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları", "**Maliye Dergisi**", Sayı:150, Ocak-Kasım 2006, Mayıs 2006, s.63-64.

⁴⁶ A.e.

⁴⁷ **AB'nin Çevre Politikası**, (Çevrimiçi) <http://www.ikv.org.tr/pdfs/4f3a608d.pdf>, 13 Haziran 2008.

1.3.1.4. İşbirliği İlkesi

Çevre sorunlarının etki alanlarının çok geniş olması sebebiyle çevre politikalarının uygulanma ve başarılı olma koşulları içinde hem ulusal hem de uluslararası ölçekte işbirliği yapılması ve koordinasyon sağlanması gerekmektedir. İşbirliği ilkesi çerçevesinde, yerel yönetimlerin, merkezi hükümetin, sanayi, ticaret, turizm sektör temsilcilerinin işbirliği yapması gerekmektedir. Uluslar arası ölçekte işbirliğini sağlayacak kurumlar ise, bölgesel düzeyde AB, uluslar arası düzeyde ise, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası gibi resmi kurumlar ile bir ölçüde bazı sivil toplum kuruluşlarıdır. İşbirliği ilkesinin uygulanmasında bilgi alışverişi ve şeffaflık önemlidir. Bu ilke AB çevre politikalarında yer almaktadır⁴⁸.

1.3.2. Çevre Politikasının Mali Araçları

Mülkiyet haklarındaki belirsizlikler ve çevresel mal ve hizmetlerin çoğunlukla fiyatlandırılmamış olmasından dolayı, uygulamada piyasa fiyatlarının üretilen mal ve hizmetlerin toplumun refahına olan etkilerini tam olarak yansıtmadığı görülmektedir. Bu durum piyasa fiyatları ile ölçülmeyen maliyetler veya faydalar şeklinde tanımlanabilecek dışsallıklara neden olmaktadır. Bu tür dışsal etkiler; kişisel ve sosyal ekonomik faydalar arasında bir farklılaşma ortaya çıkararak topluma büyük çevresel maliyetler yüklemektedir. Bir tür vergi yükü artışı sorunu olan bu maliyetlerin topluma yüklenmesi, mükelleflerce istenilen bir durum olmayacaktır. Bunu önlemenin en önemli yollarından birisi ortaya çıkan maliyet ve faydaların, onlara neden olan kişilere yüklenerek, dışsallıkların içselleştirilmesidir. Bir başka ifadeyle, toplumdaki aktörlerin elde ettikleri maliyet ve faydaları doğrudan veya dolaylı yollardan etkileyerek, kişisel fayda ile toplumsal fayda arasındaki farkı giderici önlemlerin alınması gerekir. Bu önlemlerden en önemlileri; ürünler ve üretim teknolojisini düzenleyen mevzuat çıkarılması ve çevresel mal ve hizmetlerin, mülkiyet haklarının daha iyi tanımlanarak fiyatlandırılmasını sağlayan, arasında vergilerin de bulunduğu ekonomik araçların kullanılmasıdır.⁴⁹

⁴⁸ A.e.

⁴⁹ İbrahim Attila Acar, "Vergilendirmede Tahsis İlkesinin Çevre Vergileri Açısından Değerlendirilmesi", **SDÜ. İİBF. Dergisi**, Cilt:11, Sayı:1, 2006, s.222.

Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında büyük önem taşıyan ekonomik araçlar, ekonomik aktörlerin önündeki alternatif davranış seçeneklerinin maliyet ve faydalarını etkileyerek onları çevre lehine davranışta bulunmaya yönelten araçlar şeklinde tanımlanırlar. Bu araçların geliştirilmesi ise, karar verme sürecine enformasyonun katılımı ve çevresel veri sisteminin kurulması ile sağlanabilir. Çünkü insanların ve firmaların üretim, tüketim, istihdam ve ulaşım gibi konulara ilişkin kararları, sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleşmesinde rol oynar. Bu yönde etkili olan ekonomik araçlar, piyasadaki fiyatlar ve diğer bilgiler yoluyla, ilgili kişileri, mal ve hizmetlerin üretim ve tüketiminde çevresel maliyetleri de göz önünde tutan tercihler yapmaya ve böylelikle çevre lehine davranışlarda bulunmaya yönlendirir. Ekonomik araçlar; çevresel kaynakların verimli bir şekilde kullanımı ve tahsisini gerçekleştirmek için dışsallıkları önleyerek, bu kaynaklara uygun bir fiyat belirlenmesini amaçlar.⁵⁰

Genel olarak, çevre politikası araçların seçiminde; çevresel etkinlik, ekonomik verimlilik, hakkaniyet (eşitlik), idari fizibilite, maliyet ve kabul görme gibi faktörler önemli rol oynamaktadır. Böylelikle ekonomik araçlar; maliyeti büyük oranda düşürme, kirliliği azaltmaya teşvik etme, esnekliği arttırma, çevresel etkinlik sağlama ve finansal kaynak oluşturma gibi avantajları da bünyelerinde barındırırlar. Ekonomik araçların çeşitleri ise; çevresel vergiler ve harçlar, satılabilir izinler, depozito-geri ödeme sistemleri, sübvansiyonlar, çevresel etiket uygulaması ve çevresel anlaşmaları içeren diğer uygulamalar şeklinde sayılabilir⁵¹.

1.3.4. Çevre Politikalarının Uygulanmasında Yaşanan Sorunlar

Çevre politikalarının başarılı olması için bir takım koşullar gerekmektedir. Yönetim maliyetlerinin düşük olması, yönetiminin kolay olması, ekonomik etkinliğinin olması çevre politikalarının başarılı olmasını sağlayacaktır. Bunlara ek olarak, çevre politikalarının benimsetilmesi, katılımın sağlanması, değişen koşullara uyumun olması ve çevresel uygulamaların etkinliğine güvenilmesi de başarıya katkıda bulunacaktır.

⁵⁰ Yılmaz Dündar, **Sürdürülebilir Yaşam Koşullu Sürdürülebilir Kalkınma, Sürdürülebilir Kalkınmanın Uygulanması**, Ankara, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, 1997, s.186

⁵¹ Acar, **a.g.e.**, s. 224

Ayrıca çevre politikalarının dinamik olması, değişikliklere uyum sağlayabilmesi ve politik olarak kabul edilebilirlik gibi unsurlar da başarıyı artırmaktadır⁵².

Çevre koruma politikalarıyla çevre bozulmaları önlenabilir, sürdürülebilir kalkınma gerçekleştirilebilir, belki sera etkisi azaltılabilir. Ancak uygulamada bazı sorunlarla karşılaşmaktadır.

Çevre sorunlarının çok boyutluluğu, bu sorunların çözümü ile görevli birimlerin de çeşitlenmesine yol açmıştır. Bu çeşitlilik ise, çevre politikasında aktörler arasında koordinasyon sorununu gündeme getirmiştir. Bireyler, sivil toplum örgütleri, endüstri, merkezi ve yerel yönetimler ile uluslararası örgütler çevre sorunlarının aktörleri olarak gündeme gelmektedir. Çevre korumak amacıyla uygulanan politikalarının maliyeti, üretim, fiyatlar, istihdam, ihracat hatta ödemeler dengesi üzerinde oluşabilmektedir. Yeni çevre vergileri maliyet unsuru olarak fiyatları arttırabilir. Çevreye zararsız teknolojilerin uygulanması, arıtma tesisi kurulması ve çalıştırılması gibi tedbirler maliyetler üzerinde baskı yapar. Bu durum kaynak dağılımında etkinlik, istihdam, rekabet gibi konularda ortaya çıkabilir. Çevresel düzenlemeleri katı bir biçimde uygulayan ülkelerle uygulamayan ülkeler arasında üretim maliyetleri nedeniyle rekabet sorunları ortaya çıkacaktır. Kyoto protokolünün ABD, Avusturya, Çin, Brezilya, Kore, Endonezya, Hindistan gibi ülkelere imzalanmamasının nedeni budur. Böylelikle, önlem alan ülkeler dışsal maliyetleri karşılarken, diğerleri bedavacı olarak pozisyon almaktadırlar ve üretim düşük maliyetler sebebiyle Çin, Brezilya, Hindistan gibi ülkelere kaymaktadır⁵³.

Gelişmekte olan ülkelerin başka bir sorunu ise dış borç sorunudur. Borç ödeme baskısı altında yabancı sermaye girişi, atık ithalatı gibi konularda baskı altında kalmaktadırlar. Örneğin; Japonya, çevresel zarar yaratan bir sektör olan bakır eritme faaliyetinin Filipinlerde yapılması için bu ülkeye borç vermiş, kuruluşunu kendi üstlendiği tesiste üretilen bakır Japonya'ya aktarılırken, ağır metaller, arsenik gibi atıklar Filipin'de kalmakta, tesisin kurulması için alınan borcu da ödemektedir. Türkiye'de bilgi üretimi ve bilgiye ulaşmada zorluklar olduğu bilinen bir gerçektir. Yerel düzeyde bilgi eksiklikleri bulunmakta ve merkezden bilgi akışı da kısıtlı olmaktadır. Toplumun bilgilendirilmesi,

⁵² Mutlu, **a.g.e.**, s:17

⁵³ Canan Erkan, **Çevre Politikalarına Entegre Yaklaşım**, (Çevrimiçi) http://www.deu.edu.tr/userweb/iibf_kongre/dosyalar/cerkan.pdf , 20 Haziran 2008

bilginin üretilmesi, durum analizinin yapılarak, sorunları tanımlayarak kurumsallaşmada düzenlemeler yapılmasını gerektirmektedir. Bu anlamda verilerin toplanmasında DİE'ye, devletin ve özel kuruluşların araştırma-geliştirme bölümlerine, sivil toplum kuruluşlarına görevler düşmektedir. Ulusal eylem planlarının her ne kadar hazırlansa da, geliştirilememiş olması ve önceliklerin tanımının da henüz yapılmamış olması sürdürülebilirlik yönünden eksiklik olarak görülmelidir. Bunun dışında sürdürülebilirlik anlamında sektörler arasında sorunlar bulunmaktadır. Sorun yaratan sektörler ve sorundan etkilenen sektörler ve olumsuz etkilenenin ise kaynaklar olduğu bilinmektedir⁵⁴.

Yalnızca kendi gelişimine öncelik veren sanayi, ulaştırma, kentleşme gibi sektörler tarımsal topraklarının amaç dışı kullanımlarına, bozulması kirlenmesi ve yok olmasına su kaynaklarının kirlenmesine dolayısıyla da tarım sektörünün olumsuz etkilenmesine sebep olmaktadır. Sürdürülebilir kalkınmanın anlaşılabilmesi için sektörel göstergelerin tanımlanması ve düzenli aralıklarla tekrar hazırlanması değişkenlerin düzenli olarak izlenmesinin sağlanması gerekmektedir. Böylelikle, sürdürülebilirliği temel alan, sektörlerin birlikte gelişmelerini öngören bütünlük içinde yaklaşımın benimsendiği ulusal stratejilere gereksinim bulunmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma amacıyla farklı grupların çalışmaları bulunmakta ancak kurum ve kuruluşlar arasında iletişim kopukluğu, çok başlılığın olması ile çalışmalarda standardizasyonun sağlanamaması uygulamada çalışmaların sonuçsuz kalmasına sebep olmaktadır. Belki bir koordinasyon kurulumu altında çalışmaların birleştirilmesi etkinlik sağlayabilecektir⁵⁵.

⁵⁴ Mehmet Arslan, **Çevre Bilincindeki Değişimler ve Çevre Eğitimi** (Çevrimiçi) <http://e-kutuphane.egitimsen.org.tr/pdf/108.pdf> 20 Haziran 2008

⁵⁵ Muammer Sarıkaya ve Zişan Kara, "Sürdürülebilir Kalkınmada İşletmenin Rolü: Kurumsal Vatandaşlık", **Yönetim Ve Ekonomi Dergisi**, Cilt:14, Sayı:2, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F., Manisa, Yıl:2007, s:221-232

2. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÇEVRE SORUNLARI VE ÇEVRE POLİTİKALARI

Çalışmanın bu bölümünde, çevre sorunlarına mikro açıdan yaklaşarak, Türkiye'de çevre sorunları ve çevre politikaları irdelenecek, Cumhuriyet öncesi ve sonrası uygulanan çevre politikalarına değinilerek, sözkonusu politikaları uygulayan kuruluşlar açıklanmaya çalışılacaktır.

2.1. Türkiye ve Küresel Çevre Sorunları

Kalkınmakta olan bir ülke olarak, Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu çevre sorunlarının nedenleri, bölgeler arası gelişmişlik düzeyi farklılıkları ve gelir dağılımındaki eşitsizlikler, nüfus artışının gelişme hızından yüksek olması, kalkınmanın çevre sorunlarıyla bağlantılı olarak ele alınması gereksinimi, bu bağlamda çevrenin korunması ve ekonomik büyüme hedefleri arasında uzlaşma sağlanamaması, hukuki ve kurumsal düzenlemelerin eksikliğidir. Ayrıca kalkınmakta olan ülkelerin uluslararası örgütlerce ve çok taraflı düzenlemeler çerçevesinde desteklenen programlarının beraberinde çevre sorunlarını getirmesi de yer almaktadır. Son olarak çevrenin korunmasına ilişkin kamuoyu bilinçlendirmesinin ve katılımının yetersiz olması gibi faktörler de çevre sorunlarının nedenleri arasında yer almaktadır. Türkiye'de, 1980'li yılların başından itibaren ekonomik büyüme politikaları belirlenirken kalkınmanın çevresel etkileri de göz önünde tutulmaya başlanmıştır. Küresel düzeyde çevre sorunlarının çözümüne yönelik olarak her ülkenin sorumluluğu paylaşması ve küresel işbirliğine açık olması gerekir. Çevre sorunları niteliği ve boyutları bölgelere göre farklılıklar göstermekle beraber dünyanın her yerinde yoğun olarak yaşanmaktadır. Örneğin Kuzey Amerika ve Avrupa'da sürdürülemez bir yaşam biçimi kaynaklı ve sınırlarötesi boyutu da olan çevre sorunları insan sağlığı için büyük riskler oluşturmaktadır. Ama daha acil olmak üzere Afrika, Batı Asya ve Asya-Pasifik bölgelerinde yoksulluk ve açlık en önemli sorunlardır. Gelişmekte olan piyasa ekonomisine sahip bölgeler yükselen enerji talebi ve endüstrileşme kaynaklı diğer olumsuz çevresel gelişmelerle karşı karşıyadır. Bu gidişat asidifikasyon, sera gazı emisyonları, vb. kaynaklı

olarak gözlenen alıcı ortamların, hava, su ve toprak kalitesinin hızla bozulmasına ve ciddi sağlık sorunlarına yol açmaktadır¹.

2.1.1. Kurumsal Yapı

Günümüzde ekonomik büyüme ve çevrenin korunması arasındaki çelişki genel olarak kabul görmüş bulunmaktadır. Asıl üzerinde durulması gereken konu, söz konusu çelişkinin nasıl giderilebileceğidir. Bu çerçevede ulusal düzeyde yaklaşımların yanında uluslararası düzeydeki yaklaşımında belirlenmesi gerekmektedir. Çevre, sadece ulusal ya da bölgesel alanda ortaya çıkan bir problem olmayıp, global yapıda karmaşık bir problemdir. Dünyadaki çevre sorunlarının sadece diğer ülkelerle işbirliği yapılarak çözülebileceğinin anlaşılması üzerine, devletler arasında ortak kurallar ve standartlar oluşturma girişimleri artmıştır. Sorunun çözümü için, ülkeler arasında zorunlu bir yakınlaşma söz konusudur².

2.1.2. Ekonomik ve Mali Görünüm

Ekonomi ve çevre arasındaki ilişki, ülkeye, sektöre, piyasalara ve hâkim politikalara bağlı olarak iyi veya kötü olabilmektedir. Gelişmiş ülkeler tarafından uygulamaya geçirilebilecek vergi, teşvik ve cezalandırma mekanizmaları kirliliği önlemeye yönelik kurumsal bir yapı oluşturabileceği gibi çevre kirliliği ile mücadelede kullanılacak bir mali fon da oluşturulmuş olacaktır. Türkiye’de bu alanda “kirleten öder” ilkesini uygulamaya aktarma gayreti içindedir. Diğer taraftan, ilave uluslararası finansman kaynaklarına duyulan ihtiyacı karşılamaya yönelik bugüne kadar küçük de olsa adımlar atılmıştır. Ozon tabakasındaki incelmeye yönelik uluslararası yardımlaşmayı öngören Montreal Protokolü, bunlar arasında gösterilebilir. Ancak kuşkusuz bu düzenlemeler, küresel düzeydeki çevre sorunlarının aşılması için yeterli olmaktan şimdilik çok uzaktırlar. Bu çerçevede dikkati çeken bir başka husus ise yaratılan uluslararası kaynakların sadece küresel çevre sorunlarının çözümüne yönelik olmasıdır. Türkiye’nin ise asıl kaygısı, kendi ulusal ya da bölgesel çevre sorunları olduğundan ekonomik bakımdan istenilen düzeyde destek

¹ Göksel Demirer, **2020 Yılında Dünya’da Ve Türkiye’de Çevre**, (Çevrimiçi) http://www.cevre.metu.edu.tr/Yazilar/goksel_demirer.doc, 5 Haziran 2008

² Mehmet Alagöz, **Sürdürülebilir Kalkınmada Çevre Faktörü: Teorik Bir Bakış** (Çevrimiçi) <http://www.akademikbakis.org/sayi11/makale/mehmetalagoz.doc>, 10 Haziran 2008.

sağlayamadığı gibi aktif bir katılım da sergileyememektedir. Dolayısıyla uluslararası mekanizmaların etkin bir şekilde uygulamaya aktarılabilmesi ulusal ya da bölgesel sorunlara daha fazla eğilinmesi ile mümkün olabilecektir³.

2.1.3. Endüstri

Çevresel genişleme kavramı, endüstri ilişkileri sisteminin gelenekselleşmiş işlevleri, konuları, eylem düzeyleri, aktörleri ve düzenleme biçimleri varlığını ve önemini korurken, çevre sorunları ile ilgili yeni bazı işlevlerin, konuların, eylem düzeylerinin, aktörlerin ve düzenleme biçimlerinin sisteme eklenmesini ifade etmektedir. Genişleme niteliksel unsurlar içerdiği kadar da, niceliksel unsurlar da içerir. Endüstri ilişkileri sisteminin temel konusu istihdam ilişkisinin düzenlenmesidir. Çevresel genişleme sonucunda, bu temel konu ve işlevin yanında, yaşamın korunması, sağlıklı çevre için mücadele, çevre ile uyumlu üretim gibi konularında endüstri ilişkileri sistemi içinde yer aldığı görülmektedir. Türkiye'nin sanayileşme konusunda kendisini geliştirmeye yönelik çabaları sürmektedir. Sanayi dış rekabete açılmış, bunun bir sonucu olarak yerli sanayi kuruluşları modernizasyon ve büyüme hamlesi içine girmişlerdir. Endüstrinin kullanabileceği mali kaynaklar sınırlı ve pahalıdır. Batılı ülkelerce getirilen standartlara uyma konusunda yapısal bir dönüşüme yönelik yerli sanayinin çabaları, Türkiye'nin sınırlı kaynakları ile gerekli desteği vermesine rağmen yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkeler ve Türkiye, çevresel açıdan gerekli endüstriyel standartlara ulaşmak için dış yardıma gereksinim duymaktadırlar. Söz konusu yardım hibe şeklinde ya da uluslararası örgütlerden ve finans kuruluşlarından sağlanacak düşük faizli krediler şeklinde olabilecektir⁴.

2.1.4. Kentleşme

Türkiye gelişmekte olan bir ülke olma özelliği dolayısı ile kentleşme konusunda batılı gelişmiş ülkelerden farklı niteliklere sahiptir. Sanayileşme ve teknolojik gelişmenin

³ A.e.

⁴ Recep Kapar, **Çevre Sorunları, Çevrenin Korunması ve Sendikalar**, İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, (Çevrimiçi) http://www.isgucdergi.org/?p=arc_view&ex=170&inc=arc&cilt=5&sayi=2&year=2003, 18 Ağustos 2008.

geç başlaması bu ülkelerden farklılığın en büyük nedenidir. Bu açıdan Türkiye'nin kentleşmesine baktığımızda bazı özellikleri görmek mümkündür. Kentleşme hızlı bir şekilde sürerken, kentleşme düzeyinin batılı ülkelere göre oldukça düşük bir düzeyde oluşu, kentli nüfus oranının oldukça düşük olmasına rağmen, hızlı bir kentleşme nedeniyle kentli nüfusun büyük bir artışın oluşu ve bazı kentlerin daha fazla büyümesi bu özelliklerden birkaçıdır. Ayrıca, çeşitli coğrafi bölgeler arasında hem bugünün kentlerinin dağılışı, hem de genel olarak kentleşme derecesi ve hızı bakımından farkların olması da Türkiye kentleşmesinin özelliklerinden biridir. Türkiye'deki kentleşme, sanayileşme ile yakın ilişki içinde olmasına rağmen sanayileşme ile orantılı bir biçimde olmadığı ve sanayileşmenin doğurduğu ihtiyaçlara uygun olmadığı içindir ki sağlıksız ve düzensiz bir şekilde olmaktadır⁵.

Kentleşme sorunların çözümüne yönelik olarak kentleşme sorunu ülkenin ekonomik gelişme politikasının ayrılmaz bir parçası olarak ele alınmalı, istihdam ve sosyal güvenlik imkanları arttırılmalıdır. Bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları azaltılmalı, büyük kentlerin etrafında nüfusu 50.000 ile 500.000 olan orta ölçekli yerleşim merkezleri oluşturulmalıdır. Kentsel demokrasi kültürü de sorunların çözümüne halkın katılımını sağlaması açısından fayda sağlayacaktır. Ayrıca büyük kentler kendilerine benzer problemleri olan diğer ülkelerdeki büyük kentler ile işbirliği yapmalıdırlar. Türkiye'de kentleşmeyle birlikte kıyı kentlerde endüstri, nüfus ve turizm potansiyelinin artması kirlilik oranını aşırı yükseltmiştir. 1990'lı yılların başında şehir nüfusunun yüzde 34.6'sı kıyı bölgelerinde yaşamakta iken günümüzde bu oran daha da yukarıdadır.⁶

2.1.5. Ozon Tabakasındaki İnceleme

Ozon Tabakasını İncelten Maddelere Dair Montreal Protokolü 16 Eylül 1987'de imzaya açılmış, 1 Ocak 1989 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye 19 Aralık 1991'de protokol orijinal metnine resmen taraf olmuştur. Protokolün amacı; ozon tabakasını incelten maddelerin üretim ve tüketimlerini kontrol altına alarak, bir azaltma takviminin kapsamına alınmasıdır. Ozon tabakasının korunmasına yönelik olarak hazırlanan

⁵ Mustafa Ökmen, "Sivas'ta Kentsel Gelişme", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, 2001, s.240.

⁶ Ministry of For the Environment, **Turkish Background Report on Selected Environmental Topics**, Ankara, 1990, s 3-4.

Viyana Sözleşmesi'ne ve Montreal Protokolü'ne resmen taraf olan Türkiye'nin kloroflorokarbon (CFC) tüketimi, Montreal Protokolü'nün 5. Maddesi'nde belirlenen limitlerin çok altındadır. Bununla birlikte, sanayisinde kloroflorokarbon kullanımını giderek azaltma yükümlülüğünü üstlenmiş olduğundan, soğutucu ve köpüklü madde imalatı yapan endüstri dallarının yanı sıra elektronik, otomotiv ve gıda üretimi yapan kuruluşlar bundan olumsuz yönde etkilenecektir. Acil olarak ozon tabakasına zarar vermeyen teknolojilerin bu sanayi dallarında kullanılabilir hale getirilmesi için finansman ihtiyacı doğmuştur⁷.

2.1.6. Bölgesel Denizlerin Korunması

Türkiye deniz ulaşımı açısından önemli bir coğrafi konuma sahiptir. Denizlerin kara kökenli kirliliğe, gemiler, kazalar ve diğer nedenlerle meydana gelen kirlenmeye karşı korunmasına özel bir önem verilmelidir. Bu çerçevede her deniz alanının kendi ekolojik, ekonomik ve coğrafi karakteristiği ile kıyı ülkesinin endüstriyel gelişmişlik düzeyi göz önüne alınarak genel bir çevresel koruma planı yürürlüğe konulmalıdır. Türkiye bölgesel denizlerin çevresel korunmasına yönelik olarak Birleşmiş Milletler Çevre Programı'nca yürütülmekte olan Okyanuslar ve Kıyı Bölgeleri Programı'na özel bir önem vermekte ve bu programın güçlendirilmesi ve geliştirilmesi gerektiğine inanmaktadır. Türkiye diğer taraftan, 1976 yılından bu yana yürütülmekte olan Akdeniz Eylem Planı'nın da en aktif katılımcılarından birisidir⁸.

2.1.7. Enerji

Ülkelerin doğal kaynakları kullanmadaki ve buna bağlı olarak da çevresel sorunlardaki sorumluluk derecesi farklıdır. Sorunların çözümünde ülkelerin gelişmişlik düzeyleri de göz önünde tutulmalı, ülkeler özellikle çevre standartlarına ilişkin alt yapının oluşturulmasında, üzerlerine düşen ölçüde katkıda bulunmalıdırlar ve çevresel sorunların çözümünde kullanılmak üzere her ülkenin kendi gelişmişlik düzeyi ile orantılı

⁷ **Türkiye Çevre Atlası**, (Çevrimiçi) <http://www.outdoororacle.com/pdf/cevreatlasi.pdf>, 22 Haziran 2008.

⁸ Ayça Erdem ve Bülent Topkaya, **Deniz Ortamlarının Kirlenmesinde Karasal Kaynaklı Kirlenmelerin Önemi, Türkiye Ve Avrupa Birliği'nde Yürürlükte Olan Mevzuatın Karşılaştırılması**, (Çevrimiçi) <http://www.akdeniz.edu.tr/muhfak/cevre/topkaya/homepage/karasalkaynirl.pdf>, 15 Eylül 2008.

olarak katkıda bulunacağı uluslararası fonlar yaratılmalıdır. Ülkemizde, çevre korunmasıyla ilgili olarak çalışan kamu ve gönüllü kuruluşların çevre problemlerinin çözümünde faydalı olabilecek güçlü bir organ haline gelebilmesi için yeniden yapılandırılması gereklidir.⁹

2.1.8. İklim Değişikliği

İklim değişikliği, fosil yakıtların yakılması, arazi kullanımı değişiklikleri, ormansızlaştırma ve sanayi süreçleri gibi insan etkinlikleriyle atmosfere salınan sera gazlarının doğal sera etkisini kuvvetlendirmesi sonucunda yerküre ikliminde oluşan değişiklikleri ifade etmektedir. Türkiye'de kentleşmenin de etkisiyle uzun yıllardır özellikle gece sıcaklarında olmak üzere gözlenen ısınma eğilimleri, kış yağışlarındaki azalma eğilimleri ile son yıllarda yaşanan ekstrem sıcaklıklar, yağış yetersizliğine bağlı yaygın ve şiddetli meteorolojik kuraklıklar ve sıklıklarında giderek artış gözlenen taşkınlar ve seller gibi öteki doğal afetler de dikkate alındığında, Türkiye'nin küresel iklim değişikliğine ve onun olası etkilerine karşı çok duyarlı olduğu söylenebilir. Türkiye, iklim değişikliğinin, özellikle su kaynaklarının zayıflaması, orman yangınları, kuraklık, erozyon, çölleşme ve bunlara bağlı ekolojik bozulmalar, ısı dalgalarına bağlı ölümler ve vektör kaynaklı hastalıklarda artışlar gibi öngörülen olumsuz yönlerinden etkilenebilecektir.¹⁰

Türkiye, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BM/İDÇS)'nin eklerinde (Ek-I ve Ek-II) gelişmiş ülkeler arasında değerlendirildiği için ve bu koşullar altında özellikle enerji ilişkili CO2 ve öteki sera gazı salımlarını 2000 yılına kadar 1990 düzeyine indirme, gelişme yolundaki ülkelere mali ve teknolojik yardım vb. konulardaki yükümlülüklerini yerine getiremeyeceği gerçeğiyle, Sözleşmeyi Rio'da imzalamamıştır. Bununla birlikte, kendisine daha uygun bir konumun sağlanmasına yönelik çeşitli değişiklik önermelerinde bulunarak taraf olma girişimlerini sürdürmüştür. Kyoto Protokolü olarak anılan III. Taraflar Konferansı (COP3), 1997'de Japonya'nın Kyoto şehrinde düzenlenmiş ve daha detaylı bir şekilde iklim değişikliğine yol açan seragazi emisyonlarının azaltılmasına yönelik yükümlülükler ve uygulanabilecek mekanizmalar

⁹ Gülün Egeli, "AB. ve Türkiye'de Çevre Politikaları", **Türkiye Çevre Vakfı Yayınları**, Ankara, 1996, s.67–73.

