

36

# memleket

SİYASET YÖNETİM

altı aylık  
kuramsal dergi

memleket  
SİYASET YÖNETİM

## *Ekolojik Kriz*

Ekolojik Bunalım Üzerine  
**Ruşen KELEŞ**

Türkiye’de Ekosistem Tahribat Faktörü Olarak Habitat ve  
Arazi Kullanım Değişiklikleri  
**Doğanay TOLUNAY**

Kentsel Alanda Teknik Altyapı Hizmetlerinin Parçalı Üretilme  
Politikasına Eleştirel Bir Yaklaşım  
**Aygül KILINÇ**

Yeni Bir Dönemin Başlangıcı: Avrupa Yeşil Mutabakatı ve  
Türk Çevre Hukuku ve Politikalarına Etkileri  
**Kamile TÜRKOĞLU ÜSTÜN**

HES’lere Toplumsal Tepki Verilmesi Konusunda  
ÇED ve HKT’lerin Rolünün İyi  
Yönetişim Ekseninde Değerlendirilmesi: Artvin İli Örneği  
**Emrah FİRİDİN**

İklim Krizi ve Afet Planlaması  
**İlgin ÖZKAYA ÖZLÜER**

M  
S  
Y

2021  
**36**

ISSN 1306 8282

## memleket Siyaset Yönetim (MSY)

IBSS, EBSCO, ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanı, Dergipark ve ASOS İndeks'te yer almaktadır.  
Altı Aylık Kuramsal Dergi • 2021 • Cilt: 16 • Sayı: 36 • Ulusal Hakemli Dergi  
Yayın Türü: Yerel Süreli Yayın • Sertifika No: 0307-06-008465 • ISSN: 1306-8202  
Yayın Şekli: 6 aylık - Türkçe

## SAYI EDİTÖRÜ

Süheyla Suzan GÖKALP

## YAYIN KURULU\*

Akif Argun AKDOĞAN, Prof. Dr., Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi  
Süheyla Suzan GÖKALP, Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi  
Cenk REYHAN, Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi  
Koray KARASU, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi  
Tekin AVANER, Doç. Dr., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi  
Can Umur ÇİNER, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi  
Evren HASPOLAT, Doç. Dr., Ordu Üniversitesi  
Deniz YILDIRIM, Doç. Dr., Ordu Üniversitesi  
Ozan ZENGİN, Doç. Dr., Ankara Üniversitesi  
Özgün MİLLİOĞULLARI KAYA, Dr.

## DANIŞMA KURULU\*

Prof. Dr. Örsan AKBULUT, Hacettepe Üniversitesi, Ankara  
Doç. Dr. Hüsnüye AKILLI, Nuh Naci Yazgan Üniversitesi, Kayseri  
Prof. Dr. Yüksel AKKAYA, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara  
Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER, Ankara Üniversitesi, Ankara  
Prof. Dr. Tayfun ÇINAR, Ankara Üniversitesi, Ankara  
Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ, (Emekli) TODAİE, Ankara  
Prof. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN, Ufuk Üniversitesi, Ankara  
Prof. Dr. Mehmet ECEVİT, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara  
Doç. Dr. Cengiz EKİZ, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Bolu  
Prof. Dr. Özer ERGENÇ, Bilkent Üniversitesi, Ankara  
Prof. Dr. Güngör EVREN, Okan Üniversitesi, İstanbul  
Prof. Dr. Atilla GÖKTÜRK, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir  
Prof. Dr. Can HAMAMCI, (Emekli) Ankara Üniversitesi, Ankara  
Prof. Dr. Gülser Ö. KAYIR, (Emekli) Akdeniz Üniversitesi, Antalya  
Prof. Dr. Ruşen KELEŞ, (Emekli) Ankara Üniversitesi, Ankara  
Prof. Dr. Nuray E. KESKİN, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Samsun  
Prof. Dr. Bilsay KURUÇ, (Emekli) Ankara Üniversitesi, Ankara  
Prof. Dr. Ayşegül MENGİ, Ankara Üniversitesi, Ankara  
Prof. Dr. İzzettin ÖNDER, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul  
Prof. Dr. Tayfun ÖZKAYA, Ege Üniversitesi, İzmir  
Prof. Dr. Metin ÖZÜGÜRLÜ, Ankara Üniversitesi, Ankara  
Doç. Dr. Sonay B. ÖZÜGÜRLÜ, Ankara Üniversitesi, Ankara  
Prof. Dr. Tülay ÖZÜERMAN, (Emekli) Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir  
Prof. Dr. Hakan REYHAN, Hitit Üniversitesi, Çorum  
Prof. Dr. Seriya SEZEN, Ankara Üniversitesi, Ankara  
Prof. Dr. Cem SOMEL, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara  
Prof. Dr. Erkan TURAL, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara  
Prof. Dr. Menaf TURAN, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Van  
Prof. Dr. Oktar TÜREL, (Emekli) Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara  
Doç. Dr. Birkân UYSAL, (Emekli) TODAİE  
Doç. Dr. Aslı YILMAZ UÇAR, Altınbaş Üniversitesi, İstanbul  
\* Üyeler, soyadlarına göre alfabetik olarak sıralanmıştır.



memleket  
yayınları

**Sahibi:** YAYED adına Birgül AYMAN GÜLER

**Genel Yayın Yönetmeni:** Akif Argun AKDOĞAN

**Sorumlu Yazı İşleri Müdürü:** Zühal SİRKEÇİOĞLU DÖNMEZ

**Yazı İşleri Müdürü:** Özgün MİLLİOĞULLARI KAYA

**Kapak Tasarımı:** Kadir YILDIRIMOĞLU

Baskı: Bizim Büro Basım Evi Yayın ve Dağıtım Hizmetleri Sanayi ve Tic. Ltd. Şti./ANKARA

Sertifika No. 42488, Tel: 0312 229 99 28, Fax: 229 99 28

**Basım Tarihi:** Aralık 2021

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi ulusal hakemli bir dergidir; MSY, IBSS ve ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanı, Dergipark indekslerinde taranmaktadır.

<https://dergipark.org.tr/pub/msydergi>

Makalelerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yayınlanan makalelerden kaynak gösterilmeden alıntı yapılamaz. Genel yayın yönetmeninin yazılı izni olmadan tanıtım amaçlı kısa alıntılar dışında dergide yer alan yazılar hiçbir yolla çoğaltılamaz, dağıtılamaz. Tam metin makalelerine <http://msydergi.com> adresinden erişilebilir.

# *memleket Siyaset Yönetim*

*Cilt 16, Sayı 36, Aralık 2021*

## ***EKOLOJİK KRİZ***

### ***Olgu Sunumu:***

Ekolojik Bunalım Üzerine  
*Ruşen Keleş* .....277

### ***Araştırma Makaleleri:***

Türkiye’de Ekosistem Tahribat Faktörü Olarak Habitat ve Arazi Kullanım Değişiklikleri  
*Doğanay Tolunay* .....279

Kentsel Alanda Teknik Altyapı Hizmetlerinin Parçalı Üretim Politikasına Eleştirel Bir Yaklaşım  
*Aygül Kılınç* .....305

Yeni Bir Dönemin Başlangıcı: Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Türk Çevre Hukuku ve Politikalarına Etkileri  
*Kamile Türkoğlu Üstün*.....329

HES’lere Toplumsal Tepki Verilmesi Konusunda ÇED ve HKT’lerin Rolünün İyi Yönetişim Ekseninde Değerlendirilmesi: Artvin İli Örneği  
*Emrah Firidin*.....367

İklim Krizi ve Afet Planlaması  
*İlgin Özkaya Özlüer*.....397

Haziran ve Aralık aylarında yılda iki kez yayımlanır.

İletişim: YAYED Ziya Gökalp Cad. No. 30, Kat. 5, D.17, 06420 Kızılay/ANKARA

Tel: 0 312 430 35 60, Faks: 0312 430 62 90, e-posta: msydergi@yayed.org

*memleket Siyaset Yönetim (MSY)* Dergisi ekonomi, sosyoloji, tarih, uluslararası ilişkiler, vb. disiplinlerden yararlanarak siyaset bilimi ve kamu yönetimi konularını ele alan bilimsel makalelere yer verir.

Türkçe makaleler yayımlayan *memleket Siyaset Yönetim (MSY)* hem iki hakemin, hem de yazarın değerlendirme süreci boyunca gizli kaldığı hakemli bir dergidir.

*memleket Siyaset Yönetim (MSY)* Dergisi YAYED yayınıdır; parayla satılmaz.



# *memleket* Siyaset Yönetim

Volume 16, No 36, December 2021

## **ECOLOGICAL CRISIS**

### ***Presentation:***

On The Ecological Crisis  
*Ruşen Keleş* .....277

### ***Research Papers:***

Habitat and Land Use Changes As Ecosystem Degradation Factors In Turkey  
*Doğanay Tolunay* .....279

A Critical Approach To The Partial Production Policy Of Technical Infrastructure Services In Urban Area  
*Aygül Kılınç* .....305

The Beginning Of A New Era: European Green Deal and Its Effects On Turkish Environmental Law and Policies  
*Kamile Türkoğlu Üstün*.....329

An Assessment Of The Role Of EIA And PPM In Social Responses To HEPPS Within The Framework Of Good Governance: The Case Of Artvin Province  
*Emrah Fıridin*.....367

Climate Crisis and Disaster Planning  
*İlgin Özkaya Özlüer*.....397

Published biannually in June and December.

Address: YAYED Ziya Gökalp Cad. No. 30, Kat. 5, D.17, 06420 Kızılay/ANKARA  
Tel: 0 312 430 35 60, Fax: 0312 430 62 90, e-mail: msydergi@yayed. org

*memleket Siyaset Yönetim (MSY)* Journal publishes academic papers in the field of public administration and political science benefiting from disciplines such as economy, sociology, history and international relations.

*memleket Siyaset Yönetim (MSY)* is published in Turkish. This journal employs double blind reviewing, where both the referee and author remain anonymous throughout the process.

*memleket Siyaset Yönetim (MSY)* is a YAYED publication; this publication is free

Ekolojik kriz bugün karşılaştığımız çevre sorunlarının toplamını tanımlamak için kullanılan bir terimdir. Sorunlar büyük ölçüde fiziksel (çevresel) görünürken, nedenleri ve çözümleri daha çok insanların tutumlarında, değerlerinde ve beklentilerinde yatmaktadır. Özellikle Sanayi Devrimi'nden bu yana, insanlara çevreyi ve doğal kaynakları kendi amaçları için daha fazla kullanma imkanı veren teknolojideki gelişmeler de dahil olmak üzere bir takım unsurlar, bu sorunların yaratılmasına neden olmuştur. Doğal kaynakların aşırı kullanımına ve tahribine yol açan insan nüfusunun hızlı artışı en önemli etkenlerden biridir. Ayrıca, ekonomik faktörlerin üretim, tüketim, kaynak kullanımı ve atıkların bertarafı hakkında karar vermede merkezi bir rol oynayan serbest piyasa ekonomilerinin ortaya çıkışı, doğaya karşı tutumu olumsuz olarak değiştirmiştir. Özellikle Batı kültüründe, insanların istedikleri her şeyi yapmaları için özgürce ulaşılabilir olduğunu düşünen; birçok insanın, şirketin ve ülkenin kararlarına dayanak olan kısa vadeli kâr maksimizasyonu, doğal kaynakların uzun vadeli sürdürülebilir kullanımını olumsuz etkilemiştir. Ekolojik krizin sebeplerini, artan servet eşitsizlikleri ve azalan kaynaklarda aramak gerekmektedir. Tarihi süreç içerisinde insan türü ve gezegenimiz arasında sömürüye dayanan bir ilişki bulunmaktadır. Bu durum, sanayileşmiş gelişmiş ülkelerin sadece kâr elde etme hırsına dayanan kapitalizminin mantığında ve gelişmekte olan ülkelerin doğal kaynakların ve insan emeğinin sömürülmesi yoluyla zengin ülkelerin kalkınmasını finanse etmelerinde çok net görünmektedir.

Ekolojik krizin pek çok belirtisi bulunmaktadır. UNEP Global Environment Outlook 2000 raporuna göre: 1945'te 40 milyon olan otomobil sayısı 2025'de bir milyar olacaktır. Dünyadaki 4630 memeli türünün dörtte biri ve 9675 kuş türünün % 11'i yok olma riski altındadır. Dünyadaki mercanların yarısından fazlası dip taraması, dalış ve küresel ısınma nedeniyle risk altındadır; ormanların % 80'i yok olmaktadır; şehirlerde oturan bir milyar insan, sağlığı tehdit eden hava kirliliğine maruz kalmaktadır. 2000 yılında 6 milyar olan dünya nüfusu 2050'de 8,9 milyara ulaşacak ve küresel ısınma nedeniyle hava sıcaklığı 3,6 ° C kadar artacaktır. Deniz seviyesinde "yıkıcı" bir yükseliş şiddetli doğal afetleri tetikleyecek ve küresel pestisit kullanımı her yıl beş milyon kadar akut zehirlenme olayına neden olacaktır.

Günümüz çevre sorunları arasında öncelikli olarak sera etkisi ve küresel ısınma, ozon tabakasındaki delik, asit yağmurları ve tropikal orman tahribi, biyolojik çeşitlilik kaybı, çölleşme ve kuraklık/susuzluk bulunmaktadır. Ekolojik krizinin yeni boyutları göstermektedir ki; küresel olarak ortaya çıkan teh-

ditler, sorunların çok hızlı bir şekilde arttığını göstermektedir. Tek başına bireyler olarak, ekolojik kriz veya mevcut küresel salgın gibi büyük ve karmaşık konularda kalıcı bir değişiklik yapmamız mümkün değildir. Geri dönüşüm için atıkları toplama veya uçak yolculuğunu sınırlama yada pandemi nedeniyle karantina emirlerine uyma gibi kişisel davranışlar iyi uygulamalardır, ancak tek başlarına asla küresel felaketten kurtulmak için ihtiyacımız olan değişikliklere yetmemektedir. Görünen odur ki; karbondioksit seviyeleri yükselmeye devam edecek, çok sayıda tür yok olma eşiğinde ve sağlık sistemlerimiz krizde. Türlerin yok olması, iklim değişikliği kaynaklı hava felaketleri ve artan sosyal ve ekonomik eşitsizliklerle birlikte Küresel Kuzey, ideolojik farklılıkların ortak insanlık/medeniyet fikrimizi karartarak, toplumların birbirinden uzaklaşmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, karşılıklı bağımlılığımızı geliştiren yeni ilke, yöntem ve stratejilere yönelmek zorundayız.

2020 yılında ortaya çıkan koronavirüs (Covid-19) salgını tüm dünyaya yayılmaya ve bir sağlık krizi yaratmaya devam etmektedir. Ekonomik alana yayılmaya başlayan ve üretim, yatırım, seyahat ve ticaret ağlarında kademeli kesintilere neden olan Covid-19 sorunu, insanlığın hayatta kalmasını tehlikeye atan daha derin bir ekolojik krizin de habercisidir. Pandemi gibi, gezegenimizin ekolojik krizi de insanlığın daha önce hiç görmediği bir ölçekte ve zaman diliminde kolektif bir mücadele alanıdır. Aslında, iklim değişikliği nedeniyle daha sık pandemiler görmemiz muhtemel olduğundan, krizler bile birbiriyle ilişkili görülmektedir. Bunlar, sadece parayla, teknolojiyle ya da idari otoritelerle/hükümetlerle “çözülebilecek” sorunlar değildir. Ekolojik krizin ezici büyüklük ölçeği, diğer sistemik krizlerle birlikte insanlığın bunu karşılama yeteneğine bağlıdır.

Uzunca bir süredir Ekolojik Krizin, insan eliyle yaratılan bir kriz olduğu kabul edilmektedir. Pek çok insan, yerkürenin önemli kirlilik ve bozulmalarla karşı karşıya olduğunu bilmektedir. Ancak çok az insan, çevrenin karşı karşıya olduğu değişimlerin ve yoksunluğun gerçek boyutlarını ve bunun insan refahı ve dünyadaki diğer canlılar üzerindeki büyük etkisinin bilincindedir. Çevreye ilişkin söz konusu sorunlar ile çoğu insanın bu konularda sahip olduğu farkındalık düzeyi arasında büyük bir uçurum bulunmaktadır. Tarihin bu kritik döneminde, insan nesli, endüstriyel gelişmenin zararlarını tersine çevirme ve insanlığın şimdiye kadar karşılaştığı belki de en büyük zorluğun üstesinden gelme konusunda bir dönüm noktasındadır. Tüm insanlar ve devletler, geleceğimizin çevresel, ekonomik ve sosyal olarak istikrarını sağlamak için bilinçli, sürdürülebilir bir güç olarak birleşmek zorundadır. Çünkü bu süreçte insanlığın ve medeniyetimizin temeli olan üzerinde yaşadığımız gezegenimizi çöpe atamayız, biyolojik çeşitliliğini daha fazla yok edemeyiz. Çok net bir şekilde anlaşılmaktadır ki, gelecek nesillere bırakılacak temiz bir dünya tehdit altındadır. Ekosistemin kendi döngüsünde, bitkiler, hayvanlar ve insanlar ile

doğa bir etkileşim içerisindedir. Çok uzun süredir insanlar, doğal yaşam alanlarının ve karbon yutaklarının kaybına sebebiyet vererek, Dünyamızın ekosistemlerini sömürmekte ve yok etmektedir; bu durum da iklim krizini şiddetlendirmektedir. Hepimiz hayatta kalmak için sağlıklı ekosistemlere muhtacız. Geçim kaynakları için doğal kaynaklara bağımlı olan kırsal topluluklar, iklim krizinin en ağır yüküyle karşı karşıyadırlar. Artan sıcaklıklar, kuraklıklar ve zararlılar, çiftçiliği inanılmaz derecede zorlaştırarak ve insanların gıdaya ve temiz içme suyuna erişimini engelleyerek yoksulluğu daha da artırmaktadır. Türkiye de küresel ısınmanın olumsuz sonuçlarından en fazla etkilenen ülkelerin başında gelmektedir. Ülkemizde yaz sıcaklarının artması, kış yağışlarının azalması, yüzey sularının kaybı, kuraklığın artması, toprağın bozulması ve kıyı kesimlerinde yaşanan erozyon, taşkın ve su baskınları gibi afetler nedeniyle su kaynaklarında önemli ölçüde azalma yaşanmaktadır. Bütün bu sıkıntılar, tarımsal üretimimizi de olumsuz etkilemektedir.

Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli (IPCC) 2018 ve 2019 yıllarında yayımlanmış olduğu “İklim Değişikliği Arazi, Okyanus ve Kriyosfer “ özel raporları ile iklim değişikliğinin etkilerinin her zamankinden daha hızlı bir şekilde arttığını ifade etmektedir. Bu raporlarda belirtilen bütün etkilerin küresel ekonomi üzerinde önemli bir baskı yarattığı açıklanmaktadır.

Bütün bu olumsuz durum karşısında insanlık 1960’lı yıllardan beri çevreyi korumak için çaba sarf etmektedir. Onlarca yıllık faaliyete rağmen, insanlığın karşı karşıya olduğu çevre krizi giderek büyümektedir. Bu durum karşısında yerel hareketler gelişirken, küresel çevrenin genel durumu kötüleşmektedir. Sosyal adaleti ve çevreyi savunan bir milyondan fazla yerel örgütü kapsayan çevre hareketi, dünyada en hızlı büyüyen harekettir. Çünkü dünya çapındaki ekolojik kriz son birkaç on yılda giderek daha görünür hale gelmiştir. Ancak insanlık, medeniyet umutlarını iyice baltalayabilecek, benzeri görülmemiş bir büyüme nedeniyle ortaya çıkan ekolojik krizin eşiğinde olmasına rağmen, tehdidin sonuçları hakkında devletlerin ve şirketlerin başındakiler, tarihin akışını değiştirmek için gerekli politik çözümleri üretmeye pek istekli görünmemektedir. Çözüm olarak, hibrit arabalar, yeşil binalar, akıllı büyüme, çevreci şehirler, plastik poşetler yerine bez çantalar, çevre dostu teknolojiler öngörülmektedir. Çözüm olarak sunulan bu yaklaşımlar, temel olarak “sorunu aşmayı” ele almamakta, bunun yerine verimliliği artırma ile ilgili teknolojik “düzeltmeler” yoluyla büyümeye bağlı statükoyu korumaya çalışmaktadır ki, bu aslında durumu daha da kötüleştirmektedir. Sürdürülebilirliği başarmak, böylesi bir radikal reform, insanlığın doğa ile ilişkisini tamamen yeniden düşünmesini gerektirmektedir. Gelişmiş toplumların yeni ve daha uyumlu bir kültürel ve ahlaki mite ihtiyacı bulunmaktadır.

Memleket Siyaset Yönetim Dergisinin 2021 yılının son sayısının teması “Ekolojik Kriz” olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede, dergimizin bu sayısında ekolojik kriz teması çerçevesinde konuya ilişkin makalelere yer verilmiştir. Öncelikle öğrencisi olmaktan gurur duyduğum kıymetli hocam Prof. Dr. Ruşen KELEŞ “*Ekolojik Bunalım Üzerine*” başlıklı sunuş yazısında, ekolojik bunalımın ortaya çıkış süreci ile ekolojik bunalımın asıl nedeninin doğal nedenlerden çok, insanlarca atılan yıkıcı adımlarda direnilmesi olduğunu ifade etmiş ve örnekler vermiştir. Derginin ilk makalesi Prof. Dr. Doğanay TOLUNAY tarafından kaleme alınmıştır. Doğanay hoca, “*Türkiye’de Ekosistem Tahribat Faktörü Olarak Habitat ve Arazi Kullanım Değişiklikleri*” başlıklı makalesinde; Dünya genelinde doğal ve yarı doğal ekosistemlerin halen büyük bir tehdit altında olduğunu belirterek, ekosistem tahribatları ve arazi kullanım değişiklikleri üzerinde durmuş, öncelikle ülkemizde ekosistemleri tehdit eden faktörleri derleyerek, bu faktörlerden en yoğun etkiye sahip olan habitat ve arazi kullanım değişikliklerini değerlendirmiştir. Bu çerçevede, ekosistemlerin ve biyolojik çeşitliliğin zarar görmesine neden olan faktörler, Türkiye’de habitat ve arazi kullanım değişiklikleri, habitat ve arazi kullanım değişikliğine neden olan mevzuat açıklanarak çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

Ekolojik Kriz sayısının ikinci makalesi, Doç. Dr. Aygül KILINÇ tarafından yazılan “*Kentsel Alanda Teknik Altyapı Hizmetlerinin Parçacıl Üretim Politikasına Eleştirel Bir Yaklaşım*” başlıklı çalışmadır. Makalenin amacı ve sınırlılıkları çerçevesinde öncelikle yerel ölçekte teknik altyapı hizmetlerinden ne anlamamız gerektiği; bu hizmetlerin toplumsal yaşamdaki yeri ve önemi; kent yönetiminin bu hizmetlerle ilgili görev ve sorumlulukları gibi çalışmanın kuramsal çerçevesini oluşturan konulara yer verilmiştir. Ardından teknik altyapı hizmetlerine ilişkin planlamanın/politikanın nasıl olması gerektiğine ilişkin bazı değerlendirmeler yapılmış ve teknik altyapı hizmetlerinin yeniden üretiminde izlenen parçacıl hizmet üretme politikasının neden olduğu toplumsal maliyet sorunsalı, toplumsal gönenc ve kentsel yaşam kalitesi bağlamında irdelenmiştir. Son olarak çalışma, konuya ilişkin bazı önerileri de içerecek biçimde genel bir değerlendirmeyle sonuçlandırılmıştır.

Bu sayının üçüncü makalesi Dr. Öğretim Üyesi Kamile Türkoğlu ÜSTÜN’e aittir. “*Yeni Bir Dönemin Başlangıcı: Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Türk Çevre Hukuku ve Politikalarına Etkileri*” başlıklı makalede, AB’nin mevcut iklim değişikliği politikalarını şekillendirmede önemli bir rol oynayacağı kabul edilen Avrupa Yeşil Mutabakatı, bu belge gereği hazırlanan Avrupa İklim Kanunu’nu hukuki nitelikleri ve içerikleri açısından incelenerek; Avrupa Yeşil Mutabakatı ile öngörülen yeşil dönüşümün Türkiye’de çevre hukukuna ve politikalarına etkisi tartışılmıştır. Sonuç kısmında da iklim değişikliğine karşı dünyanın topyekün, acil ve etkili önlem alması gereği karşısında çoğunluğu G20 ülkesinden oluşan AB’nin bu konuda öncü rol üstlenerek Avrupa Yeşil

Mutabakatını yayınlaması Paris Antlaşması'nın hedeflerine ulaşabilmek için oldukça önemli bir adım olduğu vurgulanmıştır.

Derginin dördüncü makalesi, Dr. Öğretim Üyesi Emrah FİRİDİN tarafından kaleme alınan, “*HES'lere Toplumsal Tepki Verilmesi Konusunda ÇED VE HKT'lerin Rolünün İyi Yönetişim Ekseninde Değerlendirilmesi: Artvin İli Örneği*” başlığını taşımaktadır. Çalışmada, iyi yönetim ilkelerinin uygulanmadaki eksikliklerin HES yapım sürecine olumsuz etkileri, nitel araştırma teknikleri kullanılarak ortaya konmuştur. Bu doğrultuda mülakata katılan kişilerin HES'lere karşı olma nedenlerinin, HES yapım sürecinde iyi yönetim ilkelerinin uygulanması konusundaki eksikliklerle olan ilişkisini değerlendirmeye yönelik yarı yapılandırılmış açık uçlu sorular sorularak, Artvin İli örnek olayından hareketle, iyi yönetim ilkelerinin Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) ve Halkın Katılımı Toplantıları (HKT) içerisindeki durumu ele alınmıştır. Araştırmada HES'lere karşı olan kişilerin, HES'lere karşı olma sebepleriyle, süreçte iyi yönetim ilkelerinin uygulanması konusunda yaşanan sorunlar arasında ilişki olduğu tespit edilmiş ve öneriler sunulmuştur.

Derginin son makalesi ise Dr. Ilgın Özkaya ÖZLÜER tarafından kaleme alınan “*İklim Krizi ve Afet Planlaması (Türkiye'nin Kalkınma Planlarına Yansıyan Afet Stratejisi)*” başlığını taşımaktadır. Makalede afet ve iklim krizi arasındaki ilişki vurgulanarak, nesnel olarak Türkiye'nin de kabul ettiği iklim değişikliği olgusundan daha farklı bir dinamik bağlamında incelenmeyi hak ettiği ifade edilmiştir. Çalışmada, Türkiye'nin afet stratejileri bu yaklaşım etrafında kalkınma planları ölçeğinde incelenerek, devlete hâkim olan afet stratejisi ve bu stratejinin modern afet yönetimi politikaları doğrultusunda nasıl ve hangi biçimlerde dönüştüğü ortaya konulmuştur. Bu bağlamda da afet yönetimi stratejisinin özellikle iklim krizi koşullarında bir toplumsal ilişki olarak kavranmasının gerekliliği ve buna yönelik kamu yönetimindeki dönüşüm incelenmiştir.

Sonuç olarak, “sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip bireyler” olarak hepimizin yapması gerekenler olduğu tartışmasıdır. Yaşadığımız sosyal ve çevresel kriz, ancak ekonomiyi önemli ölçüde yeniden tasarlayarak üstesinden gelinebilir. Aşırı ve kontrolsüz üretim ve tüketim sonucunda gelinecek noktada ekolojik krizin olumsuz sonuçlarından etkilenen bir ülke olarak yöneticilerin ve politikacıların da yapması gereken çok şey bulunmaktadır. Memleket Siyaset Yönetim Dergisinin “Ekolojik Kriz” temalı bu sayısında yer alan çalışmalarının okuyuculara katkı sağlamasını dilerim. Dergi Yönetimine ve Yayın Kurulu'na da bu sayıdaki destekleri için teşekkür ederim. Ayrıca, dergiyi finanse eden Yerel Yönetimler Araştırma, Eğitim ve Yardım Derneği'ne de çok şey borçluyuz.

**Süheyla Suzan Gökalp**

*Olgu Sunumu:*

## **EKOLOJİK BUNALIM ÜZERİNE**

Ruşen KELEŞ<sup>1</sup>

Çevre değerlerin korunması konusundaki duyarlılığın canlılık kazandıdığı 1970’li yılların üzerinden yarım yüzyıl geçmiş olmasına karşın, insanlık hala boyutları giderek büyüyen bir ekolojik bunalımla karşı karşıya bulunuyor. Ekolojik kriz terimindeki kriz sözcüğünün Türkiye Bilimler Akademisi’nin Sosyal Bilimler Sözlüğü’ndeki karşılığı “bunalım” olarak gösteriliyor. Bunalım Sözlük’te şöyle tanımlanmış: “Beklenilmeyen ve önceden sezilemeyen, ivedilikle çözümlenmesi gereken, örgütün işleyişini yetersiz duruma getirerek var olan durumunu tehdit eden gerilim durumu”. Bu bunalım tanımındaki “beklenilmeyen” ve “önceden sezilemeyen” sıfatları, karşı karıya bulunduğumuz ekolojik bunalımın nitelendirilmesinde yanlış değerlendirmelere yol açabilir. Çünkü, insanlığı ve yeryüzünü açıkça tehdit eden ekolojik bunalım, türlü görünüşleriyle, bütün uyarılara karşın, göz göre göre ortaya çıkmış ve boyutları büyümeğe devam etmiştir.

Doğal nedenlerden kaynaklanıyormuş gibi görünen çevre sorunlarından pek çoğunun ortaya çıkmasında ve boyutlarının alabildiğine büyümesinde, çevre hakkının öznesi olduğu kabul edilen insanların doğrudan sorumlu olduklarını gösteren çok sayıda örnek var. Bundan 42 yıl önce, 5 Haziran 1979 Dünya Çevre Günü’nde Cumhuriyet Gazetesi’nde yayımlanan bir yazımın başlığını “Kutlamak Hakkımız mı?” olarak koyduktan sonra, yazıyı, asıl sorumluları insanlar olan çevre yıkımının gözler önünde bulunduğu bir ortamda, bu önemli günü kutlamaya hak sahibi olmadığını savunarak bitirmiştik. Aradan bunca yıl geçtikten sonra bile, ekolojik bunalımın asıl nedeninin doğal nedenlerden çok, insanlarca atılan yıkıcı adımlarda direnilmesi olduğunu açıkça görmekteyiz. Aynı yazıyı bugün yeniden kaleme alacak olsaydım, varacağım sonuç belki de daha kötümser olurdu.

Çünkü, başta gelişmiş ülkeler olduğu halde fosil yakıtların alabildiğine kullanılması, sera gazı salımlarının atmosferi giderek solunamayacak duruma getirmesi, yanlış arazi kullanımı kararları, kuraklık ve çölleşme, ormanlık alanların hızla yok edilmesi, kentleşme, turizm ve ulaşım gibi

---

<sup>1</sup> Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Emekli Öğretim Üyesi.



alanlarda yanlış siyasal tavırlar ve kararlar, artan küresel ısınma, yağışların, kasırgaların ve sellerin giderek tehlikeli boyutlara ulaşması, deniz suyu düzeyindeki yükselme eğilimleri karşı karşıya bulunduğumuz ekolojik bunalımın boyutlarını göstermeye yeter de artar bile. Yakın tarihlere kadar varlığından rahatlıkla söz edebildiğimiz dört mevsim artık neredeyse tarihe karıştı. Mevsimleri birbirlerinden ayırt edemez duruma geldik. Bir bilim insanının haklı olarak belirttiği gibi, ünlü kompozitör Vivaldi günümüzde yaşıyor olsaydı, “Dört Mevsim” adını taşıyan şaheserini, yukarıda kısaca özetlemeye çalıştığımız nedenlerden dolayı, yeniden yaratmaya büyük olasılıkla gücü yetmeyecekti.

Marmara ve Ege kıyılarını girilemeyecek ve seyredilemeyecek ölçüde çirkinleştiren ve sağlık açısından tehlikeli duruma sokan güncel müsilaj olgusunun doğallığından söz edilebilir mi? Çevresel nedenlerle yerinden olup göçe etmeye zorlanmanın sorumlusu acaba ne ölçüde doğa ya da insanın kendisidir? Özellikle iklim değişikliği ve küresel ısınma gibi konularda uluslararası hukuk kurallarını bile tanımazlıktan gelen devletlerin ve onların politikalarına yön veren liberal ekonomik sistem savunucularının yaşadığımız ekolojik bunalımın baş sorumluları olduğu yadsınabilir mi? İki yıla yakın bir süredir bütün dünyayı her yönden sarsmakta olan CO-VİD-19 salgınının liberal ekonomik düzeni yeniden sorgulanabilir duruma getirmiş olması belki de ders alınması gereken olumlu bir gelişmedir.

Ekolojik bunalımın bugününü ve yarınını yakından etkilemekte olan bu ve benzeri sorunların ele alınması öngörülen Memleket, Siyaset ve Yönetim Dergimizin bu Özel Sayısının önemli bir işlev göreceğine hiç kuşku yok. Değerli uğraş arkadaşımız Prof. Dr. Süheyla Suzan Gökalp’i, bu yerinde kararından dolayı kutluyorum. Temel nedenlerini insanların tavır ve davranışlarının oluşturduğu bu türlü bozuklukların uzun erimde bireylerin bilinç düzeylerinin yükseltilmesine bağlı olduğuna hiç kuşku yok.

Bu bağlamda, Memleket, Siyaset ve Yönetimin bu Özel Sayısının çok aydınlatıcı olacağını düşünüyorum. Anayasamızın 56. maddesi de, çevre hakkının sahibi olan bireylerin yanı sıra devlete de çevreyi korumak, geliştirmek ve çevre kirlenmesini önlemek sorumluluğunu yüklemiş bulunmaktadır. Dergimizin bu sayısına katkıda bulunan değerli bilim insanlarını da kutluyorum. Gönül arzu eder ki, bu doğrultudaki çabalara ilgili bütün kurumlar ve herkes katkıda bulunmaktan geri kalmasın.