¹⁰ Mikdat Kadioğlu, **Bildiğimiz Havaların Sonu, Küresel İklim Değişikliği ve Türkiye**, İstanbul, Güncel Yayıncılık, 2001, s.12–29.

belirtmiştir. 2001 yılında Marakeş'teki 7. Taraflar Konferansı'nda Türkiye'nin adı Ek-II listesinden çıkarılmış ve Taraflar, Türkiye'nin Sözleşme'ye taraf olmasından sonra geçerli olmak üzere, onu Ek-I listesindeki diğer Taraflardan farklı yapan özel koşullarını kabul etmeye davet etmiştir. Türkiye Sözleşme'ye taraf olmak için gerekli resmi süreci tamamlayarak, 24 Mayıs 2004 tarihi itibarı ile BM/İDÇS'ye Taraf olmuştur. Türkiye'nin Sözleşmedeki temel yükümlülükleri, sera gazı salımlarını kontrol altına almak; sera gazı yutaklarını ve haznelerini korumak ve artırmak; bu amaçlara yönelik ulusal politikalar kabul etmek ve uygun önlemler almak; ve BM/İDÇS Sekreteryasına düzenli olarak bunlarla ilgili bildirimde bulunmaktır. Ayrıca, her yıl, sera gazlarının kaynaklar itibarıyla salımları ile yutaklar itibarıyla uzaklaştırılmalarını ve bunlarla ilgili öngörülerini içeren ulusal envanterini Sözleşme Sekreteryasına bildirmesi gerekmektedir. Günümüzde iklim değişikliği, atmosferdeki sera gazı birikimlerini arttıran insan etkinlikleri de dikkate alınarak tanımlanabilmektedir. BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi iklim değişikliğini karşılaştırılabilir bir zaman periyodunda gözlenen doğal iklim değişikliğine ek olarak, doğrudan ya da dolaylı olarak küresel atmosferin bileşimini bozan insan etkinlikleri sonucunda iklimde oluşan bir değişiklik, farklılaşma biçiminde tanımlanmaktadır.¹¹

2.1.9. Biyolojik Çeşitlilik

Asya, Avrupa ve Afrika gibi üç kıtanın, Akdeniz ve Karadeniz gibi iki denizin ortasında yer alan Türkiye, coğrafi konumu sayesinde zengin bir biyolojik varlığa sahiptir. Söz konusu zenginlikte, görece küçük bir yüzölçümü içinde "iklim farklılıkları, topoğrafik çeşitlilikler, jeolojik ve jeomorfolojik çeşitlilikler, deniz, göl ve akarsu gibi değişik su ortamı çeşitlilikleri, 0-5000 metreler arasında değişen yükseklik farklılıkları ve üç değişik bitki coğrafyası bölgesi"nin bulunması rol oynamaktadır. Bir anlamda Türkiye'nin bir ülkeden çok bir kıta özelliği gösterdiğini söylemek yanlış olmayacaktır¹².

Çeşitlilik; ister kültürel, isterse ekolojik nitelikli olsun, sistemin dinamik bir özelliğidir. Biyoçeşitlilik de, çevremizdeki ekolojik sistemlere benzer değerleri sunmaktadır. Biyolojik çeşitlilik (biyoçeşitlilik), bir bölgedeki genlerin türleri,

¹¹ Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı, Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Ulusal Hazırlıkları, **İklim Değişikliği ve Sürdürülebilir Kalkınma Ulusal Değerlendirme Raporu**, 2002.

¹² Tuna Ekim, **Türkiye'nin Biyolojik Zenginlikleri**, Türkiye Çevre Vakfı, Ankara, , 2005, s.167.

ekosistemlerin ve ekolojik olayların oluşturduğu bir bütündür. Biyoçeşitlilik, büyük parçadan küçük parçaya doğru, başlıca üç ana parça ile, bu üç parçayı birbirine bağlayan dördüncü bir parçadan oluşmaktadır. Bunlar; ekosistem çeşitliliği, tür çeşitliliği, genetik çeşitlilik ve ekolojik olaylar (proses) çeşitliliğidir. Türkiye, iklim, arazi ve doğa koşulları bakımında biyolojik çeşitliliği yüksek olan ülkelerdendir. Biyolojik çeşitlilik için gerekli sulak alanlar, dağlık alanlar, kıyı ve yaylalar ülkemizde fazlasıyla bulunmaktadır. Bu zenginliklere rağmen nüfus artışı, kentleşme, sanayileşme ve turizmin gelişmesi ekosistemlere baskı uygulamakta ve biyolojik türlerin yok olmasına neden olmaktadır. Ülkemizin bu konuda gerekli önlemleri almayı ve koruma politikalarının yetersizliği çeşitliliğin azalmasını daha da hızlandırmıştır.¹³

2.1.10. Atık Yönetimi

Atık yönetimi, herhangi bir ürünün tasarım aşamasından başlayarak; üretim, tüketim, atık oluşumu, atığın geri dönüştürülmesi ve bertarafını kapsayan bütüncül bir disiplin olarak ifade edilebilir. Atık yönetiminin amacı; her türlü atık ve artığın çevreye zarar verecek şekilde doğrudan veya dolaylı bir biçimde alıcı ortama verilmesi, depolanması, taşınması, uzaklaştırılması ve benzeri faaliyetlerin yasaklanması, çevreyi olumsuz yönde etkileyebilecek olan tüketim maddelerinin idaresini belli bir disiplin altına alarak, havada, suda, ve toprakta kalıcı etki gösteren kirleticilerin hayvan ve bitki nesillerini, doğal zenginlikleri ve ekolojik dengeyi bozmasının önlenmesi ile buna yönelik prensip, politika ve programların belirlenmesi, uygulanması ve geliştirilmesidir.¹⁴

Atıkların yönetiminin tam anlamıyla uygulanmamasından kaynaklanan başlıca sorunlar şunlardır: Toplum sağlığı ile ilgili etkiler, yangın, patlama ve toprak kaymaları, düzensiz depolama ile ilgili sorunlar, katı atıklardan gaz çıkışı, tıbbi atıklardan enfeksiyon yayılmaları, atık suların toprağa karışarak tarım ürünleri ve içme sularını kirletmesidir.¹⁵

¹³ **Biyolojik Çeşitlilik**, (Çevrimiçi) <http://www.aof.edu.tr/kitap/IOLTP/1270/unite02.pdf>, 28.Aralık.2007.

¹⁴ Halil Ünlü, **Sanayiciler İçin Çevre El Kitabı**, İstanbul Sanayi Odası Çevre Şubesi, İstanbul, 1999, s.161.

¹⁵ **Marmara Boğazları ve Belediyeleri Birliği**, İstanbul Çevre Envanteri, İstanbul, 1995, s.126.

Türkiye’de atık yönetim stratejisi; hükümet politikaları, uygulama yönetimi çalışması, ulusal stratejiler, Ulusal Gündem 21 çalışmaları, Ulusal Çevre Eylem Planı ve Kalkınma Planları ve hükümet politikaları aracılığıyla yürütülmektedir.¹⁶

2.1.11. Türkiye’de Kentsel Çevre Sorunları

Birey ve toplumun yaşantısını etkileyen dış koşulların tümüne birden kentsel çevre denir. Kentte yaşayan insanların biyolojik gereksinimleri bu ekosistem içindeki ilişkilerini ortaya koymaktadır. Kent yaşamında topluma güven, psikolojik rahatlık, mutluluk ve dengeli bir ekolojik ortamın yaratılması, insanların hijyenik yaşamının ekolojik sistemler içinde devamlılığını sağlamaktır. Ancak yaşam standartları yüksek seviyelere ulaşmış ülkelerde kentleşme, teknolojik ve endüstriyel gelişmelerin oluşturduğu yaşam koşullarının arkasındaki sorunlar, çevre üzerindeki olumsuz etkileri artırmıştır.

Kentleşmenin çevre üzerinde bir çok etkileri bulunmaktadır. Bunlar, dengesiz yoğunluk dağılımları, nüfus yığılmaları, düzensiz yerleşmeler, gecekondu, altyapı eksikliği, atmosferik kirlilikler, ulaşım yollarından kaynaklanan hava kirliliği, gürültü, yeşil alan azlığı, aktif ve pasif yeşil alanların dengesizliği, şehir hijyeninin zayıflaması, halk ve toplum sağlığında sıkışık yaşamdan kaynaklanan bozulmalar dolayısıyla salgın hastalıklarda artmalar olarak sıralayabiliriz. Toplumların kent dokusu içindeki yaşamlarının, hijyenik koşullar altında sürdürülmesi ve yapay olguların daha dikkatli ve sağlıklı olması gerekmektedir. Günümüzde arazilerin kullanıma açılması ile toplum, bölgenin doğal kaynaklarını, ekolojik dengesini ve tüm canlı yaşamını zaman zaman tehlikeli boyutların içine itmiştir. Yoğun ve sıkışık yaşam alanları olan bölgelerde ve kent çevrelerinde insan-çevre arasındaki ekolojik dengesizliklerin varlığı her fırsatta göze çarpmaktadır. Özellikle de hava ve su kirlilikleri günümüzde toplumun yaşamını ciddi şekilde tehdit eden parametrelerin başında yer almaktadır.¹⁷

Bunların dışında kentsel kesimin yarattığı önemli çevre sorunlarından biri de kentlere özgü suç çeşitlerinin ortaya çıkması ve kentsel kesimlerde suç işleme

¹⁶ Birgül Ayman Güler, “Çöp Hizmetleri Yönetimi”, **TODAE Yayınları**, No:302, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, 2001, Ankara, s.21–27.

¹⁷ Ergun Gürpınar, **Kent ve Çevre Sorunlarına Bir Bakış**, 2. Baskı, İstanbul, Der Yayınları, 1996, s. 129–130.

alışkanlığının kırsal kesime oranla daha yüksek olmasıdır. Bunun en önemli nedeni kentleşme sonucunda insanların değişime ayak uyduramaması ve gerilmesi sonucunda suça yönelmedir.¹⁸

2.2. Türkiye Çevre Politikaları

Türkiye'de çevre politikaları ile ilgili olarak üzerinde durulması gereken ilk nokta, çevre konusuna anayasada özel bir yer verilmiş olmasıdır. T.C. Anayasası'nın 56. maddesinde "herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamak hakkına sahiptir, çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşın ödevidir" ifadesi bulunmaktadır. Anasadaki bu hükme bağlı olarak gelişen çevre mevzuatı, çevrenin korunması ve geliştirilmesi için hem devlete hem de bireylere aktif katılım görevi vererek, çevre olgusunun, gelişmiş birçok ülkede kabul edilen çağdaş bir yaklaşımla ele alınmasına imkan verecek yasal zemini hazırlamıştır. Ancak yasal zemindeki bu gelişmelere rağmen, sanayileşme atılımı yapan her toplum gibi, Türkiye'de de hava, su ve toprak gibi doğal kaynaklara sanki hiç tükenmeyecekmiş gibi davranılmış ve doğal çevre şartları hızla kötüleşmiştir.¹⁹

Türkiye'de çevre politikaları yapı olarak içerik ve yöntem açısından ikiye ayrılmaktadır.²⁰

İçerik Yönünden Çevre Politikaları, reform karşıtı ve reform politikalarıdır.

Reform karşıtı çevre politikaları savunucuları, liberal kapitalizmin toplum yaşamına ve ekonomiye karışmasını onaylamayanlardır. Devletin çevre sorunlarına karışmasını istemeyen diğer grup ise Ortodoks Marksistler'dir.

Reform politika yanlısı olanlar ise; renk, dil, din, ırk ve emniyet ayrımı yapılmaksızın insanlığı tehdit eden çevre meselelerinde çözüm için insanları birleştireceğine inanan merkezi yönetim açısından bakanlardır. Diğer bir grup ise reformun tabandan gelmesine inananlardan oluşmaktadır. Bunlar da kendi aralarında, yapısal reformlar için siyasal mücadele vermeyi bir çevre politikası olarak görürler. Radikal eylemciler, tabanda toplumsal ve siyasal eylemin, çevre politikalarına yön vermesi gerektiği görüşünde olanlar şeklinde ayrılır.

¹⁸ Aslan Özbey, "Çevre Konusuna Çevresel Yaklaşımlar", **Standart Ekonomik ve Teknik Dergi**, Yıl: 43, Sayı:516, Ankara, 2004, s.91.

¹⁹ **Nüfus ve Çevre**, (Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/cevre/eylempla/torosa.pdf>, 19 Haziran 2008

²⁰ Mustafa Ökmen, **Kent, Çevre ve Globalleşme**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2003, s.113.

Yöntem Açısından Çevre Politikaları, tepkisel (küratif) politikalar ve önleyici (preventif) politikalar olarak ifade edilebilir. Küratif politikalar, karşılaşılan meselelere bir tepki olarak ortaya konmaktadır (reaktif olarak). Bu politikada kullanılan araçlar; tazminat, ceza müeyyideleri uygulanması, kirlenmenin yürütme örgütleri tarafından direkt denetlenmesidir. Preventif (Önleyici) politikalar ise, çevreye zarar verilmeden gelebilecek olayları önlemektir.²¹

2.2.1. Cumhuriyet Öncesinde Çevre Politikaları

Çevre ile ilgili düzenlemelerin Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde yapıldığı görülmektedir. Bunlardan belki de ilki 1839 yılında kurulan Beynelmilel Sıhhiye Meclisi'dir. 17. yüzyılın sonuna doğru başlayan kent planlama çalışmalarının da çevre sorunları ile ilgili olduğu düşünüldüğünde 18. yüzyıl planlama ve imar çalışmalarını çevre politikası olarak değerlendirmek mümkündür. İmar hareketinde ilk temel düzenleme 1848 yılında yayınlanan Ebniye Nizamnamesi'dir. Bu nizamnamede yol, bina yapımı, kamulaştırma konularıyla ilgili düzenlemeler meydana getirilmiştir. İstanbul ve tüm imparatorluğa uygulanması düşünülen nizamname, İstanbul ve birkaç büyükşehirle sınırlı kalmıştır. Daha sonra ise bu nizamname de yürürlükten kaldırılarak 1882 Tarihli Ebniye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Ebniye Kanun Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk imar kanunudur. Bu kanun belediyelerin açacakları sokakların, yolların çevrelerinin haritasını yaptırımalarını ve halka ilanını zorunlu kılıyordu. Ancak bu düzenleme de sadece İstanbul'la sınırlı kalmıştır. Hatta İstanbul'un imarı konusunda da 1900'lü yıllara kadar önemli bir gelişme görülmemiştir. Osmanlı dönemindeki, çevreye ilişkin düzenlemeler sadece imarla sınırlı da değildir. Osmanlı Devleti'nin en temel sorunu olarak düşünülen ormanlarla ilgili düzenlemenin 1869 yılında Orman Nizamnamesi olarak çıktığını ve aynı dönemde dönemin elit kadrosunun önem verdiği eski eserlerin korunması ile ilgili olarak 1900'lü yıllarda Asar-ı Atika Nizamnamesi yürürlüğe girmiştir²².

Osmanlı Devletinde batılılaşma çabaları ve batı teknolojisinin transferi ile birlikte bazı alanlarda çevresel bozulmalar da meydana gelmeye başlamıştır. Batı Anadolu'da

²¹ Ahmet Nohutçu, **Kamu Yönetimi**, Ankara, Savaş Yayınevi, 2006, s.700 – 701.

²² Murat Taş, "Osmanlı'dan Günümüze Yapı Üretiminde Mimarlık Meslek Örgütlenmesinin Gelişimi", **Uludağ Üniversitesi Mühendislik-Mimarlık Fakültesi Dergisi**, Cilt 8, Sayı 1, 2003, s.205.

1900'lerin başında İngiliz tarım makineleri ve ardından 1912'de tarımsal gübre kullanımı başlamıştır. Ardından Anadolu'da fosfat üretimine geçilmiştir. Elektrik üretimi ise ilk defa 1902 yılında Tarsus'ta bir santralde, sonrasında 1910 yılında İstanbul'da başlamıştır. Görüldüğü üzere Osmanlı İmparatorluğu adı konulmadan çevre sorunlarını önlemeye yönelik bazı düzenlemeler yapmıştır. Ama bunlar dönemin şartları dolayısıyla tam olarak uygulanamamıştır. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e aktarılan miras çevre alanında pek iç açıcı değildir²³.

2.2.2. Cumhuriyetin Kuruluşundan Sonra Çevre Politikaları

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında çevre politikaları konusunda çok şey söylemek mümkün değildir. Uzun savaşlardan çıkmış bir ülkenin öncelikle yeni bir devlet olma çabaları bunda etken olan faktörlerdendir. Ankara'nın yeni cumhuriyetin başkenti olması dolayısıyla, yöneticiler öncelikle Ankara'nın sorunlarını düşünmüşlerdir. Bu dönemde yıkılan Anadolu kentlerinin imarı ise bir başka öncelikli konudur. Cumhuriyet döneminin çevreye ilişkin hükümler içeren ilk düzenlemesi 1925 yılında 1882 Tarihli Ebniye Kanunu'nun bazı maddelerini değiştiren 642 Sayılı kanundur.²⁴

2.2.2.1. Anayasalarımızda Çevre

1961 Anayasası'nın çevre korumayla doğrudan ilgili tek hükmü "herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yasayabilmesini sağlamak" ödevini devlete yükleyen 49. maddesidir. Çevre sorunlarının, kişilerin beden ve ruh sağlığını etkilediği dikkate alınırsa bu prensip, çevreyi koruma ve temiz bir çevre kavramlarına hukuki bir temel oluşturmada ilk hareket noktasıdır. Çevrenin korunmasının devletin ödevi olduğu kararıyla devletin doğal zenginlikleri ve kaynakların hüküm ve tasarrufu altında bulundurduğunu hükme bağlayan 130. madde ve ormanların korunmasının, ormanlık alanların genişletilmesinin ve ormanlardan kamu yararına uygun olarak yararlanılmasını düzenleyen 131. madde, 1961 Anayasası'nda yer almaktaydı.²⁵

Çevre korunmasına yönelik açık bir hükmü, 56. maddesinde bulunduran 1982 Anayasası'nda çevreyle ilgili doğrudan veya dolaylı hükümlere de yer verilmiştir. 56.

²³ A.e.

²⁴ Kemal Görmez, **Türkiye'de Çevre Politikaları**, Ankara, Gazi Büro, 1991, s.109–110.

²⁵ Engin Ural, **Muhtelif Anayasalarda Çevre Hükümleri**, Ankara, 1980, s.1.

madde, “herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir” demektir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların görevidir. Madde de devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak, insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi arttırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler.

Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir. 1982 Anayasası’nda, “sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir” ifadelerine de yer verilmiştir.²⁶

Çevreyle ilgili doğrudan ve dolaylı hükümlerin anayasamızda belli bir sistem dahilinde yer alamaması, çevre sorunlarının bütün olarak belirlenip yorumlanmasını ve algılanmasını güçleştirmiş bulunmaktadır. Anayasal düzeyde çevreyle ilgili bütünlüğün sağlanması, söz konusu hükümlerin bir araya toplanmasıyla mümkündür.

2.2.2.2. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Çevre Politikası

1. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1963–1967) ve 2. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1968–1972) çevreye ilişkin özel hükümler bulunmamaktadır. 1. Planda sosyal kalkınma ve gelişme ile tarım ve endüstriyel üretim bölümleri adıyla dolaylı olarak çevreye değinilmiştir. Sanayileşmenin ekonomik açıdan ülke kalkınmasındaki yerinden bahsedilmiş ancak planın bütününde sanayileşmenin yarattığı kirlilikten söz edilmemiştir. 2. Planda ise çarpık kentleşmenin ve konut sorununun yansıması olarak görülen bölgesel kalkınma, şehircilik problemleri, sağlık politikalarına uygun kentleşme stratejileri gibi bölümler bulunmaktadır.

Uluslararası düzeyde ilk kez çevre sorunlarının ele alındığı Stockholm Çevre Konferansından sonra ülkemizde de çevre bilincinin oluşmaya başlamasının bir göstergesi olarak, ilk kez 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda çevre sorunlarına ayrı bir yer verilmiştir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere ilişkin ayrı tanımlamalar yapılmış, sanayi faaliyetlerinin artması, doğal kaynakların gereği gibi kullanılmamasıyla doğal dengenin bozulması gelişmiş ülkelerin, düşük gelir düzeyi, kurumsallaşamama,

²⁶ Ruşen Keleş ve Can Hamamcı, **Çevrebilim**, İstanbul, İmge Kitabevi, 1993, s.25.

eğitimsizlik, doğal kaynaklardan tam olarak yararlanılamaması ve eski teknolojilerin kullanılması ise gelişmekte olan ülkelerin çevre sorunlarının kaynağı olarak gösterilmiştir. Teknik düzeydeki yetersizlikler ve uygun çözüm yollarının bilinmemesi nedeniyle çevre sorunları tanımlanmış olmakla birlikte çevresel standartlar belirlenememiş, toplumun bilinçlendirilmesinde de hedeflenen düzeye gelinememiştir.²⁷

Çevre sorunları 4. Beş Yıllık Kalkınma Planında, 4. Planın Temel Politikaları adını taşıyan 3 bölümde ayrı bir başlık olarak yer almıştır. Planda, “çevre sorunlarının toplumsal değişim süreci ile birlikte çözüme kavuşturulması temel ilkedir” denmektedir. Çevreye ilişkin çeşitli hedefler getirilmekle birlikte idari yapılanmadan ve mevzuat çalışmalarından hiç söz edilmemiş olması, planın en büyük eksikliğidir. Plan’da yer alan hedefler sadece çevreye devlet açısından verilen önemin artmasının bir göstergesidir.²⁸

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planının (1985–1989) sosyal hedef ve politikalar adını taşıyan 4. bölümde çevre sorunları konusu işlenmiştir. Diğer planlardan farklı olarak ilk kez ilkeler ile temiz bir çevre için izlenmesi gereken politikalara da yer verilmiştir. Çevre konusu, 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın sosyal hedef, ilke ve politikalar bölümünde çevre ve yerleşme başlığıyla yer almış ve çevre sorunlarına ilişkin öngörülen ilke ve politikalar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Türkiye’nin çevre politikası, 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Kalkınmakta olan ülkeler arasında yer alan Türkiye açısından sanayileşmenin önemi, bertaraf edilmeksizin çevrenin korunması gereği ve öngörülen tedbirler, Avrupa topluluğu mevzuatına uygun olarak planda açıklanmıştır. 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın da çevrenin korunması ve geliştirilmesi başlığı altında çevre ve çevreyle ilgili düzenlemeler yer almıştır. Planda öncelikle mevcut sorunlar tespit edilerek sorunları çözme amacıyla uygulanması gereken politikalar açıklanmıştır. Bu plan çerçevesinde sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı doğrultusunda, insan sağlığını ve doğal dengeyi koruyarak sürekli bir ekonomik kalkınmaya imkan verecek şekilde doğal kaynakların yönetiminin sağlanması ve gelecek kuşaklara, insana yakışır bir doğal, fiziki ve sosyal çevre bırakılması, temel strateji olarak belirlenmiştir.²⁹

²⁷ Environmental Policy of Turkey, **Environmental Problems Foundation of Turkey**, 1987, s.39–40.

²⁸ Devlet Planlama Teşkilatı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını No: 1664, Ankara, 1979, s.295.

²⁹ Egeli, **a.g.e.**, ss.92–95.

Kalkınmakta olan ülkeler kategorisinde yer alan Türkiye'de Çevre Politikası'nın belirlenmesi çalışmaları, 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile başlatılmış ve 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile şekillendirilmiştir. Türkiye'deki çevre politikasının belirlenmesi çalışmaları, kalkınma politikasının çevre üzerindeki etkileri ile sürekli etkileşim halinde olmuştur.

2.2.3. Türkiye'de Çevre Yönetiminin Kurumsal ve Hukuksal Gelişimi

Çevre açısından ele alındığında, hukuk, bir takım ilkeler, tedbirler ve standartlar bütünüdür. Bu şekilde düzenlemelerin amacı, çevrenin bozulmasını, kirlenmesini önlemek, çevrenin iyileşmesini sağlamak, çevreyi bozanlar ve kirlenlere caydırıcı bir takım yaptırımlar uygulamaktır. Çevreye ilişkin hukuk alanındaki düzenlemeler uluslararası antlaşmalar olabileceği gibi ulusal ölçekte, başta Anayasa olmak üzere çok sayıda kanun, tüzük, yönetmelik ve idari kararlar da olabilir. Hukuk aynı zamanda bir kurallar hiyerarşisidir. Çevre konusunda da bir konuda getirilecek hukuk kuralı o konuyu kapsayan bir üst kademedeki düzenlemeye aykırı olmamalıdır. Hukuk kurallarının bu özelliği çevre için de geçerlidir. Çünkü çevre sorunları bir zincirin halkaları gibi birbiri ile bağlı ve birbirini sürekli etkiler niteliktedir. Bunun sonucu olarak, çevre konusunda getirilecek düzenlemelerin birbirini reddedici değil tamamlayıcı nitelikte olması gerekir.³⁰

Türkiye çevre kirlenmesi ile ilgili kurumsal yapıyı 1970'li yıllarda AB'nin aynı yıllarda bu sorunla karşı karşıya kalmasıyla oluşturmuştur. Ülkenin çevresel kalitesinin korunması ve geliştirilmesi konusunda merkezi hükümet birimi olarak 1978 yılında oluşturulan Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı, çevresel kalitenin çeşitli dalları konusunda sorumluluk sahibi olan merkezi hükümet kuruluşları arasında ve merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında eş güdüm sağlamak amacıyla kurulmuştur³¹.

1978'den 1991'e kadar geçen 13 yıllık süre içinde önce müsteşarlık daha sonra genel müdürlük ve daha sonra yeniden müsteşarlık olarak hizmet veren örgüt 1991 yılında Çevre Bakanlığı şekline dönüşmüştür. Türkiye'de çevre yönetimi konusunda

³⁰ Ünlü, **a.g.e.**, s.59.

³¹ Jale Çokgezen, "Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Türkiye", **Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, Yıl 2007, Cilt:XXIII, Sayı:2, s.106

birbirini tamamlayan ancak bazı eş güdümlü ve işbirliği sorunları içeren iki ayrı yaklaşım uygulanmaktadır. Bu çerçevede bir yandan, Çevre Bakanlığı tüm ülke düzeyinde çevresel yönetim ve planlama işlevlerini yürütmektedir. Buna ek olarak kurulmuş olan Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı sahip oldukları ekolojik değerler ve ekosistem özellikleri nedeniyle özel bir koruma yönetimi ve denetimi altında tutulması gereken 12 özel çevre alanının yönetiminden sorumlu bulunmaktadır. Öte yandan bu çalışmalara ek olarak, öteki çeşitli merkezi hükümet kuruluşlarıyla (Orman Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Atom Enerjisi Komisyonu, Bayındırlık Bakanlığı gibi) yerel yönetimlerin çevreye ilişkin görev, yetki ve sorumlulukları da devam etmektedir. Hukuksal gelişime baktığımızda ise ülkenin kurulduğu 1923 yılından 1983 yılına dek geçen sürede gelişen mevzuat içinde, çevresel kalitenin korunması ve geliştirilmesini amaçlayan önemli örnekler bulunmakla birlikte 1983 yılında yürürlüğe giren Çevre Kanunu Türkiye’de çağdaş anlamda çevre yönetimi ve planlamasına ilişkin hukuksal çerçevenin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Yasal gelişme çizgisi içinde en fazla önem taşıyan gelişmeyi ise 1982 tarihli Anayasa gerçekleştirmiştir. Anayasa’nın pek çok maddesinde çevre yönetimine ilişkin hükümler yer almaktadır. Ancak bunlar arasında en fazla önem taşıyan olan sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması başlıklı 56. Madde su hükmü getirmektedir: “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların görevidir.”³²

Atıkların yönetimi konusunda kanun düzeyinde getirilen düzenlemeler arasında Çevre Kanunu, Belediyeler Kanunu, Hıfzısıhha Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri hakkındaki kanunlar sayılabilir. 1970’li yıllardan sonra çevre kirliliği tabiat varlıklarını ve onlara ait ekolojik dengeleri tehdit eder bir hal almış ve ceza hukuku dışında kalan tedbirlerin çevrenin korunmasında yeterli olmadığı ileri sürülerek çevre ceza normlarının güncellenmesi gerektiği belirtilmiştir. Ceza hukukunun genel fonksiyonu, toplum düzenini korumak ve geliştirmek olduğuna göre bu düzeni sağlamaya yarayacak en önemli faktörlerden olan çevrenin gözetilmesi gerekir. Sağlıklı ve düzenli bir çevrede yaşama hakkına anayasal düzeyde bir insan hakkı olarak yer verilmektedir. Bu hak; tabiata ve onun ekolojik dengelerine yönelik olumsuz etkilerini önlemek ve çevre suçu

³² Firuz Demir Yaşamış, “Türkiye’nin AB ile Çevresel Bütünleşmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 1972, Sayı: 429, Ankara, s. 75.

oluşturan davranışları cezalandırmak amacıyla devletlerin gerekli önlemleri alma ve temiz bir çevrede yaşama hakkına saygı içinde, eşya ve mallara ilişkin kullanımı düzenleme yükümlülüğünü öngörür.³³

Ceza hukukunun çevre korumadaki fonksiyonu çok defa küçümsenmektedir. Bazılarına göre, özellikle para cezası bireysel olarak çevreyi kirletenleri caydırabilmekte fakat büyük işletmeleri etkilememektedir. İngiliz doktrinine göre İngiliz Çevre Hukuku'nda ceza hukukunun fonksiyonu idari emir ve tedbirleri tamamlayıcı, suçu engelleyici ve caydırıcı niteliktedir. Ülkemizdeki çevre hukukunun ceza fonksiyonunun caydırıcı nitelik taşıması gerekir³⁴.