# TÜRKİYE'DE EKOSİSTEM TAHRİBAT FAKTÖRÜ OLARAK HABİTAT VE ARAZİ KULLANIM DEĞİŞİKLİKLERİ

Doğanay TOLUNAY<sup>1</sup>

## Özet

Yirminci yüzyılın ikinci yarısında yoğunlaşan sanayileşme ve hızlı nüfus artışının etkisiyle çevre kirliliği sorunları ile küresel ısınma, çölleşme ve biyolojik çeşitlilik kaybı gibi ekolojik sorunlar yaşanmaya başlanmıştır. Ülkelerin doğayı göz ardı eden kalkınma odaklı ekonomi politikalarının da etkisiyle doğal ekosistemler giderek azalmaya ya da tahrip olmaya başlamışlardır. Binyıl Ekosistem Değerlendirme tarafından doğanın zarar görmesine ve biyolojik çeşitlilik kaybına habitat değişimi, iklim değişikliği, istilacı yabancı türler, aşırı kullanım ve kirlilik gibi faktörlerin doğrudan, demografik, ekonomik, sosyo-politik, kültürel ve dini, bilimsel ve teknolojik faktörlerin de dolaylı olarak etkili olduğu, ancak habitat değişimlerinin en baskın faktör olduğu raporlanmıştır. Ülkemizde de doğal alanlar çeşitli yatırım projeleri ve kentleşme baskısı altındadır. Başta orman ekosistemleri olmak üzere çoğu ekosistem arazi kullanım değişiklikleri ile tahrip edilmektedir. Sadece orman alanlarında ormancılık dışı faaliyetlere verilen izin miktarı 699 bin hektara, Orman Kanununun 2B maddesi ile orman dışına çıkarılan orman alanı miktarı 620 bin ha'a ulaşmış, yüzbinlerce hektar sulak alan kaybedilmiştir. Sunulan bu çalışma ile ülkemizde doğanın ve ekosistemlerin zarar görmesine neden olan habitat ve arazi kullanım değişiklikleri değerlendirilerek, doğayı korumak için alınması gereken önlemlere değinilmiştir.

**Anahtar Sözcükler:** Ekolojik kriz, habitat değişimi, yasalar, doğa koruma, orman.

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa Orman Fakültesi Orman Mühendisliği Bölümü Toprak İlimi ve Ekoloji Anabilim Dalı, dtolunayuc.edu.tr.  
ORCID No: <https://orcid.org/0000-0002-5861-5361>

## **HABITAT AND LAND USE CHANGES AS ECOSYSTEM DEGRADATION FACTORS IN TURKEY**

### **Abstract**

Environmental pollution and ecological problems such as global warming, desertification and loss of biological diversity began to occur in the second half of the twentieth century due to the effects of intensive industrialization and rapid population growth. Natural ecosystems have started to decrease or to be destroyed gradually with the effect of the development-oriented economic policies of the countries that tend to ignore nature. In The Millennium Ecosystem Assessment, factors such as habitat change, climate change, invasive alien species, overexploitation, and pollution reported as they directly affect the damage to nature and the loss of biodiversity, while demographic, economic, socio-political, cultural and religious, scientific and technological factors are also indirectly effective. In the MA, habitat changes are reported to be the dominant factor. Natural areas in Turkey are under the pressure of various investment projects and urbanization. Most ecosystems -especially forest ecosystems- are being destroyed by land use changes. The amount of permits granted for non-forestry activities only in forest areas has reached up to 699 thousand hectares, the amount of forest area taken out from the forests with article 2B of the Forest Law has reached to 620 thousand ha. In addition, hundreds of thousands of hectares of wetlands have been lost. With this study, the changes in habitat and land use that cause damage to nature and ecosystems in Turkey are evaluated and the precautions to be taken to protect nature are mentioned.

**Keywords:** Ecological crisis, habitat change, laws, nature conservation, forest

### **Giriş**

Giderek artan doğa tahribatlarının sonucunda yaşanan biyolojik çeşitlilikteki kayıplar, hava, su, toprak gibi ortamların kirlenmesi, çölleşme ve iklim değişikliği gibi sorunlar çok uzun yıllardır ekolojik kriz olarak adlandırılmaktadır. Ekolojik kriz en basit şekliyle ekosistem öğelerinin, yapısının, fotosentez, süksesyon, besin zinciri, enerji değişim/dönüşümü, su ve madde döngüleri gibi süreçlerin zarar görmesi olarak tanımlanabilir. Bu açıdan bakıldığında insan öncesi zamanlarda da yaşanan ve tamamen doğal süreçler olan örneğin buzul çağları, meteor çarpması, volkanik faaliyetler sonucunda ortaya çıkan türlerin toplu yok oluşları da ekolojik kriz olarak

adlandırılabilir. Ancak insanın tarıma geçmesi ile birlikte ekosistem tahribatları giderek artmış, ancak daha çok yerel düzeyde kalmıştır. Sonrasında ekosistemler tahrip edilmeye devam etmiştir. Bu tahribatlar örneğin 15. Yüzyılda başlayan sömürgecilik, 19. Yüzyıldaki Sanayi Devrimi ve 2. Dünya Savaşı sonrasındaki hızlı sanayileşme dönemleriyle birlikte boyut değiştirmiş ve küresel boyutlara ulaşmıştır.

İnsanların tarımı keşfetmesiyle birlikte (8.000-10.000 yıl önce) başta doğal ormanlar ve bozkırlar olmak üzere karasal ekosistemler büyük zarar görmüş, bu ekosistemler tarım alanlarına dönüştürülmüştür. Azalan bu orman alanları da başta tarım olmak üzere başka kullanımlara dönüştürülmüştür. Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) tarafından karasal alanların % 12,6’sının tarım ve % 0,6’sının ise kentler ve diğer yapay alanlar olduğu raporlanmıştır (FAO, 2014: 23).

Dünya genelinde doğal ve yarı doğal ekosistemler halen büyük bir tehdit altındadır. Örneğin 1990-2020 yılları arasında küresel ölçekte ormansızlaşma süreci ile kaybedilen toplam orman alanı miktarı 420 milyon ha olarak hesaplanmıştır (FAO, 2020: 18). Kaybedilen bu orman alanlarının büyük bir çoğunluğu da biyolojik çeşitlilik ve küresel iklim sistemi için son derece önemli olan tropikal ormanlardır. Buna karşılık çoğu ılıman bölgelerdeki ağaçlandırmalar olmak üzere orman alanlarındaki artışla net orman kaybı aynı dönemde 178 milyon ha olarak gerçekleşmiştir (FAO, 2020: 15).

Ekosistem tahribatları sadece arazi kullanım değişiklikleri ile gerçekleşmemektedir, doğal ekosistemlerden aşırı yararlanma (balıkçılık, odun üretimi vb.) ve kirlilik de ekosistemlerin ve bunların ev sahipliği yaptığı türlerin de zarar görmesine, dolayısıyla ekolojik krizin derinleşmesine katkı sağlamaktadır. Ekolojik krizin bir türevi olarak da kabul edilebilecek iklim değişikliği de yine ekolojik krizi tetikler hale gelmiştir.

Türkiye’de de orman, mera/otlak, bozkır, deniz, akarsu, göl, kumul ekosistemleri ile kıyılar ve alpin/subalpin kuşaktaki çayırıklar büyük baskı altındadır. Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi ve Eylem Planı’na (UB-SEB) göre ülkemizdeki 15.061 bitki türünden 1.284’ü nadir ve tehlike altında olup 11 kadar bitki türünün ise nesli tükendiği açıklanmaktadır (DKMP, 2008: 28). Hayvan türlerinden ise 139 türün neslinin tehdit altında olduğu 8 türün ise neslinin tükendiği UBSEB’te yer almaktadır (DKMP, 2008: 31). Son yıllarda başta ormanlar olmak üzere doğal ekosistemlerde yol, maden, turizm, enerji yatırımları gibi faaliyetlere verilen izinler hızlanarak artmaktadır. Bu durum ekosistemlerin canlılara sağlamış olduğu ürün ve hizmetlerin azalmasına neden olmaktadır.

Sunulan bu çalışma ile öncelikle ülkemizde ekosistemleri tehdit eden faktörler derlenmeye çalışılmış ve bu faktörlerden en yoğun etkiye sahip olan habitat ve arazi kullanım değişikliklerinin değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

## **1. Ekosistemlerin ve Biyolojik Çeşitliliğin Zarar Görmesine Neden Olan Faktörler**

Ekolojik krize neden olan faktörler olarak arazi kullanım değişiklikleri, fosil yakıt tüketimi, kentleşme ve sanayileşme, ekosistemlerden aşırı yararlanma, hızlı nüfus artışı ve göçler ilk akla gelenlerdir. Bu nedenler arasına doğayı göz ardı eden ekonomik kalkınma politikaları da eklenebilir. Dünya genelinde biyolojik çeşitliliğin azalmasında ve ekosistemlerin zarar görmesinde etkili olan faktörler Binyıl Ekosistem Değerlendirme (MEA-Millennium Ecosystem Assessment) tarafından kategorize edilmeye çalışılmıştır. Yapılan değerlendirmede habitat değişikliği, iklim değişikliği, istilacı yabancı türler, aşırı kullanım ve kirlilik biyolojik çeşitlilik kaybına neden olan 5 ana faktör olarak belirlenmiştir (MEA, 2005: 50). Ayrıca demografik, ekonomik, sosyo-politik, kültürel ve dini, bilimsel ve teknolojik olarak adlandırılan diğer beş faktörün de dolaylı olarak biyolojik çeşitlilik ve ekosistem kaybı üzerinde etkili olduğu açıklanmıştır (MAE, 2005: 49). Binyıl Ekosistem Değerlendirme tarafından doğrudan ve dolaylı olarak kategorize edilen ekosistem tahribatına dolayısıyla ekolojik krize neden olan faktörler temel alınarak ülkemizde ekolojik krize yol açan faktörler Tablo-1’de gösterilmiştir.

Tablo 1. Doğrudan ya da dolaylı olarak ekosistemlerin zarar görmesine ve biyolojik çeşitlilik kaybına neden olan faktörler (Tolunay (2018) tarafından MEA (2005: 49-50), Slingenberg vd. (2009: 29-57) Pereria vd. (2012: 36-38), Burkmar ve Bell (2015: 3)’den derlenmiş ve Türkiye’ye özgü olarak geliştirilmiştir)

Doğrudan Faktörler		Dolaylı Faktörler	
Faktör	Kapsam	Faktör	Kapsam
Habitat Değişikliği (Arazi kullanımı/arazi örtüsü değişikliği)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kentleşme/sanayileşme</li> <li>• Tarım alanlarının genişlemesi</li> <li>• Enerji üretimi (HES, RES ve elektrik nakil hatları)</li> <li>• Madencilik</li> <li>• Ulaşım</li> <li>• Ormansızlaşma</li> <li>• Ağaçlandırma</li> <li>• Baraj ve göletler</li> <li>• Sulak alanların kurutulması</li> <li>• Kıyıların doldurulması</li> <li>• Turizm</li> <li>• Yangınlar</li> <li>• Kaçak odun üretimi</li> <li>• Erozyon</li> <li>• Sulak alanların kurutulması</li> <li>• Yayılcılık</li> </ul>	Sosyo-politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yönetim ve kontrol eksikliği</li> <li>• Paydaşlar arasındaki zayıf etkileşim</li> <li>• Doğa koruma ve çevre mevzuatındaki (ÇED’ler vb.) yetersizlikler</li> <li>• Sanayileşmeye dayanan ekonomik büyüme politikaları</li> <li>• Ekolojik standartların olmayışı</li> <li>• Farkındalığın düşük olması</li> <li>• Karar verme süreçlerinde katılımıcılığın düşük olması</li> <li>• Eğitim, öğretim ve araştırma alanlarında kapasite yetersizliği</li> <li>• Mülkiyet sorunları</li> <li>• Biyolojik çeşitlilik sıcak noktalarının korunmasız kalması</li> <li>• Yenilenebilir enerji ve biyoyakıt politikaları</li> <li>• Tarım, Orman, Madencilik ve Turizm politikaları</li> </ul>

İklim Değişikliği	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sıcaklık artışları</li><li>• Yağışların düzensizliği</li><li>• Ekstrem hava olayları (seller, kuraklık, don, fırtınalar, yangınlar vb.)</li><li>• Hastalık ve zararlılarda artış</li><li>• Deniz seviyelerinin yükselmesi</li><li>• Denizlerin asitleşmesi</li></ul>	Ekonomik	<ul style="list-style-type: none"><li>• Küreselleşme</li><li>• Ticaret</li><li>• Piyasalar</li><li>• Ekonomi politikaları</li><li>• Yoksulluk</li><li>• Ülkelerin gelişmişlik durumu</li><li>• Yatırımlara karar verme aşamasında ekosistem hizmetlerinin dikkate alınmaması</li></ul>
Aşırı Kullanım	<ul style="list-style-type: none"><li>• Avcılık ve balıkçılık</li><li>• Yeraltı ve yüzey sularının aşırı tüketimi</li><li>• Aşırı otlatma</li><li>• Aşırı yapacak ve yakacak odun üretimi</li><li>• Yoğun tarım</li></ul>	Demografik	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nüfus artışı</li><li>• Nüfus yoğunluğu</li><li>• Göçler</li></ul>
Kirlilik	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ötrifikasyon</li><li>• Azot depolanması</li><li>• Pestisitler</li><li>• Hava kirliliği</li><li>• Su kirliliği</li><li>• Toprak kirliliği</li><li>• Işık kirliliği</li><li>• Kentsel/endüstriyel atıklar</li></ul>	Kültürel ve dini	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tüketim tercihleri</li><li>• İnançlar</li></ul>
İstilacı Yabancı Türler		Bilim ve Teknoloji	<ul style="list-style-type: none"><li>• Teknolojik atıklar</li><li>• Yeni keşfedilen kimyasallar</li><li>• Mikroplastikler</li></ul>

## 2. Türkiye’de Habitat ve Arazi Kullanım Değişiklikleri

Bir arazi kullanım sınıfının bir diğerine dönüştürülmesi arazi kullanım değişikliği olarak adlandırılmakta ve parçalanmaya neden olduğu için biyolojik çeşitlilik ile ekosistemlere en çok zarar veren faktör olarak kabul edilmektedir. Pereira vd. (2012: 36-38) tarafından nesli tehdit altında bulunan türlerin zarar görmesine neden olan faktörlerin incelendiği bir çalışmada habitat değişikliğinin diğer faktörlere göre biyolojik çeşitliliğe çok daha fazla zarar verdiği ortaya konmuştur. Türkiye’de doğal ekosistemler üzerinde tehdit oluşturan en önemli faktörün habitat ve arazi kullanım değişiklikleri olduğu söylenebilir. Tablo-2’den de görüleceği üzere ülkemizde doğal ekosistemler giderek azalmaktadır.

Tablo 2. CORINE Arazi Örtüsü 2 ve 3. seviye sınıflandırmaya göre arazi örtüsünün yıllara göre değişimi (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2021)

Arazi kullanımı/örtüsü	Ana arazi Kullanım Sınıfı	1990	2000	2006	2012	2018	2018-1990 Fark
1.1. Şehir Yapısı	Yerleşim	768.243	903.074	877.874	957.287	984.199	215.955
1.2. Endüstriyel, Ticari ve Taşıma Birimleri	Yerleşim	86.185	167.323	226.745	265.603	303.141	216.956
1.3. Maden, Boşaltım ve İnşaat Alanları	Yerleşim	76.554	102.927	149.279	181.720	223.254	146.700
1.4. Tarım Dışı Yapay Yeşil Alanlar	Yerleşim	31.785	47.678	46.691	52.155	54.813	23.028
2.1. Tarıma Uygun Alanlar	Tarım	18.170.405	18.121.802	18.564.389	18.673.788	18.660.824	490.420
2.2. Sürekli Ürünler	Tarım	1.056.016	1.052.646	1.883.726	2.028.351	2.034.575	978.559
2.3. Meralar	Otlak	1.632.869	1.491.343	1.975.568	2.041.781	2.009.093	376.223
2.4. Heterojen Tarımsal Alanlar	Tarım	12.624.024	12.385.219	11.574.306	11.393.812	11.374.863	-1.249.161
3.1.1. Geniş Yapraklı Ormanlar	Orman	3.630.473	3.911.029	3.666.122	3.639.428	3.627.578	-2.896
3.1.2. İbrelî Ormanlar	Orman	4.796.163	4.715.909	5.426.360	5.444.424	5.371.548	575.386
3.1.3. Karışık Ormanlar	Orman	3.286.418	3.573.435	2.545.964	2.537.596	2.526.662	-759.756
3.2.1. Doğal Çayırliklar	Otlak	9.153.101	8.996.130	8.931.250	8.907.984	8.877.571	-275.530
3.2.2. Fundalıklar	Otlak				164	164	164
3.2.3. Sklerofil Bitki Örtüsü	Orman	915.271	922.111	863.072	1.065.700	1.061.214	145.943



3.2.4. Kesintili Orman - Çalılık	Orman	7.783.000	7.455.919	7.771.647	7.689.049	7.764.016	-18.984
3.3.1. Sahiller, Kum-sallar ve Kum Düz-lükleri	Diğer	124.061	132.237	98.309	92.540	91.898	-32.162
3.3.2. Çıplak Kayalık-lar	Diğer	2.140.572	2.206.557	2.390.228	1.892.552	1.892.238	-248.334
3.3.3. Seyrek Bitkili Alanlar	Otlak	10.265.070	10.262.846	9.281.651	9.371.380	9.346.868	-918.201
3.3.4. Yanmış Alanlar	Orman	20.109	9.102	10.375	2.141	3.919	-16.191
3.3.5. Buzullar ve Ka-lıcı Kar	Diğer	651	590	590	627	627	-24
4.1. Bataklıklar	Sulak Alanlar	226.539	250.859	213.215	208.612	207.571	-18.968
4.2. Tuz bataklıkları ve tuzlalar	Sulak Alanlar	29.769	32.698	204.373	203.907	206.216	176.447
5.1. Su kütleleri ve su yolları	İç sular	1.166.958	1.261.007	1.293.774	1.345.770	1.374.373	207.415
5.2. Kıyı lagünleri/ne-hir ağızları/deltalar	Sulak Alanlar	17.484	18.093	15.752	17.272	17.211	-272
TOPLAM ALAN (ha)		79.572.011	79.588.626	80.640.028	80.636.521	80.636.521	1.064.510

Tablo-2’de verilen CORINE Arazi Örtüsü Sınıflandırması, uydu görüntülerinden yararlanılarak çeşitli arazi örtüsü sınıflarının belirlenmesi ve bu sınıfların zamansal değişiminin izlenmesinde kullanılan bir yaklaşımdır. Avrupa Birliği üyesi ülkeler için arazi verisini standartlaştırmak için başlatılmış olup, günümüzde Avrupa ülkeleri standart arazi örtüsü sınıflarının ülkelerindeki miktarları ve arazi kullanım değişikliklerinin izlenmesi için CORINE Arazi Örtüsü Sınıflandırması kullanarak Avrupa Çevre Ajansına sunmaktadırlar. Bugüne kadar 1990, 2000, 2006, 2012 ve 2018 yılları için arazi örtüsü sınıfları verisi üretilmiştir. (European Environment Agency, 2021). Ülkemiz arazi örtüsü/arazi kullanımı incelendiğinde yerleşim ve yapay yüzeylerin 1990-2018 yılları arasında toplamda 602.640 ha arttığı, heterojen tarım alanlarının 1.249.161 ha, seyrek bitkili alanlar 918.201 ha azaldığı görülmektedir (Tablo-2). İbrelili orman alanlarının artmasına rağmen geniş yapraklı orman alanlarındaki azalmanın çok daha fazla olduğu çekmektedir. Su kütlelerindeki 207.415 ha’lık artış ise hidroelektrik santraller (HES) ile içme ve sulama amaçlı yapılan göletler nedeniyle-dir.

## 2.1. Orman Alanlarındaki Değişimler

Ülkemizde tahrip olduğu en fazla dikkat çeken ekosistemler ormanlardır. Orman Genel Müdürlüğü (OGM) tarafından ülkemiz orman alanlarının arttığı açıklansa da (Tablo-3)son yıllarda orman alanlarından ormancılık dışı faaliyetlere verilen izin miktarı sürekli artmakta ve hatta ülkenin dört bir yanında köylüler ormanlarda yapılan enerji tesislerine ve maden projelerine karşı ormanları korumaya çalışmaktadır. Ormanlardan madencilik, enerji tesisleri ve diğer uygulamalara verilen izin miktarları sürekli artarken orman alanlarının da sürekli arttığına açıklanması kamuoyu tarafından anlaşılammamaktadır. Bu durum ormanlardan ormancılık dışı uygulamalarla verilen alanların orman olarak gösterilmesinden kaynaklanmaktadır. Çünkü 6831 Sayılı Orman Kanununun 16., 17. ve 18. Maddeleriyle “kamu yararı” adı altında izinler en fazla 49 yıl süre ile verilmekte ve sonrasında yeniden ormanlaştırılacağı kabul edilmektedir. Başka bir ifadeyle OGM tarafından açıklanan orman alanları verisi fiili orman verilerini değil, üzerinde orman olmasa da hukuken orman sayılan alanları da içermektedir. Buna karşılık ülkemizde Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından her yıl hazırlanan Sera Gazları Ulusal Envanterinde (Tablo-4) ve Tarım ve Orman Bakanlığınca CORINE Arazi Örtüsü Sınıflandırmasına göre (Tablo-5) uydu görüntüleri kullanılarak yapılan çalışmalarda orman alanları ile ilgili farklı değerler bulunmaktadır.

Tablo 3. OGM (2020a)’ye göre Türkiye orman alanları

Yıl	Verimli orman alanı (ha) <sup>1</sup>	Boşluklu kapalı orman alanı (ha) <sup>2</sup>	Toplam orman alanı (ha)
1973	8.856.457	11.342.839	20.199.296
1999	10.027.568	10.735.680	20.763.248
2005	10.621.221	10.567.526	21.188.747
2010	11.202.837	10.334.254	21.537.091
2015	12.704.148	9.638.787	22.342.935
2020	13.264.429	9.668.571	22.933.000
2020-1973 fark	4.407.972	-1.674.268	2.733.704

<sup>1</sup>Kapalılığın (ağaç tepe çatısının toprak yüzeyini örtme oranının %10’dan fazla olduğu ormanlar

<sup>2</sup>Kapalılığın (ağaç tepe çatısının toprak yüzeyini örtme oranının %10’dan az olduğu ormanlar

Tablo 4. TÜİK (2021a: 323)'e göre Türkiye orman alanları

Yıl	Verimli orman alanı (ha)	Boşluklu kapalı orman alanı (ha)	Toplam orman alanı (ha)
1990	19.721.000	3.258.000	22.979.000
1995	19.699.000	3.248.000	22.947.000
2000	19.664.000	3.242.000	22.906.000
2005	19.637.000	3.218.000	22.855.000
2010	19.583.000	3.184.000	22.767.000
2015	19.548.000	3.171.000	22.719.000
2017	19.583.000	3.183.000	22.766.000
2018	19.602.000	3.184.000	22.786.000
2019	19.610.000	3.184.000	22.794.000
2019-1990 fark	-111.000	-74.000	-185.000

Tablo 5. CORINE arazi sınıflandırmasına göre Türkiye orman alanları (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2021)

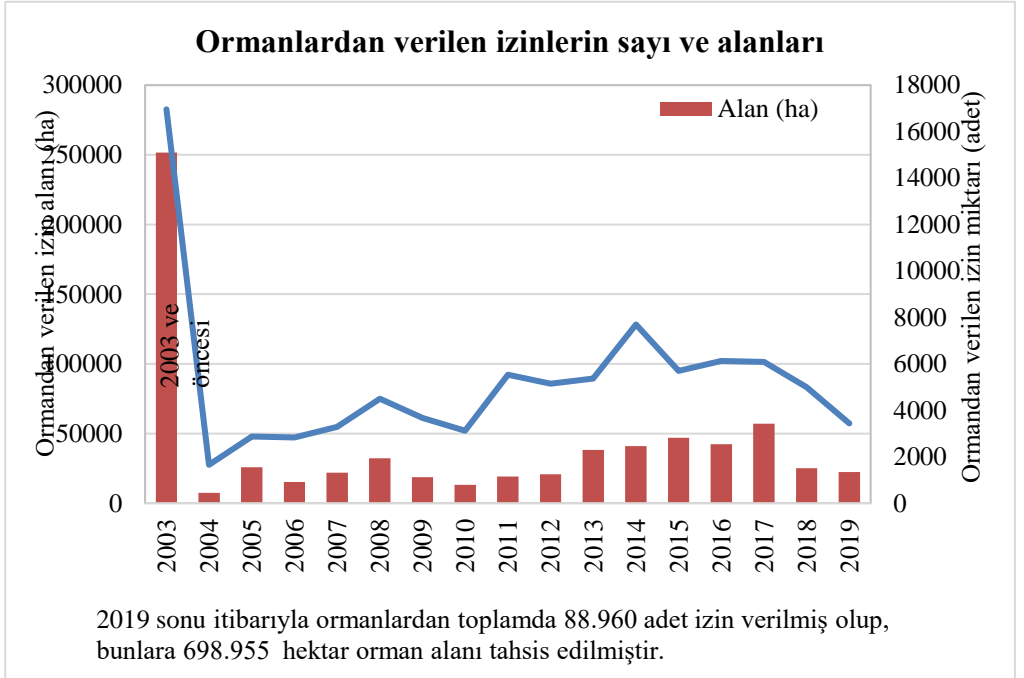
Yıl	Verimli orman alanı (ha) <sup>1</sup>	Boşluklu kapalı orman alanı (ha) <sup>2</sup>	Toplam orman alanı (ha)
1990	11.713.054	8.718.381	20.431.435
2000	12.200.373	8.387.132	20.587.505
2006	11.638.447	8.645.094	20.283.540
2012	11.621.447	8.756.889	20.378.336
2018	11.525.788	8.829.149	20.354.937
2018-1990 fark	-187.266	110.768	-76.498

<sup>1</sup>Tablo 2'de verilen ibrelili, yapraklı ve karışık ormanların toplamı

<sup>2</sup>Tablo 2'de verilen sklerofil bitki örtüsü, kesintili orman-çalılık ve yanmış alanların toplamı

Görüldüğü üzere kamu kurumları tarafından orman alanlarına dair 3 ayrı veri bulunmakta olup üçü de birbirinden farklıdır. OGM verilerine göre 1973-2020 yılları arasında orman alanları 2,7 milyon ha artmıştır (Tablo-3). Ancak orman alanları TÜİK (2021a: 323)'e göre 1990-2019 döneminde 185 bin ha, Tarım ve Orman Bakanlığı (2021)'e göre ise 1990-2018 döneminde 76 bin ha azalmıştır (Tablo-4 ve 5). Türkiye'de orman alanlarından verilen izinlerin toplam alanı ise 2019 yılı sonu itibarıyla 699 bin ha'a ulaşmıştır (Şekil-1). Üstelik son yıllarda verilen izinlerde önemli

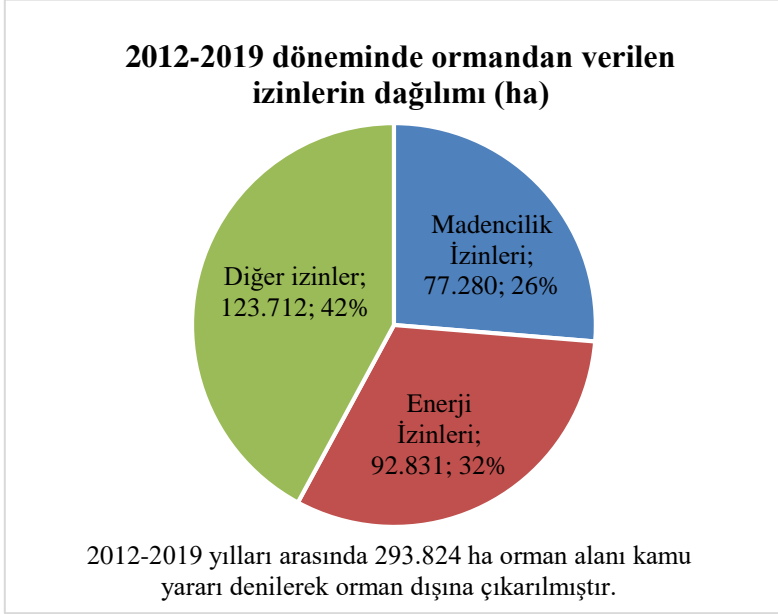
miktarda artış gözlenmektedir. Örneğin 2017 yılında verilen izinler 57 bin ha’ya yakın olup, bu değer 2010 yılında verilen izinlerin yaklaşık 4 katına karşılık gelmektedir. Ormanlardan verilen izinlerin önemli bir bölümü madencilik faaliyetleri ile RES, HES, JES, nükleer ve kömürlü termik santraller gibi enerji yatırımları ile bu santrallerin elektrik nakil hatları içindir (Şekil-2). Ormancılık dışı faaliyetlere izin verilen ve üzerindeki ağaçlar tamamen kesilmekte, böylece fiilen orman özelliğini kaybetmektedir. Ancak kesilen bu orman alanları daha önce değinildiği üzere OGM tarafından toplam orman alanı içinde gösterilmeye devam etmektedir.



Şekil 1. Türkiye’de orman alanlarından verilen izinlerin yıllara göre değişimi (2008 yılına kadarki veriler OGM (2009a: 43-44)’den, 2009-2011 yılları arasındaki veriler OGM (2012:24-25)’den, 2012 yılından sonraki veriler OGM (2020a)’den alınmıştır)

Orman alanlarının azalmasına neden olan diğer bir faaliyet de Anayasa’nın 169. Maddesinde yer alan 31.12.1981 tarihinden önce orman vasfını kaybetmiş orman alanlarının orman dışına çıkarılması ile ilgili hükümdür. Bu hüküm Orman Kanununun 2-B maddesiyle düzenlendiği için kamuoyunca 2-B olarak bilinmektedir. Buralar bir bakıma ormanlarının işgal edilerek yerleşim ve tarıma dönüştürüldüğü alanlar olup 2012 tarih ve 6292 Sayılı yasa ile satışı mümkün hale gelmiştir (Yıldırım ve Ayanoglu, 2014:

7). 2-B uygulamasıyla 2019 yılı sonu itibarıyla 620 bin ha kadar bir orman alanı orman dışına çıkarılmıştır (OGM, 2020a).



Şekil 2. 2012-2019 yılları arasında verilen izinlerin izin türlerine dağılımı (OGM, 2020a)

Orman alanlarının tahrip olması biyolojik çeşitlilik kayıpları, habitat parçalanması, sel ve taşkınlar, erozyon, su kaynaklarının azalması ve su kalitesinin bozulması, karbon yutak alanlarının daralması gibi birçok sorunu da beraberinde getirmektedir. Nitekim OGM tarafından hazırlanan Sürdürülebilir Orman Yönetimi Kriter Göstergeleri 2008 ve 2019 raporlarında ormanların parçalılık durumunun giderek arttığı açık bir şekilde görülmektedir (OGM 2009b: 37 ve OGM, 2020b: 90) (Tablo-6).

Tablo 6. Türkiye’de ormanların parça büyüklüklerinin değişimi (OGM (2009b: 37 ve 2020b: 90)’den değiştirilerek)

Parça büyüklükleri	2008	2019	2008-2019	
	Parça Sayısı (adet)	Parça Sayısı (adet)	Değişim	
			Adet	Yüzde (%)
10 ha’dan küçük	55.484	120.789	65.305	118
10 ha-99 ha	33.829	30.116	-3.713	-11
100 ha-999 ha	11.163	6.427	-4.736	-42
1.000 ha’dan büyük	1.414	1.187	-227	-16
Toplam	101.890	158.519	56.629	56

## **2.2. Diğer Ekosistemlerdeki Değişimler**

Diğer doğal ekosistemlerimiz olan bozkırlar, otlak ve meralarda da baskılar oldukça fazladır. Bu ekosistemlerden bozkırlarla ilgili olarak alan değişikliği bilgilerine ulaşmak mümkün olmamaktadır. Bozkırlar özellikle tarım, yapılaşma ve ağaçlandırma tehdidi altındadır. CORINE Arazi Örtüsü sınıflandırmasına göre 1990-2018 yılları arasında meralar 376 bin ha artmış gibi görünmektedir. Ancak fiilen otlak olarak kullanılan seyrek bitkili alanlarda ise 918 bin ha azalma görülmektedir (Tablo-2). Otlak ve meralar hayvancılık için oldukça önemli olup, yoğun otlatma nedeniyle de büyük bir çoğunluğu tahrip olmuştur. Yine yayla ve otlak olarak kullanılan orman üstü kuşakta yer alan alpin ve subalpin çayırıklarda da yapılaşma önemli bir sorundur. Özellikle imar barışı olarak adlandırılan uygulama sonucunda bu ekosistemlerdeki yapılaşmanın arttığı basına yansımıştır. Karadeniz Bölgesindeki alpin ve subalpin çayırıkları tehdit eden diğer bir faktör de yeşil yol olarak adlandırılan faaliyettir. Yeşil yol ile Karadeniz’de bulunan yaylaların yollarla birbirine bağlanması ve böylelikle turizmin canlandırılması öngörülmektedir. Ancak söz konusu yolların tekniğine uygun olarak yapılmaması, kazı dolgu çalışmaları sırasında eğimli alanlarda geniş alanların tahrip edilmesi, dere yataklarına hafriyat dökülmesi ve habitat parçalanması olayları gözlenmektedir. Bozkırlar, meralar ve alpin çayırıklar ülkemizin fazla çalışılmamış alanları olup barındırdıkları tür ve habitat çeşitlilikleri ile ilgili bilgiler oldukça azdır.