2.3. Türk Çevre Politikasını Yürüten Kuruluşlar

Türkiye'de çevre politikalarını yürüten kuruluşları, merkezi kuruluşlar ve yerel yönetimler olmak üzere iki ana başlık altında ele alabiliriz.

2.3.1. Merkezi Kuruluşlar

Türkiye'de merkezi devlet anlayışının bir sonucu olarak her bakanlık neredeyse her alandan sorumlu tutulmuş, en azından konu ile ilgili bir komisyona üye yapılmıştır. Bu durum yetki çatışmasına neden olmaktadır. Ele alınan merkezi kuruluşlardan Çevre ve Orman Bakanlığı hariç diğerleri özel anlamda kırsal alandaki çevre sorunları ile yetkili kılınmamıştır. Diğer taraftan ülke genelinde almış oldukları sorumluluklar bu sonucu doğurmaktadır.

2.3.1.1. Çevre ve Orman Bakanlığı

1978 yılında, ilk kez çevre politikalarının oluşturulması amacı ile Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı kurulmuştur. 1984 yılında, kamu yönetiminde yapılan düzenlemeler sırasında, Çevre Müsteşarlığı, Başbakanlığa bağlı Çevre Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür. 1989 yılında ise yine Çevre Müsteşarlığı'na geçiş yaşanmış, çevre

³³ Ersan Şen, **Çevre Ceza Hukuku Açısından Sağlıklı ve Düzenli Bir Çevrede Yaşama Hakkı**, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları No: 140, 1994, s.70.

³⁴ Simon Bell and Stuart Bell, **Environmental Law**, London, 1991, s.86.

örgütü bir üst düzeye taşınmıştır. Ağustos 1991'de Çevre Bakanlığı'nın kurulması ile Başkanlık Çevre Müsteşarlığı kapanmıştır³⁵.

Çevre Bakanlığı, Ağustos 1991'de 443 Sayılı KHK ile kurulmuştur. Çevre Bakanlığı 2003 yılında Orman Bakanlığı ile birleştirilmiştir. Yasanın 1. Maddesinde; çevrenin korunması ve iyileştirilmesi, kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun ve verimli şekilde kullanılması ve korunması, ülkenin doğal bitki ve hayvan varlığı ile doğal zenginliklerinin korunması, geliştirilmesi ve orman alanlarının genişletilmesi, ormanların içinde ve bitişiğinde yaşayan köylülerin kalkındırılması ve bunun için gerekli tedbirlerin alınması, orman ürünlerine olan ihtiyacın karşılanması ve orman ürünleri sanayinin geliştirilmesi amaç olarak açıklanmıştır.

4856 Sayılı Kanun'da Çevre ve Orman Bakanlığı'nın görevleri arasında kırsal alanların korunması, bu alanlardan en iyi şekilde yararlanılması, orman alanlarının ve orman köylüsünün kalkındırılması yer almaktadır. Bakanlık ayrıca her türlü kirlenmeye karşı önlem almak, kirlilik ile ilgili tespit ve ölçümleri yapmak, sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde çevresel politikalar belirlemek, ulusal orman varlığını geliştirip, korumak gibi önemli görevler üstlenmiştir. 2872 Sayılı Çevre Kanunu ile Bakanlık ülke genelinde çevre kaynaklarının korunması, geliştirilmesi, ortaya çıkan veya çıkacak kirliliğe karşı gerekli önlemlerin alınması konusunda sorumlu tutulmuştur.

6831 Sayılı Orman Kanunu kapsamında Bakanlık, ülke genelindeki orman alanlarının geliştirilmesi, korunması ve etkin kullanımı, orman alanları yakınındaki orman köylüsünün desteklenmesi ve orman ile barışık bir anlayış içinde kalkındırılması konularında yetkilidir.

Orman alanlarının artırılması ve korunması amacıyla çıkarılmış bulunan 4122 Sayılı Milli Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Seferberlik Kanunu ile kırsal ve kentsel alanlarda ağaçlandırma yapma ve bu konuda yardımda bulunma konusunda Bakanlık görevlendirmiştir. 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu, Çevre ve Orman Bakanlığını milli park alanları konusunda yetkili bakanlık kılmıştır.

Tarım ve Köy İşleri, Orman, Sağlık, Bayındırlık ve İskan, Turizm, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Sanayi ve Ticaret Bakanlıklarının da kuruluş ve görevleri arasında çevreyi ilgilendiren konular da vardır.

³⁵ Ethem Torunoğlu, **Çevre Ya Da "AB ve Çevre Politikaları**, (Çevrimiçi) http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=3653, 14 Haziran 2008.

2.3.1.2. Tarım Bakanlığı

Tarım Bakanlığı'nın çevre yönetiminde yetkili kılındığı alanlar, kara avcılığı, zirai ilaç kullanımı, su ürünleri, mera ve otlakların kullanımının belirlenmesi ile ilgilidir. Bakanlık; 3167 Sayılı Kara Avcılığı Kanunu kapsamında, av zamanlama, avlanma yerleri ve avlanma araçları (Madde 5 ve 6), av işlerinin bakımı (Madde 16 ve 18) konusunda görevlendirilmiştir.

Kırsal alan çevre yönetiminde önemli bir yer işgal eden zirai mücadele ve zirai ilaç kullanımı konusunda Tarım Bakanlığı, 6968 Sayılı Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanunu gereğince yetkili bakanlık olarak tayin edilmiştir. Bu amaç uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından yayınlanan Zirai Karantina Tüzüğü'nde (06.08.1964 Tarih ve 6/3346 Sayılı Karar) Bakanlığın yetkilerine dair bilgi verilmektedir. Bakanlık; bu yasaların yanı sıra su ürünlerinin korunması, geliştirilmesi ve kontrolü amacıyla 1380 Sayılı Su Ürünleri Kanunu ve 28.06.1973 Tarihli Su Ürünleri Tüzüğü uyarınca sorumlu bulunmaktadır. Tarım Bakanlığı, 4342 Sayılı Mera Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği çerçevesinde mera ve otlak alanlarının korunması ve geliştirilmesi konularında bazı yetkilere sahip bulunmaktadır. 6831 Sayılı Orman Kanuna göre orman kadastrosunun ve orman alanlarındaki mera- otlakların kullanımının düzenlenmesi Tarım Bakanlığı'nın yetkisindedir.

2.3.1.3. Sağlık Bakanlığı

Sağlık Bakanlığı kuruluşundan bu yana temiz bir çevre oluşturulması, çevre sağlığının korunması amacıyla çalışmalarda bulunmaktadır. Bakanlık bu konularda; 2872 Sayılı Çevre Kanunu, 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, Sıtma Savaş Kanunu, 508 Sayılı Gayri Sıhhi Müesseseler Yönetmeliği, Hava Kalitesi Kontrol Yönetmeliği, Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği kapsamında önemli görevler üstlenmiştir.

Bakanlık suların kalitesinin ölçmek amacıyla her yıl düzenli ölçümler yapmaktadır. Bakanlık ayrıca, sahip olduğu 57 bin sağlık ocağı ile tedavi hizmetleri yanında koruyucu hekimlik hizmeti vermektedir. Bakanlık bu kapsamda, köylerdeki gübrelikleri, tuvaletleri, çamaşırlıkları, içme ve kullanma amacıyla açılmış bulunan kuyuları denetlemektedir.

Bakanlık ayrıca halk sağlığı ile ilgili kurumların kontrol ve ruhsatlandırmasını yürütmek bakanlığa bağlı il ve ilçelerdeki laboratuvarlar vasıtasıyla, her türlü kirlilik ölçümünü yapılabilmektedir.

2.3.1.4. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı

Bakanlık, başta 3194 Sayılı İmar Kanunu olmak üzere, 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu uyarınca çeşitli imar yetkilerine sahiptir. Bakanlık bu yetkilerin dışında Bataklık Alanların Kurutulması ve Bundan Elde Edilecek Topraklar Hakkındaki Kanun ile 03.08.1990 Tarihli Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmelik kapsamında yetkilere sahiptir. Bakanlık, uygulamada, daha çok iller bankası aracılığıyla yer almaktadır. İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin 9. Maddesi'ne göre, köylerin içme suyu, kanalizasyon, su arıtma, yapı ve sondaj işlemlerinin yapılması, projelendirilmesi amacıyla köy idaresine her türlü yardımın sağlanması İller Bankası'nın sorumluluğundadır. İller Bankası, her yıl elde edilen karının yüzde 55'ini köylere ayırmaktadır.

2.3.1.5. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü

3202 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kuruluş ve görevleri hakkındaki kanun kapsamında; köy içi yolları yapmak, mevcutları geliştirmek, köy nüfusunun çoğunluğu tarafından istenmesi halinde mahalle, kom, mezra gibi dağınık yerleşme yerlerini yeni yerleşme yerinde toplamak, tarım içi ve dışı sahalarda iskan etmek, köy ve bağlı yerleşim birimlerinde yeterli içme ve kullanma suyu temin etmek, yol, su, elektrik ve kanalizasyon tesisleri inşa etmek ve onarmak ve işletme hizmetlerini düzenlemek genel müdürlüğün görevleri arasındadır. Yasa ayrıca tarım alanlarının amacına uygun bir şekilde kullanılmasını sağlamak, bu alanda denetim ve konu ile ilgili kuruluşlar ile işbirliği yapmak, çayır ve meraların altyapı tesislerini imar, ıslah ve ihya etmek, köy içi altyapıların, sosyal tesislerin yapılması konularında da genel müdürlüğü sorumlu tutmuştur.³⁶

³⁶ Mithat Arman Karasu, "Kırsal Alanda Çevre Yönetimi, İller ve Belediyeler", **Türk Belediyeler Birliği Dergisi**, Sayı: 693, Ankara, 2005, s.17.

2.3.2. Yerel Yönetimler

Toplumlarda kaynak ve değerleri zor kullanma yetkisini elinde bulundurarak, otoriter yolla dağıtan kurum ve ilişkilerin bütünü olarak tanımlanan siyasal sistemin kaynak ve değer dağıtması, kural koyması ve karar alması; sisteme yardımcı alt sistemlerin varlığı ile mümkün olabilmektedir. Siyasal sistemin karar ve kuralların otoriter yolla uygulayan aygıt anlamında idare, çeşitli kurum ve işlevlerden oluşan bir sistem olarak ele alınabilir. Aynı sosyal sistem içinde örgütlenen ve sürekli bir etkileşim içinde bulunana bu iki sistem, bir toplumun siyasi ve idari kurum, örgüt ve işlevlerinin kendi aralarında oluşturdukları uyumlu bir bütün anlamında siyasi- idari sistemi oluştururlar. Bu sistem ise o toplumun sosyal, kültürel, ekonomik ve diğer sistem ve alt sistemleriyle etkileşim içindedir. Sosyal bir organizasyon olan devletin amacı, belli bir toprak parçası (ülke) üzerinde yaşayan insanların, iç ve dış güvenlik, adalet, sosyal güvenlik ve sosyal refah gibi ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaktır. Devletler, bu tür görevlerini yerine getirebilmek için faaliyet alanları tüm ülkeyi kapsayan bir merkezi idare örgütü kurmuşlardır. Ancak, devletin egemen olduğu ulusal sınırlar içinde dağınık bir tarzda köy, kasaba ve kent gibi değişik büyüklükte birçok yerleşme birimi mevcuttur. Bunların da kendi mahalli sınırları içinde yaşayanlar için önem taşıyan bazı hizmetlere ihtiyaç vardır.³⁷

Yerinden yönetim veya yerel yönetim, yönetim bilminde adem-i merkeziyet kavramı ile ifade edilmektedir. Adem-i merkeziyetin başlıca iki türü olduğu söylenebilir. Birincisi, yetki genişliği adını almaktadır. Yetki genişliğinde merkezdeki kuruluşlar, merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir veya daha çok yetkiyi kendi adlarına kullanmak üzere devrederler. Merkezi kuruluşların kimi etkinliklerini, taşrada kurdukları örgütler eliyle yürütmeleri, yetki genişliğine dayanan bir uygulamadır. Birçok merkezi kuruluşun, örneğin bakanlıkların, bölge örgütleri de bu tür bir örgütlenmenin ürünüdür. Adem-i merkeziyetin ikinci türü ise gerçek anlamda bir yerinden yönetimdir. Yerinden yönetim, yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği veya merkeze bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için tüzel ve siyasal bir takım yetkilerle

³⁷ Mustafa Ökmen, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme", **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Yıl:2003, Cilt:10, Sayı:1, Celal Bayar Üniversitesi, İ.İ.B.F, Manisa, s.118

donatılmalarıdır. Yerinden yönetim diye de bilinen yerel yönetim, yerel halkın kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir dizgenin adı, bir başka deyişle bir yönetim biçimidir. Yerel yönetim birimi ise; merkezi yönetimce belli sınırlar içinde kurallar koymaya ve yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki bir yönetim biriminin adıdır.³⁸

Genel kabul gören tanımı ile yerel yönetimler belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel birliğin bireylerine kendilerini ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçe ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgüt yapısını kurabilen, merkez yönetimle ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir.³⁹

Yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organınca belirlenir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında değildirler. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütür. Ayrıca ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin de uymaları gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları belirler. Buna karşılık yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak, bunlar için vergi salmak yetkisini de içerecek biçimde çeşitli yollarla mali kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetleri için kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli iç örgüt yapılarını kurmak bakımlarından yönetsel özerklikten yararlanırlar.⁴⁰

2.3.2.1.Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetimler; yöre halkının ihtiyaçlarını etkin bir biçimde karşılamak üzere, yerel topluluğa kamu hizmeti sağlayan ve yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen; yönetsel, siyasal ve toplumsal kurumlardır. Varlık nedenleri, halkın güven ve

³⁸ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi, 2006, s.21–22.

³⁹ **A.e.**

⁴⁰ Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği; **Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler**, İstanbul, Yayın No:TÜSİAD–T/95–9/184, 1995, s.21.

desteğini sağlayarak, katılımcı, demokratik, halkın dilek, istek ve önerilerine dayalı hizmet sunmaktır⁴¹.

Yerel yönetimler belli amaçlara ulaşmak, belli ihtiyaçları karşılayabilmek için ortaya çıkmış birimlerdir. Karşılıklı gereksinimler ve gelişmelerini sağlayan etkenler, siyasal, yönetsel ve toplumsal nitelikler taşırlar. Siyasal etkenden kasıt, yerel yönetimlerin uluslaşma sürecinde oynadıkları roldür. Gerçekten yerel yönetimlerin uluslaşmayla ve bir ülkenin siyasal birliğinin sağlanmasıyla yakın ilgisi vardır. Bu birliğin sağlam ve güçlü olmadığı yerlerde, merkezi güçlendirmenin, merkez dışındaki güçlerin ise etkinliğinin azaltılmak istenmesi doğaldır. Merkezi yönetimin bu gibi durumlarda yerinden yönetimi güçlendirir. Mevcut yerel birimlerin yetkilerinin sınırlandırılmasına da bu amaçla başvurulur. Yerel yönetimlerin varlığına ancak merkezi yönetimi güçlendirdikleri, ulusal birliğin ve bütünlüğün sağlanmasına katkıda buldukları ölçüde göz yumulur. Yönetsel nitelikte ise; çok küçük ülkeler dışında, tüm kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi olanak dışıdır. Vatikan, Monaco, San Marino gibi kent devletler dışında sorun gerçekte yerel yönetimin varlığı sorunu değil bunların ne ölçüde geliştirileceği, hangi görevlerle görevlendirilecekleri sorundur. Bu konu yönetimde etkinlik kavramıyla ilgilidir.⁴²

Toplum, yerel yönetimin üstlendiği hizmetleri, kaynakları etkin ve verimli kullanarak üretmesini beklemektedir. Yerel yönetimlerde etkinliğin artırılmasına üç yoldan çalışılmıştır. Birincisi, en uygun hizmet alanının sınırlarının gözden geçirilmesidir. İkincisi, yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılması ve bu yolla para ve kaynak savurganlığının önlenmesidir. Üçüncü olarak ise, yerel birimlerden her birine en iyi yerine getirebilecekleri işlerin bırakılmasıdır.⁴³

Toplumsal gelişme, yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyiyle yakından ilgilidir. Bir ülkenin gelişmekte, sanayileşmekte ve hızla kentleşmekte olması yerel yönetimlerde de gelişmeye yol açabilir çünkü bu gelişim sürecinin ayrılması olanaksızdır ve bir bütünü teşkil eder.⁴⁴

⁴¹ Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2002, s. 24.

⁴² Ruşen Keleş ve Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1983, s.32–36.

⁴³ Azim Öztürk, "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Karşılanması Sürecinde Karşılaşılan Yönetim Sorunları ve Çözüm Önerileri", **Türk İdare Dergisi**, Yıl.68, Haziran, 1996, Sayı.411, s.146.

⁴⁴ Keleş ve Yavuz, **a.g.e.**, s.33.

2.3.2.1.1. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim

Kamusal hizmetlerin yürütülmesinde her geçen gün önem kazanan temel ilke, bu hizmetlerin ölçek ekonomisi ve etkin kaynak kullanımı amacıyla halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesidir. Günümüzde bütün dünyada merkezi yönetimle birlikte yerinden yönetim sistemi de devlet yönetiminin vazgeçilmez bir unsurunu oluşturmaktadır. Halkın günlük yaşamına ilişkin sosyal gereksinmelerinin karşılanmasında yerel ölçekteki örgütlenmelerin ulusal düzeydeki örgütlenmelerden daha işlevsel olduğu kuşkusuzdur. Daha uzun vadeli ve geniş kapsamlı gereksinmelerin (güvenlik, kalkınma vb.) karşılanmasında ulusal ölçek daha rasyonel bir örgütlenme düzeyi olmakla birlikte, günlük yaşama dair gereksinmelerin (ulaşım, içme suyu, sağlıklı barınma vb.) yerel örgütlenme yoluyla karşılanmaya çalışılması, insanlık tarihi boyunca süregelen bir güdüdür⁴⁵.

İnsanların birlikte yaşamalarının sonucu olarak onların birbirleriyle olan anlaşmazlıklarının çözümlenmesinden güvenliklerinin sağlanmasına kadar her türlü ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla teşkilatlanmaya başlamaları devlet kavramını ortaya çıkartmaktadır. Geniş anlamda devlet; teşkilatlanmış bulunan kamu gücünün tamamını başka deyişle kamu tüzel kişilerinin hepsini ifade etmektedir. Sosyal gelişme ile bugünkü şeklini almış olan devletin amacı; fertler için gerekli ve yararlı olan işleri başarmak, insanların mutluluğuna çalışmak, hukuki deyişle kamu hizmetlerini görmektir. Bu hizmetler ise devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların denetimi ve gözetimi altında, genel kolektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için yürütülen, kamuya sunulmuş bulunan, sürekli ve düzenli faaliyetlerdir.⁴⁶

Devletin moral gücü altında kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla ortaya çıkan kamu yönetimi teşkilatı zaman ve yer şartlarına, ülkenin sosyal, siyasal ve ekonomik şartlarına ve imkanlarına, görülecek olan hizmetin gereklerine göre şekiller alır. Bu itibarla her zaman ve her yer için tek bir kamu yönetimi teşkilatı olamayacağı gibi bir ülkenin bütün idari kuruluşlarının da aynı şekilde olmasına imkan yoktur. Yönetimin teşkilatlanması ve kamu hizmetlerinin vatandaşa sunulmasında kısaca

⁴⁵ Ahmet Berk, "Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:49, 2003, s.47-63.

⁴⁶ Yiğit Gölüksüz, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Ankara, Sosyal Demokrasi Yayınları, 1994, s.57-63.

merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak adlandırabileceğimiz iki temel eğilim vardır. Kamu kudretinin tamamen merkezde toplanmasını ve her işin merkezden yönetimini amaçlayan anlayışı merkezden yönetim öte yandan bu kudretin bölgelere ve merkezden ayrı kuruluşlara dağıtılarak kamu hizmetlerinin mahalli idarelerce veya merkezden ayrı kuruluşlarca yerine getirilmesini amaçlayan anlayışı da yerinden yönetim olarak tanımlayabiliriz. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim birbirini tamamlayan ilkeler olup, her ikisi de yan yana uygulanmaktadır. Bu ilkeler birbirinin karşıtı olmadığı gibi bir diğerinin tamamlayıcısıdır. Bu ilkelerden hiç biri tek başına yönetim işlerinin yürütülmesi için yeterli değildir. Her ülke siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısına göre ya merkezi yönetime ya da yerinden yönetime ağırlık vererek yapılarını düzenlemişlerdir.⁴⁷

2.3.2.1.2. İdari Vesayet

Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetim organlarının kullandığı denetleme yetkisine idari vesayet, merkezi idarenin; merkezi yönetim kurumları ile yetki genişliği ilkesine dayalı taşra teşkilatı üzerinde atama, yer değiştirme, değerlendirme ve emir verme gibi yetkileri kullanabilmesine ise hiyerarşik denetim adı verilir. Bir başka deyişle vesayet; yerel yönetim kuruluşlarının kendilerinin dışındaki başka bir kuruluş tarafından yasaların belirlediği şekilde denetlenmesi, denetim ise kuruluş içerisinde üstün astı denetlemesi anlamlarına gelmektedir. Hiyerarşi denetimine iç denetim, vesayet denetimine de dış denetim adı verilmektedir. İdari vesayet; merkezin yerel yönetimlerin icra kararlarını, idari fiil ve hareketlerini sorgulayabilmek ve bu kararları bozabilme iradesi olarak da tanımlanabilmektedir.⁴⁸

2.3.2.1.3. Özerklik İlkesi

Özerklik bir yerel birliğin, yerel nitelikte olan işleri seçimle işbaşına gelen kendi organları eliyle, dışarıdan hiç bir karışma olmaksızın görmeleri, tüzel kişilik sahibi olmaları ve hizmetlerini ya da işlerini yerine getirebilmelerine olanak veren kaynaklara

⁴⁷ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Erkan Matbaası, 2006, s.166.

⁴⁸ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Ankara, Yargı Yayınları, 1994, s.15.

sahip olabilmeleridir. Özerklik ilkesi ise kurumların kendi sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarını ifade etmektedir. Özerklik, merkezden yönetimin ya da yetki merkeziciliğinin uygulanmasında dengeleyici rolü bulunan yerinden yönetimin en önemli özelliğidir. Aynı zamanda kamu yararına uygun ve verimli bir kamu hizmetinin de ön koşuludur. Özerklik esas itibariyle aşırı merkeziyetçiliğin yaratmış olduğu kırtasiyecilik, emek kaybı, zaman israfı, işlerin aksaması, kaynak savurganlığı ve hizmetlerde koordinesizlik gibi sakıncaları gidermek için konmuş bir serbestidir. Hiçbir zaman bağımsızlık, ayrıcalık, nüfuz ve otorite sağlamak anlamında ve amacında kullanılmamalıdır.⁴⁹

2.3.2.1.4. Etkin Yerel İdare

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenerek yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarılması ve yetkilerin net olarak belirlenmesi, yerel yönetimleri daha etkin hale getirmekle birlikte merkezi yönetimi de rahatlatmaktadır. Yerel demokrasinin yerleşebilmesi ve yerinden yönetimin uygulanabilmesi için yerel nitelikli hizmetlerin, görevlerin, yetkilerin, sorumlulukların ve kaynakların yerel yönetimlere bırakılması gerekmektedir. Kamu hizmetleri yurttaşların yaşam standardını ve kalitesini artırma amacıyla yapılmaktadır. Her geçen gün hem görevler çoğalmakta hem de kaynak kullanımı artmaktadır. Bu nedenle sınırlı ve kıt kaynakların yönetiminde ekonomi ilkelerine uyulması, verimli, rasyonel ve etkin kaynak kullanımının sağlanması kamu yönetimi gündeminin en önemli konuları arasındadır. Kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce verilmesiyle kıt kaynaklar kullanılarak sosyal, ekonomik ve toplumsal yönden en yüksek faydayı sağlamak ve bu suretle iktisadi refahı maksimize etmek mümkündür. Bunun anlamı kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kaynakların en etkin şekilde kullanılmasıdır.⁵⁰

Yerel idarenin etkinliğini sağlayacak en önemli unsurlardan biri de merkezi idareyle olan ilişkileridir. Bu konuda merkezi idareyle yerel idare arası yetki paylaşımı iyi düzenlenmeli ve öngörülen kanunlara uyulmalıdır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216

⁴⁹ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yerel Yönetimleri Geliştirme Programı, Raporlar Dizisi 1, İstanbul, Kent Basımevi, 1993, s.150

⁵⁰ Selçuk Yalçındağ, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 3, 1993, s.65

Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girdikten sonra bu yetki paylaşımı daha açıkça ortaya konmuş ve yetki karmaşası konusunda son nokta koyulmaya çalışılmıştır.⁵¹

2.3.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler

Genel ve yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin kararlaştırılması, planlanması ve halka sunulması, bunlara ilişkin örgüt, örgütsel yapı ve yönetim esaslarının karakteristiği açılarından bakıldığında ülkemizde yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir tür idari-icracı temsilcileri, uzantıları ya da belli ölçüde taşra teşkilatının unsurları biçimindedir. Yerel yönetimler, merkezi idare tarafından belirlenen yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yine ağırlıklı olarak devletin denetiminde bulunan gelirler ile sunmaya çalışan, hizmetlerin kararlaştırılması ve yürütülmesi konusunda neredeyse söz hakkı bulunmayan birimlerdir.

2.3.2.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Yerel yönetim olgusu, ülkemizde ancak 19.yy.’ın ortalarından sonra var olmaya başlamıştır. İlk oluşma döneminden günümüze, Türkiye’de yerel yönetim, yerel demokrasi ve yerellik gibi kavramların ancak demokrasi fikrinin gelişmesine paralel olarak geliştiğini söylemek mümkündür. Yerel yönetimlerin, ülkemizde Tanzimat ve Islahat hareketlerinin bir sonucu olduğu söylenebilir de, yerel yönetimleri bu reformların doğrudan amacı olarak görmek yanlıştır; çünkü Tanzimat ve Islahat hareketlerinin amacı devleti çağdaş yönetim ilkelerine göre düzenlemek, devlet gücünün tek elde toplanmasını sağlamaktır. Ancak bu modern merkezîyetçiliğin güçlendiği ölçüde, Osmanlı toplumunda modern anlamda yerel yönetimin çekirdeğinin oluştuğu görülmektedir.

Türkiye’de ilk belediye örgütü 1854 yılında İstanbul’da kurulmuştur. Osmanlı yönetimi, özellikle yabancıların yaşadığı ve modern liman kentinin karşılaştığı sorunların yoğunlaştığı bir bölgede, Galata ve Beyoğlu bölgesinde modern belediye hizmetlerinin görülmesini sağlamak amacıyla ilk belediye örgütünü burada kurmuştur. İstanbul 14 belediye dairesine ayrılarak, yeni bir belediye örgüt modeli geliştirilmiş ancak “Altıncı

⁵¹ Abdulkadir Mahmutoğlu, “Merkezi Yönetim–Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 76, Sayı: 445, Ankara, 2004, s.224–235.