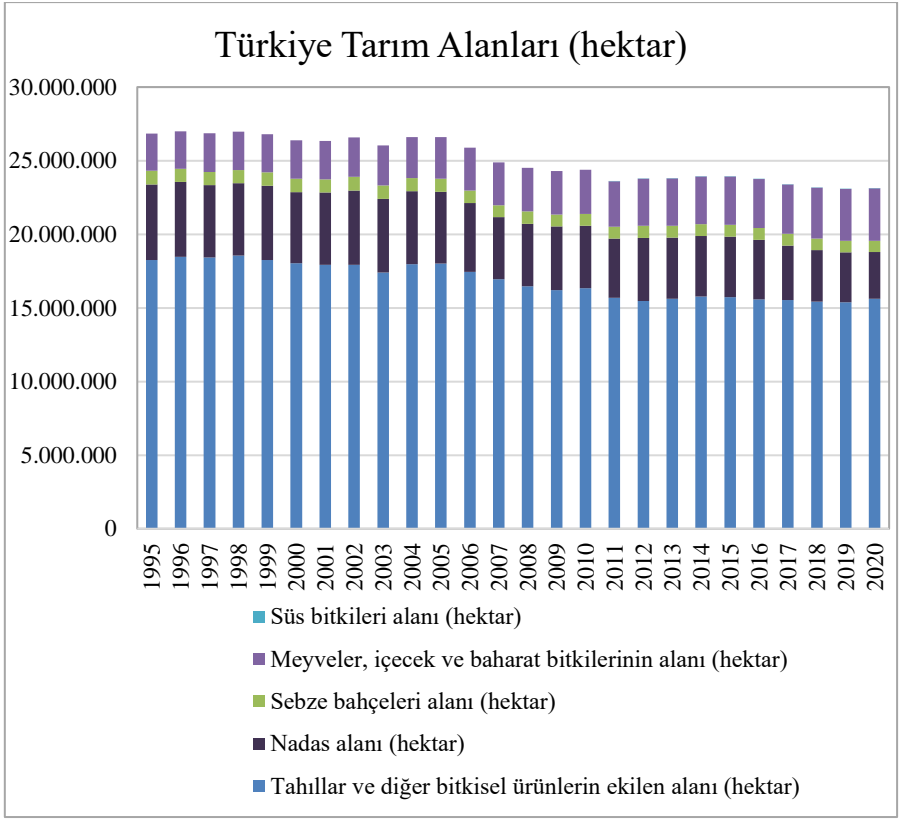
Su ekosistemlerindeki (denizler, göller, akarsular, sulak alanlar) sorunlar olarak daha çok sulak alanların kurutulması, kıyıların doldurulması, liman inşaatları, aşırı balık avlanması ve kirlilik ön plana çıkmaktadır. Yine dereler üzerinde art arda kurulan HES’lerle suların borular aktarılması dere yataklarındaki su seviyelerinin azalması, derelerdeki canlıların ve dere kenarındaki (riperian zondaki) bitkilerin zarar görmesine, yöre halkının suya ulaşmasının zorlaşmasına yol açmaktadır. CORINE Arazi Örtüsü Sınıflandırmasına göre su kütleleri 1990 yılına göre 2018 yılında 207 bin ha artmıştır. Bu durum akarsular üzerine yapılan HES’ler ve sulama göletleri nedeniyledir. Ancak yenilenebilir enerji üretmek ya da tarımsal sulama amaçlı yapılan bu baraj ve göletlerle tarım, orman ve hatta kentler sular altında kalmakta, dolayısıyla arazi kullanım değişikliği oluşmaktadır.

Ülkemizde sulak alanlar 1960’lı yıllardan itibaren kurutulmaya başlanmıştır. Bu şekilde kurutulan sulak alanlara örnek olarak Amik Gölü verilebilir. Sulak alanların kurutulmasıyla tarım alanı kazanılmış hatta Amik Gölü örneğinde olduğu üzere bu alanlarda havaalanı ya da diğer bazı yerleşimler de olmuştur. Yapılan bazı çalışmalarda örneğin WWF-Türkiye (Doğal Hayatı Koruma Vakfı) 1960’lı yıllardan itibaren kaybedilen sulak alan miktarının 1,3 milyon ha olarak açıklamaktadır (WWF, 2008: 14). Ek

olarak son yıllarda iklim değişikliğine bağlı olarak gerek buharlaşmanın artması gerekse tarım alanlarını sulama amaçlı olarak yoğun su kullanımı nedeniyle dereler kurumaktadır. Yine Afyonkarahisar, Isparta ve Burdur gibi illerimizde yer alan çok sayıda gölün su seviyelerinde ciddi azalmalar gözlenmektedir. Sulak alanların özellikle göçmen kuşların konaklaması, çok sayıda hayvan ve bitki türü için habitatlar oluşturması, sel ve taşkınların önlenmesi gibi açılardan oldukça önemlidir.

Ülkemiz tarım alanları belki de en fazla tahrip olan ekosistemlerdir. CORİNE arazi sınıflandırmasına göre toplam tarım alanları azalmamış, hatta toplam tarım alanı 220 bin ha kadar artmış görünmektedir. Ancak orman, meyvelikler, çayırliklar ve tarlaların iç içe olduğu ve heterojen (karışık) tarımsal alanlarda 1,25 milyon ha azalma dikkat çekicidir. Bu durum uydu görüntülerinin işlenmesi sırasında arazilerin tam olarak yorumlanamamasından kaynaklanmış olabilir. Nitekim 2006-2018 yılları arasında bu arazilerdeki azalma daha az olup 199 bin ha civarındadır. TÜİK verilerine göre ise 1995 yılında yaklaşık 27 milyon ha kadar olan ekilen tarım alanı 2020 yılı sonunda 23,1 milyon ha'ya gerilemiştir (TÜİK, 2021b) (Şekil-3). Böylece kişi başına düşen tarım alanı 3 dönümün altına inmiştir. Halen ekilen tarım alanlarında ise organik madde kapsamının düşük olması, sulanabilir tarım alanı miktarının az olması, uzun yıllardır kullanım ve erozyon gibi nedenlerle toprakların fakirleşmesi, hatalı toprak işleme yöntemlerinin kullanılması gibi nedenlerle verimlilik oldukça düşüktür. Çiftçiler daha fazla ürün elde etmek için daha fazla gübre ve pestisit kullanmakta bu durum da toprak kirliliği ve ürünlerde kimyasal kalıntı sorunlarına yol açmaktadır. Ayrıca iklim değişikliğine bağlı olarak zaman zaman yaşanan kuraklıklar, sel, don, dolu, rüzgar gibi afetler rekolte düşüşüne neden olmaktadır. Tarımda girdi maliyetinin artması, çiftçilerin sosyal güvenliklerinin olmaması, genç nüfusun daha iyi yaşam koşullarına ulaşmak için kente göç etmesi gibi nedenlerle tarımda çalışan nüfus sürekli azalmakta ve yaşanmaktadır. Gerek bu durum gerekse iklim değişikliği nedeniyle tarımsal üretim azalmakta, gıda fiyatları yükselmekte, gıda talebini karşılamak ve fiyatları düşürmek için ithalata yönelinmektedir. Yapılan çeşitli araştırmalara göre gelecekte iklim değişikliğine bağlı olarak ürün verimlerinde daha fazla azalış yaşanabilecektir. Örneğin 2050 yılında iklim değişikliği sonucunda ülke genelinde buğday ve arpa verimlerinde % 7,6, mısır veriminde % 10,1, pamuk veriminde % 3,8 ve ayçiçeği veriminde % 6,5 azalma olacağı tahmin edilmektedir (Dellal vd., 2011: 379).

Diğer doğal alanlardan kumul ekosistemleri 32 bin ha çıplak kayalıklar ise 248 bin ha kadar azalmıştır (Tablo-2). Buna karşılık yapay bölgeler 1990 yılına göre 603 bin ha kadar artmıştır.



Şekil 3. Türkiye’de ekilen tarım alanlarının yıllara göre değişim (TÜİK, 2021)

### 3. Habitat ve Arazi Kullanım Değişikliğine Neden Olan Yasalar

Ülkemizde ekosistemlerin zarar görmesine neden olan en önemli dolaylı faktörün olarak doğayı göz ardı eden ekonomi ve kalkınma politikalarının olduğu söylenebilir. Nitekim son yıllarda inşaat odaklı kalkınma politikaları bu inşaatlar için gerek duyulan taş, mıcır, beton gibi hammadde üretiminin de artmasına neden olmuştur. Yine enerji de dışa bağımlılıktan kurtulmak adına kömür, RES, HES, JES ve nükleer santrallerin ve bunların iletim hatlarının ormanlar başta olmak üzere doğal alanlara inşasına verilen izinler artmıştır. Yine turizmi geliştirmek için kıyılarda ve ormanlarda verilen turistik tesis izinlerinde de artışlar söz konusudur. Kısaca özetlenen ve kalkınma adına yatırımcıların önünü açmak için birçok yasa veya uygulama yönetmeliklerinde doğal ekosistemlerin aleyhine olan



değişiklikler yapılmıştır. Bu yasalara örnek olarak 6831 Sayılı Orman Kanunu, 3213 Sayılı Maden Kanunu, 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 5346 Sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun, 2872 Sayılı Çevre Kanunu, 4342 Sayılı Mera Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu, 5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu örnek olarak verilebilir. Hatta ülkemizin korunan alanlarıyla ilgili olan 2873 Sayılı Milli Parklar Kanununun yürürlükten kaldırılarak Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Kanunu çıkarılmak istenmiş, söz konusu kanun defalarca TBMM Çevre Komisyonuna gelmiş, ancak kamuoyunun tepkisi üzerine geri çekilmek zorunda kalmıştır. Söz konusu kanun tasarısına kamuoyu tepkisinin temelinde korunan alanlarda madencilik gibi korunan alan vasfına uygun olmayan yatırımların önünün açılması, kanun kapsamında oluşturulacak kurullarda Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı gibi yatırımcı bakanlık temsilcilerinin bulunması, ülkemizde koruma altına alınması gereken tür ve habitatların henüz belirlenmemiş olması nedeniyle tasarının yasalaşmasıyla henüz koruma altına alınmamış tür ve habitatların zarar görebileceği gibi nedenler bulunmaktadır.

Önceki bölümlerde de değinildiği üzere sadece Orman Kanununun 16. Maddesi ile maden arama, işletme, tesis ve altyapı tesis izinleri, 18. Maddesi ile de devlet ormanları içindeki; balık üretim tesis, odun kömürü ocakları, define arama, arkeolojik kazı ve restorasyon yapılmasına kamu yararı bulunması halinde izin verilebilmektedir. Kanununun 17. maddesinin uygulama yönetmeliğinde ise “ormanlık alanlarda kamu yararı ve zaruret bulunması halinde izin verilebilecek kullanımlar” sıralanmıştır. Sadece bu maddeler kapsamında 699 bin ha kadar orman alanı artık fiilen orman değildir.

Bu yasalara ek olarak 2018 yılında çıkan 7139 Sayılı Kanun ile Orman Kanununa Eklenen Ek 16. Madde ile

*“Orman ve Su İşleri Bakanlığınca, bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında hiçbir yarar görülmeyen ve tarım alanına dönüştürülmesi de mümkün olmayan yerler ile bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte üzerinde yerleşim yeri bulunan ya da yerleşim yeri oluşturulması uygun olan taşlık, kayalık, verimsiz ve fiilen orman vasfı taşımayan alanlardan, Orman ve Su İşleri Bakanlığının teklifi üzerine sınırları Bakanlar Kurulunca belirlenen alanlar, Bakanlar Kurulunca belirlenecek usul ve esaslara göre Orman Genel Müdürlüğünce orman sınırları dışına çıkartılarak tapuda Hazine adına tescil edilir. Orman sınırları dışına çıkartılan alanın iki katından az olmamak üzere Devletin hüküm*

*ve tasarrufu altında veya Hazinesinin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar Orman Genel Müdürlüğüne orman tesis etmek üzere tahsis edilir.”*

hükmü getirilmiştir. Bu madde Anayasaya açıkça aykırıdır. Çünkü Anayasanın 169. Maddesinde

*“Orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar olduğu tespit edilen yerler ile 31/12/1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş olan tarla, bağ, meyvelik, zeytinlik gibi çeşitli tarım alanlarında veya hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler, şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerler dışında, orman sınırlarında daraltma yapılamaz”*

denmektedir. Ancak Orman Kanununa eklenen Ek-16. Madde ile 31.12.1981 tarihi 27.04.2018 tarihine çekilmiştir. Söz konusu kanun kapsamında OGM tarafından orman alanı dışına çıkarılacak arazilerin belirlenmesi çalışmaları halen devam etmektedir. Birkaç yıl içinde binlerce hektar orman alanının orman dışına çıkarılması söz konusu olabilecektir. 2018 ve 2020 yıllarında çıkarılan 3 Cumhurbaşkanlığı Kararı ile Ek-16. Maddenin yönetmeliği dahi çıkmadan uygulanmasına başlanmıştır. Orman Kanununun Ek-16. Maddesinde taşlık, kayalık, verimsiz ve fiilen orman vasfı taşımayan alanların orman dışına çıkarılması öngörülmektedir. Ancak bu alanlar orman ekosisteminin birçok türe habitat oluşturan en önemli parçalarıdır. Örneğin dağ keçisi gibi türler ancak bu taşlık-kayalık alanlarda yaşamaktadır. Orman dışına çıkarılan alanların yerleşime açılacağı da kanunda yer almaktadır. Bu alanların yapılaşması ile birlikte yerleşim alanlarının ihtiyacı olan yol, elektrik ve telefon nakil hattı, su isale hattı, baz istasyonu, atık su tesisi gibi çok sayıda tesis için de izinler verilecek ve ormansızlaşan alan miktarı artacaktır.

Doğa üzerinde olumsuz etkisi olabilecek diğer bir mevzuatta İmar Barışı olarak adlandırılan uygulamadır. 2018 Yılı Haziran Ayındaki seçimler öncesinde getirilen İmar Barışıyla yaylalarda, tarım alanlarında yapılaşma olmuştur. Dere ve taşkın yatakları gibi yapılaşma olmaması gereken sel, taşkın, deprem gibi afetlerden olumsuz olarak etkilenebilecek alanlardaki konutlar için dahi başvuruda bulunulmuştur.

Üzerinde durulması gereken diğer bir Kanun da Çevre Kanunu ve buna dayanılarak çıkarılan Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliğidir. ÇED Yönetmeliği ile planlanan projelerin çevresel etkilerinin değerlendirilmesi, olumsuz etkilerin önlenmesi ya da en aza indirgenmesi için alınacak önlemlerin belirlenmesi amaçlanmaktadır. Çoğu mevzuatta

olduğu üzere ÇED Yönetmeliği de defalarca değiştirilmiş ve bu değişikliklerin çoğu olumsuz yönde olmuştur. ÇED Yönetmeliği kapsamında hazırlanan ÇED Raporları ve Proje Tanıtım Dosyaları (PTD) uygulamada formaliteye dönmüştür. Hazırlanan raporların neredeyse tamamı onaylanmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 1993-2020 yılları arasında incelenen PTD'lerinin % 98,3'ü, ÇED Raporlarının ise % 99'u kabul edilmiştir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2021).

ÇED Yönetmeliklerinde yapılan değişikliklerin neredeyse tamamı ekosistemlerin aleyhine olmuştur. Buna ek olarak yatırımcılar ÇED sürecinden kaçınmak için ya da ÇED Yönetmeliğinde açıklanan rapor formatlarına uymak için çeşitli yollar denemektedirler. En çok rastlanan durum proje sahiplerinin projelerinin ÇED Yönetmeliğinin Ek 1 listesi yerine Ek 2 listesine girmelerini sağlamalarıdır. Bunun için örneğin bir taş ocağının ruhsat alanı 25 ha'ın altında tutulmaktadır. Çünkü 25 ha olması halinde ÇED Raporu hazırlanması zorunluluğu bulunmaktadır. Diğer bir örnek de kırma-eleme tesisleri için verilebilir. Bu tesislerin kapasitesi ÇED Raporu hazırlanması için sınır değer olan 400.000 ton/yılın altında tutulmaktadır (Tolunay, 2020a: 55).

Bunlara ek olarak gerek ÇED gerekse PTD dosyalarında en çok rastlanan durum eksik ya da hatalı bilgiler verilmesidir. Hatta çoğu raporda başka projelerdeki bilgiler "kopyala-yapıştır" şeklinde aktarılmaktadır. Örneğin meteorolojik bilgiler proje alanıyla ilgisi olmayan yerlere ait olabilmektedir. Flora ve fauna envanteri de çoğunlukla yüzeysel ve sahaya çıkılmadan literatür bilgileri üzerinden yapılmaktadır. Bu incelemelerde de çoğunlukla proje sahasında çoğu endemik, nadir ya da nesli tehlike altındaki tür bulunmadığı yer almaktadır. Hatta bazı projelerde proje sahasında olmayan türlerin de listelerde verildiği, birbirinden km'lerce uzaktaki projelerin flora ve fauna envanterlerinin aynı olduğu belirlenmiştir (Tolunay, 2020a: 56). Başka bir örnek de 3. (İstanbul) Havalimanı ÇED raporundan verilebilir. BU ÇED Raporunun ekler kısmında havalimanı sahasında 296 bitki türü olduğu açıklanmışken ÇED Raporu ana metninde sadece 79 bitki taksonuna yer verilmiştir (Tolunay, 2015: 231). Proje sahasında endemik ya da tehdit altında tür tespit edilmesi halinde ise ÇED raporlarında çoğunlukla bunların ex-situ (ortam dışı) koruma ile başka alanlara taşınacağı açıklanmaktadır (Tolunay, 2020b: 236). Bu şekilde çoğu proje kapsamında endemik ve nadir bulunan bitki türleri taşınmıştır. Ancak taşınan bu bitkilerin halen yaşayıp yaşamadığı ile ilgili olarak herhangi bir izleme çalışması yapılmamaktadır. Hatta bu gibi bitkilerin tohumlarının proje sırasındaki toprak sıyırma işlemi ile korunabileceği, proje tamamlandıktan sonra sıyrılan toprağın geri serilmesi halinde bitkilerin proje sahasına yeniden

geleceği de iddia edilmektedir. Ancak bu bitkilerin tohum özellikleri, çimlenme engeli olup olmadığı, toprak yığını içinde çürüyüp çürümeyecekleri gibi konular göz ardı edilmektedir. Bu gibi öneriler endemik ve tehlike altındaki türlerin korunmasından çok ÇED olumlu kararının alınması için önerilen yöntemlerdir ve türlerin korunmasını sağlamamaktadır.

ÇED raporlarında gözlenen diğer eksikliklerden birisi de projenin hava kalitesine etkilerinin değerlendirilmesi aşamasındadır. Bu değerlendirmede çoğunlukla modeller kullanılmakta ve yine çoğunlukla projenin hava kalitesine olumsuz etkisi olmadığı sonucu elde edilmektedir. Projenin hava kalitesine olumsuz etkisi çıkması halinde ise örneğin toz emisyonunun önlenmesi için sürekli sulama yapılarak tozumanın önüne geçileceği açıklanmakta ancak uygulama sırasında çoğunlukla bu gibi önlemlere uyulmamaktadır. Hatta çoğu ÇED raporu ya da PTD’nda olumsuzluklara karşı alınacak önlemler dahi yazılmamakta sadece “gerekli önlemler alınacaktır” şeklindeki genel ifadelerle konu geçiştirilmektedir (Tolunay, 2020a: 58).

ÇED Raporlarındaki aksaklıklar ve olumsuzluklara dair örnekler artırılabilir. Ancak ÇED raporlarının çevre ve doğayı korumadan uzak olduğu, proje faaliyete geçtikten sonra izleme çalışmalarının yapılmadığı ortadadır ve bu durum Avrupa Komisyonu Türkiye Raporlarında dahi yer almaktadır. Örneğin 2020 yılı Türkiye Raporunda “*Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) mevzuatındaki hükümler önemli bir endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. Sınır aşan istişarelere dair usuller ÇED ve Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) Direktifleri ile uyumlu değildir. Mevcut ÇED mevzuatının uygulanması devam etmiştir. Ancak, çevresel konulara ilişkin mahkeme kararlarında hukukun üstünlüğünün uygulanması, halkın katılımı ve halkın çevresel bilgiye erişimi hakkına dair endişeler bulunmuştur. Karadeniz’i Marmara Denizi’ne bağlayan deniz seviyesindeki yapay su yolu Kanal İstanbul Projesi ile ilgili kamuoyunun endişeleri, ÇED olumlu kararına karşı çok sayıda dava açılmasına neden olmuştur*” denmektedir (Avrupa Komisyonu, 2020: 105).

Benzer endişeler doğa koruma konusunda da dile getirilmiştir. Avrupa Komisyonunun doğa koruma konusundaki görüşleri aşağıdaki şekildedir.

*Türkiye, doğa koruma konusunda belirli düzeyde hazırlıklıdır. Çerçeve mevzuat, ulusal biyoçeşitlilik stratejisi ve eylem planı henüz kabul edilmemiştir. Sulak alanlarda, ormanlarda ve doğal sit alanlarında planlama ve imara izin veren düzenlemeler hâlâ AB müktesebatı ile uyumlu değildir. Habitat ve Kuş Direktifleri kapsamında Türkiye’de tespit edilen habitat ve türlerin listeleri hazırlanmıştır. Gelecekteki Natura 2000 alanlarının yönetilmesine yönelik kurumsal çerçevenin etkinleştirilmesi ve yeterli kaynağın sağlanması gerekmektedir. Bilhassa hidroelektrik ve madencilik gibi alanlarda gerçekleştirilecek*

*yatırımların, özellikle potansiyel Natura 2000 alanları için AB çevre mevzuatı ile uyumlu olması gerekmektedir. 2019'da mevcut doğal sit alanlarının gözden geçirilmesine başlanmıştır. Yıl boyunca, Kapadokya Milli Parkı'nın milli park listesinden çıkarılması dâhil, ancak bununla sınırlı olmamak üzere, bu tür korunan alanların statüsünde bir dizi değişiklik meydana gelmiştir. Bu değişiklik, yasal dayanağın, şeffaflığın ve paydaşların katılımının olmayışı ile ilgili endişeleri artırmıştır. (Avrupa Komisyonu, 2020: 106).*

Taraf olunan uluslararası sözleşmelerin uygulanmasındaki sorunlara ek olarak bazı uluslararası sözleşmelere ise taraf olunmaktan kaçınılması da ekosistemlerimiz üzerinde olumsuz etki yapmaktadır. Bunlardan en önemlisi Paris İklim Anlaşmasıdır. TBMM tarafından kabul edilmediği için henüz taraf olmadığımız Paris İklim Anlaşması küresel ısınmanın 2 °C, hatta 1,5 °C sınırlandırılması yönünde hükümler içermektedir. Paris İklim Anlaşması Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine (BMİDÇS) taraf olan 197 ülkenin 191'i tarafından imzalanmıştır. Ülkemiz Paris İklim Anlaşmasına henüz taraf olmayan 6 ülke arasındadır. Anlaşmanın imzalanmama nedeni ülkemizin Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin Ek-1 listesinden çıkmak istemesi ve iklim değişikliğinden etkilenen bir ülke olarak sözleşme kapsamında oluşturulan Yeşil İklim Fonundan yararlanma talebidir.

Kalkınma politikaları ve bu politikalar yönünde çıkarılan yasalara ek olarak ülkemizde köyden kente olan göçler, çevre ve doğa korumadaki farkındalığın düşük olması, ekosistemlerle ilgili çok sayıda kamu kurumu olması ve bunlar arasındaki eşgüdüm eksikliği, konutların bir yatırım aracı olarak görülmesi ve bu nedenle inşaatlardaki artış, doğal varlıkların tükenmez algısının bulunması, yatırımların fayda maliyet analizlerinde ekosistem hizmetlerinin göz ardı edilmesi gibi çok sayıda dolaylı neden de doğa üzerindeki baskıları arttırmaktadır.

#### **4. Çözüm Önerileri**

Ülkemizde doğa koruma konusundaki en önemli sorun ekosistemlerin doğrudan yok olmasına neden olan arazi kullanım değişiklikleri, başka bir ifadeyle habitat değişimidir. Bu durum üzerinde de ülkemizin maden, turizm ve enerji yatırımlarına öncelik veren kalkınma politikaları etkilidir. Doğayı korumak için bu kalkınma politikalarının doğa koruma odaklı olması ve her türlü yatırımda doğanın sağlamış olduğu ekosistem hizmetlerinin de dikkate alınması gerekmektedir. Bu konuda son yıllarda doğal sermaye muhasebesi, çevresel ya da yeşil muhasebe, ekosistem hizmetlerinin ücretlendirilmesi, toplam ekonomik değer belirleme gibi bazı yenilikçi yaklaşımlar gündeme gelmeye başlamıştır. Her ne kadar bu tür yaklaşımlar

etik açıdan, örneğin habitat değişikliği nedeniyle ölen bir canlının bedelinin ne olacağı ya da ekosistemlere bedel biçilmesi durumunda “parasını öder, kullanırım” diye düşünen yatırımcıların çıkabileceği halen tartışılmaktadır. Buna rağmen bu tür yenilikçi yaklaşımların ülkemizde de yasal altyapısının oluşturularak uygulanması doğa tahribatını azaltabilecektir.

Ülkemizdeki diğer bir sorun ülkemizdeki tür, habitat, biyotop ve ekosistemlerin detaylı bir envanterinin tamamlanmamış olmasıdır. Bu konuda 2013 yılında iller düzeyinde tür ve habitatların belirlenmesi çalışmalarına başlanmıştır. Ancak çalışmaların sonuçları halen ulaşılabılır değildir. Bu nedenle hassas ekosistemler, habitatlar, nadir ve endemik türlerin korunmasında sorunlar yaşanmaktadır.

Doğa üzerindeki baskılar ve iklim değişikliği korunan alanların önemini daha da arttırmaktadır. Ancak ülkemizde korunan alanlar rekreasyon alanı olarak algılanmakta ve korunan alan yönetim ve gelişme planlarında turistik tesislerin yapımına izin verilebilmektedir. Korunan alanların rekreasyonel potansiyelinin değerlendirilmesi doğru bir yaklaşımdır ancak ülkemizdeki uygulamalarda koruma-kullanma dengesinin kullanma lehinde bozulduğu ortadadır. Ülkemiz yüz ölçümünün yaklaşık % 9’u korunan alan statüsünde olup bu oranın artırılması doğa koruma açısından önem arz etmektedir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2020: 109).

Orman alanlarında kamu yararı adı altında birçok tesise izin verilmektedir. Ancak izne konu olan tesislerin çoğunun kamu yararı tartışmaya açıktır. Bu nedenle üstün kamu yararı kavramı ortaya çıkmıştır. Geray (2008: 1) tarafından üstün kamu yararı “*birçok alternatif kullanımda ortaya çıkabilecek farklı kamu yararlarının karşılaştırılması ve üstün olan seçenek doğrultusunda karar verilmesi, yararların göreceli olarak karşılaştırılması yaklaşımı anlamına gelmektedir*” şeklinde açıklanmaktadır. Örneğin bir orman alanına çöp depolama, ceza infaz binası ya da HES için izin verilebilir. Ancak izne konu orman alanının orman olarak kalması da kamu yararına ve günümüzdeki uygulama da ormanın kamu yararı hiç dikkate alınmamaktadır. Hatta ormanın orman olarak kalması birçok faaliyetten çok daha fazla kamu yararına sahiptir. Çünkü ormanlar su ve oksijen üreterek, karbon bağlayarak, erozyon, sel ve taşkınları önleyerek, türlere barınabilecekleri habitatlar sunarak, odun ve odun dışı orman ürünleri üreterek kamu yararına hizmet etmektedir.

Benzer bir durum tarım alanları için de söz konusudur. Alpu ve Vize termik santralleri örneklerinde olduğu üzere yine kamu yararı ve istihdam gerekçe gösterilerek 1. sınıf tarım arazileri betonlaştırılmak istenmektedir. Ülkemizde orman alanlarının aksine tarım arazilerinin artırılması olasılığı

bulunmamaktadır. İklim değişikliğinin olası etkileri ve nüfus artışı da dikkate alındığında halen yaşanmakta olan gıdadaki dışa bağımlılığın, gelecekte daha fazla artması riski bulunmaktadır. Bu nedenlerle tarım alanlarının kaybedilmemesi zorunluluktur. Bu konuda bazı ovaların tarımsal sit olarak ilan edilmesi her ne kadar olumlu gibi görünse de uygulamada koruma altındaki tarım alanları dahi yapılaşma ile kaybedilmektedir. Bu bağlamda su kaynaklarımızın korunması da hayati önem arz etmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca hazırlattırılan İklim Değişikliği Ulusal Bildirimlerinde ve DSİ raporlarında da yer aldığı üzere gelecekte ülkemizde ciddi kuraklıklarla karşılaşılması olasılığı oldukça yüksektir. Bu nedenle mevcut su havzalarının korunması ve kirlenmesinin önüne geçilmesi gerekirken yine uygulama da su havzalarının daraldığı ve suların kirlendiği görülmektedir. Örneğin İstanbul'da 3. (İstanbul) Havalimanı ve Yavuz Sultan Selim Köprüsü bağlantı yolları Durusu, Alibeyköy, Sazlıdere, Büyükçekmece ve Ömerli Su havzalarından geçmektedir ve bu su havzalarının daralmasına neden olmuştur. Planlanan Kanal İstanbul ile İstanbul'un 25 günlük su ihtiyacını karşılayan Sazlıdere Baraj Gölü tamamen kaybedilecektir (Tolunay, 2020b: 221).

Ülkemizde ÇED uygulamaları doğayı koruması gerekirken doğayı tehdit eden uygulamalar haline dönüşmüştür. ÇED'lerin en büyük eksikliği özellikle doğa koruma konusundaki değerlendirmelerin literatür bilgisi üzerinden yapılmasına olanak vermesidir. Daha önce de değinildiği üzere ülkemizde flora ve fauna ile habitat envanterleri henüz tamamlanmamıştır. Bu envanterler yapılmadan ÇED'lerdeki bilgilerin doğruluğu tartışmaya açık kalmaktadır. Kamuoyu tarafından zaman zaman stratejik ÇED uygulamalarına geçilmesi yönünde talepler de olmaktadır. Ancak proje konusu alana dair doğru bilgileri üretmediğiniz sürece stratejik ÇED de sorunlara çözüm olamayacaktır. Mevcut ÇED süreçlerinde projelerin sağlık ve sosyal etkileri de değerlendirilmemektedir. Diğer bir eksiklikte ÇED süreçlerinde katılımcılığın dikkate alınmamasıdır. Bu konuda yönetmelik gereğince halkın katılım toplantıları yapılması öngörülse de yine birçok projede halkın görüşü alınmakta ancak bu görüşler dikkate alınmamakta, halka rağmen projeler uygulanmaktadır. Bu durum üzerine halk tarafından halkın katılımı toplantısının yaptırılmaması ÇED'lerin ötelenmesi için çok tercih edilen yaklaşım olmaktadır.

ÇED Raporlarının hazırlanması da ayrı bir sorundur. Bu raporlar firma tarafından ÇED Bürolarına hazırlattırıldığı için tamamına yakınında projenin yapılması önünde engel oluşturabilecek konular (flora, fauna, korunan alanlar, hava kalitesi vb.) göz ardı edilmektedir. Bu nedenle eksik bilgi verme, gözden kaçırma ve hatta proje alanıyla ilgili olmayan verileri rapora alma gibi olaylar sıkça yaşanmaktadır. Bu durum ÇED raporlarını

değerlendiren Çevre ve Şehircilik Bakanlığı personelinin sayısı ve uzmanlık alanı olarak yetersiz olmasından kaynaklanmaktadır. Bu konu biraz daha açılacak olursa örneğin bir ÇED Raporundaki flora ve fauna envanterinin yeterli olup olmadığı ancak bu konuda eğitim almış uzmanlarca (orman ve ziraat mühendisi, biyolog vb.) yapılabilir. Benzer şekilde ÇED Raporundaki diğer değerlendirmelerin doğruluğu ve alınacak önlemlerin yeterliliği de ilgili uzmanlarca incelenmelidir (örneğin yeraltı sularına etkileri hidrojeologlar, hava kalitesine etkileri çevre mühendisleri, sağlık üzerine etkileri hekimler vb.). Çevre ve Şehircilik Bakanlığında söz konusu uzmanların olmaması nedeniyle ÇED Raporları ancak ÇED formatı üzerinden olmakta ve çoğu ÇED Raporu da formata uygun hazırlandığı için % 99’u ÇED olumlu olarak değerlendirilmektedir. Mahkemeye giden çoğu ÇED Kararının iptal edilmesine ve ÇED’leri yapan firmaların hatalarının mahkemelerce de onaylanmasına rağmen hatalı ÇED hazırlayanlara ceza verilmemektedir. Azda olsa bazı firmalar ceza olsa da cezaların firmalara değil hatalı rapor hazırlayan uzmanlara verilmesi, bu uzmanların bağlı oldukları meslek odalarına bildirilmesi ve etik ihlali suçu nedeniyle gerekirse meslekten men cezasına kadar ceza almalarının sağlanması gerekmektedir. Aslında sıralanan bu olumsuzlukların çoğunun altında ÇED’lerin ticari bir faaliyet olarak görülmesi bulunmaktadır. Bunun için ÇED’lerin Çevre ve Şehircilik tarafından hazırlattırılması, yatırımcı ile ÇED Raporlarını hazırlayanlar arasındaki maddi ilişkilerin önlenmesi gerekmektedir. Zira ÇED’ler ticari değil bilimsel bir faaliyettir. ÇED olumlu kararı alındıktan sonra ise faaliyet esnasında ÇED’deki çevre ve doğa koruma ile ilgili taahhütlere uyulup uyulmadığının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkililerince denetlenmesi ve izlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle ÇED Raporu hazırlanırken alınacak önlemlerin açıkça yazılmasına dikkat edilmeli ve “gerekli önlemleri alacağız” şeklindeki geçiştirmelere izin verilmemelidir.

Ülkemizde iklim değişikliğinin kuraklık, sel, taşkın, dolu, fırtına, hortum, yangınlar gibi olumsuz etkileri halen yaşanmakta olup, gelecekte şiddetlenerek artması beklenmektedir. Bunların önüne geçilmesi için öncelikle sera gazı salımlarının azaltılması ve iklim değişikliğine uyum çalışmalarını gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Sera gazı salımlarının azaltılması için yapılması gerekenler ortadadır. Örneğin karbon ve enerji yoğun sektörlerden (Kömürlü termik santral, demir çelik endüstrisi, çimento üretimi vb.) vazgeçilmelidir. Enerji verimliliğinin ve enerji tasarrufunun artırılması, yenilenebilir enerji kaynaklarının yaygınlaştırılması gibi önlemler de alınabilir. Ancak ekosistemlerle ilgili olarak üzerinde durulması gereken bir konu ekosistemlerin hem iklim değişikliğinden etkilendikleri hem de iklim değişikliğine neden olduklarıdır. Ekosistemler iklim değişikliğine neden olabilmektedirler çünkü aynı



zamanda karbon yutak alanıdır. Arazi kullanım değişiklikleriyle örneğin ormanların madenler nedeniyle kesilmesi ya da otlakların tarım alanına dönüşmesi ya da yerleşime açılmasıyla sera gazı salımı olmaktadır. Hatta ormanlarda izin verilen RES ve HES gibi yenilenebilir enerji santrallerinin orman alanlarının azalmasına ve sera gazı salımlarının artmasına neden oldukları için yenilenebilirlikleri tartışmalıdır.

## Kaynaklar

- Avrupa Komisyonu (2020), *AB Genişleme Politikasına İlişkin 2020 Bilgilendirme Komisyon İç Çalışma Dokümanı 2020 Türkiye Raporu*. Avrupa Komisyonu, (Brüksel), [https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye\\_raporustrateji\\_belgesi\\_2020/turkey\\_report\\_30.10.2020.pdf](https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporustrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf) (09.05.2021).
- Burkmar, Richard and Charlotte Bell (2015), *Drivers of Biodiversity Loss A Research Synthesis for the Tomorrow's Biodiversity Project*, Field Studies Council, (England).
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2020), *ÇED Kararları*, [https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/ced-karar-1993-2020\\_22012021\\_20210122124803.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/ced-karar-1993-2020_22012021_20210122124803.pdf) (09.05.2021).
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2020), *Çevresel Göstergeler*, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü, (Ankara).
- Dellal, İlkay, Bruce A. McCarl and Tanveer Butt (2011), “The Economic Assessment of Climate Change on Turkish Agriculture”, *Journal of Environmental Protection and Ecology*, 12 (1), p. 376- 385.
- European Environment Agency (2021), <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/copernicus-land-monitoring-service-corine> (09.05.2021).
- FAO (2014), *FAO Global Land Cover (GLC-SHARE) Database Beta-Release 1.0-2014*, <http://www.fao.org/uploads/media/glc-share-doc.pdf> (09.05.2021).
- FAO (2020), *Global Forest Resources Assessment 2020: Main Report*, (Rome), <https://doi.org/10.4060/ca9825en> (09.05.2021).
- Geray, Uçkun (2008), “Belek’te Golf Alanları ve Turizm Tesisleri İçin Tahsis Edilen Alanlar Konusunda Bir Değerlendirme ve Üstün Kamu Yararı”, <http://foresteconomics.org/yayin/belekgeray.pdf> (09.05.2021).
- Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*, World Resources Institute, (Washington, DC).

- OGM (2009a), *Orman Genel Müdürlüğü Stratejik Plan 2010-2014*, Orman Genel Müdürlüğü Yayınları, (Ankara), [https://www.ogm.gov.tr/tr/e-kutuphane-sitesi/StratejikPlan/Orman%20Genel%20M%C3%BCd%C3%BCrl%C3%BC%20C4%9F%C3%BC%20Stratejik%20Plan%20\(2010-2014\).pdf](https://www.ogm.gov.tr/tr/e-kutuphane-sitesi/StratejikPlan/Orman%20Genel%20M%C3%BCd%C3%BCrl%C3%BC%20C4%9F%C3%BC%20Stratejik%20Plan%20(2010-2014).pdf) (09.05.2021).
- OGM (2009b), *Sürdürülebilir Orman Yönetimi Kriter ve Göstergeleri Raporu 2008*, Orman Genel Müdürlüğü Yayını, (Ankara), <https://www.ogm.gov.tr/tr/e-kutuphane-sitesi/SurdurulebilirOrmanYonetimi/2008%20raporu.pdf> (09.05.2021).
- OGM (2012), *Orman Genel Müdürlüğü Stratejik Plan 2013-2017* Orman Genel Müdürlüğü Yayınları, (Ankara), [https://www.ogm.gov.tr/tr/e-kutuphane-sitesi/StratejikPlan/Orman%20Genel%20M%C3%BCd%C3%BCrl%C3%BC%20C4%9F%C3%BC%20Stratejik%20Plan%20\(2013-2017\).pdf](https://www.ogm.gov.tr/tr/e-kutuphane-sitesi/StratejikPlan/Orman%20Genel%20M%C3%BCd%C3%BCrl%C3%BC%20C4%9F%C3%BC%20Stratejik%20Plan%20(2013-2017).pdf) (09.05.2021).
- OGM (2020a), *Orman Genel Müdürlüğü Resmi İstatistikleri, Ormanlık İstatistikleri 2019*, <https://www.ogm.gov.tr/ekutuphane/Sayfalar/Istatistikler.aspx?RootFolder=%2Fekutuphane%2FIstatistikler%2FOrman%20C4%B1%20C4%B1k%20C4%B0statistikleri&FolderC-TID=0x012000301D182F8CB9FC49963274E712A2DC00&View={4B3B693B-B532-4C7F-A2D0-732F715C89CC}> (09.05.2021).
- OGM (2020b), *Sürdürülebilir Orman Yönetimi Kriter ve Göstergeleri 2019 Türkiye Raporu*, Orman Genel Müdürlüğü Yayını, (Ankara) <https://www.ogm.gov.tr/tr/e-kutuphane-sitesi/SurdurulebilirOrmanYonetimi/2019%20SOY%20K.G%20T%C3%9CRK%C4%B0YE%20RAPORU.pdf> (09.05.2021).
- Pereira, Henrique Miguel, Laetitia Marie Navarro and Ines Santos Martins (2012), “Global Biodiversity Change: The Bad, the Good, and the Unknown”, *Annual Review of Environment and Resources*, 37, p. 25-50.
- Slingenberg, Allister, Lean Braat, Hennyvan der Windt, Koen Rademaekers, Lisa Eichler and Kerry Turne (2009), *Study on Understanding the Causes of Biodiversity Loss and the Policy Assessment Framework*, In the context of the Framework Contract No. DG ENV/G.1/FRA/2006/0073 Specific Contract No. DG.ENV.G.1/FRA/2006/0073, European Commission Directorate-General for Environment, (Rotterdam, Netherlands), <https://www.researchgate.net/profile/Henny->

Windt/publication/259558409\_  
Study\_on\_understanding\_the\_causes\_of\_biodiversity\_loss\_and\_the\_p  
olicy\_assessment\_framework/links/0deec52c74c0bbeb7c000000/Stud  
y-on-understanding-the-causes-of-biodiversity-loss-and-the-policy-  
assessment-framework.pdf (09.05.2021).

Tarım ve Orman Bakanlığı (2021), *CORINE Arazi Sınıflandırması*  
<http://corinecbs.tarimorman.gov.tr/corine> (09.05.2021).

Tolunay, Doğanay (2015), *İstanbul'daki Üçüncü Havalimanı ÇED Raporunun Değerlendirilmesi*, 6. Ulusal Hava Kirliliği ve Kontrolü Sempozyumu, 7-9 Ekim 2015, (İzmir), s. 225-238.

Tolunay, Doğanay (2017), *Dünyada ve Türkiye'de Ormansızlaşma*. Ormancılık Politikaları ve Orman Köylülerinin Durumu,. Cumhuriyet Halk Partisi Yayınları, 153-192.

Tolunay, Doğanay (2018), *Ekosistemler Üzerindeki Baskılar ve Çözüm Önerileri*, Doğa Hakları Çalıştayı 8-9 Aralık 2018, (Muğla).

Tolunay, Doğanay (2020a), “Trakya'daki Bazı Projelerin Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Raporlarının Değerlendirilmesi”, *Journal of Environmental and Natural Studies*, 2 (1), s. 46-62.

Tolunay, Doğanay (2020b), *Kanal İstanbul'un Ekolojik Açından Değerlendirilmesi*, Kanal İstanbul Çok Disiplinli Bilimsel Değerlendirme (Ed: D. Orhon, S. Sözen, N. Görür), (İstanbul: İstanbul, Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret A.Ş.): s. 215-245.

TÜİK (2021a), *Turkish Greenhouse Gas Inventory 1990-2019*.

TÜİK (2021b)=, Türkiye İstatistik Kurumu İstatistik Veri Portalı.  
<https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=tarim-111&dil=1>  
(09.05.2021).

UBSEB (2008), *Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi ve Eylem Planı 2007*, T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı, Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü Yayınları, (Ankara).

WWF (2008), *Türkiye'deki Ramsar Alanları Değerlendirme Raporu*, WWF-Türkiye (Doğal Hayatı Koruma Vakfı)

Yıldırım, Hülya Deniz ve Sedat Ayanoğlu (2014), “6292 Sayılı Yasa Hakkında Düşünceler”, *Journal of the Faculty of Forestry Istanbul University*, 64 (1), s.1-11.

*Araştırma Makalesi:*

## **KENTSEL ALANDA TEKNİK ALTYAPI HİZMETLERİNİN PARÇACIL ÜRETİLME POLİTİKASINA ELEŞTİREL BİR YAKLAŞIM**

Aygül KILINÇ<sup>1</sup>

### **Özet:**

Bu çalışmada, teknik altyapı hizmetlerinin parçacıl biçimde yürütülme politikasının neden olduğu kentsel sorunlara ilişkin olarak, bir durum tespiti yapılmak istenmiştir. Parçacıl iş görme yaklaşımının sebep olduğu ekonomik maliyet ve sosyal mağduriyet konusu, özellikle toplumsal gönenç ve kentsel yaşam kalitesi bağlamında ele alınmıştır. Kentsel teknik altyapı hizmetleri, kentsel politikanın çalışma alanına giren önemli bir konudur. Bu hizmetler, kentsel yaşam kalitesini iyileştirmeyi ve ortak iyiliği gerçekleştirmeyi amaçlayan hizmetlerdendir. Tam da bundan dolayı kentsel alanda bu hizmetlerin süreklilik içinde görülmesi zorunlu sayılmıştır. Kentte çok sayıda yönetsel birim, bu hizmetleri vermekle yükümlü kılınmıştır. Aynı ya da benzer konularda birden fazla birimin yetkilendirilmiş olması, görev alanı ve eşgüdüm konusunda sorunların yaşanmasına neden olmaktadır. Bu durum, hizmet görme politikasının işlevselliğini ve verimliliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu hizmetler, kamusal fayda gereği ortak bir politika/program bağlamında ve işbirliği çerçevesinde etkin ve verimli yürütülmesi gereken hizmetlerdendir. Ne var ki, aynı kentsel mekâna/alana ilişkin bu tarz hizmetlerin birbirinden bağımsız politikalar/programlar dâhilinde farklı takvimlerde görülmesi, neredeyse yerleşik bir uygulamaya dönüşmüş durumdadır. Bu tarz iş görme yaklaşımı nedeniyle kentin bir sokağında yürütülen teknik altyapı çalışmaları, uzun bir sürece yayılabilmektedir. Her defasında yeniden kazılan yol ve kaldırım zemini nedeniyle bu hizmetlerin topluma yansıyan ekonomik ve sosyal maliyeti oldukça ağır olabilmektedir. Sonuç olarak kentsel mekânda/alanda parçacıl biçimde yeniden hizmet üretme politikasından/yaklaşımından kaynaklanan ekonomik maliyetin ve sosyal mağduriyetlerin bedelini ise çoğunlukla kent yerleşikleri ödemek durumunda kalmaktadır.

---

<sup>1</sup> Doç. Dr., Gaziantep Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, aygulkilinc@hotmail.com.  
ORCID No: 0000-0003-2566-042X

Makale gönderim tarihi: 13 Nisan 2021

Makale kabul tarihi: 17 Aralık 2021

**Anahtar Kelimeler:** Kent Yönetimi, Teknik Altyapı Hizmetleri, Kentsel Mekân, Kentsel Yaşam Kalitesi, Sosyal ve Ekonomik Maliyet.

## **A CRITICAL APPROACH TO THE PARTIAL PRODUCTION POLICY OF TECHNICAL INFRASTRUCTURE SERVICES IN URBAN AREA**

### **Abstract**

In this study, it is desired to make a situation determination regarding the urban problems caused by the policy of carrying out the technical infrastructure services in a fragmented way. The economic costs and social grievances caused by the fragmented work approach are discussed in the context of social well-being and urban life quality. Urban technical infrastructure services is an important subject that falls into the study area of urban policy. These services aim to improve the quality of urban life and realize the common good. Precisely for this reason, it has been deemed obligatory to provide these services on a continuous basis in the urban area. A large number of administrative units in the city have been obliged to provide these services. The fact that more than one unit is authorized on the same or similar issues causes problems in terms of duty and coordination. This situation negatively affects the functionality and efficiency of the service delivery policy. These services are among the services that need to be carried out effectively and efficiently in the context of a common policy/program and cooperation, as required by the public interest. However, it has become almost an established practice that such services related to the same urban area are seen on different calendars within policies independent of each other. Due to this type of business approach, the technical infrastructure works carried out in a street of the city can spread over a long period of time. The economic and social cost of these services to the society can be quite heavy due to the road and pavement ground that is re-excavated every time. As a result, urban residents mostly have to pay the cost of the economic costs and social grievances arising from the policy of reproducing services in a fragmented way in the urban area.

**Keywords:** City Administration, Technical Infrastructure Services, Urban Space, Urban Life Quality, Social and Economic Cost.

## **1. Giriş**

Kentsel politika kapsamında verilen kentsel teknik altyapı hizmetlerinde nihai amaç, kentsel yaşam kalitesini iyileştirmek ve ortak iyiliği gerçekleştirmektir. Söz konusu ortak iyiliği gerçekleştirmeye dönük çok sayıda hizmetlerden sadece bir kısmını oluşturan teknik altyapı hizmetleri, ekonomik ve sosyal maliyet açısından ortak bir politika bağlamında işbirliği çerçevesinde yürütülmeyi gerektiren kamusal hizmetlerdendir. Ülkemizde merkezi yönetim, merkezi yönetimin taşra uzantısı ile yerel yönetim arasında görev tanımı yapılırken, bu birimlerin aynı ölçekte benzer ya da yakın kamusal hizmet konularında görevli ve yetkili sayılması, söz konusu birimlerin çalışma alanlarını muğlâk hale getirmiştir. Ayrıca bu durum, niteliği gereği işbirliği gerektiren teknik altyapı hizmetlerinin farklı yönetsel birimler tarafından bağımsız politikalar bağlamında parçacıl bir biçimde yürütülmesine de neden olmuştur. Görev alanlarına ilişkin bu muğlâklığı ve parçacıl biçimde iş yürütme/görme yaklaşımını, merkezi yönetimle ile yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkilerin ve görev tanımlarının öteden bu yana mali etkinlik ve ussal yönetim ilkelerinden bağımsız biçimde belirlenmiş olma durumuyla açıklamak da mümkündür. Ancak, yönetimde bu tarz yapılanmanın neden olduğu sorunlardan olan mahalle, cadde, sokak, meydan gibi aynı mekânlardaki yerel kamusal hizmetlerin farklı birimlerce farklı takvimlerde, eşgüdümsüz ve parçacıl biçimde yürütülme durumunun kamuya maliyeti/külfeti, oldukça ağır olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle kentsel mekânda parçacıl iş görme tarzı, teknik altyapı projelerinin planlanması, uygulanması ve maliyetlendirilmesi sürecinde kurumsal ve toplumsal sorunların yaşanmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Ne var ki, bu tarz yeniden hizmet üretme politikasından kaynaklanan mağduriyetlerin ve ekonomik maliyetin bedelini ise çoğunlukla kent yerleşikleri ödemek durumunda kalmaktadır.

Betimsel analiz yönteminin kullanıldığı bu çalışmada; “teknik altyapı çalışmalarının parçacıl bir yaklaşımla iş görme/gördürülme uygulamasının toplumsal maliyeti artırdığı” iddiası savlanmıştır. Konuya ilişkin matbu ve elektronik kaynaklar ile araştırmacının sistemsiz gözlemlerinden edinilen bilgiler/veriler ışığında biçimlendirilmiş durum saptaması yapılmak suretiyle biçimlendirilmiş kuramsal bir tartışma yürütülmüştür. Kentlerimizde yürütülen/görülen teknik altyapı çalışmaları hakkında ilgili birimlerden sağlıklı bilgi edinme konusundaki güçlük nedeniyle çalışmanın evreni, tanımlı bir kentsel mekân/alan yerine tüm kentlerimizi içerecek biçimde geniş tutulmuştur. Bu bağlamda belli ölçüde soyutlamanın yapıldığı bu çalışmada, yapılan analiz sonucu elde edilen çıkarımlar ile araştırma savı arasındaki anlamlı nedensel ilişkinin varlığı ortaya konulmaya çalışılmış ve konuya ilişkin bazı önerilerde bulunulmuştur.

Çalışmanın mevcut sınırlarını, çalışmada kullanılan bazı kavramlar ve esas alınan ölçek itibarıyla açıklamak mümkündür. Çalışmada geçen “altyapı” kavramı; bir kenti, fiziksel ve sosyal yönüyle sağlıklı biçimde yaşanır kılan ve kente estetik yönüyle değer katan yol, kaldırım, kanalizasyon, rekreasyon alanlarının oluşturulması gibi kamusal nitelikli teknik altyapı çalışmalarını karşılayacak biçiminde dar anlamıyla kullanılmıştır. “Toplumsal maliyet” kavramı; yerine getirilmesi zorunlu sayılan yerel kamusal hizmetlerin bir sonucu/yansıması olarak ortaya çıkan toplumsal mâl oluşun politik, ekonomik, sağlık, sosyal ve zamansal boyutunu içerecek biçimde geniş anlamıyla kullanıldığı ve kuramsal tartışmanın da bu bağlamda yapıldığı belirtilmelidir. “Kent yönetimi” kavramı; kentsel alanda kamusal hizmet veren merkezi yönetim ile onun taşra teşkilatını, yerel yönetim birimlerini ve kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütlerini içerecek biçimde geniş anlamda kullanılmıştır. Yapılan değerlendirmelerde esas alınan coğrafi ölçeğin ise “kentsel alan/mekân” olduğu belirtilmelidir.

Çalışmanın amacı ve sınırlılıkları çerçevesinde öncelikle yerel ölçekte teknik altyapı hizmetlerinden ne anlamamız gerektiği; bu hizmetlerin toplumsal yaşamdaki yeri ve önemi; kent yönetiminin bu hizmetler ilgili görev ve sorumlulukları gibi çalışmanın kuramsal çerçevesini oluşturan konulara yer verilmiştir. Ardından teknik altyapı hizmetlerine ilişkin planlamanın/politikanın nasıl olması gerektiğine ilişkin bazı değerlendirmeler yapılmış ve teknik altyapı hizmetlerinin yeniden üretiminde izlenen parçacıl hizmet üretme politikasının neden olduğu toplumsal maliyet sorunsalı, toplumsal gönenç ve kentsel yaşam kalitesi bağlamında irdelenmiştir. Son olarak çalışma, konuya ilişkin bazı önerileri de içerecek biçimde genel bir değerlendirmeyle sonuçlandırılmıştır.

## 2. Yerel Ölçekte Teknik Altyapı Hizmetleri ve Kent Yönetimi

Ekonomik anlamda gelirin hem bir fonksiyonu hem de bir kaynağı olarak ifade edilen yatırımlar, üretken yatırımlar ve altyapı yatırımları biçiminde sınıflandırılmış (Bayraktutan, 2015) olmasına karşın, altyapı yatırımları, üretken faaliyetlerden sayılmamıştır. Ancak üretken yatırımların verimliliği, altyapı yatırımlarının nicel ve nitel durumuyla doğrudan ilgili olduğu da tartışma götürmez bir gerçektir. Bu anlamda söz konusu bu yatırımlar, yarattıkları dışsal tasarruflar ve sağladıkları kolaylıklar bağlamında fabrika, enerji tesisleri, sağlık gibi doğrudan doğruya mal ve hizmet üreten üretken ekonomik faaliyetlerin gerçekleşmesini kolaylayan, olanaklı kılan yatırımlardır. “Altyapı” kavramının birden fazla anlamı vardır. Bu çalışmada kavram; bir kentin teknik altyapı hizmetlerini karşılama yö-

nüyle dar anlamda kullanılmıştır. Buna göre altyapı; “bir ülke halkının yaşamını kolaylaştırmak, sağlıklılaştırmak ve ekonomisinin işlerliğini/yarışabilirliğini sağlamak için gerekli değişik hizmetlerin üretilmesini sağlayan kamu ya da yarı kamu kuruluşu tarafından sunulmuş olan fiziki yapılar”dır (Tekeli, 2010a: 109). Bir başka tanımda kentsel altyapı, “kentnin işlevlerini yerine getirebilmesi, büyümesi ve gelişmesi için gerekli olan temel hizmetler, kolaylıklar ve donanımlar” olarak ifade edilmiştir (Görer, 2005: 423). Devamlılığı esas olan kamusal hizmetlerden olan teknik altyapı hizmetleri (Gözler ve Kaplan, 2015: 538-539), günümüzde kentsel yaşam kalitesinin en önemli belirleyicileri olarak görülür. Bu bağlamda içme suyu, atık su arıtma tesisleri, kanalizasyon, barajlar ve göletler, sulama ve drenaj tesisleri, elektrik üretim tesisleri (hidroelektrik, jeotermal, nükleer, rüzgâr santralleri, biyoenerji tesisleri), elektrik iletim ve dağıtım hatları, yeraltı kablolu işleri, demiryolu, raylı sistem, karayolu gibi her türlü ulaşım ve haberleşme gibi alanlarda yapılan yatırımlar (Genç ve Ertuğrul, 2007: 2; Görer, 2005: 423; Doğan, 2017: 275) bir bütün olarak kamusal nitelikli teknik altyapı yatırımları olarak tanımlanır. Genel anlamda ülke kalkınmasının, özel anlamda ise kent kalkınmasının temel öncülü sayılan bu yatırımları bir toplumun ekonomik, mekânsal/fiziki ve sosyo-kültürel altyapısını geliştirmeye dönük yatırımların toplamı biçiminde düşünmek de mümkündür. Kamusal nitelikli teknik altyapı yatırımlarının toplumsal açıdan önemi ile bu hizmetlerin görülmesinde mevcut olan taraflar ve bu taraflar arasındaki işbirliği konusu, aşağıda, iki alt başlık altında incelenmiştir.

## **2.1. Kamusal Nitelikli Teknik Altyapı Yatırımlarının Toplumsal Açıdan Önemi**

Bir ekonomide üretken faaliyetlerin aksamadan sürdürülebilmesi ve sosyo-kültürel kalkınmanın sağlanması, büyük ölçüde başarılı altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesine bağlıdır. Devlet, bu bağlamda önemli bir rolü üstlenerek özellikle özel sektör ve kamu iktisadi kuruluşlarının yatırımlarına yön vermek, onların verimliliklerini yükseltmek suretiyle kalkınmayı sağlamak için oldukça maliyetli olan ve büyük miktarda kaynak gerektiren altyapı yatırımlarını gerçekleştirir. Devlet tarafından gerçekleştirilen bu yatırımlar, özellikle yüksek maliyet dolayısıyla genellikle özel sektörün üstlenmek isteyeceği yatırımlar arasında yer almaz. Özel sektörün üstlenmek istemediği söz konusu bu yatırımların ekonomide üretimi artırıcı, maliyetleri düşürücü, ekonomik kalkınmayı destekleyici, bireylerin yaşam standardını ve kalitesini yükseltici ve toplumsal refahı artırıcı biçiminde çok sayıda olumlu özelliklerinin olduğu gerçeği vurgulanmalıdır (Genç ve Ertuğrul, 2007: 2). Bu yatırımların kent yönetimi/yerel yönetimler bünyesindeki görüngüsünü ağırlıklı olarak yol, içme suyu sistemleri,



yağmur suyu drenajı, kanalizasyon sistemleri, doğalgaz şebekeleri, kablolu televizyon, elektrik, telefon hatları gibi (Kılıç, 2014: 2; Doğan, 2017: 275) altyapı öğeleri biçiminde sıralamak mümkündür. Kent yönetimlerinin farklılaşan akçalı kaynakları dolayısıyla bu yatırımların kentlerdeki nitel ve nicel durumu, özdeşlik içinde olmaz. Üretken faaliyetlerden sayılmayan, ayrıca mâl oluşları açısından hatırı sayılır bir bütçe gerektiren teknik altyapı yatırımları, bir toplumun/mekânın temel omurgasını oluşturur. Tam da bundan dolayı bu yatırımlar, maliyet ve yararları ölçülemeyen kamusal nitelikli hizmetler olarak kabul görür (Kılınçaslan, 2010: 107). Halk nezdinde yokluğu/yetersizliği/eksikliği/niteliksizliği kabul görmez olan bu yatırımları, sınırlı ve mütevazı bütçeleri dolayısıyla kent yönetimlerini mali açıdan oldukça zorlayan yatırımlar olarak tanımlamak, yanlış sayılmaz. Aynı zamanda bu durumu, yani yüksek maliyet dolayısıyla kent yönetimlerinin bu hizmetleri, verimsiz ve işlevsiz kent politikaları çerçevesinde görme/gördürme gibi bir lükslerinin bulunmadığını da vurgulamak gerekir. Tersine kent yönetimlerinden toplumsal beklentinin gelişme ve kalkınma adına faydası parasal anlamda ölçülemeyen teknik altyapı hizmetlerini; eğitim, sağlık, eğlence, sosyo-kültürel ve sportif alanlara ilişkin hizmetlerle çeşitlendirmek ve bu hizmetleri, gelişen bilim ve teknoloji ekseninde akıllı/yaratıcı kentsel çözümlerle/projelerle destekleyip geliştirmek yönünde olduğu vurgulanmalıdır. Yaşam kalitesi, yaşamı tüm yönleriyle değerlendirmeyi amaçlayan kapsamlı bir hayli geniş bir kavram olduğuna (Tekeli, 2010b: 84) göre ve kent yönetimleri de seçim dönemlerinde kentsel alanda kaliteli bir yaşamı gerçekleştirmeyi vadettiğine göre; dahası ilgili mevzuat da bu görevle onları yükümlü saydığına göre, söz konusu yönetimlerden çok boyutlu ve çeşitlilik arz eden bu hizmetleri beklemek, kent yerleşiklerinin en doğal hakkı sayılmalıdır.

Mekân organizasyonu diğer bir ifadeyle mekânsal düzenleme, hem mekânsal yapıları hem de mekânsal süreçleri içerir (Tekeli, 2010c: 21). Bu eylem sürecinde gündelik yaşamı kolaylaştıran ve fiziki mekânı insan kullanımını için daha nitelikli bir dokuya dönüştüren teknik altyapı donatıları, bir bütün olarak kentsel yaşam kalitesini artırmanın olmazsa olmaz öncülüdür. Diğer bir ifadeyle verili bir topografyada teknik altyapı hizmetlerinin nicel ve nitel durumu, kentsel yaşam kalitesinin dolaysız belirleyicisidir. Bu yatırımlar üzerinden topografya insan için yaşanabilir sağlıklı bir mekâna dönüşebilmekte ve mekân formu, söz konusu bu yatırımlar bağlamında özgün bir dokuya kavuşabilmektedir. Örneğin bir ülkenin ulaşım sisteminin yeterliliği ekonomik gelişmişliğin bir göstergesi olabilmekte veya etkin bir ulaşım ağı ile arazi kullanımı ve nüfus dağılımı arasındaki ilişkiler düzenlenebilmektedir (Güngördü, 2012: 285). Bu örnekte olduğu gibi teknik altyapı hizmetleri, kentsel gelişmenin hem bir sonucu hem de sebebi olma özelliğine haizdir esasında. Tam da bundan dolayı mekânsal

form ile altyapı arasında dolaysız bir ilişki kurulabilmekte, kentsel alanda yeni teknoloji, farklı enerji kaynaklarının kullanımı, çalışma ile yaşam alanları arasındaki ilişki biçimi, birbirini ve mekânı etkileyen faktörler olarak hem altyapı formu (Kılıç, 2014: 6) hem de bir bütün olarak kentsel form üzerinde belirleyici olmaktadır. Çünkü yerleşme, doğal çevre, insan ve insan eserlerinin bileşiminden meydana gelen sosyo-mekânsal/fiziksel bir dokudur. Bu mekânın temel unsuru olan doğal çevre, jeolojik ve jeomorfolojik yapı, tarihsel değerler, iklimsel özellikler, toprak yapısı, bitki örtüsü ve su kaynakları gibi öğeler, yerleşmenin mekânsal gelişme sürecini etkiler ve hatta bu öğelerin topografya üzerindeki etki değeri, birbirinden farklı form ve kimlikte kent formülasyonu yaratır; teknik altyapı hizmetlerinin niteliksel ve niceliksel özellikleri üzerinde belirleyici olur. Diğer bir ifadeyle bir yerleşmenin kent planının belirlenmesi, yol eğimi ve ulaşım hatlarının biçimlenmesi, altyapının inşası, ekonomik/yönetmel/sosyal alanların kullanım biçimi, binaların konumu ve görsel formu, kaçınılmaz biçimde topografyadan etkilenir (Uğur ve Aliagaoglu, 2015: 106-108). Bu ayırıcı durum, teknik altyapı yatırımlarının kentsel politika/planlama dâhilinde yürütülmesi gereken önemli bir çalışma alanı olduğunu göstermektedir.

Kent planlaması, toplumsal ve ekonomik gereksinimleri göz önünde bulundurarak kentlerin fiziksel gelişmesinin biçimlenmesine yön vermekle ilgili sorunlarla uğraşan bir bilim/sanat ve uğraş alanı (Keleş, 2006: 111-112) olduğuna göre, söz konusu bu uğraş alanının merkezinde bulunan kentsel teknik altyapı hizmetlerini, yerleşime henüz açılan bir toprak parçasının/arazinin parsellenmesinden yapıli çevrenin oluşması sürecine kadar uzanan kontrollü ve düzenli kentleşmeyi sağlama ve sağlıklı yaşam alanı oluşturma konusunda önemli işlevler gören yatırımlar olarak tanımlamak mümkündür. Kentsel mekânın oluşma ve biçimlenme sürecinin dolaysız belirleyici olan bu yatırımların, bu niteliği dolayısıyla altyapı projelerine ilişkin iş aşamalarının ve iş ayrıntılarının programlanması ve gerçekleştirilmesi ile üstyapı ve üstyapıyı biçimlendiren kent planları (nazım ve uygulama imar planları) ve değışkenlerine ilişkin etkinlikten bağımsız düşünülmesi mümkün değildir (Erdin, 2011: 2). Çünkü kentin yapılaşma hızı ile altyapı ihtiyacı arasında dolaysız bir ilişki bulunmaktadır. Örneğin kentin üstyapısındaki gelişimi izlemek ve buna göre altyapı ihtiyacını planlamak için inşaat (yapı) ruhsatları ve yapı kullanım izinleri (iskân) önemli göstergeler olduğuna göre bir yerleşim alanında yapılaşmanın niteliği, yoğunluğu ve hızı dikkate alınarak, bu gelişme hızına göre kentin altyapı planlanması ve koordinasyon çalışması yürütülür/yürütülmelidir (TC Sayıştay Başkanlığı, 2008: 6). Bunun yanı sıra bu çalışmaların planlama, koordinasyon ve uygulama sürecinde doğrudan etkili olan ve görev üstlenen çeşitli taraflar bulunmaktadır.

## 2.2. Kamusal Nitelikli Teknik Altyapı Yatırımlarının Görülmesinde Mevcut Taraflar ve İşbirliği

Teknik altyapı hizmetleri, kent yönetimleri (kentten sorumlu birimler) tarafından gerçekleştirilen kamusal hizmet niteliğindeki çalışmalar olması dolayısıyla söz konusu bu hizmetlerin kentsel politika konusu olarak üretilmesi, görülmesi/gördürülmesi ve yararlanılması sürecinde çeşitli tarafların varlığından söz edilebilir. Eryılmaz'a (2015: 211) göre genellikle tüm kamusal hizmetlerin yürütülmesi sürecinde, hizmeti "düzenleyen" yani hizmetin sahibi ile "üreten" ve "tüketen"den oluşan üç taraf bulunur. Örneğin kent yönetimi/belediyeler, yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini ya doğrudan kendileri yaparlar ya da başkalarına yaptırırlar. Yol ve kaldırım gibi kamusal nitelikli teknik altyapı hizmetini yapmak için özel bir yüklenici (müteahhit) ile sözleşme yapıldığında kent/belediye yönetimi, söz konusu hizmeti "düzenleyen", özel yüklenici "üreten" ve halk da "tüketen" konumdadır. Düzenleyen, üreten ve tüketen biçimindeki bu üç etken unsur; yetki, denetim, üretim ve finansman bakımından birbirine bağlı bir işleyiş düzeni içinde yer alır. Bu ilişkiler bağlamında kamuda farklı hizmet modelleri ortaya çıkar. Örneğin tüm kamu kurumlarında olduğu gibi yerel yönetimlerin hizmet yöntemlerini "emanet", "yönetimler arası işbirliği", "ihale/sözleşme", "imtiyaz", "yap-işlet-devret" ve "belediye şirketleri" olarak gruplandırmak mümkündür (Günday, 2011: 342-366; Gözler ve Kaplan, 2015: 550-574; Eryılmaz, 2015: 211). Ayrıca belediyeler, Belediye Kanunu'nun verdiği yetkiye dayanarak şirket kurabilmekte veya mevcut şirketlere iştirak edebilmektedir. İlgili yasal dayanaklar (5393 sayılı Belediye Kanununun 70. maddesi, Türk Ticaret Kanunu'nun genel hükümleri gibi) çerçevesinde belediyeler, merkezi yönetimdeki KİT'lere benzer Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) kurabilmektedir (Eryılmaz, 2015: 216-217). Kent yönetimleri söz konusu bu hizmet yöntemlerini kullanarak kentsel alanda kamusal nitelikli teknik altyapı hizmetlerinin yeniden üretilip gördürülmesini sağlar. Bu hizmet gördürme yöntemleri dolayısıyla özel ve kamusal nitelikli birbirinden farklı birimler, kentsel mekânda yerel hizmetlerin yürütülmesi sürecinde aktif rol üstlenir.