Daire-i Belediye” dışındaki bölgelerde hizmet götürecek etkin bir örgüt yapısı kurulamamıştır. Altıncı Daire-i Belediye, hizmetin yerine getirilmesi için gerekli masrafları karşılamak üzere gelir tahsil edebilen ilk Türk yerel yönetim kuruluşu olmuştur. 1856 Islahat Fermanı Osmanlı yönetim yapısı üzerinde önemli etkiler yapmış, ferman halkın yönetime katılmasını teşvik ederken, bunun taşra yönetim birimleri olan vilayet, liva ve nahiye düzeyinde gerçekleşmesini belirtmiştir. Islahat Fermanı’nın getirdiği bu yeni anlayış ve belediyecilik tecrübesi taşrada da belediye kurulmasını sağlamış, 1864 ve 1870 yıllarında çıkarılan “Dersaadet ve Belediye Kanunu” ile düzenleme altına alınmıştır. Daha sonra kabul edilen 1876 Kanun-u Esasi’si 12. maddesinde belediye kuruluşu düzenlenmiş, böylece konuya anayasal bir nitelik kazandırılmıştır.⁵²

Osmanlı taşra kentlerinde belediye ile ilgili yapılanmanın da 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başladığı görülmektedir. Bu Nizamname ile Liva ve Kaza merkezlerinde seçimli üyelere oluşan Meclis-i Belediler bulunacaktır. Ancak uygulamada, görev ve çalışma düzeni bakımından bu meclislerin bir tüzel kişiliği olduğu bile tartışmalıdır. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte belediyeler ve yerel yönetim alanının da yeni bir döneme girilmiştir. Cumhuriyet rejimi ilk yıllarda önemli belediyecilik ve imar sorunlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunlara aranan çözümler doğrultusunda cumhuriyetin belediyecilik anlayışı oluşmuştur. Yerel yönetimler alanında, cumhuriyetin kuruluşundan çok partili hayata geçilinceye kadar Osmanlı yönetim sisteminin etkisi görülmektedir. Hatta cumhuriyetin kuruluşu bu alanda bir kesintiye değil devamlılığı getirmiştir. 1923’te yeni bir rejim kurulmasına rağmen Osmanlı’dan devralınan siyasal kültür ve yönetim yapısı devam etmektedir.⁵³

Cumhuriyetin ilk kuruluş yıllarında ülke birliğini koruma yönünde oluşan kaygılar yerel yönetimlerin gelişimini engelleyen en önemli unsurdur. Yerel yönetimlerin zor şartlarda kurulan devletin birliğini bozabileceği endişesi, bu dönemde çevre güçleri üzerinde etkin bir kontrol mekanizmasının kurulmasını sağlamıştır. 1923–1945 yılları arasındaki siyasal yapının bir tek parti rejimi olması ve demokratik yapılara izin vermemesi de önemli bir etken olarak sayılabilir.⁵⁴

⁵² İlber Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, Hil Yayınları, 1985, s.9-27.

⁵³ **A.e.**

⁵⁴ Hüseyin Kurt ve Turgay Uzun, **Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sorunları**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2002, s. 81.

2. Dünya Savaşı sonrasında Türkiye'nin uluslararası sermaye ile girdiği ilişkiler çok partili döneme geçiş ve Demokrat Parti iktidarı yerel yönetimlerin yapısında önemli değişimler yaratmıştır. Bürokratların yerel yönetimlerdeki gücü iyice zayıflarken, halk, tüccar ve esnafın gücü artmıştır. Bürokratların yerini eğitilmiş serbest meslek sahipleri almaya başlamıştır. Bu dönemde tarımda makineleşmeyle birlikte sanayinin kentlere kayması göç olgusunu doğurmuş, ortaya çıkan konut açığı, altyapı yetersizliği gibi sorunlar kentlerin yeniden biçimlendirilmesine ardından yerel yönetimler eliyle rant paylaşımına ve rant kavgasına dönüşmüştür.⁵⁵

2.3.2.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Hukuksal Gelişimi

Yerinden yönetim sisteminin belirli bir yöre itibariyle uygulanmasının bir sonucu olarak ortaya çıkan yerel yönetimler, Anayasanın 127. Maddesi'ne göre "... il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişileri, ..."olarak tanımlanmaktadır.

Yerel yönetimlerimizle ilgili kurallar, 1876 Anayasası'ndan itibaren anayasalarımızda yer almıştır. 1876 Anayasası'nda mahalli idare birimi olarak, İl Özel İdareleri ile Belediyeler tanımlanmıştır. Anayasa'nın 108. Maddesi illerin yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceğinden ve 110. Maddesi de İl Genel Meclisleri'nin görevlerinden söz etmektedir. Anayasa'nın 112. Maddesine göre de belediye işlerinin seçimle işbaşına gelecek Belediye Meclisleri tarafından görüleceği prensibini koymuştur.

1921 Anayasa'sı yerel yönetimler açısından en değişik hükümleri getirmiştir. Bu anayasa, mahalli idarelere geniş özerklik tanımakta, iki de önemli değişiklik getirmekte, buna göre bucaklar mahalli idare birimi haline getirilirken, özel idareler de yeniden düzenlenmektedir. 1921 Anayasa'sının 11. maddesi, özel idarelerin tüzel kişiliğini ve özerkliğini ifade ederek il özel idarelerine verilen görevleri saymaktadır. Ayrıca, İl Genel Meclisi yerine Vilayet Şuraları öngörülmektedir. Yine İl Özel İdaresi'nin yürütme görevi Vali'ye değil, şuranın seçeceği başkan ve yönetim kuruluna verilmektedir. Bu anayasanın Bucaklarla ilgili olarak getirdiği yeniliklere gelince en başta

⁵⁵ **Yerel Yönetim Tartışmaları**, Birleşim Yayınları 8, Tartışma Dizisi 4, 1.Baskı, İstanbul, 1994, s.42–43.

bucaklara tüzel kişilik ve özerklik tanınmaktadır. Bucak halkı tarafından doğrudan doğruya seçilecek Nahiye Şurası ve bu Şuranın seçeceği Nahiye Müdürü ile Yönetim Kurulu Bucak Yönetimi'ni teşkil etmektedir. Ancak 1921 Anayasası'nın getirdiği bu yenilikler uygulanmadan 1924 Anayasası yürürlüğe girmiştir⁵⁶.

1924 Anayasası'nda yerel yönetimlerin tüzel kişiliğine yer verilerek, bunların dayanacağı ilkeler belirtilmekle yetinilmiştir. Önceki anayasalarda olduğu gibi görev ve teşkilatları ile ilgili ayrıntılı hükümlere yer verilmemiştir. 1921 Anayasası'nın geniş özerklik esasına, 1924 Anayasası'nı hazırlayanlar iltifat etmemişler ve bunun Türkiye için zaaf sebebi olacağı düşüncesinde bulunmuşlardır. Yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin bulunduğu ve yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceğinin anayasada belirtilmesi yeterli görülmüştür.⁵⁷

1961 Anayasası yönetimin esasları başlığını taşıyan 112. Maddesi ile "idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" ilkesini koyduktan sonra 116. Madde'de yerel yönetimleri tanımlamaktadır. Bu maddeye göre yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır. Buna göre İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler mahalli idare birimi olarak sayılıp, önemli bir ilke olarak da 116. Maddenin 3. fıkrasında, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin, ancak yargı yolu ile olacağı hükmü anayasada yer almaktadır. Yine bu idarelere görevleriyle orantılı gelir sağlanacağı aynı maddenin son fıkrası ile hükme bağlanmıştır.⁵⁸

1982 Anayasası'nın idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği başlığını taşıyan 123. Maddesi'nin ikinci fıkrasında, 1961 Anayasası'nın 112. Maddesi'nde olduğu gibi "idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" ilkesini korumaktadır.

Yerel yönetimler 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre "yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak

⁵⁶ Yüksel Kaştan, "Yerel Yönetimlerde "Devlet Yatırımı" Kavramının Tarihi Gelişimi", **Kastamonu Eğitim Dergisi**, Ekim 2004, s.525-530

⁵⁷ **A.e.**

⁵⁸ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, İstanbul, Beta Yayınları, 2001, s.167-170

üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” tanımı yapılmıştır.

1961 Anayasası’nın yerel yönetimlerin genel karar organlarının seçimle geleceği ilkesine karşılık, 1982 Anayasası getirdiği bu esasa sadece genel değil, bu hükme göre İl Daimi Encümeni, Belediye Encümeni gibi karar ve müzakere organlarının seçimle geleceği prensibini koymuştur. Yine 1982 Anayasası’nın 127. Maddesinin 3. fıkrası, mahalli idare seçimlerinin beş yılda yapılacağı esasını getirirken, aynı fıkra, kanunla yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilme imkanı sağlanmıştır⁵⁹.

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yoluyla olacak ilkesini koyan 127. maddenin 4. fıkrası getirmiştir. Bu fıkra aynı zamanda, “görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevlerinden uzaklaştırabilir” ilkesini de getirmektedir.

Diğer anayasalardan farklı olan bir husus da aynı maddenin 5. fıkrasında merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini kullanma usulünü tanımlamaktadır. Aynı maddenin son fıkrasında ise birlik kurmalarını Bakanlar Kurulu’nun iznine bağlarken, 1961 Anayasası’nda olduğu gibi, bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanması ilkesi bir kere daha tekrarlanmaktadır.⁶⁰

Anayasamız, yerel yönetimlere özel bir önem vermiş ve bu idarelerin işleyişini yönlendirecek bir takım ilkeler koymuştur.

2.3.2.2.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kurumsal Gelişimi

Türkiye’de idari yapı temel olarak, merkezi idare ve mahalli idareler olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Merkezi idare, devletin ana idari yapısını oluşturan kuruluşların tümünü ifade etmektedir. Ülkenin yönetimiyle ilgili kararlar alır ve alınan bu kararları uygular. Merkezi idare, merkez teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere iki kademeye ayrılır. Genel olarak merkez teşkilatı Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar ile merkezdeki yardımcı kuruluşlar olarak adlandırılan ve hükümete bağlı

⁵⁹ A.e.

⁶⁰ Veysel Atasoy, **Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, SBE, 1989, s.19–21.

Bakanlar'a görevinde yardımcı olmak ve belli konularda görüş bildirmekle görevli Milli Güvenlik Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı, Türkiye İstatistik Kurumu gibi kuruluşlardan oluşur. Mahalli idareler ise mahalli nitelikli kamu hizmetlerinin yerine getirmek amacıyla merkezi idarenin dışında teşkilatlanmış, karar organları seçime iş başına gelen kamu tüzel kişiliklerdir.

T.C. Anayasası'nın mahalli idarelerle ilgili 127'nci maddesi aynen şöyledir: "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliklerdir". Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmektedir.⁶¹

2.3.2.2.3.1. İl Özel İdaresi

Merkezi idarenin taşra örgütü olan il, aynı zamanda bir yerel yönetimdir. Yerel yönetim olarak il merkezi idareden tamamen ayrı olup, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Bir yerel yönetim olarak il, Anayasanın 127. Maddesi'nin 1.fıkrasına göre "il sınırları içinde yaşayan insanların yerel ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulmuş olup, kendisine ancak bu çerçevede görevler verilebilir" denilmektedir. Aslında merkezi idarenin taşra örgütü olan il'in asli görevi il sınırları içinde yaşayan insanların yerel ortak gereksinimlerini karşılamak değil merkezi idarenin tüm ülke düzeyinde yürüttüğü hizmetlerin o il sınırları içinde de yürütülmesini ve il sınırları içinde yaşayan insanların da bu hizmetlerden yararlanmasını sağlamaktır. İl özel idarelerinin görevleri, il ve belediye sınırları dikkate alınarak belirtilmiştir. Buna göre il özel idareleri mahalli müşterek ihtiyaçlardan sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, il çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların, yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yerine getirmektedir. Ayrıca, imar, yol, su kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma,

⁶¹ T.C. İçişleri Bakanlığı, **Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz**, Editör: Hasan Canpolat, Ankara, 1998, s.7.

kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yerine getirmek gibi görevleri vardır⁶².

İl Özel İdaresinin; İl Genel Meclisi, İl Daimi Encümeni ve Vali olmak üzere üç organı vardır. 5302 Sayılı Kanunda bunların İl Genel Meclisi'nin İl Özel İdaresi'nin karar organı, Vali'nin ise İl Özel İdaresi'nin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisi olduğu belirtilmiştir. Buna karşılık İl Encümeni'nin görev ve yetkileri incelendiğinde; İl Özel İdaresi'nin bu organında karar organı olma niteliğinin ağır bastığı söylenebilir. İl Özel İdaresi'nin en yüksek görüşme ve karar organı olan İl Genel Meclisi, ilgili kanunda gösterilen usul ve esaslara göre ildeki seçmenler tarafından 5 yıl için seçilen üyelerden oluşur. İl Genel Meclisi'nin belli başlı görev ve yetkileri 5302 sayılı kanunun 10. maddesinde düzenlenmiştir. İl Özel İdaresi'nin ikinci organı olan İl Encümeni, Vali'nin başkanlığında, İl Genel Meclisi'nin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği 5 üye ile biri mali hizmetler biriminden olmak üzere Vali'nin her yıl birim amirleri arasından seçeceği 5 üyeden oluşur. Vali'nin bulunmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Yani görüleceği üzere, il encümeni üyelerinin yarısı halk tarafından seçilen üyelerden değil, İl Özel İdaresi'ndeki atanmış bürokratlar arasından Vali tarafından belirlenmektedir. Vali, İl Özel İdaresi'nin başı ve il tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Vali'nin İl Özel İdaresi'nin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak yerine getireceği ve kullanacağı belli başlı görev ve yetkileri 5302 Sayılı kanunun 30.Maddesinde belirtilmiştir.⁶³

Buna göre Vali; İl Özel İdaresi Teşkilatı'nın en üst amiri olarak İl Özel İdaresi Teşkilatını sevk ve idare etmek, İl Özel İdaresi'nin hak ve menfaatlerini korumak, İl Özel İdaresi'ni stratejik plana uygun olarak yönetmek, İl Özel İdaresi'nin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, İl Özel İdaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak ve İl Özel İdaresi'ni devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmekle yükümlüdür.⁶⁴

⁶² Metin Günday, **İl Özel İdareleri ve Belediyeler**, Ankara, İmaj Yayınevi, 2005, s.3–32.

⁶³ A.e.

⁶⁴ **İl Özel İdaresi Kanunu**, (Çevrimiçi) <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5197.html>, 25 Şubat 2008.

2.3.2.2.3.2. Belediye İdaresi

Belediye kelimesi; şehir, memleket manalarına gelen Arapça "beled" veya "belde" kelimelerinden gelir. Bugünkü anlamı Osmanlı İmparatorluğu'nun Tanzimat Dönemi'nde başlamıştır. Şehrin idare teşkilatını belirtmek için 19. yy.'dan itibaren kullanılan bir tabirdir.⁶⁵

Yerel yönetimlerin ikinci türünü teşkil eden belediyeler, bir beldenin ve belde halkının yerel nitelikteki ortak ve medeni gereksinimlerini düzenlemek ve karşılamak amacıyla hizmet gören kamu tüzel kişileridir. Belediyeler, il özel idarelerinin tersine insanların topluca oturdukları belirli ve sınırlı yerlerin idare birimleridir.

Uzunca bir süre 1884 tarihli Fransız Belediye Kanunundan esinlenerek çıkarılan 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiş olan belediyeler, Aralık 2004 Tarihinde kabul edilen 5272 Sayılı Belediye Kanunu ile yeniden düzenlenmiş; ancak 5272 Sayılı Kanunun Anayasa Mahkemesi'nce şekil yönünden Anayasa'ya aykırı bulunarak iptalinden sonra çıkarılan 07.07.2005 Tarih ve 5383 Sayılı Belediye Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. 5393 Sayılı Kanun'un 4. Maddesine göre "nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir ancak içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve koruma alanlarında ve meskun sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim birimlerinde belediye kurulamaz. Bununla beraber; il ve ilçe merkezlerinde ise nüfuslarına bakılmaksızın belediye kurulması zorunludur" denilmektedir. Köyler veya muhtelif köy kısımları birleştirilerek belediye kurulabilmesi için meskun sahalarının merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskun sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir.

Belediye idarelerinin üç organı vardır. Bunlar; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanıdır.

Belediye Meclisi, belediye idaresinin en yüksek görüşme ve karar organıdır. Kanunda gösterilen esas ve usullere göre belde sakinlerince seçilen üyelerden oluşur. Belediye Meclisi'nin kendi içinden seçtiği bir başkan yoktur. Belediye Başkanının katılmaması durumunda birinci başkan vekili, onun da olmaması durumunda ikinci

⁶⁵ **Belediyelerin Tanımlanması**, (Çevrimiçi) <http://www.ekitapyayin.com/id/006/01.htm>, 25 Şubat 2008.

başkan vekili meclise başkanlık eder. Ancak Belediye Başkanı'nın yıllık faaliyetlerinin görüşüldüğü meclis toplantısına meclis başkan vekilinin başkanlık etmesi zorunludur.

Belediye Encümeni; Belediye Başkanı'nın başkanlığında, il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerinde belediyelerde, Belediye Meclisi'nin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye ile mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşur. Diğer belediyelerde ise Belediye Meclisi'nin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye ile mali hizmet birim amiri ve Belediye Başkanı'nın birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.

Encümen, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye Başkanı da gerekli gördüğü durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen gündemi Belediye Başkanı tarafından belirleneceğinden, esas itibarıyla Belediye Başkanı'nın havale ettiği işleri görüşür ve karar bağlar. Ayrıca Encümen Üyelerinin de gündem maddesi teklif etmesi mümkündür fakat bunun için de belediye Başkanının uygun görüşünün alınması gerekir. Belediye Başkanı ise; belediye idaresinin en büyük amiri, yürütme organı ve temsilcisidir. Belediye Başkanı, belde seçmenleri tarafından doğrudan doğruya seçilirler. Belediye başkanlığına seçilebilmek için belediye meclis üyeliği için aranan niteliklere sahip olmak gerekir. Belediye Başkanı; izin, hastalık veya başka bir nedenle görevi başında bulunmadığı hallerde, bu süre için kendisine vekalet etmek üzere, Belediye Meclisi üyeleri arasından birini Başkan Vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, Belediye Başkanı'nın 5393 Sayılı Kanun'un 38. Maddesinde belirtilen görevleri yerine getirip yetkilerini kullanır.⁶⁶

5393 Sayılı Kanun'un 14. maddesi belediyelerin görev ve sorumlulukları şu şekilde belirtilmiştir; "İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar." Belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında ise çevreyle ilgili önemli hükümler sıralanmıştır. Özel kanunları

⁶⁶ Günday, **a.g.e.**, s.3-32.

gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak, müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek; kaynak sularını işletmek veya işlettmek, katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak bu yetkilerden bazılarıdır. Ayrıca Gayrisihhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak da bu yetkiler arasında yer almaktadır.

2.3.2.2.3.3. Büyükşehir Belediyesi

İngilizce karşılığı metropol olan kavram, dilimizde “büyükşehir” ve “anakent” terimleriyle ifade edilmektedir. Büyükşehir kavramının tanımı üzerinde, doktrinde görüş birliğı bulunmamaktadır. Çünkü bu kavramın ekonomik, sosyal, idari ve hatta siyasi boyutları vardır. Bundan dolayı, bu kavramı tanımlamak için tek bir ölçüt kabul edip ona göre tanım yapmak yanılığlara yol açabilir⁶⁷.

Türkiye’de ilk büyükşehir belediyeleri, 1984 Tarihinde İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde kurulmuş, bu illere 3306 Sayılı Kanun ile Adana, 3391 Sayılı kanunla Bursa, 3398 Sayılı Kanunla Gaziantep ve 3399 Sayılı Kanunla Konya illeri eklenmiştir. Bunlara daha sonra çıkarılan yasalarla başka iller de katılmıştır.⁶⁸

Daha önce 3030 Sayılı Kanun ile düzenlenmiş bulunan Büyükşehir Belediyesi 10.07.2004 Tarih ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. 3030 Sayılı Kanun, Büyükşehir Belediyesi’ni belediye sınırları içinde

⁶⁷ Ramazan Yıldırım, “Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 2006, Cilt 15, Sayı 2, s.31-60.

⁶⁸ Halil İbrahim Aydın, “1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 2003/1, Kocaeli, 2003, s.73-86

birden fazla ilçe bulunan şehirler olarak tanımlamaktaydı. 5216 Sayılı Kanun ise (madde3/a) büyükşehir belediyesini, en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlamaktadır. İlk kademe belediyesi ise büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleri ile aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip olan belediyelerdir. 5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir. Kanunla, 3030 sayılı Kanunda sayılan yetki ve görevlere ilave olarak;⁶⁹

- Nazım imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl içinde uygulama imar planı ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yerine bu planları yapmak veya yaptırmak,
- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerle ilgili her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemini kurmak,
- Sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için binalar yapmak ve bu hizmetlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının binalarını onarmak ve malzeme desteği sağlamak,
- Kültür ve tabiat varlıklarını korumak, bakım ve onarımını yapmak, onarımı mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden yapmak,
- Özel hal ve mezbaha açılmasına izin vermek, ve merkezi ısıtma sistemleri kurmak gibi yeni görev ve yetkiler de büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

Bu düzenlemeyle, büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki görev ve yetki dağılımı, ilçe ve ilk kademe belediyeleri aleyhine ciddi şekilde bozulmaktadır. Planlama yetkileri başta olmak üzere, ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından yerine getirilen pek çok yetki, büyükşehir belediyesine devredilmiştir⁷⁰.

Büyükşehir belediyeleri kanunla kurulur. Kanun koyucu, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus

⁶⁹ Günday, **a.g.e.**, s.3- 72.

⁷⁰ Evinç Torlak, Yasin Sezer, "Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, Editörler: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2005, s.89-108.

sayımına göre toplam 750.000'den fazla olması halinde, fiziki yerleşim durumlarını ve ekonomik gelişmişlik düzeyini de dikkate alarak bir il belediyesini büyük şehir belediyesine dönüştürebilir. Büyükşehir belediyelerin sınırları, adını aldıkları büyükşehir belediyelerin sınırlarıdır⁷¹.

İlçe belediyelerin sınırları, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır. İlk kademe belediyelerinin, büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırı olamaz. Büyükşehir belediyesinin organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı'dır. Büyükşehir Belediye Meclisi; belli sayıdaki ilçe belediye meclisleri üyelerinden ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır. Belediyenin karar organıdır. Büyükşehir Belediye Encümeni, büyükşehir belediye başkanı başkanlığında, Büyükşehir Belediye Meclisinin her yıl ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oy ile seçtiği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere büyükşehir belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Belediye Başkanı'nın katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder. Büyükşehir Belediye Başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olup, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir sınırları içindeki seçmenle tarafından beş yıl için seçilir. Büyükşehir Başkan Vekili, belediye kanunundaki usullere göre belirlenir. Ancak Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe Belediye Başkanları Büyükşehir Belediye Başkan Vekili olmaz. Büyükşehir ve büyükşehir kapsamındaki ilçeler ve il kademe Belediye Başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.⁷²

2.3.2.2.3.4. Köyler

1924 Anayasası'nı hazırlayan meclisin, aynı yıl kabul ettiği köy kanunu ile kurulan Köyler, İl Özel İdareleri ve Belediyeler gibi kendi kamu tüzel kişilikleri ve bütçeleri olan, kendi yürütme ve karar organları bulunan yerel yönetim birimleridir. 1924'te kabul edilen Köy Kanunu, 20.000'den fazla nüfusu olan yerleri Şehir, 2000–20.000 arasını Kasaba,

⁷¹ Kadir Erol, **5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu**, T.C. B.B. Başkanlığı Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı Meclis Muamele Müdürlüğü, İstanbul, 2005, s.4–18

⁷² **A.e.**

150–2000 arası yerleri Köy, 150'den küçük nüfuslu yerleri ise Mezra, Kom ya da Oba olarak tanımlamaktadır. Köylerin görevleri olarak zorunlu görevler arasında şunlar sayılabilir: sağlık, eğitim ve güvenliğe ilişkin görevler, isteğe bağlı gönüllü görevler ve köyün güzelleştirilip kalkındırılmasına ilişkin görevler olarak sıralanabilir. Köyün yetkileri ise; kamulaştırma yapmak, isteğe bağlı görevleri zorunlu hale getirmek ve bunları yapmayanları cezalandırmak, zabıta ve kolluk etkinliklerinde bulunmak, vergi almaktır. Köyün organları, Köy Derneği, İhtiyar Meclis Heyeti ve Muhtardan oluşur. Doğrudan demokrasinin uygulanabileceği tek yerinden yönetim birimi olan köy derneği, köyde ikamet eden seçmenlerden oluşur. 5 yılda bir Muhtar ve İhtiyar Heyetini seçer, köyün isteğe bağlı işlerini zorunlu hale çevirir ve köy imamını seçer. İhtiyar Meclis Heyeti imam ve öğretmenlerden oluşan doğal üyeler ve basit çoğunluk sistemine göre 5 yılda bir seçilen üyelerden oluşur. Üye seçilebilmek için 25 yaşını doldurmak ve o köyde oturmak şarttır. Muhtar ve İhtiyar Meclisi seçimlerinde siyasi partiler aday gösteremez ve aracılık edemezler.

İhtiyar Meclis sayısı, nüfusu 1000'den az olan yerlerde 8; 1000-2000 arası yerlerde 10; 2000'den çok yerlerde 12 kişiden oluşur. Haftada en az bir kez toplanan ihtiyar meclisi, köyün işlerini acil olandan başlayarak sıraya koyar, imeceye karar verir, salma (vergi) miktarını belirler. Muhtar ise köy yönetiminin başı, yürütme organı, köy tüzel kişiliğinin temsilcisi ve devletin köydeki temsilcisidir. Muhtarın kanunları ve hükümet emirlerini duyurmak, dirlilik ve düzeni sağlamak, vergi ve çıkar toplamada merkeze yardımcı olmak gibi devlet görevleri, köy kamu tüzel kişiliğini temsilen mahkeme önünde davacı ve davalı olmak, dernek ve meclisin kararlarını uygulamak, köy işlerine harcanacak paraları toplamak ve harcama yapmak gibi köy görevleri vardır. Muhtarın tüm işleri, mülki amirin onamasına tabidir. Muhtarı, il veya ilçe idare kurulları görevden alabilir. Birer devlet memuru sayılan muhtarlar, devletten aylık alırlar. Köy personeli; köy doktoru, köy imamı ve koruculardan oluşur. Üç çeşit köy korucusu vardır. Bunlar; silahlı köy korucuları, gönüllü köy korucuları ve geçici köy korucularıdır. Köyün gelirlerini salma parası (aile vergisi), para cezaları, imece, mera, otlak, yayla gibi köy kamu tüzel kişiliğine ait kamu malları gelirleri ve ocaklardan alınan gelirler oluşturur. Köyün bütçesi muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından hazırlanır, en büyük mülki amir (Kaymakam veya Vali) tarafından onaylanır. Köy bütçesinin yüzde 10'u ilköğretim ödeneği olarak ayrılır.⁷³

⁷³ Ahmet Nohutçu, **Kamu Yönetimi**, Ankara, Savaş Yayınevi, 2006, s. 137–139.

2.3.2.2.3.5. Gönüllü Kuruluşlar

Türkiye’de çevreci gönüllü hareketlerin mazisi çok eskilere dayanmamaktadır. Fakat son dönemde bu konuda hızlı bir gelişim göze çarpmaktadır. 1970’lerden önceki kuruluşlar şunlardır: Tüberküloz ve Toraks Derneği, Ankara Hava Kirliliği ile Savaş Derneği, Türkiye Tabiatını Koruma Derneği, Türkiye Ormancılar Derneği gibi kuruluşlardır. 1970’lerden sonra çevrenin tek tek yönleri ile değil bütünüyle ilgilenen kuruluşlar çoğalmaktadır. Örneğin, Türkiye Çevre Koruma ve Yeşillendirme Kurumu, Türkiye Çevre Vakfı, Doğal Hayatı Koruma Vakfı gibi kuruluşlar bu duruma örnektir.⁷⁴

⁷⁴ A.e., s. 697 – 699.

3. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN ÇEVRE POLİTİKASINDA ETKİNLİĞİ

Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye'de yerel yönetimlerin çevre politikalarında etkinliği üzerinde durmak üzere, öncelikle yerel yönetimlerin çevre politikalarında rolü irdelenecek ve etkinliği tartışılarak, Türkiye'de çevre eylem planları üzerinde durulacaktır.