Kentsel alanda kamusal işlem ve eylemlerin yerine getirilmesi noktasında merkezi yönetimin ya da merkezi yönetimin taşra birimleri, yerel yönetim birimleri ve özel birimler üzerinden hizmet gördürme yöntemleri, kentsel mekânda etkin, ussal ve eşgüdüm içinde gerçekleşen bir çalışma yöntemini işlevsel kılma halinin zorunluluğuna işaret eder. Diğer bir ifadeyle kaynakların verimli ve ekonomik kullanımını sağlayarak, kent yerleşiklerin yaşam kalitesini artırmaya dönük teknik altyapı hizmetlerinin ussal bir plan, program ve eşgüdüm eylemine konu olması, kamusal fayda ve verimlik adına zorunlu bir eylem sayılmalıdır. Özellikle yoğun nüfuslu

kentlerde su, kanalizasyon, gaz, elektrik, telefon, yol, asfalt, kaldırım, üst-geçit, köprü gibi yapım, onarım ve yenileme çalışmalarının eşgüdüm içinde planlanması ve gerçekleştirilmesi; bu bağlamda iş tekrarlarının, zaman ve kaynak israfının, araç ve yaya trafiğinde aksamaların önlenmesi ve altyapı çalışmaları sırasında günlük yaşamın rahat bir biçimde sürdürülmesi açısından bu durum, son derece önemlidir (TC Sayıştay Başkanlığı, 2008: 1).

*Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği* bağlamında oluşturulan “Ulaşım Koordinasyon Merkezi” (UKOME) ve “Altyapı Koordinasyon Merkezi” (AYKOME), bu amaca hizmet etme, bu konuda yaşanan sorunlara çözüm üretme ve birimler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlama amacıyla oluşturulmuştur. Bu yönetmeliğin 5. maddesine göre “Büyükşehir belediyesi altyapı koordinasyon merkezi ile ulaşım koordinasyon merkezi büyükşehir belediye başkanına bağlıdır”. 6. maddesine göre ise “Altyapı koordinasyon merkezi ile ulaşım koordinasyon merkezi tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar büyükşehir belediyesi, büyükşehir dâhilindeki diğer belediyeler ve büyükşehir sınırları içindeki kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişileri bağlar” (Büyükşehir Belediyeleri Ulaşım Koordinasyon Merkezi-UKOME Kılavuzu, 2015; Keleş, 2014: 341). Kentsel alanda değişen ihtiyaç, talep ve beklentiler ile kullanımdan kaynaklanan yıpranma/aşınma, nüfus artışına bağlı olarak gerçekleşen mevcut hizmetlerde işlevsizlik nedeniyle yeniden üretilmeyi gerektiren teknik altyapı hizmetleri, zaman-verimlilik-süreklilik-işbirliği ekseninde ussal hareket etmeyi gerektirdiğinden, kentsel ölçekte kamusal hizmet veren birimler arasında eşgüdüm içinde çalışmayı zorunlu kılan böyle bir yapılanmanın gerekliliği/işlevselliği, sağlıklı kentsel gelişme ve toplumsal maliyet açısından son derece önemlidir.

### **3. Teknik Altyapı Hizmetlerinin Parçacıl Üretiminde Toplumsal Maliyet Sorunsalı**

Bir toplumun gelişmişlik düzeyi, gönenci ve yaşam kalitesi, sahip olduğu kamusal kaynakların nasıl ve ne yönde kullanılacağını öngören devlet/kamu politikaları bağlamında biçimlenir ve bu politikaların uygulanmasıyla somutlaşır. Kentsel alanda yaşam kalitesi, toplumsal ihtiyaçların karşılanma düzeyi ile ilgili bir kavramdır. Kentsel yaşama ilişkin talep ve beklentilerin karşılıklı bulma durumu, yerel birimlerce yürütülen/görülen kentsel hizmetlerin niteliğine, etkinliğine, verimliliğine ve işlevselliğine bağlı olarak toplumsal gerçeklik kazanır. Bu gerçekliğin oluşturduğu etki ölçütünde de kentsel mekân; kendi içinde sağlık, güvenlik, estetik, altyapı ve

yeşil alan gibi birçok açıdan bölge bölge farklılaşır ve bu bağlamda kentlerdeki yaşam alanları arasındaki niteliksel ve mekânsal (fiziksel) farklılaşma görünür/somut hale gelir. Bu anlamda kent yönetiminin öncelikli amacı söz konusu niteliksel ve mekânsal farklılaşmayı ortadan kaldırarak, kentsel alanda yaşam kalitesini artıracak politikalar üretmek ve hayata geçirmek olur/olmalıdır. Kentsel yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen kentsel politikaların başarı durumu ise sınırlı mali kaynakların ussal ve verimli kullanım ilkesine bağlılık ölçütünde gerçekleşebilir. Bu koşulun gerçekleşmesi ise hizmet verme ve yatırım yapma yönteminde etkinliği ve verimliliği esas alan ve savurganlığa mahal vermeyen kentsel politikaların üretilme ve uygulanma edimine bağlıdır. Bu bağlamda kent yönetiminin öncelikli görevi sınırlı mali kaynakların ussal ve verimli kullanılmasını sağlamak ve kentsel altyapıya ilişkin kamusal hizmet ve uygulamalarda etkinliğin ve verimli çalışmanın esas olduğu bir yönetim anlayışını tesis etmek olmalıdır. Diğer bir ifadeyle kent yönetiminin başlıca amacı; bir taraftan kamusal yararı öncelerken, diğer taraftan kamusal nitelikli ekonomik etkinliğin, mal/hizmet üretiminin topluma yüklediği maliyeti/külfeti (TÜBA-Türkçe Bilim Terimleri Sözlüğü) minimal düzeyde tutmak olmalıdır. Kentsel teknik altyapı hizmetleri gündelik yaşamı kolaylaştıran kamusal nitelikli hizmetler olup nitelikleri gereği bu hizmetlerin üretiminde süreklilik esastır. Dolayısıyla kentlerde yaşam kalitesini daha nitelikli hale getiren ve gündelik yaşamın kesintiye uğramadan devamlılığını sağlayan; toplumsal mâl oluşlarında savurganlığa/keyfiliğe yer olmayan bu hizmetler, düzenli olarak yeniden üretilmeyi gerektirir.

Kentsel teknik altyapı hizmetleri ulusal, bölgesel ve yerel kalkınmayı tetikleyen, destekleyen ve tamamlayan önemli kamusal yatırımlardır. Ussal politikalar/planlar bağlamında yürütülen kentsel teknik altyapı hizmetleri yerel kalkınmayı destekleyip tetikler; yerel kalkınma ise kaliteli kentsel yaşam düzeyini ve toplumsal gönenci artırır. Göymen (2010: 132-133), yerel kalkınmanın temel vurgu noktaları üzerinde durur. Yazara göre kalkınma, insan odaklı değildir. Salt büyümeyi amaçlayıp büyümenin bireylere ve topluma nasıl yansıdığını ihmal eden yaklaşımlar yeterli değildir. Kalkınma, mümkün olduğu kadar eşitlikçi ve kapsayıcı olmalıdır. Kent yönetimleri kalkınmanın öncülüğünü üstlenirken kalkınma sonuçlarının toplumun değişik katmanlarını nasıl etkilediğini izlemeli ve gerektiğinde kalkınma sürecinde eşit pay alamayan kesimleri gözetici, pozitif ayırıcı politikalar uygulamalıdır. Ayrıca kalkınma; ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel yönüyle çok boyutlu bir süreçtir. Kalkınma etkinliği söz konusu bu boyutlar arasında bir “tamamlayıcılık etkisi” yaratmayı amaçlamalıdır. Kalkınmanın önemli bir göstergesi ve tetikleyicisi olarak teknik altyapı hizmetlerinin üretilmesi ve kentlilere ulaştırılması sürecinde yerel kalkınmaya

ilişkin bu çarpıcı noktalar, kent politikalarında öncelenmelidir. Çünkü kamusal nitelikli bu hizmetlerin topluma/kent yerleşiklerine maddi ve manevi anlamda bir dönüşü söz konusudur. Kamusal nitelikli bir hizmetin ya da bir malın mâl oluş değerinin belirlenmesindeki veya hizmetlerin maliyetlendirilme sürecindeki amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin ussallaştırılmasına katkıda bulunur (Gökbulut, 2015). Kamusal teknik altyapı hizmetlerinin yürütülmesi/gördürülmesi sürecinde ussal politikalarla/planlarla toplumsal faydasının ençoklaştırılıp toplumsal maliyetin enazlaştırıldığı bir yaklaşımın verimlilik ve etkinlik açısından değeri, bu bağlamda önemli ve anlamlı sayılmalıdır.

Bir kentin fiziki dokusu/coğrafi yapısı ile bu yapıdan kaynaklı avantajlar ve dezavantajlar, ulaşım araçlarını da kapsayarak kent planının genel formu üzerinde belirleyici olur (Park ve Ernest, 2015: 42). Bundan dolayı teknik altyapı hizmetlerinin kent ölçeğinde bütüncül bir yaklaşımla etkin bir biçimde planlanması ve bu anlamda eşgüdümün sağlanması, imar planlarının uzun vadeli olarak kentlerin fiziki ve demografik özelliklerine uygun yapılmasına bağlıdır. İmar planları ise kentsel alanı bir bütün olarak planlayan ve gelişimine yön veren belgeler olması dolayısıyla her türlü kentsel çalışmanın başlangıç noktasını oluşturur (TC Sayıştay Başkanlığı, 2008: 4). Çünkü planlama eylemi, ileriye öngörme demektir ve iyi planlanıp uygulama bulmuş planlama izlencesiyle bir süre sonra kenti tehdit edecek en kötü koşulları bile önlemek ve yok etmek olasıdır (Geray, 2017: 10-11). Ne var ki, Erdin'in (2011: 3) de belirttiği gibi teknik altyapı hizmetlerine ilişkin projelerin nitelikleri, standartları ve gereksinimleri bir yerleşmenin sahip olduğu coğrafya, topografya, doğal kaynaklar, iklim koşulları, kültürel yapı, yaşam koşulları ve alışkanlıkları, sosyo-ekonomik yapı gibi niteliklere ve dinamiklere bağlı olarak değişir. Bir yerleşmenin sahip olduğu bu ayrıci nitelikler ve dinamikler teknik altyapı hizmetlerine, projelerine ilişkin genel bir standardizasyondan ve optimizasyon yönteminden söz etmeyi güçleştirir. Yazara göre teknik altyapı hizmetleri politik, yönetsel, finansal, planlama ve mühendislik gibi birçok unsura göre de değişir ve bu bağlamda kamusal hizmetlerin uygulanma biçimi de farklılık gösterir. Ancak yazar, teknik altyapı hizmetlerini etkileyen tüm bu unsurlar arasında planlama ve mühendislik alanına özel bir değer atfetmiştir. Söz konusu bu uzmanlık alanları, kentsel mekânın oluşturulmasında ve biçimlendirilmesinde rolleri itibarıyla ve bir uygulamada ortak, eşgüdümlü ve eşzamanlı ele alınmasının gerekliliği nedeniyle diğerlerinden farklılaşıp öne çıkar. Kent ölçeğinde içme suyu temini, kanalizasyon ve arıtma sistemleri kurma, yağmur suyu drenajı oluşturma, katı atık toplama ve depolama,

farklı ulaşım sistemleri arasında entegrasyonu sağlama, kentin enerji ihtiyacını çevresel etkilerini minimuma indirecek biçimde sağlama, haberleşme ve iletişim ihtiyacını karşılama gibi çok farklı altyapı ihtiyaçları hem ayrı hem de birbirleri ile ilişkili biçimde ele alınmalıdır (Kılıç, 2014: 3). Ayrıca bu etkinliklerin söz konusu bu iki uzmanlık alanının odağında olduğu gözden kaçmamalıdır. Kent ölçeğinde böylesi yoğun teknik bilgi, veri, işbirliği, emek ve ihtimam gerektiren bir çalışma, ancak kararlı ve azimli bir kent yönetiminin, teknik ve sosyal bilimler üzerine inşa edilmiş ussal politika/planlama etkinliği bağlamında başarılı bir uygulamaya dönüşebilir.

Planlamanın bilinçli bir düzenleme sağladığını vurgulayan Geray (2017: 9), yapıların birbiriyle, yol ve öteki donanımlarla olan ilişkilerinin uyumlu bir bütün meydana getirecek biçimde düzenlenmesinin kent planlamasının temel konusu olduğunu belirtmiştir. Kent planlama etkinliğine veri olan kentsel değişkenler, uzun bir sürecin birikimi olarak, insanın üreterek topluma/kente katkıda bulunduğu maddi ve manevi çok sayıdaki değerlerin bileşiminden oluşur. Kentsel alana ilişkin her türlü politika, plan ve hizmet üretme sürecinde söz konusu bu kentsel değişkenler, mutlaka dikkate alınmalı ve kentsel politika çerçevesinde teknik altyapı hizmetleri, yerleşmeye ilişkin mevcut veri, bilgi, eşgüdüm, işbirliği ve emek yoğun bir çalışma planı üzerinden kurgulanmalıdır. Erdin (2011: 8), teknik altyapı hizmetlerinin planlanmasında dikkate alınan/alınması gereken değişkenleri ayrıntılı sayılacak biçimde belirtmiştir. Buna göre söz konusu değişkenleri; kent sınırları, planlama sınırı, teknik altyapı sistemi hizmet alt bölgeleri ve sınırları, kentle ilgili mevcut bilgiler, mevcut nüfus büyüklüğü ve dağılımı, mevcut yapı yoğunluk dağılımı, mevcut yol güzergâhı ve uzunluğu, mevcut arazi kullanım durumu ve arazi sahipliği, mevcut hizmet alanı ve nüfus yapısı, mevcut yolların kademelenmesi/tipi ve özellikleri, mevcut sosyo-ekonomik yapı, mevcut trafik özelliği ve taşıt-yaya trafiği önerileri, imar planının uygulanması, imar planının öngörülmesi, öneri nüfus büyüklükleri ve dağılımı, öneri yapılaşma koşulları, öneri yol güzergâhı ve uzunluğu, öneri arazi kullanım durumu ve arazi sahipliği, öneri hizmet götürülecek alan ve nüfus yapısı, öneri yolların kademelenmesi, tipleri/özellikleri ve eğim durumu biçiminde sıralamak mümkündür. Kente ilişkin söz konusu bu değişkenler demetine ayrıntılı olarak yer vermemizin nedeni, kente ilişkin politikaların belirlenmesinde kullanılan/kullanılabilecek zengin veri çeşitliliğine dikkati çekebilmektir. Esasında bu ayrımcı durum, verilerin analizinde ciddi ve özenli bir mesainin gerekliliğine de işaret etmektedir. Kente ilişkin söz konusu bu zengin bileşenler, kent yönetimleri tarafından kentsel politikanın belirlenmesinde ve planlama etkinliğinin gerçekleştirilmesinde kullanılması zorunlu sayılan önemli kentsel veriler ola-

rak kabul görmelidir. Ne var ki, kent planlarında kentin yayılması/genişlemesi, çoğunlukla fiziki büyüme açısından düşünülür (Park ve Ernest, 2015: 90) ve kente ilişkin verinin kullanımı da bu bağlamla sınırlı kalır. Bu sınırlı kent okuması/yaklaşımı nedeniyle planlama etkinliğinde çoğu kentsel değişkenlerin analiz dışında kaldığı, rahatlıkla söylenebilir. Eksik veri giridi/değerlendirmesi dolayısıyla görel olarak çok sayıda kamusal hizmetlerde olduğu gibi teknik altyapı hizmetlerinde de verimliliğin ve etkinliğin yakalanması, bu minvalde kaçınılmaz biçimde güçleşir.

***Sorunun tanımlanması ve maliyet sorunsalı:*** Ülkemizde kent planlaması bağlamında teknik altyapı yatırımlarına ilişkin karar alınırken bir yerleşmeye ilişkin değişkenlerin ussal bir biçimde ve zengin veri içeriğiyle planlama etkinliğine dâhil edildiğini söylemek zordur. Esasında teknik altyapı hizmetlerinin planlanması ve eşgüdüm içinde yürütülmesinde önemli bir araç sayılan imar planlarının kent yönetimi tarafından, kentlerin gelişimi ve büyümesi bağlamında zamanında, gereksinimleri karşılayacak biçimde hazırlandığını ya da teknik altyapı hizmetlerinin kentlerin gelişimine yön vermek için hazırlanan imar planlarıyla uyum içinde olduğunu söylemek yanıltıcı olur. Ayrıca kentleşme hızına, kentlerin büyümesine ve yayılmasına bağlı olarak ülkemizde çok sık plan değişikliğine gidildiği, planlama etkinliğinin kentleşme olgusunu geriden izlediği, kaçak yapılaşmaya göz yumulduğu gerçeği, göz ardı edilmemelidir. Bu durumun zaman içinde mevcut altyapının yetersiz kalmasıyla ve teknik altyapı hizmetlerine ilişkin talep ve beklentilerin karşılıksız kalmasıyla sonuçlandığı da vurgulanmalıdır. Hatta bu durumun özellikle parasal kaynaklar, teknik donanım, uzman personel gibi sınırlı kaynaklar dolayısıyla hizmetlerin aksamasına, iş tekrarlarına, zaman ve kaynak kayıplarına, kamusal israfa ve proje uygulamalarının yarım kalmasına yol açtığı söylenebilir (Erdin, 2011: 2; TC Sayıştay Başkanlığı, 2008: 4). Dahası ağırlıklı olarak siyasal ve ekonomik nedenlerle yoğunlaşan kırdan kentte nüfus hareketliliği dolayısıyla özellikle büyük kentlerdeki nüfus ve yapı yoğunluğundaki artışın öngörülenin çok üzerinde gerçekleşmesi nedeniyle bu kentlerde görülen altyapı yetersizliği, yaygın kent sorunları arasında öteden buyana yerini sağlamlaştıran kentsel sorunlardan biri olagelmiştir. Kılıç'a (2014: 10-11) göre kaçak yapılaşmanın yoğun olarak yaşandığı kentlerde planların hazırlanıp altyapısı oluşturulmuş kentsel arsalar üzerinde yapılaşmanın gelişme süreci, tersine dönmüştür. Bu plansız yapıli alanların altyapı sorunlarını çözmek ve bu alanlara yasal bir nitelik kazandırmak adına sonradan hazırlanan planlar ise altyapı projelerin birbirleri ile uyum içinde düzenli bir sistem oluşturmasını güçleştirmiştir. Ayrıca bu durum, bir taraftan altyapı kalitesini diğer taraftan yapı maliyetini olumsuz etkilemektedir. Benzer biçimde bu kontrolsüz süreç, kentin sokak ve caddelerini sürekli bir şantiye alanına dönüştürmüştür. Bu durumun kent yerleşikleri nezdinde sebep olduğu maddi ve manevi



değer erozyonu, diğer bir ifadeyle ekonomik ve sosyal maliyet, söz konusu kontrolsüz sürecin önemli açmazları arasında sayılmalıdır.

**Yaşadığımız kent sokaklarında bu konuda kanıksadığımız açmazlardan bir örnek:** Teknik altyapı hizmetleri, niteliği gereği yüksek mali kaynak gerektiren kamusal hizmetlerdendir. Yüksek maliyet nedeniyle daha ussal ve planlı bir biçimde yürütülmesi gereken bu hizmetlerin ülkemizde etkin ve verimli bir biçimde yürütülmediği gibi kent yerleşikleri için sosyal ve ekonomik anlamda ek külfet yarattığı bir gerçektir. Örneğin bir yerleşme alanının her hangi bir mevkiinde ya da sokağında kent yönetimi tarafından hizmet gördürme yöntemlerinden olan emanet, yönetimler arası işbirliği, ihale/sözleşme, imtiyaz, yap-işlet-devret ve belediye şirketleri gibi yöntemlerden biri tercih edilerek yol ve kaldırım çalışması yapılır. Yakın tarihte yol ve kaldırım çalışması yapılan bu mevki ya da sokak, doğal gaz hattının döşenmesi için yeniden kazılır. Bu çalışmadan bir süre sonra elektrik hattının toprak altına alınmak istenmesi nedeniyle söz konusu sokakta zemin yeniden açılır ve elektrik hattı toprak altına alınır. Bu çalışmadan bir süre sonra artan nüfus yoğunluğu nedeniyle kanalizasyon hattının atık su transferinde yetersiz kaldığı gerekçesiyle değişimine karar verilir ve söz konusu sokağın zemini bir kez daha bu işlem için yeniden kazılır. Ülkemiz kent sokaklarında yaygın biçimde tanıdığı olduğumuz, hatta kanıksadığımız bu tarz iş yürütme/görme politikasının taraflarından olan kamusal, yarı kamusal ya da özel birimler tarafından yürütülen kentsel teknik altyapı hizmetleri, kent yerleşikleri için talep ve beklentileri karşılamaktan ziyade daha çok sosyal ve ekonomik anlamda sıkıntı yaratan bir uygulamaya dönüşür. Bu tarz çalışmaların sağlıklı yürütmesinde ihtiyaç duyulan veriler ile eşgüdüm sağlayan mekanizmalara neredeyse hiç itibar etmeyen ve kentsel alanda bağımsız iş yürüten kamusal, yarı kamusal ve özel birimlerin, kentin geleceğini tayin eden mevcut imar planlarından da yararlanma yoluna gittikleri, söylenemez. Dolayısıyla bu çalışmanın odağında olması gereken planlama kurumunu ve planlama ilkelerini, yürütülen bu çalışmaların herhangi bir aşamasında etkin bir biçimde görmek pek mümkün olmamaktadır. Ayrıca teknik altyapı hizmetlerinin yürütülmesinde/gördürülmesinde ağırlıklı olarak kullanılan bu yöntem dolayısıyla sıklıkla açılan ve kapatılan yolun, kaldırımın ekonomik ve sosyal maliyeti, özel anlamda söz konusu sokak sakinlerine, kullanıcılarına ve esnafa, genel anlamda tüm topluma tekrar tekrar ödetilmektedir. Bu tarz hizmet yürütme/gördürme yaklaşımının çevrede yarattığı kirlilik, gürültü, insanların gündelik işlerini yaparken kullanmak zorunda oldukları güzergâhın güvenli olmaması dolayısıyla olası yol kazaları, trafik kazası, yağmur nedeniyle yol zemininde göçme, civardaki esnafın iş kaybı vb. olumsuzluklar, bir plana bağlı kalmaksızın eşgüdümsüz ve parçalı iş yürütme politikasının açmazları olarak gündelik yaşantımıza sirayet etmiş durumdadır.

**“Bu konuda ne yapılabilir?” sorusuna bir öneri ve konuya ilişkin raporlar üzerine bir değerlendirme:** Gündelik yaşantımızda sıklıkla yaşanan bu ve buna benzer çok sayıdaki sorun, kentsel alanda özellikle teknik altyapı hizmetlerinin yürütülmesinde kaynakların verimli kullanımının önündeki en önemli güçlüğü eşgüdüm eksikliği olduğunu göstermektedir. Kılıç’a (2014: 12-14) göre, planlarla altyapı projeleri arasında, kent plan-cıları ile altyapı mühendisleri arasında, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında eşgüdümün sağlanması, en azından var olan kaynakların verimli kullanımını sağlayacaktır. Bu amacı gerçekleştirmeye dönük olarak büyükşehir belediyelerinin yönetimine ilişkin yasal düzenlemeler kapsamında büyükşehirlerde AYKOME (Altyapı Koordinasyon Merkezi) ve UKOME (Ulaşım Koordinasyon Merkezi) kurulmuş olmasına karşın, bu merkezlerden de beklenen verim alınmamıştır. Ülkemizde yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletilmesine yönelik politikaların bir yansıması olarak altyapı çalışmaları arasında eşgüdümün sağlanması görevi, ilk kez 3030 sayılı Kanunun 7. Maddesi ile Büyükşehir Belediyelerine (5393 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu) verilmiş ve Altyapı Koordinasyon Merkezleri (AYKOME) kurulması öngörülmüştür. Daha sonra yapılan yasal düzenlemelerle görev kapsamı genişletilmesine rağmen, büyükşehir belediyelerinde altyapı faaliyetlerinin eşgüdümünde ve işbirliğinin sağlanmasında beklenen gelişme elde edilememiştir (TC Sayıştay Başkanlığı, 2008: 1-3). Çünkü kentsel alanda bu tarz bir ortaklık modeli kamu ve yarı kamusal birimler ile elektrik, su, gaz, telekomünikasyon gibi altyapı hizmeti veren diğer özel yatırımcı birimleri de içerecek biçimde bir düzenleme gerektirir. Ne var ki, mevcut yasal düzenlemeler, yereldeki özel hukuk kurallarına göre hizmet yürüten birimleri dikkate almaksızın kent ölçeğinde teknik altyapı hizmetlerini yürüten birimlerin tümünü kamu kurumu olarak değerlendirmiştir. Kentsel alanda teknik altyapı hizmetlerinin yürütülmesi/gördürülmesi esnasında birimler arasında yaşanan eşgüdüm eksikliğinde bu yanlış düzenlemenin/uygulamanın büyük payı olduğu gerçeği, vurgulanması gereken bir konudur. Doğan’ın (2017: 275) da belirttiği gibi teknik altyapı hizmetlerinin etkin bir biçimde yürütülebilmesi için planlama, projelendirme, uygulama, işletme ve bakım hizmetlerinin bir bütün olarak ele alınıp incelenmesi ve her aşamasının irdelenmesi gerekmektedir. Oldukça maliyetli olan ve geri dönüşü kolay olmadığı için telafisi de zor olan bu tarz hizmetlerin görülmesi/gördürülmesi sürecinde başta kent yönetimi olmak üzere, kent yerleşiklerine ve sivil toplum örgütlerine de düşen önemli görev ve yükümlülüklerin bulunduğu bir kez daha altı çizilerek vurgulanmalıdır.

Belediyelerin mevcut sınırlı bütçelerinden teknik altyapı yatırımlarına her yıl ne kadarlık bir pay ayırdığı konusu, hem toplumsal maliyet açısından hem de kent yerleşiklerini bu konuda doğru bilgilendirme açısından

son derece önemlidir. Bu konudaki bilgiye erişimin belediyenin ilgili birimine başvurmak suretiyle doğrudan edinmenin neredeyse imkânsız olması nedeniyle İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana gibi Türkiye'nin beş büyük kentinin büyükşehir belediyelerinin yıllık faaliyet raporları, bu amaçla incelenmiş ve bu raporlarda yer verilen söz konusu hizmet giderlerin yıllık maliyetine ilişkin bilginin, bu konuda bir fikir oluşturabileceği düşünülmüştür (İstanbul BB, 2021: 34; Ankara BB, 2021: 49; İzmir BB, 2021: 43; Bursa BB, 2021: 59; Adana BB, 2021: 59). Ne var ki, yıllık faaliyet raporlarındaki gider bütçesini oluşturan kalemler arasında doğrudan bu hizmete ilişkin yıllık gelirden ayrılan payı gösteren bir kalemin olmadığı görülmüştür. Yıllık gider bütçesine bakıldığında, teknik altyapı hizmetleri de dâhil belediyelerin tüm mal ve hizmet alımına ilişkin faaliyet giderlerinin tamamı, “Mal ve Hizmet Alımı Giderleri” kalemi altında toplanmış olduğu ve belediyelerin yıllık gider bütçelerinin standart bir form şeklinde, ayrıntı içermeyen belli sayıdaki kalemlerden oluştuğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla söz konusu yıllık gider bütçelerinden teknik altyapı yatırımlarına, yıllık olarak gelirden ne kadar pay ayrıldığı konusu hakkında her hangi bir veriye erişmek mümkün olmamıştır. İlgili birimlerden bu konuya ilişkin doğrudan bilgi almanın zorluğu/olanaksızlığı da düşünüldüğünde kamuda şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri bağlamında kamusal kaynakların etkin ve verimli bir biçimde kullanılması, bu konuda sıklıkla yaşanan plansız ve eşgüdümsüz iş tekrarları, ayrıca kamuoyunun doğru bilgilendirilmesi/aydınlatılması açısından bu yaklaşımın sorunlu olduğu konusu, vurgulanmadır.

Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Başkanlığı resmi web sayfasında bulunan Kamu İdareleri Denetim Raporları, “Belediyeler - Bağlı İdareler” sekmesi altında yer alan beş büyük kente ilişkin en son veriler olarak yer verilen 2019 yılına ait büyükşehir belediyesi “Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporları”, teknik altyapı çalışmalarına ilişkin her hangi bir bulgunun olası varlığı açısından gözden geçirilmiştir. Buna göre sırasıyla İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporlarında bulunan 2019 yılına ilişkin Denetim Bulguları, doğrudan teknik altyapı hizmetlerine ilişkin olup olmadığı açısından incelenmiştir (İstanbul BB, 2019; Ankara BB, 2019; İzmir BB, 2019; Bursa BB, 2019; Adana BB, 2019). Bu konuda sadece Ankara Büyükşehir Belediyesine ait 2019 Denetim Raporunda konuyla doğrudan ilgili bir bulguya (Bulgu-29) rastlanılmıştır. Söz konusu bulguda; su ve kanalizasyon uygulamalarından dolayı asfalt ve kaldırımların ekonomik ömrünün kısılması konusuyla ilgili olarak Fen İşleri Daire Başkanlığında yapılan denetimlerde Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ) tarafından gerçekleştirilen su ve kanal abonelik uygulamalarından dolayı Büyükşehir Belediyesinin

yapmış olduğu asfalt ve kaldırımların sık sık tahrip edildiği, bu tahribatlardan dolayı asfalt yama işlerinin ve kaldırım tamir işlerinin bir hayli fazla olduğu, ayrıca bu uygulamalardan dolayı Başkanlığa bağlı AYKOME Şube Müdürlüğünün iş yükünün ciddi anlamda arttığı tespit edilmiştir (Ankara BB, 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu s. 89). Söz konusu Bulgu-29, bu sorunun toplumsal önemini göstermesi ve bu konu üzerinde durulup etraflı bir analiz yapılması gerekliliğine işaret etmesi açısından, değerli ve anlamlı bulunmuştur. Ayrıca merkezi yönetimde bu soruna ilişkin henüz taslak niteliğinde olan bir çalışmasının olduğunu görmek, umut verici bulunmuştur. 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 11. maddesi hükümlerine dayanılarak hazırlanmak istenen ve henüz taslak niteliğinde olduğu anlaşılan “Altyapı Tesislerinin Koordinasyonuna İlişkin Yönetmelik Taslağı”nın 4. maddesinde yer verilen; “*Altyapı tesislerinin planlama, yapım ve işletme aşamalarında mevzuatta belirlenen sınırlar dâhilinde, çevreye zarar vermeyecek, günlük yaşamda altyapı çalışmasının neden olabileceği aksaklıkları en aza indirecek, kaynak israfına sebep olmayacak ve tüm uygulamalarda uygulama birlikteliği sağlayacak şekilde koordinasyonun sağlanması esastır.*” şeklindeki ifade, bu araştırmanın sorunsallaştırdığı konuya, diğer bir ifadeyle parçaçıl iş görmenin neden olacağı kaynak israfının önlenmesine ve koordineli işbirliğinin önemine işaret etmektedir (Altyapı Tesislerinin Koordinasyonuna İlişkin Yönetmelik Taslağı, 2021). Söz konusu soruna ilişkin taslak niteliğindeki bu çalışmanın soruna çözüm üretecek nitelikte ussal bir hukuki düzenleme olarak biran önce yürürlüğe konulup etkin biçimde uygulanması, konunun toplumsal hassasiyeti ve maliyeti açısından oldukça önemlidir.

#### **4. Sonuç ve Öneri**

Genel anlamda altyapı yatırımları, özel anlamda kentsel teknik altyapı yatırımlarından olan (su, kanalizasyon, gaz, elektrik, telefon, yol, asfalt, kaldırım, üstgeçit, köprü gibi) kamusal hizmetler yerleşme koşullarının düzeltilmesi ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi amacına hizmet ettiği kadar, ekonomik verimliliğin artması ve yerel kalkınmanın sağlanmasında da belirleyici temel kamusal hizmetlerdir. Toplumsal gönence açısından faydası ölçülemeyen bu hizmetler, niteliği gereği ihtiyaç, talep ve beklentiler ekleninde üretilmesi zorunlu olan ve düzenli olarak yeniden üretilmeyi gerektiren yatırımlardır. Bu hizmetlerin yürütülmesinde yaşanacak muhtemel bir kesinti, gündelik yaşam pratiklerini doğrudan etkiler ve mevcut kentsel yaşam kalitesini aşağı çeker. Kentsel ölçekte bu hizmetleri gerçekleştirmekle yükümlü sayılan kamusal, yarı kamusal ve gerçek tüzel kişiler ara-

sında eşgüdüm eksikliği, söz konusu teknik altyapı hizmetlerinin bir takvime bağlı olmaksızın aynı mekânda farklı birimler tarafından farklı politikalar bağlamında parçacıl biçimde yürütülmesine sebebiyet vermektedir. Toplumsal mağduriyet ve ekonomik maliyet yaratan bu durumun temelinde kamusal görevlerin paylaşımı konusundaki görelî belirsizlik ve birimler arasındaki parçacıl iş görme/gördürme yaklaşımı bulunmaktadır. Kentsel kullanım alanlarının altyapıları arasındaki fiziksel/görsel farklılaşmayı ortadan kaldıran, kent çeperlerindeki çöküntü alanlarının sağlıklı bir dokuya kavuşturulmasını sağlayıp, bu alanların kentle bütünleşmesini sağlayan teknik altyapı hizmetleri, kent formu ve kentsel yaşam kalitesi üzerinde belirleyici olan önemli kamusal hizmetlerdendir. Tam da bundan dolayı söz konusu hizmetlere ilişkin kararların alınması aşamasından bu hizmetlerin projelendirilmesi ve projelerin uygulanıp kamusal faydasının kentliler nezdinde de kabul/takdir görmesi aşamasına kadar uzanan süreç boyunca; yasal, kurumsal ve politik olarak gözetilmesi gereken bazı ilkesel tutum ve davranışları şöyle sıralamak mümkündür:

➤ Her şeyden önce kamusal nitelikli teknik altyapı hizmetleri, uygun yerlerde, yeterli nitelik ve nicelikte kent yerleşiklerinin talep ve beklentileri doğrultusunda hakkaniyet ölçütünde gerçekleştirilip, ihtiyaç ekseninde düzenli olarak yeniden üretilmeli ve daha da önemlisi bu hizmetler, kentsel alanda ortak iyiliği ve eşgüdümü esas alan ussal bir politikanın/planlamanın konusu olmalıdır.

➤ Kamusal nitelikli teknik altyapı hizmetlerinin projelendirilme ve projelerin uygulanması süreci, kentte ilişkin zengin veri bileşenini kullanabilecek yetkinliğe sahip farklı alanlarda uzmanlaşmış bir ekip tarafından yürütülmelidir. Ayrıca çalışma süreci boyunca bu ekibin hiçbir politik, kurumsal ve ekonomik beklentinin etkisinde kalmadan ve herhangi bir makam ya da mevkiden gelebilecek olası emir, talimat veya telkine/tavsiyeye paye vermeden, tamamen kamu yararı saiki ile hareket edebilmesini sağlayacak çalışma ortamının oluşturulması için gerekli hukuksal ve kurumsal tedbirler, önceden alınmış olmalıdır.

➤ Kent yönetimlerinde, mevcut mevzuata uymak ve yasal izlek içinde kalmak yerine bazı durumlarda mevzuatı bir biçimde fiili ya da arzulan duruma uyarlamak gibi olumsuz eğilimleri, zaman zaman gözlemlemek mümkün olabilmektedir. Sağlıksız ve denetimsiz kentleşmenin altında yatan en önemli etkenlerden olan bu eğilimi sonlandırmak için ülkemizde karar alma ve alınan kararları uygulama süreçlerinde, suiistimale ve keyfiyete yer vermeyecek biçimde bir kent yönetim yaklaşımının hukuksal ve kurumsal altyapısı, mutlak biçimde tesis edilmelidir.

➤ Kent yöneticileri, teknik altyapı hizmetlerinin projelendirilme ve projelerin uygulanması sürecinde her kentin planlama etkinliğine veri olan kente özgü değişkenlerin, yerinde ve eksiksiz biçimde kullanıldığının takipçisi olmalıdır.

➤ Kentsel alanda gündelik yaşamın daha konforlu ve yaşanabilir hale gelmesiyle ilgili bir kavram olan yaşam kalitesi, büyük oranda kentin teknik altyapı donanımının nicel durumuyla ilgilidir. Bundan dolayı söz konusu hizmetlerin kentsel kullanım alanları arasındaki fiziksel/görsel farklılaşmayı ortadan kaldıracak biçimde kentin her köşesine eşit biçimde götürülmesi, kent yönetimlerinin öncelikli görevleri arasındadır ve kent yönetimleri tarafında da bu tutum/yaklaşım, bu yönüyle özümsemiş olmalıdır.

➤ Ayrıca kentsel gelişmenin ve ekonomik kalkınmanın öncüllerinden olan kamusal nitelikli teknik altyapı hizmetleri, farklı gelir gruplarından oluşan kent yerleşiklerinin yaşam adacıkları ya da kullanım alanları arasındaki fiziki farklılaşmayı/ayırışmayı ortadan kaldıracak veya en aza indirebilecek önemli bir araç olarak görülmelidir.

➤ Kent yöneticileri, kamusal kaynakları verimli ve etkin kullanmak zorunda olmanın bilinciyle hareket etmelidir. Bunun vermiş olduğu sorumluluk doğrultusunda kent yönetimi, görev süresince, bir taraftan kamusal yararı öncelerken, diğer taraftan kamusal nitelikli ekonomik etkinliğin, mal/hizmet üretiminin topluma yüklediği maliyeti/külfeti minimal düzeyde tutmanın yol ve yöntemini arayıp bulma gayreti içinde olmalıdır.

➤ Tanımlı bir dönem için kentsel kalkınma ve gelişmenin öncülüğünü üstlenmiş bulunan kent yönetimleri, plan ve programlarını hayata geçirdikleri süre boyunca hizmete ilişkin karar ve eylemlerinin toplumun tüm katmanlarında nasıl karşılık bulduğunun takipçisi olmalıdır. Ayrıca gerekli görülmesi durumunda kentsel kalkınma ve gelişme sürecinden eşit pay almayan kesimleri gözeterek pozitif ayırıcı politikalar geliştirip uygulayabilmelidir.

➤ Kamusal nitelikli teknik altyapı çalışmalarına ilişkin kararların alınması sürecinde hizmet tarafları arasında yapıcı işbirliğinin ve koordinasyonun varlığı zorunlu görülmelidir. *Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği* bağlamında oluşturulan “Ulaşım Koordinasyon Merkezi” (UKOME) ve “Altyapı Koordinasyon Merkezi” (AYKOME), ülkemiz metropol kentlerinde örneğine sık rastlamadığımız ciddi anlamda işbirliği ve özveri gerektiren önemli birer uygulamadır. Esasında ulaşım ve altyapı hizmetlerinde olduğu gibi çok sayıda kentsel hizmet, niteliği gereği işbirliği ve koordinasyon gerektiren kamusal hizmetlerden olması dolayısıyla bu durum, özellikle metropol kentlerimizde bu türden uygulamaların geliştirilmesini ve çeşitlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Ayrıca birimler arasında işbirliği ve koordinasyonu zorunlu kılan bu uygulamalar, kamusal kaynakları verimli kullanmanın ve kamusal nitelikli mal/hizmet üretiminin topluma yüklediği maliyeti/külfeti minimal düzeyde tutmanın en ussal yolu olarak görülmelidir.

Kamusal nitelikli teknik altyapı hizmetlerini görme anlayışının eleştirel bir yaklaşımla analiz edildiği bu çalışmada sonuç olarak denilebilir ki (1) teknik altyapı hizmetlerinin kentsel alanda bütüncül bir yaklaşımla etkin bir biçimde planlanması, (2) hizmet birimleri arasında işbirliği ve koordinasyonun zorunlu sayılması ve (3) imar planlarının kentin topografik, demografik, ekonomik ve sosyo-kültürel özelliklerine uygun biçimde yapılması durumunda, teknik altyapı hizmetlerinin parçacıl üretiminden oluşan toplumsal maliyet sorununa çözüm üretmek, mümkün olabilir.

### Kaynakça

- 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. R. G. Tarihi: 27/6/1984. Erişim [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf) (02.06.2021).
- Bayraktutan, Y. (2015). Kalkınma ve Altyapı. Erişim <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/457/5186.pdf> (12.04.2021).
- Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği. (2015). Erişim <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/06/20060615-3.htm> (25.05.2021).
- Büyükşehir Belediyeleri Ulaşım Koordinasyon Merkezi (Ukome) Kılavuzu. (2014). Erişim <file:///C:/Users/pc/Downloads/ukome-kilavuzu.pdf> (25.05.2021). (Bu kitapçık TBB Ulaşım Çalışma Komisyonunun katkılarıyla hazırlanmıştır.) Ankara-Mayıs.
- Doğan, Ş. (2017). Kentsel Altyapı Tesisleri Planlama Projelendirme Uygulama İşletme Problemleri ve Çözüm Önerileri. Erişim <http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/11748.pdf> (12.05.2021). ss.225-291.
- Erdin, H. E. (2011). Şehirsel Yerleşmelerde Teknik Altyapı Sorunlarının Proje Niteliklerini Belirleyen Ortak-Eşgüdümsel Değişkenlere Göre Değerlendirilmesi: Tire Belediyesi (İzmir) Örneği. DEÜ Mühendislik Fakültesi Mühendislik Bilimleri Dergisi, Cilt:13 Sayı: 2 ss.1-22 Mayıs 2011. Erişim <http://web.deu.edu.tr/fmd/s38/S38-m1.pdf> (12.05.2021).
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

- Genç, Ö.; Ertuğrul, E. (2007). Altyapı Yatırımlarının Finansmanı. Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Müdürlüğü / Mart 2007 / Ankara. Erişim <https://docplayer.biz.tr/1589668-Altyapi-yatirimlerinin.html> (02.06.2021).
- Geray, C. (2017). *Kent Planlamasının Başlıca Uygulama Araçları*. (Yayına Haz. H. Hüseyin Doğan). Ankara: Palme Yayıncılık.
- Gökbulut, İ. (2015). Maliyet Yönetim ve Düşürme Teknikleri. Erişim <https://docplayer.biz.tr/424809-Maliyet-yonetim-ve-dusurme-teknikleri.html> (02.06.2021).
- Görer, N. (2005). Kentsel Altyapı Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamunun Değişen Sorumluluğu. Şehircilik Çalışmaları. Edi. Tahir Çalgüner. Ankara: Nobel Yayınları, ss. 423-429.
- Göymen, K. (2010). *Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*. İstanbul: Boyut Yayıncılık.
- Gözler, K.; Kaplan, G. (2015). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Kitabevi.
- Güngördü, E. (2012). *Coğrafi Mekânda Planlama ve Kalkınma İlişkisi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Keleş, R. (2006). *Kentleşme Politikası*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2014). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kılıç, S. E. (2014). *Şehir Altyapısı*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Kılınçaslan, İ. (2010). *Kent Ekonomisi*. İstanbul: Ninova Yayınları.
- Park, R. E.; Ernest W. B. (2015). *Şehir: Kent Ortamındaki İnsan Davranışlarının Araştırılması Üzerine Öneriler*. (Çev. Pınar Karababa Kayalığıl). Ankara: Heretik.
- TC Sayıştay Başkanlığı. (2008). Büyükşehir Belediyelerinde Altyapı Faaliyetlerinin Koordinasyonu (Performans Denetimi Raporu). Erişim <http://egov.nik.gov.pl/g/egov/TR/2008/MunicipalInvestments/2008-1Aykome.pdf> (21.06.2021).
- Tekeli, İ. (2010b). *Gündelik Yaşam - Yaşam Kalitesi ve Yerellik Yazıları*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları-12.
- Tekeli, İ. (2010c). *Mekânsal ve Toplumsal Olanın Bilgibilimi Yazıları*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları-10.
- Tekeli, İ. (2010a). *Kentsel Arsa, Altyapı ve Kentsel Hizmetler*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları-6.
- TÜBA-Türkçe Bilim Terimleri Sözlüğü, <http://www.tubaterim.gov.tr/>



(02.03.2020).

- Uğur, A.; Aliagaoglu, A. (2015). *Şehir Coğrafyası*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Adana BB-Adana Büyükşehir Belediyesi (2021). “Adana Büyükşehir Belediyesi 2019 Faaliyet Raporu”, Erişim [http://yeni.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari\\_v/files/2019-yili-faaliyet-raporu.pdf](http://yeni.adana.bel.tr/panel/uploads/yillikfaaliyetraporlari_v/files/2019-yili-faaliyet-raporu.pdf) (04.060.2021).
- Ankara BB-Ankara Büyükşehir Belediyesi (2021). “Ankara Büyükşehir Belediyesi 2020 Faaliyet Raporu”, Erişim [https://www.ankara.bel.tr/files/1416/1883/7305/2020\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www.ankara.bel.tr/files/1416/1883/7305/2020_Faaliyet_Raporu.pdf) (04.060.2021).
- İstanbul BB- İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2021). “İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020 Faaliyet Raporu”, Erişim <https://www.ibb.istanbul/BBImages/Slider/Image/faaliyet-raporu-2020.pdf> (04.060.2021).
- İzmir BB- İzmir Büyükşehir Belediyesi (2021). “İzmir Büyükşehir Belediyesi 2020 Faaliyet Raporu”, Erişim [file:///C:/Users/pc/Downloads/43\\_30042021\\_044242\\_2020\\_faaliyet-raporu.pdf.pdf](file:///C:/Users/pc/Downloads/43_30042021_044242_2020_faaliyet-raporu.pdf.pdf) (04.060.2021).
- Bursa BB- Bursa Büyükşehir Belediyesi (2021). “Bursa Büyükşehir Belediyesi 2020 Faaliyet Raporu”, Erişim [https://www.bursa.bel.tr/dosyalar/yayinlar/210504021820\\_BBB\\_2020\\_Yili\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www.bursa.bel.tr/dosyalar/yayinlar/210504021820_BBB_2020_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf) (04.06.2021).
- Altyapı Tesislerinin Koordinasyonuna İlişkin Yönetmelik Taslağı (2021). Erişim <https://webdosya.csb.gov.tr/db/altyapi/dokumanlar/altyapi-yonetmelik-8550-20180216154312.pdf> (04.06.2021).
- Ankara BB - Ankara Büyükşehir Belediyesi (2019). “Ankara Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu”, Erişim [https://sayistay.gov.tr/bb\\_reports/download/3116-ankara-buyuksehir-belediyesi](https://sayistay.gov.tr/bb_reports/download/3116-ankara-buyuksehir-belediyesi) (05.06.2021).
- Adana BB - Adana Büyükşehir Belediyesi (2019). “Adana Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu”, Erişim <https://sayistay.gov.tr/reports/download/3109-adana-buyuksehir-belediyesi> (05.06.2021).
- Bursa BB - Bursa Büyükşehir Belediyesi (2019). “Bursa Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu”, Erişim <https://sayistay.gov.tr/reports/download/3151-bursa-buyuksehir-belediyesi> (05.06.2021).
- İstanbul BB - İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2019). “İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu”, Erişim <https://sayistay.gov.tr/reports/download/3190-istanbul-buyuksehir-belediyesi> (05.06.2021).

İzmir BB - İzmir Büyükşehir Belediyesi (2019) “İzmir Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu”, Erişim <https://sayis-tay.gov.tr/reports/download/3212-izmir-buyuksehir-belediyesi> (05.06.2021).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. R.G. Tarihi: 23/7/2004. Erişim <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.doc> (02.06.2021).

5393 sayılı Belediye Kanunu. R.G. Tarih: 13/7/2005. Erişim <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (02.06.2021).



*Araştırma Makalesi:*

## **YENİ BİR DÖNEMİN BAŞLANGICI: AVRUPA YEŞİL MUTABAKATI VE TÜRK ÇEVRE HUKUKU VE POLİTİKALARINA ETKİLERİ**

Kamile TÜRKÖĞLU ÜSTÜN<sup>1</sup>

### **Özet**

İklim değişikliğiyle mücadelede küresel çapta bir öncü olmayı planlayan Avrupa Birliği (AB), 11 Aralık 2019 tarihinde Avrupa Yeşil Mutabakatını yayınlayarak iklimin ve çevrenin korunmasını odak alan yeni bir büyüme modeline geçmiştir. Yeşil Düzen olarak da adlandırılan bu yeni dönemde AB, 2050 yılında Birliğin karbon salınımının sıfıra indirilmesini ve yatırım fonlarının da desteğiyle yeni bir ekonomik kalkınma stratejisi izlemeyi hedeflemektedir. Avrupa Yeşil Mutabakatı kapsamında, AB'nin ulaştırma, gıda, tarım, sanayi, altyapı başta olmak üzere bütün politikaların iklimin ve çevrenin korunması ekseninde şekillendirilmesi gerekmektedir. AB bu hedefleri bağlayıcı hale getiren Avrupa İklim Kanunu'nu çıkarmış ve ilgili yasal düzenlemeleri yapmak üzere harekete geçmiştir. AB'nin yeni büyüme stratejisi, AB ile Gümrük Birliği ortaklığı olan ve aynı zamanda AB'ye aday ülke statüsünde bulunan Türkiye'yi de yakından etkileyecektir. Nitekim Türkiye'nin bir iklim kanunu taslağı üzerinde çalıştığını duyurması, Paris Antlaşmasını onaylaması, Avrupa Yeşil Mutabakatı Eylem Planı'nın hazırlanması, karbon piyasalarına ilişkin hazırlıkların artması ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının adının Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilmesi yeni yeşil düzenin Türkiye'deki bazı yansımaları olarak yorumlanabilir. Bu bağlamda, çalışmada Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Avrupa İklim Kanunu içerikleri ve hukuki nitelikleri açısından incelenecek ve bu belgelerin Türk çevre hukuku ve politikalarına olan etkileri değerlendirilecektir.

---

<sup>1</sup> Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, kamile.turkoglu@hbv.edu.tr, ORCID No: <https://orcid.org/0000-0002-2933-582X>

Makale gönderim tarihi: 31 Ağustos 2021

Makale kabul tarihi: 25 Ekim 2021

**Anahtar sözcükler:** Çevre hukuku, iklim değişikliği, iklim kanunu, yeşil mutabakat, yeşil düzen.

## **THE BEGINNING OF A NEW ERA: EUROPEAN GREEN DEAL AND ITS EFFECTS ON TURKISH ENVIRONMENTAL LAW AND POLICIES**

### **Abstract**

Planning to be a global pioneer in combatting climate change, the European Union (EU) published the European Green Deal on 11 December 2019 and switched to a new growth model that focuses on protecting the climate and the environment. In this new period, the EU aims to reduce the carbon emissions of the Union to zero by 2050 and to follow a new economic development strategy with the support of investment funds. Within the scope of the European Green Deal, all policies of the EU, especially transportation, food, agriculture, industry, and infrastructure, should be shaped around the protection of the climate and the environment. The EU has enacted the European Climate Law, which makes these targets binding, and a package of legislative proposals has been published. The new growth strategy of the EU will closely affect Turkey, which is a partner of the EU in the Customs Union and has the status of candidate country to the EU. Thus, the preparation of draft climate law, approval of the Paris Agreement, publishing the European Green Deal Action Plan, the increase in preparations for carbon markets and the change of the name of the Ministry of Environment and Urbanization to the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change are some recent effects of the European Green deal to Turkey. In the study, the European Green Deal and the European Climate Law will be examined in terms of their content and legal characteristics, and their effects on Turkish environmental law and policies will be discussed.

**Keywords:** environmental law, climate change, climate laws, net zero carbon emission, green deal

## **Giriş**

Gün geçtikçe daha fazla orman yangını, sel, kasırga, kuraklık gibi doğal afetlerle karşılaştığımız yetmezmiş gibi 2020 yılında ortaya çıkan ve bütün dünyaya yayılan COVID 19 virüsü sadece sağlık açısından değil; ekonomik ve toplumsal açıdan da küresel çapta önemli bir krize yol açmıştır. Uzmanlar önümüzdeki yıllarda daha başka virüslerle karşılaşabileceğimiz, daha da ötesi iklim değişikliğine bağlı olarak daha fazla doğal afetin kapıda olduğu uyarılarını yapmaktadırlar (Hook, 2020; Kütükçü vd., 2021). Türkiye’de son yıllarda yaşanan yüksek sıcaklık ve kuraklık ile orman yangınlarını da önümüzdeki dönemlerde yaşanabileceklerin sinyalleri olarak okumak mümkündür (Türkeş, 2019: 28 vd.).

İnsan faaliyetlerinin neden olduğu antropojenik emisyonlar, atmosferdeki sera gazı konsantrasyonunu arttırmakta, artan sera gazı miktarı yer kürenin ısısını yükseltmekte ve bu sıcaklık artışı da iklim değişikliğine yol açmaktadır. Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli’nin (The Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC) raporuna göre, iklim değişikliğinin sonuçlarını kontrol altına almak ve aşırı hava olaylarını önlemek için küresel ısınmanın en azından 1,5°C kalması gereklidir. Bilim adamları mevcut politikalarla devam edildiği takdirde yerküre ısısının 2050 yılına kadar 3°C daha yükseleceğini tahmin etmektedir (IPCC, 2018).

Sera gazı emisyonları içinde %70’lik bir oranla en yüksek paya sahip olan karbondioksit, azaltılması gereken başlıca gazdır. Ancak enerji üretimi ve sanayi sektörleri başta olmak üzere dünyadaki büyük ekonomiler karbondioksit salınımına bağlı bir gelişim sergilemektedir. İklim değişikliğine yol açan gazların üretilmesinin azaltılması veya önlenmesi; hükümetlerin daha az karbon salınımına dayanan bir ekonomik ve toplumsal sisteme geçişi sağlamalarını gerektirmektedir. Ancak bu geçiş kapsamında alınacak önlemler her ne kadar küresel bir krizin önüne geçmek amacıyla yönelse de aynı zamanda kişilerin temel hak ve özgürlüklerine doğrudan müdahale oluşturacağından, hukuki araçların doğru bir şekilde seçilmesine ve bilimsel verilerle desteklenmesine ihtiyaç vardır (Gross, 2020: 337). Nitekim konunun kendine özgü niteliği, iklim değişikliğine yol açan sebeplerin hukuki düzenlemeler yoluyla ortadan kaldırılmasına yönelik çevre hukukundan bağımsız bir iklim hukukunun ortaya çıkmasını sağlamıştır. İklim hukukunun iki önemli stratejisi vardır: Bunlar sera gazı emisyonlarının azaltılması ve iklim değişikliği sonuçlarına uyum sağlanmasıdır (Winfried ve Smeddinck, 2013: 311).

Daha az karbon salınımına dayanan ekonomik ve toplumsal sisteme geçişte hukuk politikalarını belirlemek konusunda hükümetlere önemli rol düşmekle birlikte, iklim değişikliğinin küresel bir problem olması karşısında ulusal hukuk düzenlerinde alınan önlemler yeterli olmamaktadır. Uluslararası hukuk hedeflerinin ulusal hukukta alınan önlemlerle hayata geçirilmesi, bu iki hukuk sisteminin birbirine entegre olması gerekmektedir.

İklim değişikliğine yol açan sera gazı emisyonlarının üretiminde en fazla payı olan Amerika Birleşik Devletleri, Çin ve Kanada gibi ülkeler iklim değişikliği konusunda sınırlı adımlar atmayı tercih ederken, bazı ülkeler bu konuda ciddi önlemler alarak sorumluluklarını nispeten daha fazla yerine getirmiştir<sup>2</sup>. Avrupa Kıtasında 27 ülkeden oluşan ekonomik ve siyasi bir örgütlenme olan Avrupa Birliği, (AB) her geçen yıl artan bir şekilde iklimin ve çevrenin korunmasına ilişkin politikalarını geliştirmekte ve üye ülkelerin daha sıkı önlemler almasını sağlamakta ve küresel iklim politikalarında öncü bir rol üstlenmektedir (Talu, 2019: 26; Güneş, 389: 2015).

Bu çalışmada, AB'nin mevcut iklim değişikliği politikalarını şekillendirmede önemli bir rol oynayacağı kabul edilen Avrupa Yeşil Mutabakatı ile bu belge gereği hazırlanan Avrupa İklim Kanunu'nu hukuki nitelikleri ve içerikleri açısından incelenerek; Avrupa Yeşil Mutabakatı ile öngörülen yeşil dönüşümün Türkiye'de çevre hukukuna ve politikalarına etkisi tartışılacaktır. Avrupa Yeşil Mutabakatı AB'nin 2050 yılına kadar karbon salınımını sınırlamasını ve buna uygun olarak sanayi, enerji, ulaşım, tarım gibi bütün sektörlerin faaliyetlerinin yeniden düzenlenmesini gerektirir. AB hukukunda bir Tüzük olarak düzenlenen Avrupa İklim Kanunu ise, esnek bir hukuk belgesi olan Mutabakatı, bağlayıcı hukuk normlarına dönüştürmektedir. Avrupa Yeşil Mutabakatı'nda öngörülen başta sınırda karbon düzenleme mekanizması olmak üzere, yeşil etiketleme, kömür enerjisinden tamamen çıkılması gibi önlemler, AB ile geniş ticari ilişkileri olan

---

<sup>2</sup> Climate Change Performance Index (CCPI) 2021 raporuna göre iklim değişikliği konusunda yüksek performans gösteren ülkeler İsviçre, Birleşik Krallık, Danimarka, Moroko, Norveç, Şile, Hindistan, Finlandiya, Malta, Latviya, İsviçre, Litvanya, AB (28 üye ülke) ve Portekiz'dir. Listeye göre çok düşük performans gösteren ülkelerin başında ABD gelirken bu sıralamada Sudi Arabistan, İran, Kanada, Çin, Kore, Rusya Federasyonu, Macaristan, Polonya ve Çek Cumhuriyeti de bulunmaktadır (CCPI, 2021).

Türkiye'nin Paris Antlaşması'nın yürürlüğe konulmasından, karbon piyasalarının oluşturulmasına kadar çevre hukuku ve politikalarına ilişkin birçok önemli adımın nispeten kısa bir sürede atılmasını sağlamıştır. Ancak ülkemizde yaşanan bu gelişmelerin odağında çevrenin ve iklimin korunmasından ziyade ekonomik büyümenin devamına ilişkin hassasiyetler bulunmaktadır.

## **1. AB YEŞİL MUTABAKATI**

11 Aralık 2019 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından Türkçeye “*Avrupa Yeşil Düzen Belgesi*” veya “*Avrupa Yeşil Mutabakatı*” olarak çevrilen orijinal adıyla “*European Green Deal*” belgesi yayımlanmıştır<sup>3</sup>. Avrupa Yeşil Mutabakatı (AYM)<sup>4</sup> Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve AB'nin 2050 yılına kadar sıfır karbon salınımı hedefine ulaşmasına yönelik bir dizi stratejiler ve kanun teklifleri içeren AB'nin iklim gündemine ilişkin bir yol haritası ve aynı zamanda AB'nin yeni ekonomik büyüme stratejisidir (Siddi, 2020: 4; Becker, 2020, 441). Bu planla AB, yeşil düzen adı verilen yeni bir düzene geçerek karbon salınımını azaltacak ve bu dönüşümü aynı zamanda iş ve büyüme fırsatına çevirecektir. AB, bu şekilde, dögüsel ekonomi, temiz teknolojiler ve karbondan arındırılmış enerji-yoğun sektörler alanında dünya lideri olmayı hedeflemektedir. Doğal ekosistemlerin korunması ve eski haline getirilmesi, insan sağlığının çevresel etkilerden korunması ve kaynakların sürdürülebilir kullanımı; bu kapsamda yenilenebilir enerji, enerji verimliliği, enerji sistemleri ağı, dögüsel ekonomi ve sürdürülebilir binalar belgenin önemli birleşenlerindedir. Ayrıca yeşil düzene geçiş sürecinde ortaya çıkabilecek sosyal ve ekonomik sorunlar için dönüşümden etkilenecek sektörler ve kişilere mali destek sağlamak üzere Adil Geçiş Mekanizması oluşturulmuştur.

AYM aynı zamanda BM'nin 2030 Ajandası ve Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin tamamlayıcı bir parçasıdır. Bu kapsamda, AYM ile 2015 yılından itibaren uluslararası alanda iklim koruma hedeflerinin en

---

<sup>3</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM(2019) 640 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640&qid=1638178317287>

<sup>4</sup> Çalışmanın devamında AYM yerine “Belge” kelimesi de kullanılmıştır.



önemli kaynağı olan Paris Antlaşması'nın küresel sıcaklık artışının sanayileşme öncesi döneme göre 2° C altında; ilave olarak ise bu artışın 1,5° C'nin altında tutulmasına yönelik küresel çabalarına önemli bir katkı sunmaktadır. Zira AB, iklim değişikliğinin kontrol altına alınmasına yönelik Kyoto Protokolü'nün uygulanması için gösterdiği yoğun çabayı Paris Antlaşması için de göstermiş; bu Antlaşmanın uygulanmasını sağlamayı bir misyon haline getirmiştir (Talu, 2019: 26-27). AYM'nin öngördüğü hukuki düzen ve araçlar, üye ülkelerin 1,5 derece hedefine ulaşabilmek için alması gereken önlemleri açık ve bağlayıcı bir şekilde ortaya koymaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki AYM'den önce de AB, iklim değişikliğinin önlenmesi ve yeşil ekonomiye geçiş, enerji verimliliği, yenilenebilir enerji, karbon ticareti gibi konularda çeşitli yasal düzenlemeler çıkarmış ve eylem planları hazırlamış; iklim değişikliğiyle mücadeledeki kararlılığını göstermiştir.

AYM, AB'nin şimdiye kadarki yeşil dönüşüm politikalarını bir adım daha ileri götürmektedir. AYM, AB politikalarında ve hukuk düzeninde önemli değişiklikleri beraberinde getirmektedir. Şimdiye kadar Birlik politikalarının temel çıkış noktası ekonomik büyümeyi iken Birlik, bu belge ile ekonomik büyümenin yanına çevrenin korunmasını da eklemiştir (Sikora, 2021: 684; Krämer, 2021: 268).

### 1.1. Belgenin Hukuki Niteliği

AYM, AB'nin iklim değişikliğiyle mücadele ve yeşil dönüşüme ilişkin hedeflerini ve bu hedefleri gerçekleştirmeye yönelik somut adımlar ve stratejilerle içeren bir politika belgesidir. Bu açıdan belgenin doğrudan hukuki bağlayıcılığı yoktur. AB içinde bu tarz belgelere esnek hukuk araçları denmektedir. Belgede öngörülen hedeflerin hukuk normlarıyla bağlayıcı hale getirilmesine ihtiyaç vardır. Nitekim Belgenin AB ikincil mevzuatında önemli değişikliklere yol açacaktır. Şimdiye kadarki AYM kapsamında yapılan yasal düzenlemeler, bütün AB üyesi ülkeler için olmasa bile, AB kurumları açısından konunun bir politika önceliği haline geldiğini göstermektedir. COVID 19 krizinin gölgesinde AB İklim Kanunu Taslağı ile 'Fit for 55' Paketi'nin hazırlanarak tartışmaya açılması bunun bir göstergesidir.

AB, kuruluşundan bu yana birincil mevzuatında çevre hukukunun yerini güçlendirmiş; ikincil mevzuatıyla da çevrenin ve iklimin korunmasına yönelik önlemler ve bir üst başlıkta belirtildiği üzere çevrenin ve iklimin

korunmasına ilişkin uluslararası antlaşmaların da en önemli temsilcilerinden olmuştur. AB, çevrenin korunması ve iklim değişikliğine ilişkin önemli birçok hükmü, yıllar içerisinde AB birincil mevzuatının içine ya da başka bir ifadeyle AB anayasal düzenine yerleştirmiştir<sup>5</sup>. Önceleri Avrupa Birliği Antlaşması (ABA)'nın 3. maddesi, AB çevre hukukunun temel ilkesi olarak görülmekteydi<sup>6</sup>; artık ABA'nın 3. maddesi, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİHA)'nın 11. maddesi<sup>7</sup> ve 191. maddesinin 2. fıkrası<sup>8</sup> ve AB Temel Haklar Şartı'nın 37. maddesi<sup>9</sup> AB çevre hukuku rejiminin temelini oluşturmaktadır<sup>10</sup>. ABİHA'nın 192. maddesinde Birliğe, çevrenin korunmasına ilişkin kural koyma yetkisi verilmiştir. AB'nin çevre politikasına ilişkin tüm alanlarda düzenleme yapma yetkisi vardır. Ancak bu serbestliğin sınırı, subsidiarite (hizmette yerellik) ilkesidir. Ayrıca mali konular, şehir planlaması, arazi kullanımı, su kaynakları yönetimi, enerji kaynaklarının seçimi ve enerji arzının yapısı alanlarına ilişkin kararlar Konsey'de oybirliğiyle alınmalıdır. Bunların yanında, AB, iç pazarına ilişkin hukuki düzenlemelerin çıkarılmasına ve uygulanmasında her zaman çevrenin korunmasına ilişkin gerekleri dikkate alarak hareket etmelidir (Göçmen, 2020: 1357).

ABİHA'nın 288. maddesine göre AB, çevre hukukuna ilişkin tüzük, direktif, karar, tavsiye ve görüş çıkarabilir. Bunların yanında Avrupa Adalet Divanı (ABAD) içtihatları da AB çevre hukukunun gelişmesinde önemli bir payı vardır (Baykal ve Göçmen, 2016: 351). ABAD çevrenin korunmasını sektörel veya teknik bir politika olmaktan çıkararak, AB'nin bütün hukuki ve politik alanlarına yayılmasını sağlamıştır (Sikora, 2021, 685; Göçmen, 2020: 1365).

<sup>5</sup> Ayrıntılar için bkz. (Baykal ve Göçmen, 2016: 337).

<sup>6</sup> ABA, m. 3(3): "... Birlik, .... ve çevre kalitesinin yüksek düzeyde korunmasına ve iyileştirilmesine dayalı olarak, Avrupa'nın sürdürülebilir kalkınması için çalışır."

<sup>7</sup> ABİHA, m. 11: "... özellikle sürdürülebilir gelişmenin desteklenmesi amacıyla, çevrenin korunmasına ilişkin gerekler, Birliğin politika ve tedbirlerinin belirlenmesine ve uygulanmasına entegre edilmelidir"

<sup>8</sup> ABİHA, m. 191/2: "1. Birliğin çevre politikası, aşağıdaki hedeflerin takibine katkıda bulunur: ... bölgesel veya dünya çapındaki çevre sorunlarının ele alınmasına yönelik uluslararası düzeydeki tedbirlerin teşvik edilmesi ve özellikle iklim değişikliğiyle mücadele edilmesi."

<sup>9</sup> AB Temel Haklar Şartı m. 37: "Yüksek düzey çevrenin korunması ve çevre kalitesinin iyileştirilmesi Birlik politikalarına entegre edilmelidir ve sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak sağlanmalıdır."

<sup>10</sup> Çevre politikalarının AB birincil hukukuna (kurucu antlaşmalara) eklenmesine ilişkin daha geniş ve ayrıntılı açıklamalar için bkz. (Bilgin, 2014: 518-520).

AB çevre hukuku alanında en çok direktiflerle düzenleme yapılmaktadır (Kluth ve Smeddinck, 2013: 39). Ancak esnek hukuk araçları da Birlik çevre hukuku politika, ilke ve hedeflerinin belirlenmesinde sıkça kullanılmaktadır. Bunlar, kural olarak, klasik anlamda hukuki bağlayıcılığı olmayan; ama ileride bağlayıcı hukuk normlarına dönüşebilecek pratik değeri olan kurallardır. Esnek hukuk kuralları hukuki güvenliği sağlamak, gelecekteki yasama eylemlerine hazırlık veya bir düzenlemeye katkı hazırlama gibi farklı amaçlar taşıyabilirler (Schwarze, 2011: 5-6). Tavsiye ve görüşler, eylem planları, Yeşil ve Beyaz Kitaplar, ilke kararları, sonuç bildirileri, bildirimler, iletişimler, politika rehberleri, eylem planları ve stratejik planlar esnek hukuk araçlarıdır (Baykal ve Göçmen, 2016: 349). Örneğin çevre alanında izlenecek eylem programları<sup>11</sup> veya stratejik belgeler çevre politikalarının temel çerçevesini çizerek gelecekteki hukuki düzenlemelere rehberlik yapmakta ve AB hukukuna yön vermektedirler (Duru, 2007: 5; Güneş, 2015; 394). Örneğin, Türkiye'nin AB müzakereleri kapsamında hazırlanan ilerleme raporlarında Çevre ve İklim Değişikliği Faslına ilişkin gelişmeler AB'nin çevre eylem planlarına uygunluğu açısından denetlenmektedir (Talu, 2015: 106). Avrupa Yeşil Düzen Belgesi de bu kapsamda Avrupa Komisyonu'nun bir politika belgesi veya esnek hukuk (soft-law) aracıdır. Uzun vadede bağlayıcı bir ya da daha fazla düzenlemenin yapılmasını öngörmekte ve aslında AB için yeni bir politikanın başlangıcını yapmaktadır.