3.1. Çevre Sorunlarının Küreselleşmesi

Çevresel sorunların küreselleşmesi ile dünya ekonomik sisteminin küreselleşmesi arasında yakın bir ilginin var olduğu iddia edilmektedir. Batı kapitalizmi özellikle yirminci yüzyılın ikinci yarısından sonra tüm dünyaya hızla yayılmış, ekonomik ilişkiler ulusal sınırları kolaylıkla aşabilmiştir. Ekonomik sistemin dünya yüzeyinde yaygınlaşması sürecinde çevresel sorunlar da yaygınlaşmıştır. Bundan dolayı çevresel kaygı, çevresel eylemde bulunma, çevre politikaları gibi çevresel konular da ulusal sınırları aşmış, küresel düzeyde ilgi çeken konular konumuna gelmişlerdir.¹

Doğal kaynakların bilinçsiz tüketilmesi ve kullanılması sonucunda uzun yıllar fark edilmeyen çevresel etkiler zamanla önemli boyutlara ulaştı. 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren çevre ile ilişkilerimizde ortaya çıkan sorunlar oldukça ciddi ve kaygı verici olunca, insanların doğa ile uzlaşması artık kaçınılmaz hale geldi. Çevre sorunları ve çevre kirlenmesi evrensel boyutlara ulaştıkça, tüm dünya ülkeleri çevreyi düzenli kullanma üzerine odaklaştı. Daha 25 yıl öncesine kadar, genel anlamda dünyada bir "çevre koruma" ve "çevre politikalarından" bahsetmek olanaksızdır. Oysa bugün çevreye ilişkin pek çok düzenleme yapılmıştır ve yapılmaktadır. Bu gelişmelerde en önemli aşama hiç kuşkusuz 1970 sonrası meydana gelen gelişmelerdir. Böylece Birleşmiş Milletler 1972 yılında Stockholm'de Dünya Çevre Sorunları Konferansı düzenledi ve bütün ülkelerde çevre eğitiminin önemi vurgulandı. 1972 Stockholm Konferansı'nda insan yerleşimlerinin planlanmasına ve yönetiminden çevre kirliliğinin

¹ Muammer Tuna, "Çevresel Sorunların Küreselleşmesi", (Çevrimiçi) http://www.mu.edu.tr/sbe/sbedergi/dosya/2_16.pdf, 18 Mayıs 2008.

tespiti ve kontrolüne aynı zamanda devletlerin küresel kirlilikle uğraşmadaki yetersizlikleri, endüstrileşmiş ülkelerin diğer ülkelerle arasındaki kalkınma ilişkilerinden, çevrenin önemine kadar çeşitli konular ele alınmıştır. İlk kez 1972 yılında Stockholm Çevre Konferansında Genel Sekreter Maurice Strong'un kullandığı 'çevreyi dışlamayan kalkınma' yerel kaynaklardan adaletli bir biçimde yararlanmayı öngören bir kalkınma stratejisi terimi, 1974 Cocoyos Bildirgesi ile daha da genişletilmiş; her ekonomik sistemin özgün kaynaklarının değerlendirilebilmesi amacıyla eğitim ve örgütlenme etkinliklerinde halka yardımcı olunmasını da içine almıştır. 1972 Stockholm Çevre ve İnsan Konferansı çevreye ilişkin konuların siyaset ve ideoloji ile ilgili olduklarını gösteren önemli bir aşamadır. Bu bakımdan, teknolojik çözümlerle sorunların üstesinden gelinebileceği yaklaşımı ile sonuçlanmasının eleştirilerle karşılanmasına rağmen konferans gerek uluslararası gerekse bölgesel örgütlenmelerin gerçekleştirilmesi bakımından pek çok gelişmeyi hazırlamıştır.²

1992 yılında Rio de Janeiro'da toplanan ve Yeryüzü Zirvesi olarak da bilinen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı gündeminde uluslar arası düzeyde tartışılmıştır. Konferans'ın sonucunda Çevre ve Kalkınma Üzerine Rio Bildirisi, Gündem 21, Ormanların Yönetimine, Korunmasına ve Sürdürülebilirliğine Yönelik Rehberlik Bildirisi, Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi ve Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi olmak üzere değişimin gündemini belirleyen iki uluslararası anlaşma, iki bildiri ve bir ana eylem gündeminden oluşan beş ayrı belge hazırlanmıştır.³

3.2. Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Çevre Sorunlarının Çözümünde Yeri ve Önemi

Yerel düzeyde merkezi yönetim ya da yerel yönetimler tarafından çevre sorunlarının çözülememesi, sorunun küreselleşmesini gündeme getirmektedir. Bu durumda uluslararası ve uluslararası kuruluşlar olarak BM, OECD ve AB çaba gösterse de bu çabalara yerel düzeyde destek olunmaz ve alınan kararlar uygulanmaz ise olumlu sonuç almak mümkün değildir. BM 1992 yılında Rio'daki ve 2002 yılında Johannesburg'daki Dünya Çevre

² Ruşen Keleş ve Can Hamamcı, **Çevrebilim**, Ankara, İmge Kitabevi, 1993, s.139

³ Özcan Bağdemir, "Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Ekonomik Büyüme: İklim Değişikliği Politikasının Türkiye İmalat Sanayi Üzerindeki Olası Etkileri", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 2005, Cilt 60- Sayı: 2, s.50

Zirveleri'nde biyoçeşitliliğin korunması (tropikal ormanların korunması, bazı bitki ve hayvan türlerinin koruma altına alınması gibi) ve sera etkisinin önlenmesi için (karbondioksit emisyonuna yol açan fosil yakıtların kullanımına sınırlama getirilmesi gibi) kararlar almıştır. Bu hususta ayrıca uluslar arası sözleşmeler imzaya açılmıştır. Bu kararları uygulayacak ve destekleyecek makamlar yerel düzeydedir. Bundan dolayı çevre sorunlarının yerel düzeyde (hükümetler ya da belediye yönetimleri tarafından) çözümü büyük önem taşımaktadır. Bir ilçedeki belediye başkanı ya da kaymakam o ilçedeki kış dönemi yakıt programı belirlenirken alınan sınırlamalara uymaz ve gereken denetimleri yapmaz ise ya da katı atık depo alanında gerekli tedbirleri almaz ise bu hareketi ile yalnızca o yöredeki insanların sağlığını tehlikeye atmış olmaz. Aynı zamanda küresel bir tehlikeye de neden olur. Bu konu bir bilinç ve uygulama meselesidir. Ancak bir yerel yönetim birimi başkanının veya kaymakamın bilinçli olması ve konuya duyarlı bakması yetmez. Bundan daha önemlisi, konuya hükümetlerin duyarlı bakması, alınan kararlara iştirak etmesi ve uluslararası sözleşmeleri onaylamasıdır⁴.

Her ülkenin kendi durum ve konumuna göre çeşitli çevre sorunları altında bulunduğu bu sorunların su kirliliği, hava kirliliği, katı atıklar, kıyı kirliliği, kentlerde yeşil alanların azlığı, erozyon, görsel kirlilik, gürültü kirliliği ve toprak kirliliği şeklinde kendisini gösterdiği bir gerçektir. Bu sorunların yanında, iklim değişikliği ve sera etkisi, biyoçeşitliliğin yok olma tehdidi altında olması, ozon tabakasının parçalanması, erozyon, çölleşme, kuraklık sorunu ve radioaktif gibi tehlikelerin tüm dünyayı olumsuz etkilediği çok açıktır. Aslında bu sorunların hepsi de aynı oran ve ağırlıkta önemlidir ve kimse sorumluluktan tehlikeden kaçamaz. Üstelik yerel çevre sorunlarının bir kısmı (ilgisiz kalındığında) küresel çevre sorunlarının oluşmasını gündeme getirmektedir. Buna rağmen küresel çevre sorunları hayati risk taşımaları, sınır tanımazlığı ve tüm dünyayı etkilemesi ciddi sorunlardır. Bu sorunların çözümü uluslararası alandaki duyarlılığın yerel düzeydeki duyarlılıkla desteklenmesine bağlıdır.⁵

Yerel yönetimlerin Türkiye'de batılı anlamda çok eski bir geçmişi bulunmamaktadır. 1876 Anayasası'nın kabulüne kadar yerel hizmetler; loncalar, vakıflar, mahalleler ve kadılar tarafından gerçekleştirilirdi. Örneğin; hastanelerin yapımı

⁴ Ahmet Sandal, "Küresel Çevre Sorununun Çözümünde Merkezi ve Yerel Yönetimlerinin Yeri ve Önemi", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 6, Ankara, 2003, s.21.

⁵ **A.e.**

ve işletilmesi, okullar, kütüphaneler vakıfların sorumluluğu altında idi. Birçok Osmanlı Bölgesi'nde yaşayanların mesleklerinin de benzer olması loncalara çok önemli hizmet fonksiyonları yüklemiştir⁶.

Tanzimattan önce kadınların hükümet, belediye ve yargı işleriyle ilgili önemli rolleri vardı. Kadı'nın belediye alanlarında bakmakta olduğu en önemli işler bugün belediye kolluk güçlerine bırakılmış olan esnafın denetimi ve narh işleriydi. Padişah beratı ile atanan imamlar yörenin dinsel yapısına göre papazlar mahalle yönetiminin sorumlusuydular. 1858'de batı tipi ilk belediye kurumu, İstanbul'un çoğunlukla Müslüman olmayanların yaşadığı Beyoğlu ve Galata'da kurulan "Altıncı Daire Belediyesi" idi. Başında hükümetçe atanan daire müdürü ile yedi üyeli meclisi bulunuyordu. 1863 yılında Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi ile belediye teşkilatının bütün İstanbul'da yaygınlaştırılması kabul edildi. Aynı yıl İstanbul'un diğer semtlerini de kapsayan İstanbul Şehreminiği kuruldu. İstanbul Şehreminiği'nin organları, hükümetçe atanan Şehremini ile Şehremaneti Meclisi idi. Nizamname'nin 2. Maddesine göre Şehremaneti'ne; zorunlu ihtiyaç maddelerinin kolaylıkla bulunmasını sağlamak ve gözetmek, narh tespiti ve denetimi, yol, kaldırım yapım ve onarımı, şehrin temizlik işlerinin yürütülmesi, Çarşı, pazar ve esnaf denetimi, devlete ait vergi ve resimleri toplayıp, maliyeye teslim etmek gibi görevler verilmiştir⁷.

19. yüzyılın ikinci yarısında kurulan yerel yönetim kurumları, cumhuriyetin ilk yıllarına kadar varlıklarını sürdürdüler. 1920'li yıllarda yeni cumhuriyet, yerel yönetimleri ülke çapında organize etme gereğini duymuş, 1930'da Belediye Kanunu'nu hazırlamıştır. Aslında bu yasama çalışması, Fransız yerel yönetim sisteminin Türkiye'ye transferidir. Yeni düzenleme Türkiye belediyelerine sağlık, ulaşım, çevre kontrolü ve sağlığı, tüketicilerin korunması ve eğitimi gibi alanlarda birçok yeni sorumluluk yüklemektedir.⁸

Ülkemizde yerel yönetimler, merkezi idarenin yoğun mali ve idari denetimi altında bulunmaktadır. Kendi öz kaynaklarına sahip olmayan yerel yönetimlerin, özellikle İl Özel İdareleri ve Köyler düşünüldüğünde etkin olduklarını söylemek mümkün değildir. Ülkemizdeki yerel yönetimlerde kaynak ve personel sıkıntısı had safhadadır.

⁶ Nükhet Turgut, **Çevre ve Yurttaşlar**, Ankara, Savaş Yayınları, 1993, s.19-23.

⁷ **A.e.**

⁸ Mehmet Gündal, **Yerel Yönetimlerin Tanımı**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İ.Ü, S.B.E, 1994, s. 17-20.

Sadece çevre yönetimi alanında değil birçok kamu hizmetinin verilmesi için yerel yönetimler merkezi idareye bağlıdır. Başta çevre yönetimi olmak üzere yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ülke kaynaklarının daha etkin kullanımını sağlayacaktır. Merkezi idarenin aşırı bürokratik yapısı içinde kaybedilen zaman ve para yerel yönetimlerin etkin hale gelmesi ile geri kazanılacak, kırtasiyecilik azalacaktır. Yerel yönetimlerin etkin hale gelmesi halkın katılımını artıracak, artan katılım ve sorumluluk sorunların çözümünde önemli bir etken olacaktır. Gerekli kaynak ve imkanların sağlanması halinde yerel yönetimler, halk ile birlikte sorunları merkezi idareye göre daha kolay ve daha ucuza çözebilecektir⁹.

3.2.1. İl Özel İdaresi

İl özel idarelerinin görevleri, belediye ve köy yönetimlerinin yetki alanı dışında kalan, ortak nitelikteki yerel hizmetlerdir. İl özel yönetimi bir bakıma, belediyeler ve köyler arasındaki ortak hizmetleri yürütmekle yükümlü, “ara düzey” bir yönetim birimidir. Belediye ve köy yönetimleri, belirli bir yerleşme alanı içinde faaliyet gösterdikleri halde; il özel idareleri, il sınırları içindeki yerleşim birimleri arasında ve bünyesinde hizmet yürütmektedir. Yerel yönetim birimlerinden il özel idareleri, başlangıçta toplum kalkınmasında ve kamu hizmetlerinin görülmesinde önemli görevler üstlenmiş olmalarına rağmen, zaman içerisinde görev ve yetkilerinin merkezi kuruluşlar tarafından üstlenilmesi sonucu etkisiz duruma gelmişlerdir. İl özel idareleri, gerek çevreyle ilgili, gerekse diğer görevlerinde gerekli teşkilat yapısına, mali güce ve hukuksal yetkilere sahip olmadıkları için, belediyelere ve köylere teknik ve mali açıdan yardım edememekte, onlar adına veya onlarla birlikte hizmet görememektedirler.¹⁰

İl Özel İdareleri'nin kuruluş ve görevlerini düzenleyen 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu ile İl Özel İdareleri'ne çevre sorunlarını ilgilendiren bazı görevler verilmiştir. Bunlar arasında göl ve bataklıkların kurutulması ve ıslahı fabrikaların kurulması için izin verilmesi, çiftlik, fidanlık ve çiftçilik okulları kurma, orman yetiştirme, sağlıkla ilgili görevleri sayılabilir.

⁹ İlber Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, Hil Yayınları, 1985, s. 38.

¹⁰ Bilal Eryılmaz, **İl Özel İdareleri'nin Mahalli Sistemimiz İçindeki Yeri**, TİD, S.378, Haziran 1988, s.70

İl Özel İdaresi Kanunu'nda 24.6.2004 tarihinde 5197 Sayılı Kanun değişikliği ile idareye; İl Çevre Düzeni Planı'nın hazırlaması, erozyonun önlenmesi, toprağın korunması il sınırları içinde, ağaçlandırma yapmak ve orman köylüsünü korumak belediye sınırları dışındaki görev verilmiştir. Getirilen yeni düzenleme ile İl Özel İdareleri'ne sorumlu olduğu il sınırları içinde "mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti" yapma konusunda yetki verilmiştir (Madde 6). İl Çevre Düzeni Planı, Belediye Meclisi ve İl Genel Meclisi tarafından onaylanacaktır (Madde 6).

3.2.2. Köy İdaresi

Köylerin idaresinden sorumlu bulunan muhtarlık ve köy ihtiyar heyetinin kırsal alanda çevre yönetimi ile ilgili olarak çeşitli yasalardan kaynaklanan görevleri bulunmaktadır. 442 Sayılı Kanun Köy İdaresi'nin görevlerini iki kısımda ele almıştır. Kanunun 13. Maddesinde köyün zorunlu, 14. Maddesinde ise köyün isteğe bağlı görevleri sayılmıştır. 13. Madde'de yer alan görevler arasında: Köyün bütün temizlik işleri, yol ve içme suyu yapma, köy korusunu koruma, su baskınlarına engel olma, tarım ve ağaçlara zararlı hayvan ve böceklerle mücadele gibi çevresel görevler yer almaktadır. Köy İdaresi Sıtma Savaş Kanunu'nun 6, 8 ve 9. Maddeleri gereğince sıtmaya karşı gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. 6831 Sayılı Orman Kanunu'na göre, orman alanlarının taksim ve kadastrounda köyden bir kişinin bulunması (Madde 7), köyün yıllık kerestelik ihtiyacının köy ihtiyar heyetince tespit edilmesi (Madde 36), bölgede orman yangını yaşanması halinde yaşları 18-50 arasında bulunan bütün erkeklerin söndürme işlemlerine katılması (Madde 69), ormana karşı işlenen suçların ve tespiti halinde suçluların takibi ve bildirilmesi (Madde 79, 81, 82, 84, 87) köy yönetiminin görevleri arasındadır. 9615 Sayılı Zirai Mücadele ve Karantina Kanunu'nun 22. Maddesi uyarınca Köy İdaresi, zirai hastalık ve zararlılarla mücadele konusunda, Madde 28 ve 29 kapsamında Ziraat Teşkilatı'nın lüzum görmesi halinde yapılacak süre avına köyde yaşayan 18-50 yaş arasındaki bütün erkekler katılmak zorundadır.

3998 Sayılı Mezarlıkların Korunması Hakkındaki Kanun'a göre Köy Muhtarlıkları, köy mezarlıklarının etrafını duvarla çevirmek, ağaçlandırmak ve her türlü bakım ve onarımını yapmakla sorumludur (Madde 3). 4122 Sayılı Milli Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Seferberlik Kanunu 4. Maddesinde, köy tüzel kişiliklerinin köy ormanları oluşturmasını teşvik etmekte oluşturulan bu alanların her türlü bakım, işletme ve

korunmasını köy tüzel kişiliğine bırakmaktadır. 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu 213. Madde'de köy mezarlarının tanzimini, 247. Madde'de hayvan leşlerinin ortadan kaldırılmasını, 249. Madde'de abdest yerleri yapılmasını ve mevcutların ıslah edilmesini köy idaresinin görevleri olarak açıklamıştır. 3167 Sayılı Kara Avcılığı Kanunu, yasaya aykırı davrananların tespiti halinde en yakın karakola bildirilmesini, Köy İhtiyar Heyeti tarafından kişi veya kişiler hakkında zabıt vakası düzenlenmesini öngörmüştür. Aynı şekilde Köy Muhtarlığı, 1380 Sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun 33 ve 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması Kanunu'nun 4. Maddesi gereğince bu yasalara karşı işlenecek suçların takibi ve sorumluların yakalanması, bildirilmesi konularında görevlendirilmiştir.

Köy Muhtarlığı son olarak 4342 Sayılı Mera Kanunu kapsamında, mera ve otlakların tespiti amacıyla oluşturulacak olan komisyonlarda yer almak (Madde 6) tahsis kararının köye duyurulması (Madde 13), mera, yaylak ve kışlakların korunması ve gözetilmesi, bu amaçla mera yönetim birlikleri kurmak (Madde 19), aşırı otlatmayı önlemek (Madde 23), mera yaylak ve kışlakların kullanımından doğan daha önce tespit edilmiş olan ödemeleri tahsil etmekle görevlendirilmiştir.

3.2.3. Mahalli Çevre Kurulları

Mahalli çevre kurulları, her ilde valinin başkanlığında, İçişleri Bakanlığı, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Tarım ve Köyişleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman bakanlıklarının il temsilcileri, il jandarma komutanlığı temsilcisi ile ticaret ve sanayi odaları, ticaret odası, sanayi odası ve ziraat odası başkanları, büyük şehirlerde büyükşehir belediye başkanı, diğer illerde ise belediye başkanından oluşur. Kurul üyesi bakanlıkların illerde teşkilatının bulunmaması halinde, bu bakanlıklar, bağlı veya ilgili kuruluşları aracılığı ile; birden fazla bağlı ve ilgili kuruluşun bulunması durumunda toplantı gündemine göre konu ile ilgisi olan kuruluş aracılığı ile temsil edilir. Her ay toplanması öngörülen kurulun görevleri arasında; Çevre ve Orman Bakanlığı'nın kararlarını il düzeyinde uygulamak, ildeki bakanlık ve kuruluşlar arasında eş güdümü sağlamak, ildeki tesis ve işletmeleri çevre kirliliği açısından denetlemek, çevre kirliliğini önleyici eğitici çalışmalarda bulunmak Yüksek Çevre Kurulu'nun belirlediği esaslar çerçevesinde çevre kirliliği yaratabilecek işletmelerin derecelerini, kapasite ve arıtma tesislerinin bulunup bulunmadığını tespit etmek, çevreye

verdikleri zararın boyutlarını belirlemek yer alır. Mahalli Çevre Kurulları ilin kırsal alanı dahil olmak üzere tümünden sorumludur.¹¹

Yerel yönetimlerin çevre bakımından yetki ve sorumluluklarının, yönetimlerin büyüklük ve statülerine göre ele alınması gerekmektedir. Anayasamızın 127. Maddesinde; “yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkı yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kanunla kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” şeklinde açıklanmıştır. Yerel yönetimler en önemli özelliği halkın ortak ve yerel gereksinimlerini gideren kamu kuruluşları olmalarıdır. Bu bakımdan yerel düzeyde ortaya çıkan sorunlarının çözümünde etkili ve sorumludurlar. Bilindiği üzere yerel yönetimler arasında en etkili hizmetler belediye ile yürütülmektedir. Bunun bir nedeni çevreye ilişkin hizmetlerin yürütülmesinde mevzuatta İl Özel İdareleri’ne ve köylere oranla belediyelerin daha çok yetki ve görev verilmesidir. Köylerde kaynak ve öteki olanakların azlığı nedeniyle bu birimler yasalarla verilmiş sınırlı çevre görevlerini etkin biçimde yürütme olanağından yoksundurlar.

Yerel yönetimlerin ve gönüllü çevre kuruluşların ortak çalışmalar yapmaları, işbirliğine girmeleri ve koordinasyon sağlamaları gerekmektedir. Çevre koruma ve geliştirme etkinlikleri, çevre bozulmalarının önlenmesi, katılımcı yönetimle daha etkili ve başarılı olarak gerçekleştirilebilmektedir. Çevre yönetimi genel ve yerel olarak ele alındığında, yerel çevre yönetimlerinde katılımcı yönetimin daha fazla etkili olması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin ve gönüllü çevre kuruluşlarının ülke düzeyine yayıldıkları göz önüne alındığında, aynı amaç doğrultusunda kullanılmaları çevre açısından önemli faydalar sağlayacaktır. Bu noktada, katılımcı yönetim, demokrasinin ve ülkenin gelişmişliğinin bir göstergesi olarak algılanmakta, demokrasi ve gelişme yolunda çalışan yönetici ve akademisyenlere bu hususta önemli görevler düşmektedir.¹²

¹¹ Mithat Arman Karasu, “Kırsal Alanda Çevre Yönetimi, İller ve Belediyeler”, **Türk Belediyeler Birliği Dergisi**, Sayı: 693, Ankara, 2005, s: 16–18.

¹² Ahmet Sandal, “Çevre Kirliliği ile Mücadelede Belediye Yönetimleri Neler Yapabilir”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt:3, Sayı:5, Ankara, 1998, s:38

3.2.4. Ulusal Çevre Stratejisi Eylem Planı

Sürdürülebilir kalkınmanın temini için, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında ekonomik ve sosyal politikalar yanında, çevresel stratejinin geliştirilmesi, çevreye ilişkin öncelikler hiyerarşisinin belirlenmesi ve yatırım kararlarının alınmasında etkin çevre politikalarının oluşturulması amacıyla, "Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı"nın (UÇEP) hazırlanması gündeme gelmiştir. UÇEP, Devlet Planlama Teşkilatı koordinatörlüğünde, Çevre Bakanlığı'nın teknik desteği ve Dünya Bankası'nın mali katkısıyla 1995 yılında başlatılmış ve Mayıs 1998'de tamamlanmıştır. Ulusal Çevre Eylem Planı'nın uygulama süresi olarak 20 yıllık bir zaman kesiti öngörülmektedir. UÇEP çevre kirliliği ve çevresel bozulma konularına verilen öneme tanıklık etmektedir. UÇEP, çevre açısından öncelik taşıyan girişimleri belirlemekte, insan ve çevre sağlığı açısından tehdit oluşturan kirlilik kaynaklarını tanımlamaktadır.¹³

UÇEP'in beş genel politika hedefi vardır. Bunlar;

- Kirliliğin azaltılması ya da önlenmesi: UÇEP, çevre tahribatının azaltıldığı ya da tamamen önlendiği bir duruma ulaşılmamasıyla sonuçlanmalıdır.
- Temel çevresel altyapı ve hizmetlere erişimin kolaylaştırılması: UÇEP, halkın daha iyi ve nitelikli bir çevreden yararlanmalarına yardımcı olmaktadır.
- Sürdürülebilir kaynak kullanımının teşvik edilmesi: UÇEP, ilgili tarafların yenilenebilir kaynakları daha sürdürülebilir biçimde kullanmalarına yardımcı olmaktadır.
- Sürdürülebilir çevre uygulamalarının teşvik edilmesi: UÇEP, çevreyi ve ekonomiyi sürdürülebilir kılacak politikalar, programlar ve projeler geliştirmektedir.
- Çevresel tehlikelere açıklığın en aza indirilmesi: UÇEP, insanların ve ekolojinin, doğal ya da insanların neden oldukları felaketlere açıklığını azaltmaktadır.

UÇEP'te, çevre yönetiminin iyileştirilmesine yönelik yatırımlar kısmında Türkiye'nin kentsel çevre ile ilişkili belli başlı sorunları için önerilen projeler şunlardır:

- Atık yönetiminin iyileştirilmesi,
- Temiz teknolojilerin ve enerji kaynaklarının özendirilmesi,

¹³ Mehmet Efendi, "Çevre ve Sayıştay"
(Çevrimiçi) <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/2184.pdf>10.04.2008

- Gecekondularda yapılacak iyileştirmeler,
- Doğal kaynakların yönetiminin iyileştirilmesi,
- Kırsal çevre altyapısının iyileştirilmesi,
- Deniz ve kıyı kaynaklarının korunması,
- Kültürel, tarihsel ve doğal değerlerin korunması,

Türkiye'nin AB ile ilişkileri, tam üyeliğe adaylığımızın Helsinki Zirvesi'nde tescil edilmesi ile birlikte yeni bir nitelik ve içerik kazanmıştır. AB'nin belirlediği 31 alandan biri olan çevre konusuna AB tarafından ayrı bir önem verilmektedir. AB mevzuatı ile paralelliğin sağlanması; çevre ve yaşam kalitesinin AB ülkelerindeki seviyeye erişmesi bakımından, gerekli ve hızlı bir şekilde tamamlanması gereken bir çalışma olarak tanımlanmaktadır.¹⁴

Ulusal Çevre Eylem Planı'nın hazırlanmasında, stratejik hedefler belirlenmiş, ardından hedeflere nasıl ulaşılabileceğine ilişkin ilkeler sıralanmıştır. Sonrasında bu ilkeler temel alınarak, çeşitli somut eylemlerden oluşan bir dizi eylem planı önerilmiştir. UÇEP'in başlıca eylem alanları şunlardır:

- Daha etkili bir çevre yönetim sisteminin geliştirilmesi,
- Bilgi ve duyarlılık düzeyinin artırılması,
- Daha etkin bir çevre yönetimi için gerekli yatırımların gerçekleştirilmesi.

Sonuç olarak, UÇEP uygulama stratejisi, başlangıç yatırımları, izleme ve değerlendirme, güncelleştirme ve gözden geçirme ile ulaşılabilir finansman kaynaklarına ilişkin bölümler topluca özetlenmektedir.¹⁵

3.2.5. AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi

UÇEP'ten sonra, 2006 yılında Ulusal Çevre Stratejisi (UÇES) dokümanı yayımlanmıştır. UÇES, Türkiye'nin, AB'ye girişi için bir ön koşul olan, AB çevre müktesebatına uyum sağlaması ve mevzuatın etkin bir şekilde uygulanması amacıyla tam uyumun sağlanması için ihtiyaç duyulacak teknik ve kurumsal altyapı, gerçekleştirilmesi zorunlu çevresel iyileştirmeler ve düzenlemelerin neler olacağına

¹⁴ Ahmet Samsunlu, "Dünya'da ve Türkiye'de Kalkınma ve Çevre Sorunları–Sürdürülebilir Kalkınma", **Çevre Gönüllüleri Derneği Yayını**, İstanbul, 2004, s.22–23.

¹⁵ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Türkiye Ulusal Çevre Eylem Stratejisi ve Eylem Planı**, Ankara, 1998, s.54.

ilişkin detaylı bilgileri içermektedir. Bu bilgilerin tam olarak sunulabilmesi için öncelikle ülkenin çevre sorunlarına ilişkin mevcut durumu, mevzuat ve teşkilat yapısı, çevre sorunlarıyla mücadele konusunda bugüne kadar izlenen politika, yapılan harcamalar ile çevre sorunlarıyla mücadelede karşılaşılan sıkıntı ve darboğazlar tespit edilmiştir. Sonrasında ise Türkiye'nin öncelik verilen çevresel alanlar ile bu alanlardaki amaçlar, hedefler, stratejiler ve bunlarla ilgili yapılacak faaliyetler belirlenmiştir. UÇES hazırlanırken temel olarak daha önce hazırlanmış olan "Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı"ndan, AB kaynakları ile gerçekleştirilen "Entegre Uyumlaştırma Stratejisi Projesi"nden ve "Yüksek Maliyetli Çevre Yatırımların Planlanması Projesi"nden elde edilen çıktılardan faydalanılmıştır. Ayrıca, hazırlanan stratejinin Kalkınma Planı, Yıllık Programlar ve 2003 Yılı Ulusal Programının strateji ve politikalarına uygun olmasına dikkat edilmiştir. UÇES dokümanı; çevre müktesebatının uyumlaştırılmasındaki hedefleri de dikkate alarak, çevre politikalarının geliştirilmesi ve uygulanmasındaki kapsamlı koordinasyon rolü gereği Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından; çevre konusunda önemli rolleri ve sorumlulukları olan ilgili pek çok kurum ve kuruluşla birlikte hazırlanmıştır. Çevre ile ilgili politikaların uygulanmasında ekonomik araçların rolünün çevre politikalarını destekleyecek şekilde kullanılması gerekmektedir. Özellikle Yeni Çevre Kanununda belediyelerin su, atıksu ve katı atıkla ilgili hizmetlerinin karşılığını almasının sağlanması, bu hizmetlerden tahsil ettikleri gelirleri yine sadece bu alanlarda kullanmalarının sağlanması, teşvik ve cezai yaptırımın güçlendirilmesi hususları yer almıştır. Çevre hizmetleri için ücret alınması finansman stratejisinin önemli bir bileşeni olması yanında kirleten öder prensibiyle uyumlu olmak için de gereklidir. Ancak, alınan ücretlerin, verilen hizmetleri kullanıcılar ile yerel yönetimler tarafından da karşılanabilir olması gerekmektedir¹⁶.

Ülkemizde nüfusu 150.000'den büyük olan belediyeler atıksu bertarafı ile ilgili hizmetleri karşılayabilir durumda olmakla birlikte bu nüfusun altında olan belediyeler verdikleri hizmetlerin karşılığını alamadıklarından hizmetleri karşılamada oldukça yetersiz kalmaktadırlar. Finansman kaynakları yetersiz olan belediyelerin desteklenmesi amacıyla atıksu deşarjlarının vergilendirilmesi ve atıksu deşarjı fazla olan belediyelerden alınacak vergilerin küçük ölçekteki belediyelerin ilk yatırım masraflarının

¹⁶ **AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi (2007 – 2023)**, (Çevrimiçi)
<http://www.sp.gov.tr/documents/ABEntegreCevreUyumStratejisi.pdf>, 12 Mayıs 2008. s. 1-3

belli oranda hibe olarak karşılanması değerlendirilmelidir. Çevresel yatırımlara finansman sağlanmasında önemli kaynaklardan biri olan tarifeler hizmetin sürdürülebilirliği açısından büyük bir önem arz etmektedir. Tarifeler belirlenirken tüketicilerin ödeme gücü de dikkate alınması ve yapılan yatırımların finansmanın geri kazanılması önem arz etmektedir. Kamu tarafından gerçekleştirilecek yatırımlarının finanse edilebilmesi için ulusal ve uluslararası hibe kaynakların belirlenen önceliklendirme kriterlerine göre seçilmiş kentsel alt yapı projelerine kullanılması ve seçilen projelerden teknik kapasitesi yetersiz olan belediyelere ait olanların İller Bankası aracılığıyla gerçekleştirilmesi için gerekli çalışma ve düzenlerin yapılmasında fayda görülmektedir. Çevre uyumlaştırma yatırımlarının finansmanı çalışmasında mali kaynakların miktarı tespit edilirken GSYİH ve büyüme hızı verilerinin yıllara göre tahmini artış oranları, yatırım programında yer alan projelerin geçmiş beş yıla ait gerçekleşme değerleri, 2005-2006 yılları yatırım programında yer alan projelerin yılı ödenekleri hesaba katılmıştır. UÇES kapsamında 2007-2023 yılları arasında toplam çevre yatırımlarının finans kaynaklarına göre dağılımlarına bakıldığında, çevre yatırımlarının Merkezi İdareler (DSİ, ÖÇKK, GAP İdaresi gibi kamu kuruluşları) tarafından yüzde 13'ünün sağlanması beklenmektedir. Yerel İdareler tarafından çevre yatırımlarına sağlanması beklenen kaynakların ise İller Bankası Genel Müdürlüğü tarafından yüzde 12, belediye özkaynaklarından yüzde 22, yurt dışından temin edilen kredilerden yüzde 2, kamu-özel sektör işbirliği aracılığı ile yüzde 1 olmak üzere toplam çevre yatırımlarının yüzde 37'si olması beklenmektedir. Ayrıca, çevre yatırımlarına AB fonlarından ve diğer hibe kaynaklardan yüzde 22 katkı sağlanması beklenmektedir. Son olarak, yatırımların yüzde 26'sını oluşturan endüstriyel kirliliğin önlenmesine yönelik yatırım ihtiyaçlarının özel sektör tarafından karşılanacağı öngörülmektedir¹⁷.

¹⁷ A.e., s.4

3.2.6. Ulusal Yerel Gündem 21

Katılımcı ülkelerin, 1992 Rio Zirvesi'nde kabul edilen Yerel Gündem 21'e göre, bir ulusal çevre programı yapmaları gerekmektedir. Türkiye bu konudaki hazırlık çalışmalarına 1995 yılında başlamıştır. Çalışmalara başta kamu ve özel sektörlere, üniversitelere, gönüllü kuruluşlar, belediyeler ile meslek kuruluşlarına mensup konularda uzman temsilcilerin oluşturduğu geniş bir grup katılmıştır.¹⁸

Türkiye'nin sürdürülebilir kalkınma konusundaki uluslararası yükümlülüklerini ulusal uygulamalara yansıtılmak amacıyla gerçekleştirilen çalışma olan Yerel Gündem 21, UÇEP'ten 2 yıl sonra tamamlanmıştır. Çevre Bakanlığı'nın eş güdümlünde, BM Kalkınma Programı'ndan sağlanan mali destekle yürütülen bu proje uyarınca hazırlanan belge, Türkiye'nin 8 değişik bölgesinde düzenlenen geniş katılımlı toplantılarda tartışılarak sonuçlandırılmıştır. Ulusal Gündem, 22 bölümden oluşmaktadır. Karar alma süreçlerinde çevre ve kalkınmanın entegrasyonu, sürdürülebilir tarım ve kırsal kalkınma, sürdürülebilir kalkınma için sanayi ve enerji, çevre ve ticaret, nüfus ve sürdürülebilir kalkınma, sağlık, sürdürülebilir yerleşme ve kentleşme, sürdürülebilir orman yönetimi ve biyolojik çeşitliliğin korunması, katı atık yönetimi, tehlikeli kimyasallar ve tehlikeli atıkların yönetimi, bunlardan bazılarıdır¹⁹:

Ancak, hazırlandığından bu yana geçen süre içinde, Ulusal Yerel Gündem 21'de belirtilen hedeflere ulaşabilmek için herhangi bir uygulama veya izleme programı yapılmamıştır. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda UÇEP'in güncelleştirilmesi gereksinmesinden söz edilirken Yerel Gündem 21 ile ilgili hiçbir bilgiye yer verilmediği görülmektedir. UÇEP gibi Yerel Gündem 21 belgesinin de tüzel bakımdan herhangi bir bağlayıcılığı yoktur.²⁰

3.2.7. Yerel Gündem 21

1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1992 yılında AB'nin imzalamış olduğu Maastricht Antlaşması yine Avrupa Konseyi Avrupa Yerel ve Bölgesel

¹⁸ Recep Akdur, **AB ve Türkiye'de Çevre Koruma Politikaları Türkiye'nin Avrupa Birliğine Uyumuna**, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi No: 23, Ankara, 2005, s.198–199.

¹⁹ T.C. Çevre Bakanlığı, **Ulusal Yerel Gündem 21**, Ankara, 2000.

²⁰ Nesrin Algan ve Ayşe Dünder, **Türkiye'nin Çevre Konusunda Verdiği Sözler**, Türkiye Bilimler Akademisi Raporları Dizisi Sayı: 8, Ankara, 2003, s.23.

Yönetimler Konferansı tarafından kabul edilmiş olan Avrupa Kentsel Şartı ve Brezilya'nın Rio kentinde 1992 yılında toplanan Dünya Çevre Doruğu'nda Yerel Gündem 21 bildirgesi benimsenmiştir.²¹

Yerel Gündem 21, öncelikli yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması yoluyla yerel düzeyde 21'in hedeflerine ulaşılmasını amaçlayan katılımcı çok sektörlü bir süreçtir.²²

Çalışmalarda sorun saptarken, toplumcu, evrensel bir söylem varken, çözüm üretirken, bireyci ve yerel çözümlere ağırlık verilmektedir. Sorunları çözecek bir anahtar olarak ortaya atılan Yerel Gündem 21'in yapısı ve işleyişi ile uluslar arası sermayenin genel anlamda kapitalizmin kendi bunalımını açacak yarışmacı kentler yaratma projesine hizmet edecek bir araçtır.²³

Türkiye'deki Yerel Gündem 21 uygulamaları, 1997 yılı sonunda, Birleşmiş Milletler Gelişim Programı'nın (UNDP) desteğiyle Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin (IULA–EMME) koordinatörlüğünde yürütülen bir proje ile başlamıştır. Bakanlar Kurulu'nun kararıyla başlatılan proje, başlangıçta yalnızca 9 kenti kapsarken, 2003 yılına gelindiğinde, 10'u Büyükşehir ve 3'ü İl Özel İdaresi olmak üzere, sayıları 50'yi aşan proje ortağı yerel yönetimlerin katılımıyla, uzun soluklu bir programa dönüşmüş bulunmaktadır. Türkiye'de ki Yerel Gündem 21 uygulamaları, 2001 yılında UNDP tarafından, dünyadaki en başarılı uygulamalardan biri olarak seçilmiş ve Eylül 2002'de Johannesburg'da düzenlenen bu zirve sırasında Türkiye Yerel Gündem 21 programı bizzat Cumhurbaşkanımız tarafından dünya liderlerine en iyi uygulama olarak sunulmuştur.²⁴

Yerel Gündem 21'in temel felsefesi; sürdürülebilir gelişme amacına ulaşılması için toplumsal uzlaşmanın zorunlu olduğudur. Yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör, uluslararası topluluk ve merkezi yönetimler vazgeçilmez ortaklar olarak nitelendirilmektedir. Yerel Gündem 21'in tümüne egemen olan bu yaklaşım, geleneksel

²¹ Şenol Adıgüzel, "Yerel Düzeyde Yönetime Katılım ve Yerel Yönetim Sürecindeki İşlevleri Açısından Yerel Gündem 21 Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:12, Sayı:1, Ankara, 2003, s.45

²² Sadun Emrealp, **Türkiye Yerel Gündem 21 Programı Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı**, 2. Baskı, IULA–EMME Yayınları, İstanbul, 2005, s: 19.

²³ Muharrem Güneş, **Yerel Gündem 21 Ulusal Kentlerden Küresel Köylere**, Ankara, Detay Yayıncılık, 2004, s.31.

²⁴ **Yerel Gündem 21 Türkiye Örnek Uygulamalar**, İstanbul, IULA-EMME Yayınları, 2003, s.5.

yönetim anlayışının yerini yönetişim anlayışına bırakması bakımından da önemlidir. Nitekim Rio zirvesiyle birlikte başlayan süreçte, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları, uluslar arası düzeyde de etkin ortaklar olarak kabul görmeye başlamıştır.²⁵

Yerel Gündem 21'in aktörleri olarak yerel otoriteleri, işletmeleri, sivil toplum kuruluşlarını, okul ve diğer kamusal kesimleri sıralayabiliriz. Hükümetler, sivil toplum kuruluşları, iş kesimleri ve toplum olarak da sıralayabileceğimiz bu aktörlere, gençler, çocuklar ve yaşlılar da eklenmektedir.²⁶

Yerel Gündem 21'in işlevlerini yerine getirebilmesi için bazı mekanizmaları ve platformları bulunmaktadır. Bu mekanizmalar; kent konseyleri, çalışma grupları, kadınlar, gençlik, özel ilgi gruplarıdır.

Yerel Gündem 21'ler çeşitli işlevleri yerine getirmektedirler. Bunlardan birincisi, yerel karar alma süreçlerinde katılımı geliştirmesidir. Dünyadaki tüm yerel yönetimlere, beldelerinde katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentlerinin Yerel Gündem 21'lerini oluşturmaları yönünde çağrı yapılmaktadır. İkinci işlevi kentsel yaşamı kolaylaştıran projeleri geliştirmesidir. Sorunların içinde yaşayan ve bunların olumsuz sonuçlarını yaşamında hisseden duyarlı kenttaşların, sorunların çözümüne yönelik somut katkıları olacaktır. Yerel Gündem 21 sürecinde oluşturulan çalışma grupları, bu gruplar içerisindeki alt çalışma grupları ve kent kurultayları, kenttaş katkılarının yaşama geçmelerini sağlayacak ortamlar sağlamaktadırlar. Üçüncü işlevi, geliştirilen projelere finansman sağlamasıdır. Bu projelerden, çağdaş bir kent oluşumu ve çevre sorunlarını en aza indirilmesi anlamında katkı sağlayabilirliği ve uygulanabilirliği UNDP tarafından da uygun görülen projeler, UNDP'nin kredi desteğini de sağlayacaktır. Dördüncü işlevi, yerel yönetimsel dizgenin önünü açıcı ve sorun çözücü olmasıdır. Yerel Gündem 21 sürecinde en önemli sorun çözücü zemin kent kurultaylarıdır. Belirli aralıklarla toplanan kent kurultayı gibi örgütlenmeler, kentte bulunan tüm kamu kurum ve temsilcilerine, sivil toplum örgütlerine ve üye olan tüm kentlilere açıktır. Ayrıca bu toplantılar, bütün vatandaşlarca da izlenebilmektedir²⁷.

Yerel Gündem 21'lerin demokratik yaşamın yerleşmesine katkı sağlaması ve baskı grubu olarak kentsel sorunların çözümü sürecine katkısı gibi işlevleri vardır. Yerel

²⁵ Ayşegül Mengi ve Nesrin Algan, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme AB ve Türkiye Örneği, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2003, s.158.

²⁶ Güneş, **a.g.e.**, s. 64.

²⁷ Adıgüzel, **a.g.e.**, s.54.

Gündem 21 projesinin temel amaçlarından birisi de yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik olarak, sivil toplumun karar alma süreçlerine katılımının ve yerel yatırımlarda söz sahibi olmasının sağlanmasıdır. Yerel Gündem 21'in uygulamaları sürecinde belirli aralıklarla toplanmakta olan kent kurultayları ve çalışma gruplarının kentsel sorunların çözümü noktasında baskı grubu olarak katkı sağlayıcı bir işlevi de bulunmaktadır²⁸.

Yerel Çevre Eylem Planlarının Katkısı: Yerel çevre eylem planları (YEÇEP'ler), bir yöre ya da kentin halkının katılımı ile çevre sorunlarının tespiti, çözümlerde önceliklerin belirlenmesi, mali analizlerin yapılması ve yatırımların gerçekleştirilmesine kadar giden süreçtir. Bu süreç, çevresel öncelikleri hedef alan en uygun eylem planlarının geliştirilmesini içerir.

YEÇEP, toplumun farklı kesimlerinden, farklı değerleri, görüşleri ve ihtiyaçları olan kişileri bir araya getirerek çevre sorunlarının çözümüne yönelik bir paydaş grubunun oluşturulmasını sağlamaktadır. Yerel yönetimler bu paydaş grubunun ortaklığıyla, yöredeki çevresel sorunlar arasından ortak öncelikleri belirler ve bu sorunları hedef alan eylemlerle grupla birlikte tespit edilir. Bu öncelikler ve eylemler, ileride yapılacak çevre yatırımları için zemin oluşturacak Yerel Çevre Eylem Planları'nda bir araya getirilir. Çevresel eylem planından gelen öneriler, daha sonra, Belediye Meclisi, İl Genel Meclisi gibi yerel karar organları tarafından kabul edilerek uygulamaya dahil edilirler. YEÇEP'ler, sürdürülebilir kalkınma programları, Yerel Gündem 21 ve çevre yönetim sistemleri gibi diğer etkinliklerle yakından ilgilidir. Bu tür programların birçoğunda benzer yöntemler kullanılır; bu programlarda da stratejik planlama yaklaşımı benimsenir ve katılımcıların süreçte geniş yer almaları ilkesi gözetilir. Arasındaki farklılıklar ise genellikle en başta ele alınan konuların kapsamından veya sürecin yapılmasından kaynaklanır.²⁹

Avrupa'da ilk YEÇEP'ler, 1990'ların başında Bulgaristan ve Macaristan'da gerçekleştirilmiştir. YEÇEP sürecinde, yerel düzeydeki çevre sorunları ile baş edilmesinde ve çevre hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesinde bazı konular öne çıkmaktadır. Örneğin, YEÇEP'ler ulusal çevre politikalarının yerel düzeyde

²⁸ A.e.

²⁹ Bölgesel Çevre Merkezi REC Türkiye, **Sivil Toplum Kuruluşları İçin Kapasite Geliştirme Rehberi 7, Yerel Çevre Eylem Programları**, Çevirmen: Metin Çulhaoğlu, Ankara, 2005, s.7.

uygulanmasına yardımcı olur, geniş halk desteğiyle çevresel eylemlerin sonuçlanmasını sağlar, kısıtlı kaynaklardan yola çıkarak öncelikli çevre sorunlarının çözümünü hedefler, AB uyum süreci ile gelecek yasal çevresel zorunlulukların yerine getirilmesine destek olur.

YEÇEP; var olan durumu ele alarak işe başlar, bunun ardından çevre sorunlarını belirler ve değerlendirir. Çevre sorunlarına yönelik kapsayıcı değerlendirme, çevre konusundaki önceliklerin ve bunlara ilişkin yeterli çözümlerin belirlenebilmesi için sağlam bir zemin oluşturur.

Bir sonraki aşama, belirli bir topluluğun uzun dönemde gerçekleştireceği amaçların belirlenmesidir (gelecek için bir vizyon oluşturulması ve stratejik amaçların ortaya konulması). Bundan sonra, bu stratejik amaca ulaşmak için nelerin gerektiği konusunda ayrıntılı irdelemeler yapılması gerekmektedir (öncelikle tanınan sorunların çözümüne yönelik daha belirgin amaçların ve somut eylemlerin belirlenmesi). Bu aşamalarda tamamlandıktan sonra, planlanan eylemler YEÇEP belgesinde toplu olarak yer alır. Bu belge toplulukta gerçekleştirilecek çevresel gelişmelerin şablonu olarak işlev görür ve ayrıca uygulamada yer alan çeşitli organlar arasındaki iş birliğini kolaylaştırır.

3.3. Türkiye’de Çevre Eylem Planları

Çevre yönetiminde Yerel Çevre Eylem Planlarının (YEÇEP) ulusal ve yerel düzeyde güvenli ve sürekli yer edinmesini sağlamak ve metodolojisini Türkiye koşullarına uyarlamak için, öncelikli olarak bu aracın Türkiye’de çevre alanındaki ana politikalarla olan bağına kurmak gerekmektedir.

Ulusal çevre politikalarının yerel izdüşümü olarak; Türkiye’de çevre alanında ulusal bir politika geliştirme düşüncesi ve ihtiyacı ilk kez 1970’li yıllarda gündeme gelmiştir. BM konferansları ile başlayan ve bugüne kadar gelen süreçte, Türkiye’de çevre politikalarının gelişim çizgisine bakıldığında, söz konusu politikaların oluşumunun uluslararası gelişmelere paralel olduğunu söylemek mümkündür.

Çevre ile ilgili ilk yasal düzenlemeler, ekonomik kalkınmayı engellemeksizin, çevrenin korunmasını sağlamak için yapılmıştır. Bu çerçevede; 1983 yılından beri yürürlükte olan çevre kanunu çevre yönetiminde temel prensipleri belirleyen ve çevre ile doğrudan ilgili ilk yasal düzenlemedir. Daha sonra sayıları giderek artan kanun ve

yönetmeliklerle ve taraf olunan uluslararası sözleşmelerle hukuki zemin güçlendirilmiştir. Kurumsal açıdan ise, 1991 yılında Çevre Bakanlığı kurulmuş, bu kurum 2002 yılında Orman Bakanlığı ile birleştirilerek Çevre ve Orman Bakanlığı olmuştur. Bakanlığın yerel düzeyde teşkilatları bulunmaktadır. Ayrıca, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın yanı sıra, diğer birçok bakanlık da çevre ile ilgili yetki ve sorumluluklara sahiptir. Bu kurumların yerel teşkilatları da çevre hizmetleri vermektedir.

Türkiye'de çevre yönetimi alanında yaklaşık 30 yıldır devam eden yasal ve kurumsal düzenlemelerdeki olumlu gelişmelere rağmen, ülke çapında istenilen düzeyde sağlıklı bir yapı oluşturulamamıştır. Burada en önemli nedenler şu şekilde sıralanabilir:

- Çevresel karar mekanizmalarında halk katılımının zayıflığı,
- Çevresel veri ve bilgi sistemlerinin yetersizliği,
- Çevresel planlama kavramının oturmamış olması,
- Çevre finansmanı darboğazı.

Bütün bunlar uygulamayı doğrudan etkileyen faktörler olmuştur. Her ne kadar merkezi yönetim tarafından bu sorunların giderilmesine yönelik olarak genel birçok politika üretiliyor ve destekleyici çalışmalar yapılıyor olsa da bu politikalar sağlıklı bir biçimde hayata geçirilememektedir. Politikaların uygulanamamasından doğrudan etkilenen kurumların başında ise yerel yönetimler gelmektedir. Üstelik, son dönemlerde giderek hızlanan kamu yönetimi reformu uygulamaları çerçevesinde, yerel yönetimlerin çevre politikalarının yerel düzeyde uygulanmasında artan sorumlulukları ve çevresel yetkileri dikkate alındığında, çevre yönetiminde ülke çapında birinci derecede rol aldıklarını söyleyebiliriz. Bu duruma Türkiye'nin Avrupa Birliği müktesebatından kaynaklanan çevresel yükümlülükleri ve bu yükümlülüklerin yerel düzeye yansımaları da eklenince, yerel yönetimlerin tüm bu sorumlulukları üstlenmedeki zorlukları ortaya çıkmakta, sistemli ve çağdaş bir yönetim mekanizmasına olan ihtiyaçları kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Ancak bugüne kadar yapılan uygulamalar göstermiştir ki, Türkiye'de çevre yönetimi olgusunu yerel yönetimlerin ayrılmaz bir parçası haline getirmek zor ve zaman isteyen bir misyondur.

Özellikle çevresel altyapı hizmetlerinde ülke çapında merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere kadar son derece yetersiz bir durum söz konusudur ve bu yetersizliği aşmak gerekir. Çevre ile ilgili yerel sorunların yerel düzeyde kontrolü konusunda dünyada yapılan yeni vurguya göre, yerel sorun, konu ve ihtiyaçlar en iyi biçimde yerel

yönetimler ve yerel halk tarafından karşılanabilir. Gelineen noktada; kurumlar arasında çevresel yetkiler ve sorumluluklar açısından süregelen sorunlar, yerel çevre hizmetlerinin karşılanamamasına neden olmaktadır. Bu yönetsel kalabalık ve karmaşa en çok yerel yönetimleri etkilemekte, zaten yetersiz olan mevcut yerel kaynaklar en uygun şekilde kullanılamamaktadır. Bu noktada, YEÇEP'lerin merkezi otoritelerce sahiplenilmesinin önemi ortaya çıkmaktadır. Çünkü YEÇEP'ler, ulusal çevre politikalarının ve yasal düzenlemelerin gereklerinin yerel düzeyde yerine getirilmesindeki önemli araçlardan biridir. YEÇEP'ler çerçevesinde, çok yönlü paydaş gruplarının katılımıyla üretilen eylem planları ve projeler, yerel sorunları çözmeye önemli örnekler oluşturacaktır. YEÇEP'lerin Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı'ndaki yeri, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye'de çevre politikalarının tespitine ve çevre sorunlarının çözümüne yönelik olarak hazırlanan UÇEP ve sonrasında UÇES'tir. Devlet planlama teşkilatının koordinasyonu, toplumun tüm ilgili kesimlerinin katkıları ve Dünya Bankasının desteği ile hazırlanan UÇEP ve UÇES, bugüne kadar çevre konusunda Türkiye'nin en kapsamlı politika belgeleridir³⁰.

Çevre ve kalkınma politikalarını uyumlu hale getirmek amacıyla birçok sektör için önerilen somut eylemlerden oluşan UÇEP, hükümetler için ulusal çevre politikaları ve stratejilerinin eldeki kaynaklarla uygulanabilmesini hedeflemiş bir iş planı olarak değerlendirilebilir. YEÇEP ulusal ya da yerel eksende çevre politika ve uygulamalarının entegrasyonunun sağlanabileceği birleştirici araçlardan biridir. Bu doğrultuda söz konusu ilişki iki yönlü olarak düşünülmelidir. Türkiye'de kararlı bir Ulusal Çevre Eylem Planı'nın varlığı Yerel Çevre Eylem Programı uygulamalarını güçlendirecektir ve Yerel Çevre Eylem Programı ulusal bir çevre eylem planının ihtiyaç duyduğu yasal ve yönetsel zeminin oluşturulmasına destek olacaktır. Bölgesel kalkınma politikaları ve Yerel Çevre Eylem Programı ilişkisi çağdaş çevre yönetimi ilkeleri açısından; çevre yönetiminin ekolojik, toplumsal ve ekonomik unsurlarıyla bir bütün olduğu, bu nedenle ülkenin tümünü ilgilendiren bu konunun merkezi düzeyde bütünleşik bir yaklaşımla ele alınmasının önemi bilinmektedir. Türkiye'de çevre sorunlarına bölgesel ölçekte bakılması gerekliliği uzun süre kabul edilmemiştir. Ekolojik kaygıların

³⁰ Paul Markowitz, **Bölgesel Çevre Merkezi REC Türkiye, Yerel Çevre Eylem Programları Uygulama Rehberi**, Çev. Füsün Çağlar, Ankara, 2005, s.14.

bölge düzeyinde dikkate alınmaya ilk kez yedinci 5 Yıllık Kalkınma Planı döneminde rastlanmaktadır. Bu süreçte, çevre sorunlarına bölgesel bir boyut kazandırmak için su havzaları esas alınmış, belirlenmiş bazı bölgelerde kirlilik ile mücadeleyi temel alan "havza yönetimi" anlayışının yerleştirilmesine çalışılmıştır. Yerel Çevre Eylem Planları'nın uygulanmasında bu imkanların kullanılması; bir yandan bölgesel ve yerel çevre politikalarının uyumlu bir şekilde entegrasyonunu sağlayacak, öte yandan, çevresel yatırımlar için oldukça kısıtlı olan yerel yönetim kaynaklarına önemli bir destek oluşturacaktır. Bu yolla YEÇEP uygulamalarının yatırım aşamalarında kolaylaştırıcı bir sürece girebileceği öngörülmektedir. Bu durum, bölgesel ölçekte karar alma mekanizmalarında YEÇEP'lerin yerini ve önemini ortaya çıkarmaktadır³¹.

3.3.1. Bölgesel Çevre Merkezi (REC) Türkiye ve YEÇEP'ler

Bölgesel Çevre Merkezi (REC Türkiye) kurulduğundan bu yana, Türkiye'de çevre alanında çalışan çeşitli kesimlere ulusal ve yerel düzeyde tespit edilen öncelikler çerçevesinde destek vermektedir. Genel amacı, çevre alanında çalışan merkezi kamu kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektörün hukuki, kurumsal ve teknik alanlarda kapasitelerini güçlendirmektir. REC Türkiye bu yolla, Türkiye'nin AB'ye adaylık sürecindeki çevre ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirmede önemli bir rol oynamaktadır. REC Türkiye'nin program alanları (kapasite geliştirme programı, çevresel bilgi programı, hibe programları ve özel programlar) tarafından yürütülen çeşitli etkinlikler hem AB çevre politikalarının uyumu, hem de AB çevre müktesebatının uygulanması sürecinde öncelikli ihtiyaçların belirlenmesine yol göstermektedir. Bu çalışmalar REC Türkiye'nin özellikle AB'ye yeni üye olan ülkelerin katılım süreçlerinde yaşadıkları deneyimleri ve bu ülkelerdeki ilgili programları Türkiye'ye sunması bakımından önemlidir. REC Türkiye'nin yerel yönetimlere yönelik sürdürdüğü faaliyetlerin Türkiye'de çevre yönetiminin etkili ve verimli kılınması açısından özel bir önemi vardır. Burada, REC Türkiye'den beklenen; özellikle AB uyum süreci döneminde, yerel çevre sorunlarının çözümü için tespit edilecek stratejiler ve geliştirilecek politikaların, başta ülkemiz gerçekleri dikkate alınarak, hazırlanacak yerel eylem planları çerçevesinde yatırımlara yansımaya ve yol gösterici faaliyetlere yönlendirilmesidir. Bu

³¹ A.e., s. 15.

noktada, REC Türkiye'nin çalışma konularından biri olan YEÇEP'lerin önemi ortaya çıkmaktadır. YEÇEP uygulamaları, yerel düzeyde çevre alanında politika oluşturma ile başlayan ve yatırımlara kadar giden yönetim sürecinde, öncü bir araç olarak değerlendirilebilir. Sorunların çözümlerinin kısıtlı kaynaklar dikkate alınarak ve öncelikler tespit edilerek, belirli bir metodoloji ve sistemli bir yaklaşımla planlanacak olması, şikayet edilen kaynak ve emek israfının önlenmesiyle birlikte, ülkemizde çevre alanında yapılan yerel çalışmaları birleştirici ve uygulamaya aktarıcı fırsatları da beraberinde getirecek, tüm bu çalışmalara yol gösterici olacaktır³².