Esnek hukuk kuralları, kişiler için bağlayıcı değildir; ancak belli bir hukuki etkiye sahiptir. Bu etki üye devletlerin bu politika araçlarını hukuki önlemlere dönüştürmesi konusundaki iş birliği ödeviyle açıklanmaktadır (Sikora, 2021: 688). Ayrıca, esnek hukuk tasarruflarının, diğer AB tasarruflarının yorumuna ve uygulanmasına ışık tutmaları veya bu tasarrufların gerçek ve tüzel kişiler için meşru beklentiler doğurmaları halinde doğrudan uygulanabileceği kabul edilmektedir (Karayığit, 2018: 73-74; Schwarze, 2011: 9).

---

<sup>11</sup> Örneğin AB, ilki 1973 yılında olmak üzere bugüne kadar toplan 7 çevre eylem programı çıkarmıştır. 2021-2030 yılları arasını kapsayan ve AB Yeşil Düzen Belgesini tamamlayıcı nitelikte 8. Eylem Programı Taslak olarak hazırlanmıştır. Proposal for a Decision Of The European Parliament And Of The Council on a General Union Environment Action Programme to 2030, COM/2020/652 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0652&qid=1638178796369>

Bir esnek hukuk belgesi olan AYM'nin hedeflerinin bağlayıcı hukuk normlarına dönüştürülmesine yönelik adımlar çoktan atılmıştır. Bu kural-  
ların icra edilmesi sırasında ortaya çıkan hukuki problemlere ilişkin olarak  
verilecek ABAD içtihatları, AYM'nin gerçekleştirilmesinde önemli bir  
paya sahip olacaktır (Sikora, 2021: 684).

## **1.2. Belgenin Konusu**

AYM çok çeşitli alanlarda politika değişikliği öngörmekte; Birliğin  
ve üye ülkelerin nerdeyse her türlü faaliyet alanını kapsamaktadır. Bu alan-  
lar, iklim, enerji, tarım, endüstri, çevre ve okyanuslar, ulaşım, finans, böl-  
gesel kalkınma ile araştırma ve inovasyona ilişkindir. Ayrıca, AYM, yeşil  
dönüşümün gerçekleşmesi sürecinden en çok etkilenecek olan bölge ve  
sektörlere destek vermek üzere Adil Geçiş Mekanizması ve Adil Geçiş  
Fonu oluşturulmasını da öngörmektedir. Nitekim Haziran 2020'de AYM  
Yatırım Planı ile en az bir trilyon avroluk bir bütçenin sürdürülebilir yatırı-  
mlar için kullanılması öngörülmüştür<sup>12</sup>. Son olarak, AYM'nin ekinde söz  
konusu hedeflerin gerçekleşmesine yönelik 2020-2021 yıllarında atılacak  
adımlara yönelik bir zaman çizelgesi de bulunmaktadır.

Aşağıda belgede yer verilen 8 önemli stratejik alanın içeriği kısaca  
özetlenecektir.

### **1.2.1. AB'nin 2030 ve 2050 iklim hedeflerinin arttırılması**

Avrupa Yeşil Düzen planı, AB'nin karbon emisyonu salınımına bağlı  
büyüme yerine, enerji verimliliği ve döngüsel ekonomiyi esas alan karbon-  
suz bir ekonomik büyüme stratejisine geçişini öngörmektedir. Bu yeni bü-  
yüme stratejisiyle hem çevre kirliliğinin azaltılması yoluyla insanların,  
hayvanların ve doğanın korunması hem de herkesi içine alan daha verimli  
bir ekonomik sisteme geçiş amaçlanmaktadır.

---

<sup>12</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European  
Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Com-  
mittee of the Regions, Sustainable Europe Investment Plan, European Green Deal In-  
vestment Plan, COM (2020) 21 final. [https://eur-lex.europa.eu/legal-con-  
tent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0021](https://eur-lex.europa.eu/legal-con-<br/>tent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0021)

AB esasen daha önce üç önemli düzenleme ile sera gazı emisyonlarını 2030 yılına kadar, 1900 yılı seviyesinin %40 altına düşürmeyi hedeflemiştir<sup>13</sup>. Ancak bu hedef, iklim değişikliği karşısındaki yetersizliği sebebiyle birçok eleştiriye konu olmuştur. Avrupa Yeşil Düzen Belgesi bu hedefi güncelleyerek 2030 yılında emisyonlarda 1990 yılındaki miktardan %50-55 azaltma ve 2050 yılında %100 azaltma taahhüdünde bulunmaktadır. Bunun için de gerekli politika ve mevzuat değişiklikleri yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda özellikle AB emisyon ticaret sistemi gözden geçirilecek; emisyon ticareti sisteminin kapsadığı sektör sayısı arttırılacak; Enerji Vergilendirme Direktifi'nde değişiklikler yapılacaktır. Ayrıca arazi kullanımı ve ormanlara ilişkin de değişiklikler söz konusu olacaktır.

### 1.2.2. Temiz, uygun fiyatlı ve güvenli enerji sağlanması

AB'nin mevcut sera gazı salınımının %75'ini enerji üretimi ve kullanımını oluşturmaktadır. Bu nedenle enerji verimliliği sağlamak, kömür kullanımının yerini yenilenebilir enerji kaynaklarına yönlendirmek öncelikli hedeflerden biridir. Örneğin iç enerji pazarına dayanan sürdürülebilir, uygun fiyatlı ve güvenli bir enerji sistemine geçiş öncelikli olarak sağlanacaktır. Bu noktada teknoloji ve dijitalleşme alanındaki yenilik ve araştırmaları bu hedefe ulaşmak için kullanılacaktır. Akıllı enerji altyapılarının geliştirilmesi, hidrojen ağları veya karbon yakalama, depolama ve kullanım, enerji depolama gibi yenilikçi teknolojilerin ve altyapının geliştirilmesi teşvik edilecektir. Belgeye göre 2050 yılı hedeflerinin gerçekleşmesi

---

<sup>13</sup> Bunlar: Directive (EU) 2018/410 Of The European Parliament And Of The Council of 14 March 2018 amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments, and Decision (EU) 2015/1814 (Efforts Sharing Directive); Regulation (EU) 2018/1999 Of The European Parliament And Of The Council Of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council (Climate Action Regulation); Regulation (EU) 2018/841 Of The European Parliament And Of The Council of 30 May 2018 on the inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land use change and forestry in the 2030 climate and energy framework, and amending Regulation (EU) No 525/2013 and Decision No 529/2013/EU (LULUCF Regulation).

için atılacak adımlar ve alınacak tedbirler önümüzdeki 5 yıl içinde kararlaştırılıp uygulamaya konulacaktır.

### **1.2.3. Temiz ve döngüsel bir ekonomi için sanayiye harekete geçirme**

Temiz ve döngüsel bir ekonomiye geçiş sağlanırken demir- çelik, kimyasal, çimento bazlı sanayilerin dekarbonizasyonu ve modernleşmesi sağlanacaktır. Avrupa sanayisi sadece %12 oranında geri dönüştürülmüş materyal kullanmaktadır. Sürdürülebilirlik eylem planı gereği, geri dönüşümden de önce eşyaların tüketiminin azaltılması ve yeniden kullanımı özendirilecektir. Bu kapsamda özellikle doğal kaynakların yoğun bir şekilde kullanıldığı tekstil, inşaat, elektronik ve plastik kullanımına odaklanılacaktır. 2030 yılı itibariyle AB pazarındaki bütün paketlemelerin yeniden kullanılabilir ve geri dönüştürülebilir olması sağlanacak; biyolojik olarak parçalanabilen ve bio-bazlı plastikler için bir düzenleyici çerçeve geliştirecek ve tek kullanımlık plastikler için önlemler uygulayacaktır. Temiz ve döngüsel bir ekonomi için tüketicinin bilinçlendirilmesine ve sürdürülebilir seçimler yapmasına önem verilecek, örneğin elektronik ürünlere ürün pasaportu verilerek bir ürünün menşei, bileşimi, onarım ve sökme olanakları ve kullanım ömrü hakkında ayrıntılı bilgi edinmesi sağlanacaktır. Bu konuda gerekli mevzuat çıkarılacaktır. Aynı zamanda atıkların azaltılması ve yeniden işlenmesi konusunda gerekli düzenlemeler yapılacak; AB dışı ülkelere çöp ithalatı durdurulacaktır.

Dijital teknolojiler AB'nin birçok alanda hedeflerine ulaşması için vazgeçilmez bir eleman olacaktır. Komisyon, 2050 hedeflerine ulaşılmasında yapay zekâ, 5G, bulut ve uç bilgi işlem gibi dijital teknolojilerin ve nesnelerin internetinin kullanımını en üst düzeye çıkaracak önemler olacaktır.

### **1.2.4. Enerji ve kaynakları verimli bir şekilde kullanarak inşa etmek ve yenilemek**

İnşaat, binaların kullanımı ve yenilenmesi ciddi bir enerji ve mineral kaynak kullanımını gerektirmektedir. Binalar kullanılan enerjinin %40'ından sorumludur. Bu kapsamda kamu ve özel yapıların enerji verimliliği açısından yenilenmesi sağlanacaktır.

### **1.2.5. Sürdürülebilir ve akıllı hareketliliğe geçişi hızlandırmak**

Ulaşım AB'nin sera gazı emisyonlarının %25'inden sorumludur. Bu nedenle 2050 ulaşım emisyonlarının %90 oranında azaltılması gerekmektedir. Bu azaltım hedefinin kapsamına kara yolu, su yolu ve demiryolu ulaşımı dahildir. Karayolu ile taşınan iç yük taşımacılığının %75'inin önemli bir kısmı demiryoluna ve iç su yollarına kaydırılması planlanmaktadır. Bu konuyla ilgili taslak, Komisyon tarafından 2021 yılında hazırlanacaktır.

Havacılıkta Tek Avrupa Gökyüzü (Single European Sky) çalışmalarına yeniden başlatılarak havayollarından kaynaklanan emisyonların büyük ölçüde azaltılması sağlanacaktır. Dijitalleşme sayesinde akıllı trafik yönetim sistemleri oluşturulacak ve böylece özellikle şehirlerin olduğu yerde trafik sıkışıklığı ve hava kirliliği azaltılacaktır. Ayrıca ulaşımın fiyatlandırması, trafiğin çevreye ve sağlığa olan etkisi dikkate alınarak hesaplanacaktır. Başka bir ifadeyle, vergilendirme yoluyla kişilerin temiz ulaşım araçlarını tercih etmesi özendirilecektir. Ayrıca sürdürülebilir alternatif otomobil yakıtlarının üretiminin artırılmasına ilişkin tedbirler alınacaktır. Zira 2025 yılı itibariyle 13 milyon sıfır veya düşük emisyonlu aracın Avrupa yollarında olması beklenmektedir. Bu araçlar için 1 milyon kamusal şarj ve doldurma istasyonlarına ihtiyaç olacaktır.

### **1.2.6. "Çiftlikten Çatala": Adil, sağlıklı ve çevre dostu bir gıda sistemi tasarlamak**

Gıda üretimi hava, su ve toprak kirliliğine; biyolojik çeşitlilik kaybına ve iklim değişikliğine yol açmakta ve gıda üretimi sırasında aşırı miktarda doğal kaynak tüketilmektedir. Bu nedenle, tarımda ve balıkçılıkta pestisitlerin, gübre ve antibiyotik kullanımının ciddi oranda azaltılmasına yönelik politikalar Yeşil Düzenin bir parçası olarak öngörülmüştür.

Gıdanın işlenmesi ve dağıtım sürecindeki, ulaşım, stoklama, paketleme ve atık gıda miktarının yol açtığı çevresel etkilerin azaltılması da Yeşil Düzenin amaçları arasındadır. Bunun yanında sürdürülebilir gıda tüketimi ve herkes için uygun fiyatlı sağlıklı gıda tüketimi özendirilmesi, bu kapsamda ithal edilen gıdaların AB sağlık çevre şartlarına uymaması halinde AB marketlerine girmesinin engellenmesi de planlanmaktadır.

### **1.2.7. Ekosistemleri ve biyolojik çeşitliliği korumak ve eski haline getirmek**

Biyoçeşitlilik ve Ekosistem Hizmetleri Üzerine Hükümetlerarası Bilim-Politika Platformu'nun 2019 Küresel Değerlendirme Raporu'na göre, dünya çapında biyoçeşitlilik erozyonunun başlıca nedenleri kara ve denizin kullanım şeklindeki değişiklikler, doğal kaynakların doğrudan sömürülmesi ve iklim değişikliğidir. Bu doğrultuda Birlik, 2020 yılı itibariyle Biyoçeşitlilik Strateji Planını açıklayacak ve özellikle de biyoçeşitlilik açısından zengin kara ve deniz alanlarının kapsamını genişletilmesini; ormanların korunması ve ormanlık alanların arttırılması, okyanusların ve denizlerin korunmasına ilişkin yeni önlemler alacaktır.

### **1.2.8. Zehirsiz bir çevre için sıfır kirlilik hedefi**

Komisyon tarafından 2021 yılında hava, deniz ve toprak için “*Sıfır Kirlilik Eylem Planı*” hayata geçirilecektir. Bu kapsamda suların mikropplastik ve kimyasallardan arındırılması; hava kalitesinin düzenli olarak takip edilmesi, büyük endüstriyel tesislerden kaynaklanan kirliliğin azaltılmasına ilişkin önlemler alınacaktır.

## **1.3. Belgenin Genel Olarak Değerlendirilmesi**

AYM iklim değişikliğiyle mücadele ve Paris iklim hedeflerinin gerçekleşmesi açısından sadece AB ile sınırlı olmayacak, iklim değişikliğiyle mücadelede başka ülkelerin de harekete geçmesini sağlayacak önemli bir dönüşümü başlatmıştır<sup>14</sup>. Bununla beraber, Belge etik açıdan iklim değişikliğiyle mücadelede insan merkezci bir yaklaşımla hazırlanmıştır. Nitekim AB'nin ortak bir çevre politikası oluşturmasında gidererek artmakta olan çevre sorunlarının ve iklim değişikliği krizinin Birliğin ekonomi politikalarını da yakından etkilemesi (Talu, 2019: 11) ve üye ülkelere farklı çevre standartlarının oluşturulmasının haksız rekabete yol açacağı ve ortak pazara zarar vereceği endişesi önemli bir rol oynamıştır. Bunun yanında Birliğin yaşam koşullarının iyileştirilmesi açısından da sınır tanımayan çevre sorunlarıyla etkili önlemler alınması gereği AYM'nin hazırlanmasına yol açmıştır (Duru, 2007: 1). Belge, çevrenin ve iklimin insanlığın

---

<sup>14</sup> Belgenin politika alanlarının AB iklim politikaları açısından ayrıntılı olarak incelendiği bir çalışma için bkz. Krämer, 2021: 267 vd.



yararına olarak teknolojik olanaklardan yararlanarak korunacağı yaklaşımını ortaya koymaktadır<sup>15</sup>. Bununla beraber iklim değişikliğine ilişkin yükümlülüklerin paylaşımında, adil geçiş mekanizmasıyla ülkelerarası eşitsizliklerin giderilmesi, belli sektörlerin ve dezavantajlı grupların korunmasını da öngörmektedir. Ancak bu politikalar veya yeşil dönüşüm nedeniyle gelir kaybına uğrayacak kişilerin korunmasına ilişkin adil geçiş sisteminin yeteri kadar kapsamlı olmadığı, belli bölgelerdeki insanlardan ziyade, işçi ve işsiz vatandaşlar gibi gruplar üzerinde etkili olacağı, oysa bu geçişten dolayı çok sayıda kişinin çok farklı şekillerde geride bırakılmasının mümkün olduğu eleştirisi yapılmaktadır (Fleming ve Mauer, 2021: 175:).

AYM sadece bir iklim politikası belgesi değil; aynı zamanda dış ticaretten, sanayiye birçok alanda etki doğuracak bir içeriğe sahiptir. Belgenin iklim hedeflerini gerçekleştirebilmek için düşük maliyetli karbon azaltımı faaliyetleri yeterli olmayacak, milyar euroluk karbonsuzlaşma teknolojilerine yatırım yapılması gerekecektir. Bu noktada yeşil teknolojilere yatırım yapan iş yerlerinin haksız rekabete maruz kalmaması için AB'ye ithal edilecek ürünlerden sınırda karbon vergisi alınması öngörülmektedir. Ancak bu durumun gerek Dünya Ticaret Örgütü (WTO) ilkeleri, gerekse AB'nin taraf olduğu diğer serbest ticaret anlaşmalar açısından sorunlar doğurması muhtemeldir (Karakaya, 2020a). Ayrıca AB ile ticaret yapan her ülkenin benzer bir sorumluluğa tabi tutulması da hakkaniyetli bir yaklaşım olmayacaktır. Zira Paris Antlaşması, karbon emisyonlarının azaltımı konusunda taraf ülkelerin ortak ama farklılaştırılmış sorumlulukları olduğunu, gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkelerin emisyon azaltımı konusunda farklı yükümlülüklerle tabi tutulmasını öngörmektedir (Karakaya, 2020a). Ancak aşağıda açıklanacağı üzere sınırda karbon düzenlemeleri, AB'nin ticaret ortağı olduğu bütün ülkeleri yakından etkileyecek ve bu ülkeleri en azından AB'ye ithal edilecek ürünler açısından yeşil ve çevreci teknolojiler kullanarak karbon emisyonlarının azaltılmasını sağlayacaktır.

AB'de çevre politikalarında son sözü söyleme yetkisi genellikle üye ülkelerde bulunmaktadır. Ancak AB ülkeleri de kendi içinde önemli farklılıklar sergilemektedir. Avusturya, Almanya, Hollanda, İsveç gibi ekonomisi iyi olan ülkeler çevre alanında öncü ve güçlü politikalar izlerken; İtalya, Yunanistan, Portekiz gibi ülkeler ekonominin gelişmesine çevre politikalarının önüne koymaktadır; Çek Cumhuriyeti, Polonya, Macaristan

---

<sup>15</sup> İklim etiği hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. (Algan, 2008; 192).

gibi ülkeler ise önceliği ekonomiye verip çevre politikalarının belirlenmesinde gönülsüz davranmaktadır (Duru, 2007: 12). Bu nedenle AB'nin çevre politikalarını gerçekleştirmek üzere seçtiği hukuki araçlar iklim hedeflerine ulaşmada önemli rol oynayacaktır. AYM, birçok sektörel politikanın gözden geçirilmesini ve çeşitli yasal düzenlemelerin yapılmasını gerektirmektedir. Nitekim, AYM'nin öngördüğü politika ve stratejilerin hayata geçmesi için üye ülkeleri doğrudan bağlayan Avrupa İklim Kanunu 9 Temmuz 2021'de kabul edilerek kanunlaşmıştır ve yakın zamanda diğer mevzuat değişikliklerinin de kabul edilmesi beklenmektedir.

Her ne kadar belgenin yayınlanmasının hemen ardından meydana gelen COVID 19 Pandemisi, AB ekonomisini ciddi ölçüde olumsuz etkilemiş ve iklim değişikliğiyle mücadelede atılacak adımların yavaşlamasına neden olmuşsa da AB, belgenin kurumsal düzeyde hayata geçmesine ilişkin yasal çerçeveyi oluşturmaya devam etmektedir (Frecesca, 2020). AYM'nin aynı zamanda bir fon ve yatırım planını da beraberinde getireceği dikkate alındığında, üye ülkeler önemli bir maddi katkı sağlayarak AB'nin bu krizden daha da güçlü bir şekilde çıkmasını sağlayacağı tahmin edilmektedir (Becker, 2020: 444; Budak, 2020: 20). Zira Adil Geçiş Fonundan özellikle de nispeten fakir ve karbon emisyonları yüksek olan ülkeler yararlanacaktır.

AYM, hedefe ulaşmak için bütünsel bir yaklaşım göstermesi ve hukuki araçları ön plana çıkarması onu diğer yeşil anlaşmalardan farklı kılmaktadır (Becker, 2020: 441). Her ne kadar kapsamlı ve iddialı bu düzenlemeler ile AB'deki karbon emisyon oranının önemli ölçüde azalacağı tahmin edilse de bazı yazarlara göre mevcut planla AB'nin 2030 hedefini tam olarak tutturması sıkıntılı görünmektedir. Zira akademisyenler, mevcut planlarda 2030 yılı için öngörülen yüzde 55 hedefinde en az 8 puanlık bir eksik olduğunu belirtmektedir (Fleming ve Mauer, 169: 2021). İklim aktivistleri de AB'nin ileriye dönük hedeflerini yetersiz bulmakta ve karbon emisyonlarının azaltılmasına ilişkin önlemlerin ivedilikle alınmamasını "AB'nin iklim krizine teslim olması" şeklinde nitelendirmektedirler<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Bkz. (MEP, 2020).

## 2. AB İKLİM KANUNU

“İklim tarafsızlığını sağlamak için çerçeve oluşturan ve 2018/1999 tarihli Tüzük’ü değiştiren Tüzük Taslağı- Avrupa İklim Kanunu” 9 Temmuz 2021 tarihinde Resmi Gazete yayınlanmış; 29 Temmuz 2021’de yürürlüğe girmiştir (Avrupa Parlamentosu ve Konsey, 2021).<sup>17</sup> Kısaca Avrupa İklim Kanunu denilen ve bir tüzük olan bu düzenleme, AB’nin iklim nötr olma hedefine ulaşabilmesi için hukuken bağlayıcı bir çerçeve çizmekte ve aynı zamanda alınacak önlemleri önceden hukuki normlarla düzenleyerek kişilere ve şirketlere hukuki güvenlik sağlamaktadır. Böylece AB’nin 2050 yılına yönelik karbon emisyonlarının sıfırlanmasına ilişkin uzun vadeli hedefi ilk kez hukuken bağlayıcı bir metinde şart koşulmuştur (Köck ve Marcus, 2020: 258). Komisyona göre Avrupa Yeşil Düzeninin en temel unsuru Avrupa İklim Kanunu’dur (Falke, 2020: 442). Avrupa İklim Kanunu, bir esnek hukuk kaynağı olan AYM’yi bağlayıcı bir dayanağa kavuşturarak; net sıfır karbon hedefine kademeli bir geçiş için çerçeve oluşturmayı amaçlamaktadır (Becker, 2020: 442).

Esasen 2020 yılından önce de AB hukuk düzeni içinde emisyon azaltım hedeflerine ilişkin üye ülkeler için sağlanması gereken minimum standartları düzenleyen bağlayıcı kurallar bulunmaktadır. Örneğin, Enerji Birliği Yönetimi ve İklim Eylemi Tüzüğü veya kısaca Yönetişim Tüzüğü (GR) üye ülkelerin 2030 ve 2050 yılına yönelik karbon azaltma hedeflerini belirten bir stratejik planı 2019 yılı sonuna kadar hazırlanmasını öngörmektedir. Hatta bu düzenleme bir iklim kanununun içermesi gereken birçok hususu da barındırmaktadır. Ancak mevcut düzenlemelerin iklim hedeflerine ulaşmada üye ülkelere yeterli rehberlik yapamadığı ve araçları sağlamadığı gerekçesiyle, daha etkili bir iklim yönetimine ve üye ülkelerdekine benzer bir iklim kanununa ihtiyaç duyulmuştur (Meyer-Ohlendorf, 2019: 3; Duwe ve Evans, 2020: 5 ve 44).

İklim kanunlarının çıkartılması, iklim hedeflerinin ve araçların kanunlarla düzenlenerek bunların kolayca değiştirilemeyen kalıcı normlar haline gelmesi; iklim sorunun ana akımlaştırılması yoluyla bütün devlet politikalarında dikkate alınması ve farklı çevrelerin sürece katılımının sağlanması

---

<sup>17</sup> Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (European Climate Law) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119&qid=1638178956257>

gibi çok çeşitli faydalar sağlamaktadır (Duwe ve Evans, 2020: 12; Talu ve Kocaman, 77: 2019). Alınacak önlemlerin bağlayıcı normlarla düzenlenmesi aynı zamanda dış aktörler için de belirlilik ve hukuki güvenlik ilkelelerinin gerçekleşmesini sağlamaktadır. İngiltere ve 8 AB üyesi ülkede – Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, İrlanda, Hollanda, İspanya ve İsveç’te iklim kanunları çıkarılmıştır<sup>18</sup>. Bu kanunlar birbirinden farklı özellikler göstermekle birlikte çoğunda, uzun vadeli ve somut emisyon azaltma hedeflerinin, bunun gerçekleşmesi için planlama ve alınması gereken önlemlerin, düzenli raporlama ile ilerlemenin gözlenmesi, kurumsal yapılanmaları, bilimsel danışma kurulları, kamu katılımı ve gelecek vizyonları düzenlenmiştir.

Avrupa İklim Kanunu’nun AB iklim eyleminin çatısı niteliğinde, basit ve mevcut iklim yönetim boşluklarını<sup>19</sup> dolduracak bir metin olması düşünülmüştür. Bu açıdan diğer düzenlemeleri kaldırmamakta, onlarla bir bütünlük içinde uygulama alanı bulmaktadır. Hızlı bir uygulama için de direktif olarak değil, ABİHA’nın 192. maddesinin birinci fıkrasına dayanan tüzük olarak hazırlanmıştır (Meyer-Ohlendorf, 2019: 5). Tüzükler, tüm AB kurumlarını, üye ülkeleri ve onların vatandaşları için bağlayıcı ve doğrudan uygulanabilir hukuk metinleridir (Baykal ve Göçmen, 2016: 348). Bu metinler ulusal hukuk sistemlerindeki kanunlara benzemektedirler. Tüzüklerin en önemli özelliklerinden biri de buradaki hükümlerin iç hukukta bireylere, ulusal mahkemeler önünde ileri sürülebilecek haklar yaratmalarıdır (Bayram, 2020: 171). Bu açıdan, iklim kanunları öngördükleri iklim (emisyon azaltım) hedeflerinin ve önlemlerin hayata geçirilmesi için iklim davalarının dayanağı oluşturabilecektir (Burgi, 2021: 1401)<sup>20</sup>.

Ülkelerin iklim kanunlarında öngördükleri emisyon azaltım hedefleri AB’de birçok iklim davasının da temelini oluşturmuş<sup>21</sup>; hatta Mayıs 2018’de ABAD önünde de bir iklim davası açılmıştır. AB’nin yasama organları olan Avrupa Parlamentosuna ve Bakanlar Konseyine karşı açılan ve Carvalho Davası olarak adlandırılan bu davada, AB’nin iklim hedefleri

---

<sup>18</sup> Bu kanunların içeriğine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. (Talu ve Kocaman, 2019, 72).

<sup>19</sup> Bu boşluklar hukuken bağlayıcı emisyon azaltım hedeflerinin olmaması; küresel emisyon bütçesinde AB’nin payını temsil eden sayısal bir emisyon bütçesinin belirlenmemesi, finansal akış ve halkın katılımın sağlanmaması şeklinde sıralanabilir.

<sup>20</sup> İklim değişikliği davaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. (Alıca, 2019: 57 vd.).

<sup>21</sup> Bunlardan en meşhuru Urgenda Davasıdır. Dava hakkında açıklamalar için bkz (Setzer ve Byrnes, 2020: 16).

ile iklim değişikliğiyle ilgili hukuki normlarının yetersiz olduğu iddia edilmiştir (AAD, 2018)<sup>22</sup>. Hem maddi hukuk hem de usul hukuku açısından yerleşik içtihatları sorgulayan bir karaktere de sahip olan bu davada ABAD'a doğrudan erişim ve sera gazı emisyon bütçelerinin hesaplanması gibi çeşitli hukuki sorunlar bulunmaktadır (Winter, 2020: 138). Ancak bu dava başvuranların bireysel ilgilerinin yokluğundan ilk derece mahkemesi tarafından reddedilmiş ve temyiz incelemesinde karar onanmıştır<sup>23</sup>. Ayrıca 2020 Eylül ayında Portekizli çocuk ve gençlerden oluşan bir grup, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu 33 ülkenin iklim krizine yol açtıkları ve Sözleşmenin 2, 8 ve 14. maddelerini ihlal ettikleri iddiasıyla AİHM'e başvurmuşlardır<sup>24</sup>. AİHM konunun önemi ve aciliyeti nedeniyle başvurunun öncelikli olarak görülmesine karar vermiştir (GLAN, 2021).

Alman Federal Anayasa Mahkemesi, 24 Mart 2021'de ülkenin iklim hedefleriyle ilgili dört anayasa şikâyetini birden ilk defa kabul ederek; konu hakkında kapsamlı bir karar vermiştir<sup>25</sup>. Bu kararda Mahkeme, Alman İklim Koruma Kanunu'nun 2030 yılı sonrası için sera gazı emisyonlarının azaltılmasına ilişkin ciddi bir düzenleme içermemesi sebebiyle Almanya'nın taraf olduğu Paris Antlaşmasına aykırı olduğuna ve gelecek nesillerin yaşam hakkını ihlal ettiğine karar vermiştir. Karar iklimin korunmasının anayasal olarak talep edilebilir bir hak olduğu, kişi hak ve özgürlüklerini etkilediği, zarar tam olarak gerçekleşme bile ihtiyatlık ilkesinin uygulanabilir olduğu; Paris Antlaşması'nda belirtilen iklim koruma hedeflerinin iç hukukta gözetilmesinin zorunlu olduğu, parlamentonun 2022 yılı sonuna kadar gerekli yasal düzenlemeleri yapması gerektiği gibi önemli tespitler içermektedir<sup>26</sup>. Bu kararın ABAD dahil Avrupa'daki diğer mahkemeleri de etkileyeceği tahmin edilmektedir. Ayrıca bu kararın, AYM ile

---

<sup>22</sup> Armando Ferrão Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council, Case no. T-330/18. <http://climatecasechart.com/non-us-case/armando-ferrao-carvalho-and-others-v-the-european-parliament-and-the-council/>

<sup>23</sup> 25 Mart 2021 tarihinde 6. Daire kişisel ilgi yokluğundan temyiz başvurusunu reddetmiştir. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-565/19&language=en> Kararın değerlendirilmesi için ayrıca bkz. (Caneurope, 2021) <https://caneurope.org/eu-court-turn-a-deaf-ear-to-citizens-hit-by-the-climate-crisis/>

<sup>24</sup> Duarte Agostinho ve Diğerleri/Portekiz ve 32 diğer devlet (BN. 39371/20). Dava hakkında açıklamalar için bkz. (Türkoğlu Üstün, 2021: 2548).

<sup>25</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24 Mart 2021 [http://www.bverfg.de/e/rs20210324\\_1bvr265618.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html)

<sup>26</sup> Karar ilişkin ayrıntılı değerlendirme için bkz. (Ekaradt, 2021).

birlikte yorumlanması halinde, ulusal idarelerin iklimin korunmasına ilişkin yeterli önlemleri alma yükümlülüğü yüklediği kabul edilmektedir (Burgi, 2021: 1401).

Avrupa İklim Kanunu, Birliğin karbon emisyonlarını 2050 yılına kadar kademeli olarak azaltarak sıfırlaması hedefine yönelik izlenecek yol haritasına ilişkin bir çerçeve çizmektedir. Kanun öncelikle, 2050 yılına kadar net sıfır, daha sonrası için eksi emisyon hedefini koymakta ve gerek AB kurumlarının gerek de üye ülkelerin bu hedefe ulaşmak için gerekli adımları atmakla yükümlü olduğunu belirtmektedir (m. 2). Kanun, Birliğin iklim değişikliği ve çevre konusundaki faaliyetleri hakkında raporlar hazırlayacak ve Birliğe iklim hedeflerine ilişkin alınması gereken önlemler hakkında bilimsel tavsiyelerde bulunacak Avrupa İklim Değişikliği Bilimsel Danışma Kurulu'nun kurulmasını da öngörmektedir (m. 3). Metne göre 2050 hedeflerinin gerçekleştirilmesi için öncelikle 2030 yılında sera gazı emisyonlarının 1990 seviyelerine kıyasla en az %55 oranında yerel olarak azaltılmasına yönelik harekete geçilmesi gerekmektedir. Bu hedeflerle uyumlu gerekli yasal düzenlemeler 30 Haziran 2021 tarihi itibarıyla Komisyon tarafından gerçekleştirilecektir. Ayrıca, Kanun'da 2040 yılı iklim hedeflerinin belirlenmesine ilişkin kurallar da düzenlenmiştir (m. 4). Komisyon, bütçe önerileri de dahil olmak üzere AB hukukuyla ilgili herhangi bir taslak önlemin veya kanun teklifinin, Birliğin iklim hedefleri ile tutarlılığını değerlendirerek etki raporunu kamuyla paylaşacaktır (m. 6/4). Üye ülkeler iklim hedefine ulaşmak için iç hukuklarında gerekli düzenlemeleri yapmakla yükümlü olup AB ve üye ülkelerin iklim hedefine yönelik faaliyetlerinin denetimi Komisyon tarafından yapılacaktır (m. 5-7). Bunların yanında kamu katılımının sağlanması (m. 9), farklı sektörlerle iklim ve enerji diyalogunun kurulması (m. 11) gibi hususlar da Komisyon'un yetki-leri arasındadır.