3.3.2. REC Türkiye'nin YEÇEP Uygulamalarındaki Temel Amaçları

Türkiye'deki yeni kamu yönetimi yaklaşımı ve Türkiye'nin AB adaylık süreci göz önünde bulundurulduğunda, REC Türkiye'nin YEÇEP uygulamaları, temelde 3 önemli alanda ulusal çalışmalara destek verecektir. Bunlar:

- Türkiye'nin yerel düzeydeki çevre sorunlarının çözülmesini hızlandırmak, yatırımları yerel düzeye çekmek,
- Yerel yönetimlerin çevre alanındaki yönetim kapasitelerini geliştirmek,
- Başta sivil toplum kuruluşları olmak üzere tüm yerel paydaşların çevre alanında karar alma mekanizmalarındaki yerini güçlendirmek.

Bu hedeflere ulaşmak için kararlı bir politikaya, uzun süreli planlama ihtiyaç vardır. REC Türkiye'nin yerel çevre sorunlarıyla baş etmede Türkiye'ye vereceği destek başlangıçta, YEÇEP metodolojisini yaymak için ülke çapında bir eğitim ağı kurmaktır. Bunu, diğer tüm yerel yönetimlere örnek oluşturacak şekilde pilot YEÇEP uygulamaları takip etmelidir. YEÇEP çalışmalarındaki temel amaç şunlardır³³:

- Çevre yönetimi mekanizmaları kanalı ile yerel yönetimlerin ve diğer yerel paydaşların birlikte yer almasını sağlamak (halkı harekete geçirmek) ve Türk kamu yönetimindeki yasal, kurumsal ve mali düzenlemeler çerçevesinde,

³² **Bölgesel Çevre Merkezi REC Türkiye**, (Çevrimiçi) <http://www.rec.org.tr/>, 24 Haziran 2008.

³³ Nuran Talu, **Yerel Çevre Eylem Planı Türkiye Strateji Raporu, Bölgesel Çevre Merkezi – REC Türkiye**, Mart 2006, Ankara.

yerel yönetimlerin çevre alanındaki sorumluluklarını yerine getirmelerine destek olmak,

- Yerel yönetimlere tahsis edilen ve kısıtlı olan çevre finansman kaynaklarının rasyonel yönetimi için yol göstermek; bu çerçevede Çevre ve Orman Bakanlığı başta olmak üzere, yerel çevre sorunları ile doğrudan ilgili kamu kuruluşlarının çeşitli faaliyetlerden elde ettikleri mali kaynakların (cezalar, harçlar, pullar vb.) öncelikli yerel ihtiyaçlara yönlendirilmesinde etkin bir rol oynamak,
- Yerel düzeydeki çevresel yatırımları yönlendirmek, gerçekleşmesine destek sağlamak, uzun vadeli yatırımların planlanmasına yardımcı olmak ve yerel düzeyde çevre alanında yönetsel açıdan öncelikli sorunları ortaya koyarak belediyelerin çevre denetim sistemlerini bir an önce kurmalarına zemin oluşturmak,
- Model YEÇEP'ler oluşturarak YEÇEP'lerin tüm yerel yönetimlerce hazırlanmasını teşvik etmek ve çevre alanında kurulan ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde teşvik edilen yerel yönetim birliklerinin, yörelerindeki öncelikleri tespit etmelerinde yol gösterici olmak,
- Bölgesel kalkınma politikaları ve uygulamalarında kaynakların rasyonel kullanımının önemi açısından, YEÇEP metodolojisinin dikkate alınmasını sağlamak ve AB uyum sürecinde Türkiye'den beklenen yerel düzeydeki çevresel sorumluluklarının yerine getirilmesine destek olmak,
- Gerek ulusal düzeyde, gerekse AB uyum sürecindeki çalışmalar çerçevesinde sürmekte olan yerel çevre yatırımları finansman mekanizması ile ilgili çalışmalarda YEÇEP metodolojisinin dikkate alınmasını sağlamak ve bu yolla bu alanda çeşitli karar verici düzeylerde (uluslararası, AB ulusal, bölgesel ve yerel) yerel çevre yatırımları için bir donör pazarının oluşmasına önayak olmak,
- Yerel yönetimlerin çevre alanındaki dış finansman imkanlarına ulaşma konusundaki kapasitelerini geliştirmek ve yerel yönetimlerin dışında diğer yerel paydaşların çevresel kapasitelerini ve potansiyellerini ortaya çıkarmak,
- Diğer ülkelerde uygulanan YEÇEP'ler hakkında bilgi ve deneyimlerin paylaşılmasını sağlayarak Türkiye'de yerel yönetimlerin çevre

uygulamalarını hızlandırmak ve çağdaşlaştırmak ve YEÇEP'i hukuki ve kurumsal açıdan yerel karar mekanizmalarına sokmaktır.

3.3.3. Yerel Karar Mekanizmaları ve YEÇEP'ler

Bugün önemli bir kısmı kanunlaşmış bulunan ve Türk kamu yönetiminde yerel düzeyde birçok değişikliği içeren yeni mevzuat çevre yönetimi ilke ve esasları açısından incelendiğinde, özellikle Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunları'nda çevre ile doğrudan ya da dolaylı ilgili birçok hükmün yer aldığı görülmektedir. Bu düzenlemelerde, hangi çevre hizmetlerinin merkezi kuruluşlarca, hangilerinin yerel yönetimlerce ele alınacağına dair ve özellikle çevre denetimini etkileyecek çeşitli hükümler yer almaktadır. Yeni sistemde çevre hizmetlerinin yerine getirilmesinde en önemli gelişme, merkezi idarenin bu alandaki sorumluluklarının büyük bir bölümünün yerel yönetimlere devredilmesidir. Türkiye'de yerel yönetimlerin çevre alanında çok fazla sorumluluğa sahip olduğu ve bu durumun yeni yasalarla daha da arttığı mevcut durumda kritik olan, bu hizmetleri karşılayacak ölçüde kaynağın var olmayışıdır. Bu tabloya Türkiye'nin AB adaylık sürecinde, yerel düzeyde yüklendiği ödevler de eklendiğinde sağlıklı bir çevre yönetimi yaklaşımı ile sorunların çözümü ve geleceğe yönelik planların yapılması için, bir an önce belirli programlarca hareket edilmesi gerekmektedir. Bu noktada, yerel çevre eylem planlarının önemi ortaya çıkmaktadır³⁴.

3.3.3.1. Belediyeler ve YEÇEP'ler

Yerel hizmetlerin büyük ölçüde merkezi idare tarafından yerine getirilmesi, halkın ihtiyaç ve önceliklerinin belirlenememesi, halkın tercihleri doğrultusunda etkili bir programlama yapılmaması, karar alma ve uygulamadaki idari etkinliği ve verimliliği olumsuz şekilde etkilemektedir. YEÇEP'lerin Türkiye'de başarılı olmasındaki önemli etkenlerden biri, yerel yönetimlerin, çevre yönetiminde son dönemde yapılan yasal ve kurumsal yeniliklere uymada gösterecekleri dinamizm ve performanslarıdır. Burada YEÇEP'ler yerel yönetimler için gerekli motivasyonun sağlanmasında kullanılabilecek

³⁴ A.e.

uygun bir araç olarak değerlendirilmelidir. YEÇEP uygulamaları, aynı zamanda AB adaylık sürecinde ortaya çıkan motivasyondan da güç alacaktır. Burada YEÇEP'in Türkiye'de yasal dayanağının var olup olmadığı sorgulanmalıdır. YEÇEP, yasal temelini genel anlamda özellikle yeni kamu yönetim yasalarıyla yerel yönetimlere yüklenen çevresel sorumluluklardan almaktadır. Türkiye'de YEÇEP için doğrudan hukuki bir düzenlemenin yapılması zamanla gündeme gelebilir. Ancak bugün de yeni yasalarda YEÇEP'lerin gerçekleştirilme gerekçelerinin temelini oluşturan bir dizi hukuki düzenleme yapılmış bulunmaktadır. Örneğin, yeni belediye mevzuatı uyarınca 50.000 ve daha büyük nüfuslu belediyeler için stratejik plan yapma zorunluluğu getirilmiştir. Stratejik plan yapma yetkisi alan belediyelerin, bu yasal sorumluluklar çerçevesinde kentlerinin geleceği için birçok alanda olduğu gibi çevre konuları için de stratejik planlar yapmak durumunda oldukları görülmektedir. Türkiye'de 50.000 nüfus ve üstünde olan belediyeler çoğunlukla il belediyeleridir. YEÇEP seminerlerinin ilk aşamada il belediyelerine verilmesi ve bu belediyelerin stratejik plan yapma zorunluluğunun olması, YEÇEP'e olan ilgi artırmıştır. Stratejik planları yapmak için belediyelere ve İl Özel İdareleri'ne 2007 yılına kadar zaman tanınmıştır³⁵.

3.3.3.2. Büyükşehir Belediyeleri ve YEÇEP'ler

Türkiye'de Büyükşehir modeli 1984 yılından beri uygulanan ve Büyükşehir belediyesi ile alt kademe belediyesinden oluşan ikili bir sistem olarak süre gelmiştir. Büyükşehir belediyeleri o tarihten bu yana çevre alanında, çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak, yeşil sahalara, parklar, bahçeler yapmak, su ve kanalizasyon tesisleri kurmak, çöp ve sanayi atıklarının yönetimini yapmak ve gıda güvenliğini sağlamak gibi önemli konularda hizmet vermişlerdir. Bu süreçte, çevresel hizmetlerin karşılanması noktasında en göze çarpan uygulama, büyükşehirlerde kurulan su ve kanalizasyon idareleri olmuştur. 2000'li yıllardan başlayarak kamu yönetiminde yapılan yasal ve kurumsal değişiklikler çerçevesinde, büyükşehirlerin yetki alanları genişletilmiş ve bu bağlamda çevresel açıdan da sorumlulukları önemli ölçüde artmıştır.

³⁵ Tahsin Yomralıoğlu ve Kemal Çelik, "Konumsal Bilgi Sistemi İçin Yerel Yönetimlerde Re-Organizasyon İhtiyaçları", **Yerel Yönetimlerde Kent Bilgi Sistemi Uygulamaları Sempozyumu**, 1999 KTÜ, Trabzon. s.200.

Büyükşehir belediyeleri 2004 yılından itibaren çevre konularında yetki ve sorumlulukları almışlardır³⁶;

- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak, bu alanlarda gerekli tesisleri kurmak, ağaçlandırma yapmak,
- Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak ve onaylayarak uygulamak,
- Büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak ve sanayi ve tıbbi atık yönetimini yapmak,
- Tüm altyapı hizmetlerinin koordinasyonunu yapmak ve deniz araçlarının atıklarını toplamak ve arıtmak,
- “Çevre ve Sağlık İhtisas Komisyonu” kurmak (Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından kurulacaktır.),
- Büyükşehir belediyesi tarafından tespit edilecek ilgili sivil toplum kuruluşlarının katılımı ile kent konseyini oluşturmak,
- Kültür ve tabiat varlıklarını ve tarihi dokuyu korumak ve gıda güvenliği ruhsat ve denetleme alt yapısını kurmak.

3.3.3.3. İl Özel İdareleri ve YEÇEP’ler

İl halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere her ilde olan İl Özel İdareleri, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğidir. Vali, İl Özel İdaresinin en üst amiridir ve sevk ve idareyle yetkilidir. 1913 yılından beri uygulamada olan bu yapıda İl Özel İdareleri’nin çevre ile ilgili doğrudan verilmiş görevleri olmadığı görülmektedir. İl Özel İdareleri’nin çevreyle ilgili dolaylı olarak görevleri arasında; göl ve bataklıkların ıslahı, orman yetiştirilmesi, kırsal ulaşım, köy kanalizasyonu, örnek çiftlikler, fidanlıkların kurulması, yabani ağaçların asılanması ve ile ait hizmetlerin işletilmesini (ören yerlerinin işletilmesi, izin, ruhsat vb.) sayabiliriz. 1987 yılında yapılan hukuki değişikliklerle, İl Özel İdareleri’nin çevre sağlığı ve korunması alanındaki çalışmaları belirginleşmeye başlamıştır. Örneğin, o yıllarda hemen her ilde kurulan İl Çevre Koruma Vakıfları için

³⁶ **Büyükşehir Belediyesi Kanunu** (Kanun No: 5216, Kabul Tarihi: 10/07/2004, 23 Temmuz 2004 Tarihli ve 25531 Sayılı Resmi Gazete)

harç alınmasından İl Özel İdareleri sorumludur. Toplanan bu meblağların yüzde 40'ı çevre kirliliğini önleme fonuna aktarılmıştır. Yeni kamu yönetimi reformu ile birlikte idari sistemde, merkezi yönetimin taşradaki izdüşümü olan il sistemi reformcu bir anlayışla yeniden kurgulanmış ve merkezin çevre yetkileri belediyelerin yanı sıra, İl Özel İdareleri'ne de önemli ölçüde devredilerek, çevre sorunlarının üstesinden bu yönetim anlayışıyla gelinebileceği öngörülmüştür. İl Özel İdareleri'nin karar organı olan İl Genel Meclisleri ilin stratejik planını görüşmek ve karara bağlamakla görevli ve yetkili merciidir. Stratejik plan yerel yönetimler genel seçimlerinden sonra altı ay içinde, her ilde gerek valilik, gerekse belediye tarafından ortaklaşa olarak yapılması, kalkınma plan ve programlarına varsa bölge planına uygun olarak hazırlanması zorunludur. Yeni kamu yönetimi yapısında İl Özel İdareleri'ne çevre konusundaki bir başka görevi; ilde içinde çevre düzeni planını yapmaktır. İl Özel İdareleri toprağın korunması ve erozyonun önlenmesini sağlamak için doğrudan sorumlu ve yetkili kılınmış, ayrıca belediye sınırları dışında su, kanalizasyon, katı atık hizmetleri, park ve bahçe tesisi, ağaçlandırma ve orman köylerinin desteklenmesi konularında görevlendirilmiştir³⁷.

3.3.3.4. Mahalli İdare Birlikleri ve YEÇEP'ler

Yerel düzeyde YEÇEP uygulamaları açısından önemli olan bir başka kurumsal oluşum hizmet birlikleridir. Yerel yönetimlerin hizmet birliği kurmasında yasal temel, anayasa ve bugün yürürlükten kalkmış olan ilk belediye kanunudur. Bu yapı ile belediyelere aralarında işbirliğini artırmak ve ortak hizmet vermelerine yardımcı olmak imkanı sağlanmıştır. Türkiye'de birçok yörede farklı ölçeklerde belediye ve il düzeyinde doğrudan çevre hizmetleri ile ilgili olarak kurulan hizmet birlikleri bulunmaktadır. Kanunlar çerçevesinde, hizmet birliklerinin, kamu tüzel kişiliği olarak özellikle mali yönetim açısından bazı haklara sahip olmaları çalışmalarını kolaylaştırmaktadır. Kamu reformu sürecinde yerel yönetim hizmet birlikleri ile ilgili yeni bir yasa çıkarılmıştır. Bu yasaya göre; su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılınması halinde, Bakanlar Kurulu

³⁷ **5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu**, Madde 6, İl çevre düzeni planı; valinin koordinasyonunda, Büyükşehirlerde Büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve İl Özel İdaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni planı, Belediye Meclisi ile İl Genel Meclisi tarafından onaylanır.

ilgili yerel yönetimlerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilmektedir. Böyle bir hüküm, özellikle çevre hizmetleri için yerel yönetimlerin birlik kurmasının ya da var olan birliklere katılmasını teşvik etmektedir. Bu durum aynı zamanda hizmet birliklerinin ve bölgesel kalkınma politikalarının uygulanmasını da kolaylaştıracak bir yaklaşım içermektedir. Nitekim AB destekli bölgesel kalkınma projeleri kapsamında hizmet birliklerinin kurulması doğrudan tavsiye edilmektedir. Hizmet birliklerine giderek artan bir önemle yaklaşan söz konusu politikalar ve bu yöndeki uygulamalar, yerel düzeyde ihtiyaç duyulan çevre eylem planlarını ve programlarını yakından ilgilendirmektedir. YEÇEP sürecinde yerel yönetim birliklerinin çevre eylem planlarını uygulamadaki rolleri özellikle dikkate alınmalıdır. Yerel yönetim birlikleri yerel düzeydeki eylem planlarının uygulanmasını ve yatırımların gerçekleştirilmesini kolaylaştırıcı bir yapı olarak değerlendirilebilir³⁸.

3.3.4. Türkiye’de Çevre Finansmanında YEÇEP’lerin Yeri

Yerel Çevre Eylem Planları; bilinçlendirme ve eğitim, eylem planlarının hazırlanması ve uygulama olmak üzere 3 temel aşamada gerçekleşmektedir. İlk iki aşama, REC Türkiye’nin öncü rol üstlendiği faaliyet alanlarıdır. Uygulamaların ve yatırımların yapılacağı üçüncü aşama, ise, REC Türkiye’nin aracı oynayacağı aşamadır ve bu aşamada yerel yönetimler yerel eylem planlarının yatırıma dönüşmesi için AB ve diğer uluslararası mali kaynaklara ulaşmak, yatırımları gerçekleştirmek ve uzun zamanlı yatırımları planlamak durumundadırlar. Bütün bu açılardan bakıldığında, YEÇEP’lerin uygulanmasında Türkiye’de ki çevre finansman politikalarının yerel düzeydeki yansımalarını iyi değerlendirmek gereklidir. Yerel çevre eylem planlarının hazırlanmasında gereken mali kaynaklar hakkında bir fikir edinmek açısından diğer ülkelerdeki örneklere bakıldığında, 50.000–200.000 Euro arasında miktarlar karşımıza çıkmaktadır. Bu rakamların kentlerin çevresel, sosyal ve ekonomik koşullarına göre ayrıca değerlendirilmesi gerekir. □YEÇEP’e sürekli bir finansman desteği yaratmak amacıyla, bütün bu aşamalarda yapılacak çalışmalarda dikkate alınması gereken önemli hususlardan biri Türkiye’nin AB uyum sürecindeki zorunluluklarıdır. Bu süreçte, bir yandan AB’nin çevre sektörü için Türkiye’ye sağladığı ve sağlayacağı mali desteğin

³⁸ **Mahalle İdare Birlikleri Kanunu** (Kanun No:5355, Kabul Tarihi:26.05.2005, 11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı R.G.)

yerel düzeye yansması mercek altına yatırılırken, öte yandan yerel yönetimlerin bu kaynaklara ulaşma noktasında kapasitelerinin geliştirilmesi sağlanabilecektir³⁹.

3.3.5. Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planında YEÇEP'lerin Yeri

1996-2000 yıllarını kapsayan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye'de çevre politikalarının tespitine ve çevre sorunlarının çözümüne yönelik olarak Devlet Planlama Teşkilatı'nın koordinasyonu, toplumun tüm ilgili kesimlerinin katılımları ve Dünya Bankası'nın desteği ile hazırlanan UÇEP, çevre konusunda Türkiye'nin en kapsamlı politika belgesidir. Çevre ve kalkınma politikalarını uyumlu hale getirmek amacıyla birçok sektör için önerilen somut eylemlerden oluşan UÇEP hükümetler için ulusal çevre politikaları ve stratejilerinin eldeki kaynaklarla uygulanabilmesini hedeflemiş bir iş planı olarak değerlendirilebilir. UÇEP'in temel hedeflerinden biri olan Türkiye'de çevre yönelim sisteminin geliştirilmesi" için gerekli yasal ve kurumsal çerçevenin güçlendirilmesinin yanı sıra, çevre ve kalkınma planlamasının bir arada ele alınması noktasında yerel çevre eylem planlamasının gerekliliğinin de öne çıktığı görülmektedir. Bu çerçevede UÇEP'in çevresel yatırımların yönlendirilmesi ile ilgili öncelikleri, kentsel çevre, kültürel ve tarihi değerlerin korunması, deniz ve kıyı kaynaklarının korunması ve doğal kaynakların yönetimi gibi en çok yerel ve bölgesel düzeyde ihtiyaç duyulan konular olmuştur. YEÇEP ulusal–yerel ekseninde çevre politika ve uygulama entegrasyonunun sağlanabileceği birleştirici araçlardan biridir. Bu doğrultuda söz konusu ilişki iki yönlü olarak düşünülmelidir: Türkiye'de kararlı bir Ulusal Çevre Eylem Planı'nın varlığı YEÇEP uygulamalarını güçlendirecektir; YEÇEP'ler ulusal bir çevre eylem planının ihtiyaç duyduğu yasal ve yönetsel zeminin oluşturulmasına destek olacaktır⁴⁰.

3.3.6. Bölgesel Kalkınma Politikaları ve YEÇEP İlişkisi

Çevre politikalarını doğru tespit etmek ve her düzeyde uygulamak için bu çerçeveyi dikkate alan yönetsel ve kurumsal yapıların oluşturulması, bölgesel kalkınma

³⁹ Marmara Boğazları ve Belediyeler Birliği ve Ege Belediyeler Birliği, **YEÇEP Yalova Semineri**, Haziran, 2005.

⁴⁰ Küresel Çevre Fonu (GEF)- Küçük Destek Programı, **Türkiye Ulusal Stratejisi İkinci Uygulama Aşaması**, s.11, (Çevrimiçi) http://www.gefsgp.net/v1/docs/SGP_CPS_tr_2002.pdf, 21.05.2007

politikalarının YEÇEP'ler aracılığıyla yürütülmesi gerekmektedir. Dünyada çevre sorunlarının küresel-bölgesel ve ekonomik-ekolojik etkileşimlerini odak alan yeni bölgesel yaklaşımlar gündemdedir ve uygulanmaktadır. Bu çerçevede, bölgesel kalkınma politikalarında, çevresel kaynakların, ekonomik koşulların ve toplumsal dinamiklerin birlikte bir bütün olarak değerlendirilme ihtiyacı giderek öne çıkmış ve üst sınırların ekolojik olarak dikkate alınmasıyla birlikte, sürdürülebilir kalkınma ölçeğinin bölgeselliği de kanıtlanmıştır. Bölgesel sürdürülebilir kalkınma modellerinin geliştirilmeye başlanması da bu nedendir. Türkiye'deki yerel yönetim kurumlarının gelişiminde bölgesel farklılıklar gözlenmektedir. Tipik olarak, batı bölgeleri daha gelişmiş ve yapılan işlerde ayrıntıya inilebilirken, Türkiye'nin doğusundaki yerel kurumlar temel sorunlarla (örneğin günlük atık toplanması ve imhası) uğraşmaktadır. Marmara Bölgesi, belediyeler arasındaki örgütlenme açısından açık farkla en gelişmiş bölgedir. Marmara Bölgesi Belediyeler Birliği, diğer bölgeler için bir model oluşturmakta, aynı zamanda REC için potansiyel bir ortak teşkil etmektedir. Türkiye'de ise özellikle Bölge Kalkınma Politikaları'nın yoğun bir şekilde uygulanmaya başladığı bu dönemde, bölgesel politikalar ulusal (merkezi düzey) kalkınma politikaları ile birlikte şekillenmektedir. Yerel düzeydeki politikaların da ulusal ve bölgesel politikalardan etkilenmesi kaçınılmazdır. Yerel yönelimlerin çevresel planlama yaklaşımlarının da bu bağlamda değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü çevresel planlama bir hiyerarşiyi içerir ve kendi içindeki basamaklanmalar, birbirleriyle ilişkileri de göz önüne alınarak oluşturulur. Bu da ülkesel, bölgesel ve yerel bir kademelenmeyi gerekli kılmaktadır. Kamu yönetimi reformu ile geçirilen yeni düzenlemelerle Türkiye'de bölge kavramının yeniden şekillenmeye başladığı görülmektedir. Yeniden tanımlanan bölgesel kalkınma anlayışı ile yakın bir gelecekte olmasa da, Türkiye'de bölgelerin kendi yerel dinamikleri ile ulusal ve giderek küresel pazarlarda yer arayan kent ağlarının olduğu yeni modeller olarak kurgulanması hedeflenmektedir. Bu çerçevede, Türkiye'de AB'nin bölgesel kalkınma politikalarına uyumun sağlanması için 2002 yılında İstatistik Bölge Sınıflandırması yapılmıştır⁴¹.

⁴¹ **REC Türkiye'ye Açılıyor**, (Çevrimiçi)

<http://www.rec.org/REC/Programs/ExtensionToTurkey/TurkishLang.PDF>, 22 Ağustos 2008, s.30

3.3.7. Avrupa Birliği Uyum Süreci ve YEÇEP'ler

AB'nin Türkiye'den adaylık sürecinde beklentileri her konu için temelde üç temel üzerine dayanmaktadır. Bunlar; yerel yönetimlere yetki veren katılımcı bir devlet gerekliliği, bölgesel farklılıkların azalması ve yerelleşmenin etkin olması ve mevzuat uyumunun yanı sıra, uygulama ve icra mekanizmalarının oluşmasının önemidir. Bu koşullar doğal olarak çevre sektörü için de geçerlidir. AB adaylık sürecinde Türkiye'ye tanınan fırsatlar ve oluşan motivasyon; mevcut çevre yönetim sisteminin iyileştirilmesi için olduğu kadar, bu alandaki yapısal değişikliklerin gerçekleşmesi açısından da değerlendirilmelidir. Türkiye'nin AB'nin sosyal ve ekonomik politikalarına uyumunun sağlanması amacıyla, 2003 yılında DPT tarafından hazırlanan ön ulusal kalkınma planında (2004–2006) çevre ile ilgili olarak dört konu ön plana çıkmaktadır. Bunlar;

- Doğal kaynakların korunması,
- Su kaynaklarının korunması,
- Kentsel çevre altyapı yatırımlarına öncelik verilmesi ve
- Kurumsal kapasitenin ve verimliliğın artırılmasıdır.

Doğal ve kültürel varlıklar ile çevrenin gelecek nesilleri de dikkate alan bir anlayış içinde korunması esasını bir ilke olarak belirleyen 9. Kalkınma Planı'nda Hızlı nüfus artışı ve sanayileşme süreci doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı üzerinde önemli bir baskı unsuru olmaya devam etmektedir. Çevrenin korunması ve üretim sürecinin olumsuz etkilenmemesi açısından doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı konusunda kurum ve kuruluşlar arasındaki görev ve yetki dağılımındaki belirsizlikler yeterince giderilemediği belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin çevre politika ve uygulamaları değerlendirilmesinin, YEÇEP'lerin gündeme gelmesinde faydası olacaktır. Ayrıca, Türkiye–Avrupa Birliği mali işbirliği kapsamındaki bölgesel kalkınma programları kapsamında, program önceliklerinden biri olan çevrenin korunması ile ilgili bölümün YEÇEP uygulamaları açısından değerlendirilmesi yararlı olacaktır⁴².

Bütün bu hususlar YEÇEP metodoloji ve uygulamaları açısından değerlendirildiğinde, yerel çevre eylem planlarının gerçekleşmesi halinde, YEÇEP'lerin, Türkiye'nin AB sürecinde katkısı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Avrupa Birliği Sürecinde Durum Türkiye'de çevre yatırımları için 50 milyar Euro gibi bir miktara ihtiyaç

⁴² Türkiye–Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları, DPT, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2005.

duyulduğu dikkate alındığında, bu alandaki finansman politikalarının uygulamalarına yol gösterecek bazı mekanizmaların ve araçların kullanılması önemlidir. YEÇEP'lerin uygulanmasında her aşamada gereken kaynak ihtiyacı ile Türkiye'de yerel düzeydeki çevre yatırımlarının rasyonel planlanması arasında doğrudan bir bağ bulunmaktadır. Bu nedenle yerel çevre önceliklerinin tespitinde ve yerel yatırımların sistemli ve çok yönlü bir yaklaşımla planlanmasında YEÇEP'lerin iyi bir fırsat olduğu düşünülmektedir. Aslında Türkiye'de çevre kirliliğini önleme ve çevreyi koruma faaliyetlerinin finansmanı ile ilgili yaşanan deneyimler göstermiştir ki; sorunların temelinde bu amaçla tahsis edilmiş kaynakların yetersizliğinden çok önceliklerin doğru tespit edilmemesi ve dolayısıyla kaynakların rasyonel kullanılmasının sağlanamaması yatmaktadır.

Uzun süredir bu durum YEÇEP uygulamaları açısından zorluk yaratacak olsa da, bir yandan yeni kamu yönetimi yapısı ile gelen ihtiyaçlar, öte yandan AB kaynaklarının verimli kullanılması için yapılmakta olan güncel projelerin ve çalışmaların YEÇEP'in gerçekleşmesinde olumlu fırsatlar doğuracağı beklenmektedir.

SONUÇ

Genel anlamda sanayi devrimi ile başlayan çevre sorunları 20. yüzyılın sonlarına kadar ihmal edilmiş ve üzerinde durulmamıştır. 1970'li yıllardan itibaren, çevresel sorunların ekonomi açısından önemli olduğu anlaşılmış böylelikle pek çok kişi ve bilim dalının ilgi alanına girmiştir.

İnsan-insan, insan-doğa, ilişkilerinin tümünü kapsayan çevre sorunları, evrensel boyutta etkilerini göstermektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyüme ön planda tutulduğundan, çevre sorunları ya görmezden gelinmiş ya da gereken önem verilmemiştir. Çevre sorunları özellikleri itibarıyla, ulusal sınırları aştığı için uluslararası özellik taşırlar. Bundan dolayı çevrenin korunması konusundaki çalışmalar uluslararası kuruluşlarca başlatılmış ve gönüllü kuruluşlarca da desteklenmiştir. Doğal hayatın giderek artan çevre baskıları altında kirletilip, tüketildiğini gören uluslararası kuruluşlar belki de şimdiye kadar görülmemiş bir şekilde birleşmekte ve programlarında, çevre sorunlarıyla mücadele ve çevre koruma politikalarına yönelik kararlar bulundurmaktadır.

Uluslararası alanda, ilk kez BM tarafından 1972'de Stockholm'de düzenlenen konferansta çevre sorunlarına yönelik alınması gereken önlemler belirlenmiştir. 1972'den itibaren Birleşmiş Milletler bünyesinde kurulan örgütler ile bölgesel ekonomik işbirliği teşkilatları, çevre sorunlarının çözümüne yeni yaklaşımlar getirerek, doğal kaynakları daha fazla tahrip etmeden kalkınmanın yollarını aramaktadır. Bu noktada sürdürülebilir kalkınma önem kazanmaktadır.

Ulusal ve uluslararası çevre politikalarının, sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde geliştirilmesi ve uygulamaya konulması gerekmektedir. Uluslararası alanda çevre politikasını belirleyici kurumlar, ulusal çevre politikası kararlarının da bu doğrultuda alınması için çalışmakta ve yapılan antlaşmalarla bu fikri pekiştirmektedir. Ülkemiz çevre politikalarının kaydettiği aşamalar, son yıllarda toplumda yükselen çevreye karşı duyarlılık ve buna bağlı olarak yerel yönetimlerde çevre ile ilgili çalışmaların artması, çevre konusunun giderek önem kazandığını göstermektedir.

Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanan yerel yönetim modelleri ile Türkiye'deki yerel yönetimler karşılaştırıldığında, sahip oldukları özellikleri bakımından Fransız yerel yönetim modeline benzetilmektedir. Zaten Osmanlı Devleti'nde batılı anlamda yerel yönetim modeli girişimi, 1854 tarihinde Kırım Savaşı sebebiyle ittifak kurulan Avrupalı Devletlerin etkisiyle olmuştur. Savaş sonrasında Batılı tarzda kurulan ilk belediye olan

Sehremaneti için model olarak Paris Belediyesi seçilmiştir. Batılı anlamda Türkiye’de yerel yönetim girişimi başlangıcından bu yana model alınan Fransız yerel yönetim sistemi 1982 yılında yapılan reform ile ciddi bir dönüşüm gerçekleştirilmiş, yerel yönetimlerine önemli ölçüde görev ve yetki devretmişlerdir.

Ülkemizde yerel yönetimler, aşırı merkezîyetçi konumdan, zaman içinde birtakım değişiklikler geçirerek günümüze gelmiştir. Son çıkarılan “Kamu Yönetimi Reformu” yasaları olan 5393 Belediye Kanunu (R.G. 13.07.2005), 5216 Büyükşehir Belediyeleri Kanunu (R.G. 23.07.2004) ve 5302 İl Özel İdaresi Kanunu (R.G. 04.03.2005) önemli değişiklikler ön görmesine rağmen, merkezîyetçi yapıdan tam olarak kurtulamadığımızı görmekteyiz. Nitekim, illerin başına atama ile getirilen ve doğrudan merkezi yönetime bağlı olan valiler, yetki genişliği kuralı ile merkezi yönetim adına kararlar almakta ve uygulamaktadır. Vali, il yönetiminin başı olmanın yanında yerel yönetim birimlerinden biri olan il özel idarelerinin de yürütme organıdır.

Günümüz kent insanının yerel yönetimlerden hizmet talepleri, her geçen gün çeşitlenerek artmıştır. Bunun bir sonucu olarak belediyeler, kent hizmetlerinin en önemli üreticileri konumuna gelmişlerdir. Yerel halkın doğrudan ilişki içinde olduğu çevreyle ilgili hizmet yürüten belediyelerle halk arasında bir bağ kurulmuş ve dolayısıyla belediye ile yerel halk, kent hayatının iki önemli aktörü olarak yerlerini almışlardır.

Her ne kadar, yerel yönetimlerin kent hizmetlerini karşılamada rolü artmışsa da, belediyelerin ve tüm yerel birimlerin çevre sorunlarının çözümüne katkıda bulunabilmesi ve çözüm üretebilmesi oldukça güçtür. Çünkü merkezi yapı çevre konusunda da kendisini göstermekte ve çevre kanunları, kurallar merkezden belirlenmekte ve idari vesayet yoluyla uygulanmaya çalışılmaktadır. Bu durumda, çevre sorunlarının çözümünde en büyük güç olan yerel yönetimlerin katkıda bulunamamasına neden olmaktadır. Tüm bu sorunların çözümüne ortak olmak için yerel yönetimlerde yetki ve güç sahibi olacak, merkezle ilişkili ve AB standartlarına göre hareket eden, siyasal olmayan, kendine ait bütçesi olan, bölgesel çevre koşullarını bilen, kurumların yerel birimlerde kurulması ve bölgesel bazda çevre politikalara yön vererek “Yerel Çevre Eylem Planları” hazırlaması gerekmektedir.

Bu noktada Bölgesel Çevre Merkezleri model alınabilir. Bu merkezler aracılığıyla uygulanacak olan YEÇEP'ler her bölgenin doğa, iklim ve tabiat şartlarına ve çevre sorunlarının niteliğine göre, bölgelerin önceliklerini de göz önüne alarak ayrı ayrı eylem planları oluşturabilir.

Bu planlarda merkezi yönetim ile YEÇEP'ler arasında duran Bölgesel Çevre Merkezleri, YEÇEP'lerin resmi çevresel planlama süreçlerinin işleyişine, yerel yönetimlerin çeşitli modeller kullanarak çevre sorunlarının çözülmesindeki uygulamalara, mevcut ve yenilenen yasaların uygulanmasına, Bölgesel kalkınma politikaları ve bu politikaların uygulanmasında yerel çevre sorunlarının özellikle dikkate alınmasına katkı sağlar.

YEÇEP'ler, toplumlara çevre ile ilgili ulusal politikaların uygulanmasında ve yasal düzenlemelerin yerine getirilmesinde ve toplumun farklı kesimleri arasında görüş birliğinin sağlanmasına yardımcı olur. Ayrıca YEÇEP'lerin şu faydaları da olacaktır;

- a- YEÇEP, çevresel sorunların insan ve çevre üzerinde oluşturdukları riskleri; halkın görüşünü; belediyenin idari, mali ve teknik kapasitesini de göz önünde tutarak değerlendirerek. Daha sonra YEÇEP çerçevesinde, önemli çevre sorunları için en uygun eylemler belirlenecek ve eylem planının tarafsız ve şeffaf bir şekilde oluşturulması sağlanacaktır.
- b- YEÇEP, yatırımların önemli çevresel gelişme sağlayacak sorunlara ve bunların çözümlerine yönlendirilmesine yardım edecektir.
- c- YEÇEP sürecine birçok geleneksel paydaşın katılımıyla, yanlış inanışlar bilimsel gerçeklerle yer değiştirecek; toplumu gerçekten tehdit eden çevresel sorunlar kamuoyu tarafından da bilinir hale gelecektir.
- d- YEÇEP, sanayi ve iş çevrelerinin sosyal sorumluluklarının bilincine varıp yüklenmelerini ve toplumsal görünümelerini geliştirmelerini teşvik edecektir.
- e- AB uyum süreci ile gelecek yasal zorunlulukların yerine getirilmesini destekleyecektir.
- f- YEÇEP toplumun aktif katılımını sağlayarak ve tüm paydaşları sürece dahil edecektir.

Bu çalışma kapsamında, ulaşılan sonuç Türkiye'de yerel yönetimlerin çevre politikalarında etkinliğinin, ancak yeniden bir yapılanmayla sağlanabileceğidir. Bu

yapılanma çerçevesinde yerel düzeyde etkinliği en üst düzeye çıkarmak için özellikle YEÇEP'ler oluşturulmalıdır. Ayrıca bu planların başarıya ulaşp ulaşmadığını, karşılaşılan sorunların neler olduğunu belirlemek amacıyla bir değerlendirme ve izleme mekanizması kurulmalıdır.

KAYNAKÇA

- Abken, Feyzullah - Necati Sungur: **Çevre ve İnsan**, Ankara, Gün Yayıncılık, 1993.
- Acar, İbrahim Attila: "Vergilendirmede Tahsis İlkesinin Çevre Vergileri Açısından Değerlendirilmesi", **SDÜ. İİBF. Dergisi**, Cilt 11, Sayı 1, 2006, s.215-232.
- Adıgüzel, Şenol: "Yerel Düzeyde Yönetime Katılım ve Yerel Yönetim Sürecindeki İşlevleri Açısından Yerel Gündem 21 Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği" , **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 12, Sayı 1, Ankara, 2003, s.45-63
- Akdur, Recep: **AB ve Türkiye’de Çevre Koruma Politikaları Türkiye’nin Avrupa Birliğine Uyumunu**, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi, No: 23, Ankara, 2005.
- Alagöz, Mehmet: "Sürdürülebilir Kalkınmada Çevre Faktörü: Teorik Bir Bakış" (Çevrimiçi) <http://www.akademikbakis.org/sayi11/makale/mehmetalagoz.doc>, 10 Haziran 2008.

Algan, Nesrin - Ayşe Dünder:

Türkiye'nin Çevre Konusunda Verdiği Sözlür, Türkiye Bilimler Akademisi Raporları Dizisi Sayı: 8, Ankara, 2003.

Arslan, Mehmet:

Çevre Bilincindeki Değişimler ve Çevre Eğitimi, (Çevrimiçi) <http://e-kutuphane.egitimsen.org.tr/pdf/108.pdf>, 20 Haziran 2008.

Atasoy, Veysel:

Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, SBE, 1989, s. 19–21.

Avrupa Birliği'nin Çevre Politikası:

(Çevrimiçi) <http://www.ikv.org.tr/pdfs/4f3a608d.pdf>, 13 Haziran 2008.

Avrupa Birliği Entegre Çevre Uyum: Stratejisi (2007 – 2023),

(Çevrimiçi) <http://www.sp.gov.tr/documents/ABEntegreCevreUyumStratejisi.pdf>, 12 Mayıs 2008.

Aydınlı, Halil İbrahim:

“1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**”, Yıl:5, Sayı:2003/1, Kocaeli, 2003, s.73-86

Bağdemir, Özcan:

“Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Ekonomik Büyüme: İklim Değişikliği Politikasının Türkiye İmalat Sanayi Üzerindeki Olası Etkileri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 2005, Cilt 60-Sayı:2, s.49-70

- Belediyelerin Tanımlanması: (Çevrimiçi)
<http://www.ekitapyayin.com/id/006/01.htm>,
25 Şubat 2008.
- Bell, Simon – Bell, Stuart **Environmental Law**, London, 1991.
- Berk, Ahmet: “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 49, 2003, s. 47–63.
- Biyolojik Çeşitlilik: (Çevrimiçi)
http://www.aof.edu.tr/kitap/IOLTP/1270/unit_e02.pdf, 28.Aralık.2007.
- Bozlağan Recep: “Sürdürülebilir Gelişme Düşüncesine Giriş”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:11, Sayı:1, 2002, s.56-72.
- Bölgesel Çevre Merkezi REC Türkiye: **Sivil Toplum Kuruluşları İçin Kapasite Geliştirme Rehberi 7, Yerel Çevre Eylem Programları**, Çevirmen: Metin Çulhaoğlu, Ankara, 2005.
- Bölgesel Çevre Merkezi REC Türkiye: (Çevrimiçi) <http://www.rec.org.tr/>, 24 Haziran 2008.
- Can, Muhittin: “Makro Ve Mikro Açıdan Endüstriyel Akışkanların Sistem Ve Çevre Kirliliğine Etkileri”, **Ekoloji Çevre Dergisi**, Temmuz-Ağustos-Eylül, 1995, Sayı 16, s.15-22.

- Çokgezen, Jale: “Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Türkiye”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Yıl 2007, Cilt XXIII, Sayı 2, s.91-115
- Demirer, Göksel: **2020 Yılında Dünya’da Ve Türkiye’de Çevre**, (Çevrimiçi) http://www.cevre.metu.edu.tr/Yazilar/goksel_demirer.doc,5 Haziran 2008.
- Devlet İstatistik Enstitüsü: **Türkiye Çevre İstatistikleri**, Ankara, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, 2005.
- Devlet Planlama Teşkilatı: **Türkiye Ulusal Çevre Eylem Stratejisi ve Eylem Planı**, Ankara, 1998.
- Devlet Planlama Teşkilatı: **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını No: 1664, 1979.
- Devlet Planlama Teşkilatı: **Türkiye–Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2005.
- Dündar, Yılmaz: **Sürdürülebilir Yaşam Koşullu Sürdürülebilir Kalkınma, Sürdürülebilir Kalkınmanın Uygulanması**, Ankara, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, 1997.
- Efendi, Mehmet: “Çevre ve Sayıştay” (Çevrimiçi) <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/2184.pdf>,10.04.2008.

- Egeli Gülün: **AB ve Türkiye’de Çevre Politikaları**, Ankara, Türkiye Çevre Vakfı Yayınları, 1996, s. 67–73.
- Ekim, Tuna: **Türkiye’nin Biyolojik Zenginlikleri**, Ankara, Türkiye Çevre Vakfı, 2005.
- Emrealp, Sadun: **Türkiye Yerel Gündem 21 Programı Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı**, 2.Baskı, İstanbul, IULA–EMME Yayınları, 2005.
- Environmental Policy of Turkey: **Environmental Problems Foundation of Turkey**, 1987.
- Er, Celal – Ünver, Saime – Aykaç, Burhan: “Sürdürülebilir Kalkınmada Doğal Kaynakların Korunması”, **Karınca Türk Kooperatifçilik Kurumu Dergisi**, Yıl: 64, Sayı: 814, Ankara, 2004, s. 3–8.
- Erdem, Ali Rıza: “21. y.y.’da Belediye Yönetimleri ve Çevre”, **Yerel Gündem Belediyeler İçin Aylık Mesleki Dergi**, Yıl: 2, Sayı: 9, Ankara, 2000, s.52-61.
- Erdem, Ayça - Topkaya, Bülent: **Deniz Ortamlarının Kirlenmesinde Karasal Kaynaklı Kirleticilerin Önemi, Türkiye Ve Avrupa Birliği’nde Yürürlükte Olan Mevzuatın Karşılaştırılması**, (Çevrimiçi)<http://www.akdeniz.edu.tr/muhfak/cevre/topkaya/homepage/karasalkaynirl.pdf>, 15 Eylül 2008.

- Erkan, Canan: **Çevre Politikalarına Entegre Yaklaşım,** (Çevrimiçi)
http://www.deu.edu.tr/userweb/iibf_kongre/dosyalar/cerkan.pdf , 20 Haziran 2008.
- Erol,Kadir: **5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu,** T.C, B.B. Başkanlığı Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı Meclis Muamelat Müdürlüğü, İstanbul, 2005, s. 4–18.
- Eryılmaz, Bilal: **İl Özel İdareleri'nin Mahalli Sistemimiz İçindeki Yeri,** TİD, S.378, Haziran 1988.
- Eryılmaz, Bilal: **Kamu Yönetimi,** İstanbul, Erkan Matbaası, 2006.
- Gaziantep Ticaret Odası: **Çevre Dostu Üretimin Geliştirilmesi,** Gaziantep, 5. Geleneksel Üniversiteler Arası Bilim ve Araştırma Yarışması Yayın No: 2000/4, 2000.
- Gıda kirliliği: (Çevrimiçi) <http://www.bioenerji.org/cevresel.html>, 05 Ocak 2008.
- Gökdayı, İsmail: “Çevreciliğe Farklı Yaklaşımlar ve Derin Ekoloji Yaklaşımına Bookchin'in Eleştirisi”, **Türk İdare Dergisi,** Yıl: 75, Sayı: 439, Ankara, 2003, s. 221-241.

- Gökdayı, İsmail: “Çevrenin Geleceği”, Yaklaşımlar ve Politikalar, Ankara, **Türkiye Çevre Vakfı Yayını**, No:115, 1997, s. 367–382.
- Gölüksüz, Yiğit: **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Ankara, Sosyal Demokrasi Yayınları, 1994.
- Görmez, Kemal: **Türkiye’de Çevre Politikaları**, Ankara, Gazi Büro, 1991.
- Güler, Birgül Ayman: **Çöp Hizmetleri Yönetimi**, Ankara, TODAE Yayınları No: 302, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, 2001.
- Gündal, Mehmet: **Yerel Yönetimlerin Tanımı**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İ.Ü, S.B.E, 1994.
- Günday, Metin: **İl Özel İdareleri ve Belediyeler**, Ankara, İmaj Yayınevi, 2005.
- Güneş, Muharrem: **Yerel Gündem 21 Ulusal Kentlerden Küresel Köylere**, Ankara, Detay Yayıncılık, 2004.
- Gürpınar, Ergun: **Çevre Sorunları**, İstanbul, Der Yayınları, 1998.
- Gürpınar, Ergun: **Kent ve Çevre Sorunlarına Bir Bakış**, 2. Baskı, İstanbul, Der Yayınları, 1996.

Haktanır, Koray:

Doğal Kaynak Olarak Toprak, İnsan Çevre Toplum, Editör: Ruşen Keles, 2. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 1997.

İlkin, Akın – Aklın, Erdoğan:

Çevre Sorunları, Ankara, TOBB Ekonomik ve Sosyal Sorunlar–Çözüm Önerileri Dizisi No: 1, 1991.

İl Özel İdaresi Kanunu:

(Çevrimiçi) <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5197.html>, 25 Şubat 2008.

İsbir, Eyüp - Açma Bülent:

Kentleşme ve Çevre Sorunları, 8. Baskı, Editör: Bülent Açma, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Ders Kitapları Yayınları No: 14, 2002.

İslam, Beyhan:

Ekoloji Terimleri Sözlüğü, İstanbul, 2000.

Kadioğlu, Mikdat:

Bildiğimiz Havaların Sonu, Küresel İklim Değişikliği ve Türkiye, İstanbul, Güncel Yayıncılık, 2001.

Kapar, Recep:

“Çevre Sorunları, Çevrenin Korunması ve Sendikalar”, **İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, (Çevrimiçi) http://www.isgucdergi.org/?p=arc_view&ex=170&inc=arc&cilt=5&sayi=2&year=2003, 18 Ağustos 2008.

- Kaplan, Ayşegül: **Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 1997.
- Karasu, Mithat Arman: "Kırsal Alanda Çevre Yönetimi, İller ve Belediyeler", **Türk Belediyeler Birliği Dergisi**, Sayı: 693, Ankara, 2005, s. 15–18.
- Karpuzcu, Mehmet: **Çevre Kirlenmesi ve Kontrolü**, İstanbul, Kubbealtı Dizgi, 2006.
- Kaştan, Yüksel: "Yerel Yönetimlerde Devlet Yatırımı Kavramının Tarihi Gelişimi", **Kastamonu Eğitim Dergisi**, Ekim 2004, s. 523-540
- Keleş, Ruşen - Can Hamamcı: **Çevrebilim**, Ankara, İmge Kitapevi, 1993.
- Keleş, Ruşen - Hamamcı, Can: **Çevre Politikası**, Ankara, İmge Yayınevi, 2005.
- Keleş, Ruşen – Yavuz, Fehmi: **Yerel Yönetimler**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1983.
- Keleş, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, Ankara, İmge Kitabevi, 1993.
- Keleş, Ruşen: **Kent Bilimleri Terimleri Sözlüğü**, 2. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 1998.
- Keleş, Ruşen: **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi, 2006.

Kurt, Hüseyin - Uzun, Turgay:

Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Sorunları, İstanbul, Alfa Yayınları, 2002.

Küresel Çevre Fonu (GEF)-
Küçük Destek Programı:

Türkiye Ulusal Stratejisi İkinci Uygulama Aşaması, s.11, (Çevrimiçi)
http://www.gefsgp.net/v1/docs/SGP_CPS_tr_2002.pdf, 21.05.2007.

Mahmutoğlu, Abdulkadir:

Merkezi Yönetim–Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeler, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 76, Sayı: 445, Ankara, 2004, s. 224–235.

Marin, Mehmet C. - Yıldırım, Uğur:

Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar, İstanbul, Beta Yayınları, 2004.

Markowitz, Paul:

Bölgesel Çevre Merkezi REC Türkiye, Yerel Çevre Eylem Programları Uygulama Rehberi, Çeviren: Füsün Çağlar, Ankara, 2005.

Marmara Boğazları ve Belediyeleri Birliği:

İstanbul Çevre Envanteri, İstanbul, 1995.

Mengi, Ayşegül - Nesrin Algan:

Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme AB ve Türkiye Örneği, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2003.

- Ministry of For the Environment: **Turkish Background Report on Selected Environmental Topics,** Ankara, 1990.
- Mutlu, Ayşegül: “Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları”, **“Maliye Dergisi”**, Sayı:150, Ocak-Kasım 2006, Mayıs 2006, s.53-78.
- Nadaroğlu, Halil: **Mahalli İdareler**, İstanbul, Beta Yayınları, 2001.
- Nohutçu, Ahmet: **Kamu Yönetimi**, Ankara, Savaş Yayınevi, 2006.
- Nüfus ve Çevre: (Çevrimiçi)<http://ekutup.dpt.gov.tr/cevre/eylempla/torosa.pdf>, 19 Haziran 2008.
- Turgut, Nükhet: **Çevre ve Yurttaşlar**, Ankara, Savaş Yayınları, 1993.
- Ortaylı, İlber: **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, Hil Yayınları, 1985.
- Ökmen, Mustafa: **Kent, Çevre ve Globalleşme**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2003.
- Ökmen, Mustafa: “Sivas’ta Kentsel Gelişme”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, 2001, s.239-264.

- Ökmen, Mustafa: “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, Yönetim ve Ekonomi, Yıl:2003, Cilt:10, Sayı:1, **Celal Bayar Üniversitesi Dergisi**, İ.İ.B.F, Manisa, s.117-139.
- Özbey, Aslan: “Çevre Konusuna Çevresel Yaklaşımlar”, **Standart Ekonomik ve Teknik Dergi**, Yıl: 43, Sayı: 516, Ankara, 2004, s.89-95.
- Özey, Ramazan: **Çevre Sorunları**, İstanbul, Aktif Yayınevi, 2001.
- Öztürk, Azim: “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Karşılama Sürecinde Karşılaşılan Yönetim Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.68, Haziran, 1996, sayı.411, s.144-158
- REC Türkiye’ye Açılıyor: (Çevrimiçi) <http://www.rec.org/REC/Programs/ExtensionToTurkey/TurkishLang.PDF>, 22 Ağustos 2008.
- Samsunlu, Ahmet: “Dünya’da ve Türkiye’de Kalkınma ve Çevre Sorunları–Sürdürülebilir Kalkınma”, **Çevre Gönüllüleri Derneği Yayını**, İstanbul, 2004, s.20–28.

- Sandal, Ahmet: “Çevre Kirliliği ile Mücadelede Belediye Yönetimleri Neler Yapabilir”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 5, Ankara, 1998, s:38-46.
- Sandal, Ahmet: “Küresel Çevre Sorununun Çözümünde Merkezi ve Yerel Yönetimlerinin Yeri ve Önemi”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 6, Ankara, 2003, s:17-26.
- Sarıkaya, Muammer-Kara,Zişan: “Sürdürülebilir Kalkınmada İşletmenin Rolü: Kurumsal Vatandaşlık”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt:14, Sayı:2, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F., Manisa, Yıl:2007, s:221-232
- Şahin, Yusuf: “Sürdürülebilir Kalkınma (OECD)”, **Yerel Gündem Belediyeler için Aylık Mesleki Dergi**, Yıl: 2, Sayı: 11, Ankara, 2000, s.24-32.
- Şahin, Yusuf: **Ekonomik Büyüme–Çevre İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 2000.
- Şen, Ersan: **Çevre Ceza Hukuku Açısından Sağlıklı ve Düzenli Bir Çevrede Yaşama Hakkı**, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları No: 140, 1994.
- Talu, Nuran: **TBMM’de Çevre Siyaseti**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2004.

- Talu, Nuran: **Yerel Çevre Eylem Planı Türkiye Strateji Raporu, Bölgesel Çevre Merkezi – REC Türkiye**, Ankara, Mart 2006.
- Taş Murat: “Osmanlı’dan Günümüze Yapı Üretiminde Mimarlık Meslek Örgütlenmesinin Gelişimi” **Uludağ Üniversitesi Mühendislik-Mimarlık Fakültesi Dergisi**, Cilt:8, Sayı:1, 2003, s.203-214.
- T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı: **Ulusal Yerel Gündem 21**, Ankara, 2000.
- T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı: **Çevre El Kitabı**, Ankara, T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı Yayınları, 2004.
- T.C. İçişleri Bakanlığı: **Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz**, Editör: Hasan Canpolat, Ankara, 1998.
- Topbaş, Mümtaz - Brohi Raşit Rüştü Karaman: **Çevre Kirliliği**, Ankara, T.C. Çevre Bakanlığı Yayınları, 1998.
- Torlak, Evinç - Sezer, Yasin: **Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme**, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform, Editörler: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2005.
- Tortop, Nuri: **Mahalli İdareler**, Ankara, Yargı Yayınları, 1994.

- Torunoğlu, Ethem: **Çevre Ya Da “AB ve Çevre Politikaları”**, (Çevrimiçi)
http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=3653, 14 Haziran 2008.
- Tuna, Muammer: **Çevresel Sorunların Küreselleşmesi**, (Çevrimiçi) http://www.mu.edu.tr/sbe/sbedergi/dosya/2_16.pdf, 18 Mayıs 2008.
- Türk, Ayşen: **Çevre ve İnsan**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, 1998.
- Türkiye Çevre Atlası: (Çevrimiçi)
<http://www.outdoororacle.com/pdf/cevreatlasi.pdf> , 22 Haziran 2008.
- Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını: **Sürdürülebilir Kalkınma El Kitabı**, Ankara, Önder Matbaa, 1991, s. 5–69.
- Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği: **Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler**, İstanbul, Yayın No: TÜSİAD–T/95–9/184, 1995.
- Türk Standartları Enstitüsü: **Çevre İç Denetimi Eğitim Notları**, Ankara, 1998.
- Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı: Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Ulusal Hazırlıkları, **İklim Değişikliği ve Sürdürülebilir Kalkınma Ulusal Değerlendirme Raporu**, 2002.

- Ulusoy, Ahmet - Akdemir, Tekin: **Yerel Yönetimler**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2002.
- Ural, Engin: **Muhtelif Anayasalarda Çevre Hükümleri**, Ankara, 1980.
- Ünlü, Halil: **Sanayiciler İçin Çevre El Kitabı**, İstanbul Sanayi Odası Çevre Şubesi, İstanbul, 1999.
- Ünlü, Halil: **Yerel Yönetim ve Çevre**, 2. Baskı, IULA-EMME Çevre Kitapları Serisi, İstanbul, Kent Basımevi, 1995.
- Yalçındağ, Selçuk: "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 3, 1993. s. 63-72.
- Yaman, Süleyman **Çevre Kirliliğinin Tanımlanması**, (Çevrimiçi)
<http://w3.gazi.edu.tr/web/alperal/cevre1.htm>
23 Ağustos 2008.
- Yaşamış, Firuz Demir: Türkiye'nin AB ile Çevresel Bütünleşmesi, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 1972, Sayı: 429, Ankara, s. 73-82.
- Yerel Gündem 21 Türkiye Örnek Uygulamalar: IULA-EMME Yayınları, İstanbul, 2003.
- Yerel Kalkınma Enstitüleri: **Yerel Kalkınma İçin Yeni Bir Model**, İstanbul, Arı Hareketi Yayınları, 2003.

- Yerel Yönetim Tartışmaları: **Birleşim Yayınları 8**, Tartışma Dizisi 4, 1.Baskı, İstanbul, 1994.
- Yıldırım, Ramazan: Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirmesi, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 2006, Cilt:15, Sayı:2, s.31-60.
- Yıldırım, Selahattin: **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yerel Yönetimleri Geliştirme Programı, Raporlar Dizisi 1, Kent Basımevi, İstanbul, 1993.
- Yıldırım, Zeki ve Diğerleri **Çevre Bilimi**, Editör: Yeter Şimşekli, İstanbul, Lisans Yayın, 2005, s.41–142.
- Yomralıoğlu, Tahsin - Kemal Çelik: “Konumsal Bilgi Sistemi İçin Yerel Yönetimlerde Re-Organizasyon İhtiyaçları”, **Yerel Yönetimlerde Kent Bilgi Sistemi Uygulamaları Sempozyumu**, 1999 KTÜ, Trabzon. s.193-211.