2030 Avrupa İklim Hedef Planı ve Avrupa İklim Kanunu kapsamında, 14 Temmuz 2021'de Avrupa Komisyonu, iklim enerji, ulaşım, vergilendirme gibi alanları kapsayan ve mevcut düzenlemelere değişiklik getiren birbiriyle bağlantılı ve birbirini tamamlayan bir dizi kanun teklifi paketini kabul etmiştir (Avrupa Komisyonu, 2020). Bilimsel analizler sonucu ve paydaşlara danışılarak hazırlanan ve 'Fit for 55' olarak adlandırılan bu kanun teklifi paketi, çeşitli konularda AB mevzuatının gözden geçirilerek yeşil düzenle uyumlu hale getirilmesi amaçlamaktadır. Bu amaçla çeşitli sektörlerde 2030 ve 2050 yılı emisyon azaltım hedeflerine yönelik emisyon

azaltım hedeflerine yönelik yeni düzenlemeler yapılacaktır. Pakette değişiklik yapılması gereken alanlar şunlardır:<sup>27</sup>:

- **AB Emisyon (Karbon) ticaret sistemi (ETS):** AB'nin sıfır karbon hedefine ulaşmasındaki en önemli araçlardan biri olan ETS, bazı ekonomik sektörlerde salınan sera gazlarına belli bir sınır konularak emisyonların salınımının her yıl biraz daha düşürülmesini sağlar. 2005 yılından beri elektrik üretimi ve enerji yoğun sektörlerde %43 oranında emisyon azaltımını sağlayan bu sistemin, emisyon tahsisi sınırlarını daha da azaltması ve havacılık, nakliye gibi başka sektörleri de kapsamaya öngörülmektedir. Ayrıca üye devletlerin, emisyon ticareti gelirlerinin tamamını iklim ve enerji ile ilgili projelere harcaması gerekmektedir.
- **Çaba Paylaşımı Tüzüğü (Effort Sharing Regulation):** Halihazırda bu tüzük binalar, karayolu ve yerel deniz taşımacılığı, tarım, atık ve küçük endüstriler için her bir üye devlete kapasiteleri göz önünde bulundurularak farklı başlangıç noktaları olan emisyon azaltım hedefleri tayin etmektedir. Bazı değişikliklerle Tüzüğün, AB'nin 2030 yılında karbon salınımını en az %55 oranında azaltması hedefiyle uyumlu hale getirilmesi amaçlanmaktadır.
- **Arazi Kullanımı, Ormancılık ve Tarım Tüzüğü:** 2018 yılında yürürlüğe giren Tüzük, arazi kullanımı, tarım ve ormancılık sektörlerinde sera gazlarının azaltılmasına yönelik düzenlemeler içermektedir. Tüzükte değişiklikler yapılarak 2050 yılındaki sıfır karbon hedefiyle uyumlaştırılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda atmosferdeki karbon emisyonlarının bir kısmının doğal yutaklar yoluyla giderilmesi, bunun için üye devletlerin ormanlık alanları arttırması; gübre kullanımı ve hayvancılıktan kaynaklanan CO2 dışı tarımsal emisyonların azaltılmasını öngören bir dizi tedbir içermektedir.
- **Yenilenebilir Enerji Direktifi:** Bu direktifle 2030 yılına kadar ulaşım, ısıtma, spotuma, binalar ve endüstride enerjinin %40'ını yenilenebilir kaynaklardan üretilmesini sağlamak üzere çeşitli mevzuat değişiklikleri yapılmasını içermektedir.

---

<sup>27</sup> Konuya ilişkin komisyon tekliflerinin tam metni için bkz. [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en)

- **Enerji Verimliliği Direktifi**, AB düzeyinde enerji kullanımını azaltmak için bağlayıcı bir yıllık hedef belirlemektedir.
- **Alternatif Yakıtlar Altyapı Yönetmeliği**: AB 2035 yılı itibariyle kayıtlı yeni bütün arabaların sıfır emisyonlu olmasını öngördüğünden gerekli sayıda şarj ve yakıt ikmal noktalarının da kurulması gerekmektedir. Direktifle bu husustaki teknik şartlar düzenlenmiştir.
- **“ReFuelEU Havacılık” ve “FuelEU Denizcilik” girişimleri**: Bu girişimlerle uçak ve gemilerin büyük limanlarda ve havaalanlarında temiz elektrik kaynağına erişimi olmasını ve sürdürülebilir yakıtlar kullanımının artırılması ve bu şekilde bu sektörlerin karbon emisyon salınımlarının azaltılması amaçlanmaktadır.
- **Enerji Vergilendirme Direktifi**: Enerji ürünleri ve elektrik arzıyla ilgili bu Direktifin AB'nin yeni iklim hedeflerine uyumlu bir hale getirilmesi ve fosil yakıt kullanımının azaltılarak temiz teknolojilerin teşvikini sağlayacak değişiklikler yapılması amaçlanmaktadır.
- **Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması (SKDM)**: Bir tüzük taslağı olarak düzenlenen SKDM, Avrupa'daki bu yeni iklim politikalarının ve başta ETS olmak üzere hukuki düzenlemelerin 'karbon kaçağına' yol açmasını önlemek için bazı ürünlerin AB'ye ithalatına bir karbon fiyatı konulmasını öngörmektedir. SKDM mekanizması ETS'yi tamamlayan bir sistemdir. Demir- çelik, çimento, alüminyum, elektrik ve gübre gibi emisyon salınımı yoğun olan sektörlerde karbon salınımının sınırlandırılarak bu sınırı aşan üreticinin ürününü AB'ye ithal etmesi için ek bir bedel ödemesini gerektirmektedir. SKDM, üçüncü ülkelerin de, kendi iç hukuklarında karbon salınımının azaltılmasına yönelik düzenlemeler yapılmasını gerektirmektedir.

### 3. AVRUPA YEŞİL MUTABAKATININ TÜRKİYE'YE ETKİSİ

AB'nin yukarıda çerçevesi çizilen Yeşil Düzene geçişi sadece üye ülkeleri değil; AB'ye üye olmayan ama AB ile özellikle de ticari ilişkileri olan ülkeleri de yakından etkilemektedir. Nitekim AYM'nin son bölümünde de AB iklim politikasının uluslararası boyutu ele alınmış ve Yeşil Düzene geçişte yakın komşuların ve üçüncü ülkelerin gerekli önlemleri al-



masının önemine ve AB'nin bu konudaki küresel bir misyonuna değinilmiştir. AB, sera gazı emisyonlarının %80'inden sorumlu olan G20 ülkeleriyle ilişkilerinde de bu ülkelerin iklim eylem düzeyini arttırmaya yönelik politikalar izleyecektir (Avrupa Konseyi, 2019: 20). AB dünyanın en büyük tek pazarı olarak üçüncü ülkelerin emisyon eğilimlerini dolaylı bir şekilde değiştirecek ve küresel çapta yeni ekolojik standartlar belirleyecektir. Ayrıca, AB, üye ülkeler için öngördüğü iklim değişikliği ile mücadele politikalarına aday ülkelerin de uymasını beklemektedir. Kısaca, AYM sadece üye ülkeleri değil; AB'yle ticari ilişkisi olan üçüncü ülkeleri de etkileyecektir.

AYM'nin yeni iklim politikalarından en başta etkilenecek ülkelerden biri de Türkiye'dir. Zira AB ile Türkiye arasında gümrük birliği ortaklığı bulunmaktadır ve bu ortaklık gereği gümrük vergileri ve miktar kısıtlamaları dahil olmak üzere mal ticaretindeki engellerin ortadan kaldırılarak, malların serbest dolaşımının sağlanması gerekmektedir. Türkiye ithalat ve ihracatının nerdeyse yarısını AB ile gerçekleştirmektedir. Ayrıca, Türkiye 3 Ekim 2005'ten beri AB ile tam üyelik müzakereleri gerçekleştirmektedir. AYM'nin bu kapsamda, Türkiye üzerindeki öncelikli etkileri, Paris Antlaşması'nın imzalanması ve karbon piyasalarının oluşturulmasına yönelik çalışmaların hız kazanmasıdır. Ancak Türkiye'nin genel olarak sera gazı salınımlarını azaltması, yenilenebilir enerji kaynaklarına daha da ağırlık vermesi ve yeşil dönüşümü bütün sektörlerle yayması gerekmektedir. Bunun için de hukuk politikalarına yön verecek kısa ve orta vadeli bir eylem planı hazırlanmasına ihtiyaç vardır ki bu amaçla Ticaret Bakanlığı tarafından Yeşil Mutabakat Eylem Planı yayınlanmıştır.

IPCC'nin 2021 raporuna göre Türkiye iklim politikaları alanında 61 ülke içinde 58. sırada yer almaktadır (IPCC, 2018: 15). Türkiye en fazla sera gazı üreten ülkeler arasında ise 16. sırada yer almakta ve karbon emisyon salınımlarını her geçen yıl arttırmaktadır. Her ne kadar tarihi süreçte Türkiye'nin iklim değişikliğine önemli bir katkısı yoksa da uzun yıllardır Türkiye, iklimin ve genel olarak çevrenin korunması karşısında güçlü ve tutarlı bir politika izlemekten kaçınmaktadır. Türkiye gerek taraf olduğu uluslararası sözleşmeler gerek de ulusal mevzuatı açısından iklim değişikliğiyle mücadelede belli bir derece sorumluluk üstlenmiştir (Talu ve Kocaman, 2019: 103). Bununla birlikte, Türkiye, çevrenin korunması karşısında genellikle ekonomik kalkınmaya öncelik veren bir ülkedir (Savaşan, 2021: 66 vd.). AYM ve Avrupa İklim Kanunu ile öngörülen yeni düzen, Tür-

kiye'nin ticari ilişkilerini ve dolayısıyla ekonomisini de yakından etkilemektedir. Bu bakımdan Türkiye'nin iklim değişikliği konusunda harekete geçmesi AB ile ticari ilişkilerin ve rekabetin korunmasına ve yeni yeşil ekonomik düzende geride kalmamak içindir. Zaten halihazırda Türkiye'de çevreye ilişkin esaslı yasal düzenlemelerin yürürlüğe konmasında da AB'ye uyum sürecinde açılan çevre faslının önemli bir etkisi olmuştur.

AYM'nin Türkiye'nin çevre politikalarını birçok yönden etkilemesi beklenmektedir. Aşağıda AYM sonrası Türkiye'de yaşanan bazı gelişmeler ana hatlarıyla incelenmiştir. Bunlar Yeşil Mutabakatı Eylem Planının yayınlanması; Paris Antlaşması'nın onaylanması, karbon piyasalarının oluşumuna ilişkin çalışmalar; İklim Kanunu Taslağının hazırlanması ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın isminin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilmesidir. Ancak etkilerin bunlarla sınırlı olmayacağı açıktır. Zira bir ülkenin sıkı karbon hedeflerine ulaşabilmesi için güçlü bir idari mekanizma oluşturması; kanun boşluklarının ayrıntılı ve teknik düzenleyici işlemlerle doldurulması ve bunları etkili bir şekilde uygulamaya geçirmesi gerekmektedir. Bu gelişmelerin henüz değil ama İklim Kanunu'nun yürürlüğe girmesinin ardından gerçekleşmesi beklenmektedir.

### **3.1. Yeşil Mutabakatı Eylem Planının Yayınlanması**

AYM kapsamında atılan ilk somut adımlardan biri 16 Temmuz 2021 tarihinde yayınlanan 2021/15 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesidir (RG. No. 31543, Tarih: 16 Temmuz 2021). Genelgede dünyada iklim değişikliği ile mücadele ve sürdürülebilir ekonomik büyümenin birlikte sağlanmasına yönelik genel eğilime dikkat çekilerek; özellikle de Türkiye'nin, AB'de AYM ile benimsenen yeni ekonomi politikasına uyum sağlaması gereğinden bahsedilerek; hem sürdürülebilir, kaynak-etkin ve yeşil bir ekonomiye geçişi hem de Türkiye-AB Gümrük birliği kapsamında AB ile ihracatın ve rekabetin sürdürülebilmesini sağlamak için 'Yeşil Mutabakat Eylem Planı' hazırlanması öngörülmüştür. Yeşil Mutabakat Eylem Planı'nın, kamu ve özel sektörle işbirliği içerisinde Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanması ve planın uygulanmasını takip etmek, yönlendirmek ve gerekli koordinasyonu sağlamak üzere Ticaret Bakanlığının ilgili bakan yardımcısının başkanlığında, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Çevre ve Şehircilik, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Hazine ve Maliye, Millî Eğitim, Sanayi ve Teknoloji, tarım ve Orman, Ulaştırma ve

Altyapı bakanlarının bakan yardımcılarının katılımıyla oluşan 'Yeşil Mutabakat Çalışma Grubu' kurulması öngörülmüştür. Grup çalışmaların da gerekli görürse ilgili kurum ve kuruluşlar, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, meslek birlikleri, konu ile ilgili özel sektör temsilcilerini gruba dahil edecektir. Genelge son olarak, Eylem Planının uygulanmasında bütün kurum ve kuruluşlarının üzerine düşen görev ve sorumlulukları yerine getirmesi ve her türlü destek ve yardımı sağlaması hususuna değinmiştir.

Her ne kadar genelgede gelecek zamanlı ifadeler yer alsada Genelgenin yayınlandığı gün Ticaret Bakanlığı'nın internet sayfasında söz konusu Eylem Planı da yayınlanmıştır. Eylem Planında, Çalışma Grubunun Şubat 2020 tarihinde biraraya gelerek hazırlıklarına başladığı belirtilmektedir. Eylem planı, Çalışma Grubu üyesi tüm kurumların katkılarıyla ve özel sektörle istişareler yapılarak hazırlanmıştır. Eylem Planının odağında AYM'nin getirdiği değişikliklere uyumun bulunduğu aksi halde başta sınırda karbon düzenleme mekanizması olmak üzere ticari alanda yapılacak çeşitli düzenlemelerle Türkiye'nin Gümrük Birliği kapsamındaki entegrasyonun zarara uğrayacağı belirtilmiştir. Belgede AB'nin yeni yeşil politikalarına uyum sağlanması ve bu politika dönüşümünün bir fırsata çevrilmesi gereğinden bahsedilmektedir.

Yeşil Mutabakat Eylem Planında alınacak önlemlere ilişkin 9 başlık bulunmaktadır. Bunlar: (1) sınırda karbon düzenlemeleri, (2) yeşil ve dönüşel bir ekonomi, (3) yeşil finansman, (4) temiz, ekonomik ve güvenli enerji arzı, (5) sürdürülebilir tarım, (6) sürdürülebilir akıllı ulaşım, (7) iklim değişikliği ile mücadele, (8) diplomasi ve (9) Avrupa Yeşil Mutabakatı bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri. Bu başlıkların altında toplam 32 hedef ve 81 eylem bulunmaktadır. Ayrıca finansman imkânlarına erişiminin sağlanmasına yönelik girişimler yürütülmesi yani AB'nin iklim fonlarının yararlanılması da belgede öngörülmüştür. Bir çalışma takvimi de içeren eylem planıyla ilgili gelişmeler, çeyreklik dönemlerde çalışma Grubuna raporlanacaktır.

Yeşil Mutabakat Eylem Planına getirilen eleştirilen başında planının fosil kaynaklardan çıkışa ve emisyon yoğun ağır sanayinin dönüşümüne ilişkin bileşenlere değinmemesidir. Ayrıca, Plan her ne kadar ayrıntılı bir içeriğe sahip olsa da atılacak somut adımlar için net bir çerçeve çizmekten uzaktır. Bu nedenle Planın 2030 yılına kadar hızlı ve etkili bir dönüşüm sağlamaktan uzak olması eleştirilen diğer hususlardan biridir (EKOIQ, 2021b). Örneğin Plan'da sınırda karbon düzenleme mekanizmasının etki-

lerinden korunması için Türkiye'nin de bazı sektörlerde karbon fiyatlandırma mekanizması getirmesi öngörülmüş; ama bu hususta net bir plan yapılmamış; Türkiye'nin konumu ve yol haritasının belirlenmesine yönelik çalışmalar yapılacağı belirtilmesiyle yetinilmiş; adeta planın planı yapılmıştır. Bazı konularda ise şimdilik hiçbir eylem öngörülmemiştir. Örneğin Sürdürülebilir Akıllı Ulaşım başlığı altında elektrikli araçlardan alınan özel tüketim vergisinin indirilmesine yönelik bir ifade bulunmaması önemli bir eksiklik. Zira Avrupa'nın birçok ülkesinde teşvik edilen elektrikli araçlara, Türkiye'de çok yüksek oranda özel tüketim vergisi uygulanmaktadır<sup>28</sup>. Türkiye Eylem Planı mevcut haliyle sektörel derinlik açısından AYM'ye cevap verecek nitelikte değildir (Özenç, 2021).

### **3.2. Paris Antlaşması'nın Onaylanması**

AYM'e göre, Paris Antlaşması iklim değişikliğiyle mücadelede vazgeçilmez çok taraflı bir çerçeve olarak kalacak ve AB ticari ilişki içinde olduğu ülkelerin bu Antlaşmanın gereklerini yerine getirmesini bekleyecektir. AB, Paris Antlaşması'na saygı gösterilmesini gelecekteki tüm ticaret anlaşmaları için temel bir unsur haline getirmeyi planlamaktadır. Zira iklim değişikliğiyle mücadelede sadece AB'deki karbon emisyon salınımının azaltılması yeterli olmadığından, AB dışındaki bölgelerde de Paris Antlaşması doğrultusunda küresel çapta önlemler alınması gerekmektedir.

12 Aralık 2015'te gerçekleştirilen Paris İklim Zirvesi'nin sonunda 195 ülkenin katılımıyla kabul edilen Paris Antlaşması, Türkiye tarafından 22 Nisan 2016'da imzalanmasına rağmen 5 yılı aşkın bir süredir onaylayarak yürürlüğe konmamıştır<sup>29</sup>. Yeşil Mutabakat Eylem Planı'nda Türkiye'nin Paris Antlaşması'na yönelik pozisyonunun değerlendirileceği belirtilmiş, Antlaşmanın onaylanması hususunda net bir strateji belirlenmemiştir. Ancak 6 Ekim 2021'de TBMM, Paris Antlaşması'nın Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun'u oybirliğiyle kabul etmiş ve Kanun 7 Ekim 2021'de Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Türkiye'nin antlaşmayı Avrupa ülkelerinin kredi desteği şartıyla onayladığı iddia edilse bile, AYM'nin de bu politika değişikliğinde önemli bir etkisi olduğu yadsınmaz (BBC, 2021; EKOIQ, 2021a).

---

<sup>28</sup> Konuya ilişkin çeşitli analizler içeren bir makale için bkz. (Independent Türkiye, 2021)

<sup>29</sup> Paris Antlaşması'nın yürürlüğe konmamasına ilişkin olarak bkz. (Karakaya, 2016: 5; Artı, 2021: 3 89; Talu ve Kocaman, 2019, 16)

Paris Anlaşması'nın onaylanmasıyla, Türkiye'nin çevre hukuku ve politikaları açısından yeni bir dönemin başladığı söylenebilir. Bundan böyle Türkiye'nin de seragazi salınımlarının azaltılması ve iklim değışikliğinin mümkünse 1,5 derecede sınırlandırılmasına yönelik kısa ve uzun vadeli planlar yapması ve somut adımlar atması gerecektir. Anayasa'nın 90. maddesi gereği, usulüne göre yürürlüğe konmuş olan uluslararası antlaşmalar kanun hükmünde olduğundan bu Anlaşma hükümleri gereği idarenin çeşitli yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu kapsamda öncelikle Türkiye'nin ulusal azaltım niyet beyanını (NDC) güncelleyerek net sıfır hedefiyle uyumlu hale getirmesi gerekmektedir. Türkiye taraf olduğu Birleşmiş Milletler İklim Değışikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) Kapsamında 7. Ulusal Sera Gazı Emisyonu bildirimini 2018 yılında yapmıştır. Bu raporda Türkiye, 2030 yılına kadar sera gazı azaltım hedefini %21 olarak belirlemiştir. Esasen bu miktar oldukça zayıf kalmaktadır (Karakaya, 2016: 6). Türkiye, sanayileşme sürecini tamamlamamış, enerji talebi git-tikçe artan ve enerji arzı önemli ölçüde fosil yakıtlara dayanan bir ülke olduğundan özellikle de enerji alanında bir dönüşüm yapması, temiz enerji kaynaklarına daha fazla yönelmesi gerekmektedir. Zira Türkiye'de sera gazı emisyonları salınıminin sürekli artış eğiliminde olduğu görülmektedir (TÜİK, 2020). Kömürlü termik santrallerin kapatılması veya en azından kısa ve uzun vadeli kömürden çıkış planının yapılmasına ihtiyaç vardır. Oysa Yeşil Mutabakat Eylem Planı'nda bile kömürden çıkışa ilişkin bir hedef belirlenmemiştir. Bunların dışında Paris Antlaşması gereği, Türkiye'nin iklim değışikliğinin etkilerine uyum sağlaması kapsamında çeşitli faaliyetlerde bulunması gerekmektedir.

Ayrıca başta Çevre, Şehircilik ve İklim Değışikliği Bakanlığı tarafından hazırlanan “*Ulusal İklim Değışikliği Stratejisi*” (2010) ve “*Ulusal İklim Değışikliği Eylem Planı*” (2011) iklim değışikliğiyle ilgili uyum ve mücadeleye yönelik temel politika belgeleri (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 110) olarak hazırlansa da AB ilerleme raporlarında da yeterli görülmeyen bu belgelerin gözden geçirilmesi gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2020: 105-107).

### **3.3. Karbon Piyasalarının Oluşumuna İlişkin Çalışmalar**

AYM'nin karbon emisyon salınımı yüksek yatırımlara finansman kısıtlamasına gitmesi veya bu tarz ürünlerin piyasaya sürümünü engellemesi, bunlara yüksek vergiler uygulaması veya çevresel etiketleme gibi koşullar getirmesi belli sektörlerde nihai ürünlerin fiyatlarının diğer ülkelere göre daha yüksek olması sonucunu doğuracaktır (Karakaya, 2019; Krämer, 2021: 272). Bu nedenle AYM, AB sanayisinin daha az karbon azaltım hedefleri olan ülkelerde üretimi tercih etmesi ya da AB ürünlerinin bu ülkelerde üretilen ürünlere tercih edilmesinden kaynaklı '*karbon kaçağı*' riskini ortaya çıkarmaktadır (Falke, 2020: 439-440). AB, karbon kaçağı riskini azaltmak için belli sektörlerde AB ile yapılan ticarete '*sınırdaki karbon düzenleme mekanizmasını*' getirecektir (Avrupa Konseyi, 2019: 5). Böylece şartları sağlamayan ülkelerin sınırda karbon vergisi ödemesi gerekecektir (Kurnaz, 2021). AB üyesi olmayan ama AB ile komşu olan ve dış ticareti fazla olan ülkeler sınırda karbon düzenleme mekanizmasından da önemli oranda etkilenecektir.

İhracatının %48'i Avrupa ile gerçekleşen Türkiye için sınırda karbon düzenleme mekanizması önemli bir tehdit oluşturmaktadır. Zira bu sistem, işletmelere oldukça önemli miktarda ek masraf yaratabilecek ve Türkiye'nin Gümrük Birliği entegrasyonuna zarar verebilecektir. Türkiye'nin Paris Antlaşmasına taraf olması ve bir iklim kanunu taslağı üzerinde çalışıyor olması da esasen bu karbon sınır ayarlama mekanizmasından etkilenmeme amacına yöneliktir (EKOIQ, 2021).

Türkiye'nin sınırda karbon düzenleme mekanizmasından etkilenmesini önlemek için bu sistemin uygulanacağı sektörlerde emisyon ticaret sistemi (ETS) kurulması veya karbon vergisinin getirilmesi yoluna gidilmiştir. Türkiye'de 2013 yılından beri Dünya Bankası tarafından gerçekleştirilen Karbon Piyasalarına Hazırlık Ortaklığı teknik destek programı kapsamında piyasa temelli emisyon azaltım mekanizmalarının kullanımı üzerinde çalışılmaktadır. Söz konusu program kapsamında Türkiye'ye en uygun karbon fiyatlandırma mekanizması olarak emisyon ticaret sistemi tavsiye edilmiş ve ETS uygulamalarına ilişkin yasal ve kurumsal altyapı çalışmaları yapılmıştır (PMR, 2021). Program kapsamında Türkiye için Taslak İklim Değişikliği Kanunu ile ETS yönetmelikleri hazırlanmıştır. Ayrıca, Türkiye 2005 yılından bu yana bazı sektörlerde gönüllü karbon ticareti piyasalarında yer almaktadır (Talu ve Kocaman, 2019: 14)

Avrupa Yeşil Mutabakatı Eylem Planı'nda da öncelikli olarak, işletmeleri sınırda karbon düzenleme mekanizmasının olası zararlı etkilerinden

korumak önlemler alınması hedeflenmektedir. Bu kapsamda Türkiye'nin AB ETS sistemine entegre olması veya üçüncü ülkeler ile AB arasında emisyon ticaret sistemi oluşturan bir anlaşma imzalanması öngörülmektedir. Ayrıca 2022 dördüncü çeyrek sonuna kadar ulusal karbon fiyatlandırma mekanizmasının belli sektörler açısından başlatılması planlanmaktadır. Ancak söz konusu planların hayata geçmesinin zaman alacağı AB'nin sınırdaki karbon düzenleme mekanizmasını uygulamaya sokmasıyla Türkiye'nin ek maliyetlere katlanmak zorunda kalacağı tahmin edilmektedir (Özenç, 2021).

Belirtmek gerekir ki emisyon ticareti, karbon vergisi veya yeni teknolojilere geçiş gibi uygulamalar, başta kömür ve doğalgaz kullanan elektrik santralleri ve sanayi olmak üzere, maliyetlerin daha da artması sonucunu doğuracaktır. Oluşan maliyetler, tüketiciye fiyat farkı olarak geri dönecektir. Yeşil uygulamaların piyasa ekonomisinin bir aracı haline gelmesi riski vardır. Ekonomik sektörlerle dönüşmesi ve sadece kâr amaçlı hale gelmesi bu uygulamaları daha da pahalı hale getirecektir (Talu, 2015: 102). Örneğin en temel kamu hizmetlerinden biri olan elektrik arzının pahalılaşması tüketici üzerinde önemli bir mali yük oluşturacaktır. Bu durum, yenilenebilir enerjiye geçişte önemli bir avantaj oluşturabilecekse de (Karakaya, 2016: 10); yoksul kesim üzerine önemli bir yük bindirecek; sosyal devlet açısından önemli sorunlar doğurabilecektir<sup>30</sup>. Özellikle de enerji gibi kesintisiz, sürekli ve makul bir fiyatla sunulması gereken kamu hizmetlerinde devlet desteklerinin artırılması gerekecektir. Bu nedenle iklime ilişkin yaşanacak dönüşümde sosyal denge de dikkate alınmalıdır (Becker-Neetz, 2021). Ayrıca, ülkelerin uluslararası iklim finansmanı erişimi ve teknoloji mekanizmalarına erişimi ve transferinden yararlanması büyük önem taşımaktadır.

### **3.4. İklim Kanunu Taslağının Hazırlanması**

Türkiye'de birçok kanunda iklim değişikliğine ilişkin hükümler bulunmasına rağmen iklim değişikliğinin önlenmesi ve sonuçlarına uyum sağlanması gibi hususları kapsamlı bir şekilde düzenleyen bir kod kanun bulunmamaktadır<sup>31</sup>. AYM'nin yayınlanmasından kısa bir süre sonra eski

---

<sup>30</sup> Konuya ilişkin tartışma ve öneriler için bkz. (Talu, 2015:383).

<sup>31</sup> İklim değişikliğine ilişkin kod kanunlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. (Talu ve Kocaman, 2019, 37 vd.)

adıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, bir iklim kanunu üzerinde çalıştığını açıklamıştır. Nitekim, yukarıda bahsedildiği üzere, Karbon Piyasalarına Hazırlık Ortaklığı teknik destek programı kapsamında bir İklim Kanunu Taslağı hazırlanmış<sup>32</sup> ve daha sonra bu Kanun taslağı yenilenmiştir. İklim Kanunu, Türkiye’de de iklime ilişkin politikaların belli bir yasal çerçeveye oturtularak süreklilik kazanması açısından önemli bir işlev görecektir.

İklim Kanunu’nun hazırlanması sürecinde çevre hukukunun temel ilkelere olan katılımcılığın dışlanması; AB’deki sürecin tam aksine Taslağın yeteri kadar kamuoyu bilgilendirilmesi yapılmadan ve akademisyenler, meslek odaları ile sivil toplum örgütlerinin katılımı olmaksızın kapalı kapılar ardında hazırlanması kanun taslağa gölge düşürmüştür<sup>33</sup>. Oysa AB’de iklimle ilgili alınacak bütün süreçlerde paydaşların görüşlerinin alındığı katılımcı bir ortamın oluşturulması büyük önem taşımaktadır.

Henüz kamuoyuyla paylaşılmadığı için Taslağın son haline ilişkin olarak bir analiz yapmak mümkün değildir. İklim Kanunu Taslağının, Paris Antlaşması’nın gereklerine atıf yaparak, AB İklim Kanunu’nda olduğu gibi 2050 yılına kadar net sıfır emisyon hedefini koyması, bu hedefle uyumlu şekilde 2030 ve 2040 hedeflerinin oluşturulmasına ilişkin bir usul öngörmesi; uzun vadeli ve kısa vadeli hedeflerin uyumunun sağlanmasına yönelik tedbirler alınması; düzenli yıllık ve periyodik ilerleme raporlarının hazırlanması, farklı sektörlerdeki bakanlıkların konuya ilişkin görev ve sorumluluklarının belirlenmesi; iklim değişikliğiyle ilgili bilimsel çalışmalar yaparak tavsiyelerde bulunacak bağımsız bir danışma kurulu oluşturması ve sürece halkın ve sivil toplum örgütlerini katılımının ve desteğinin sağlanmasına yönelik düzenlemeler içermesi gerekmektedir (Ecologic, 2020).

### **3.5. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın kurulması**

AYM’ye uyum sürecinde Türkiye’de iklim değişikliğiyle mücadeleyle ilgili olarak bir dizi yapısal değişiklik de yapılmıştır. Bunlardan en önemlisi T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın isminin ‘T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’ olarak değiştirilmesidir (85 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 29.10.2021, RG: 31643, madde 1). Bu değişiklik gereği Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü İklim Değişikliği ve Uyum Daire Başkanlığı’ndaki kadrolar Bakanlık bünyesinde yeni kurulan

<sup>32</sup> Taslak metin için bkz. <https://pmrturkiye.csb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/12/Taslak-Iklim-Kanunu-1.pdf>

<sup>33</sup> Konuya ilişkin olarak TBB’in ilgili Kamuoyu açıklaması için bkz. (TBB, 2021).



İklim Değişikliği Başkanlığına devredilmiştir (Geçici 1. madde). Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesindeki Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü de Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlanmıştır (m. 6). Ayrıca 1 sayılı CBK'nın 97. maddesinde yer alan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın görevlerine, çölleşme, erozyonla ve iklim değişikliğiyle mücadeleye ilişkin hükümler de eklenmiştir.

Aslında İngiltere gibi çeşitli Avrupa ülkelerinde de iklim değişikliği bakanlıkları bulunmaktadır. Ancak İngiltere iklim değişikliği konusunda öteden beri iddialı ve kararlı politikalar izleyen ülkelerin başında gelmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın adına 'İklim Değişikliği'nin eklenmesi Türkiye'nin yeşil dönüşüme verdiği önemi göstermesi açısından dikkat çekicidir<sup>34</sup>. Ülkemizde çevre ve şehircilik hizmetlerinin aynı bakanlık bünyesinde yürütülüyor olması eleştirilirken çevre ve şehirciliğe, iklim değişikliğinin de eklenmesi ironik olmuştur. Zira şehirler başlı başına çevreye zarar vererek büyümeleri ve kapitalist ekonomik düzenin merkezi olmaları sebebiyle, bunlardan ayrı olarak ele alınması gereken bir hizmet alanı olmalıdır.

## Sonuç

İklim değişikliğine karşı dünyanın topyekün, acil ve etkili önlem alması gereği karşısında çoğunluğu G20 ülkesinden oluşan AB'nin bu konuda öncü rol üstlenerek AYM'yi yayınlaması Paris Antlaşması'nın hedeflerine ulaşabilmek için oldukça önemli bir adım olmuştur. AYM, çevrenin ve iklimin korunmasıyla ekonomik büyümenin birarada gerçekleşmesini, bu kapsamda yaşanacak ekonomik dönüşümün yeni bir ekonomik fırsata çevrilmesi amacını taşımaktadır. Zira iklim değişikliğiyle mücadelenin başarılı olması, ekonomi politikalarında yapılacak büyük değişimlere bağlıdır (Talu, 2015: 97). AYM, bütün sektörle yayılan kapsamlı bir ekonomik-sosyal dönüşümü öngörmektedir. Bir esnek hukuk belgesi olarak doğrudan bağlayıcılık gücüne sahip olmayan AYM, AB'nin bundan sonra atacağı adımları ve izleyeceği politika ve stratejileri belirlemesi; muhtemel mevzuat değişikliklerine işaret etmesi, hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri

---

<sup>34</sup> Türkiye'de iklim değişikliği siyasetini ele aldığı kitabında Talu'ya göre ülkemizde siyasilerin bir konuya verdikleri sözde önemi göstermenin en kolay yolu konuyla ilgili bir bakanlık ya da adı büyük kurumlar tesis edilmesidir (Talu, 2015: 108).

doğrultusunda bunları üçüncü kişilere duyurması açısından önemli bir etkiye sahiptir. AYM’de bu ekonomik dönüşümden etkilenecek olanlara Adil Geçiş Mekanizmasıyla destek olunması COVID 19 Pandemisi nedeniyle ekonomik bunalım içinde olan birçok AB ülkesinde AYM’nin uygulanabilirlik gücünü arttırmıştır. Avrupa İklim Kanunu ise AYM’deki hedefleri bağlayıcı hale getiren bir tüzüktür. Tüzükte AB’nin 2030, 2040 ve 2050 yılı iklim hedeflerinin belirlenmesi, bunlara yönelik AB ve üye ülkeler nezdinde atılacak adımlar, ilerlemenin denetimi gibi birçok hususu düzenlemektedir. Avrupa İklim Kanunu, üye ülkelerin sera gazı emisyonlarının azaltılması konusunda asgari bir standart yakalamasını öngörmektedir.

Her ne kadar uzmanlar tarafından AB’nin mevcut azaltım stratejisi, 2030 ve 2050 iklim değişikliği hedeflerine ulaşılması açısından yeterli görülmesi de AYM’nin yeşil dönüşümü bütün politikalarının merkezine koyarak ana-akımlaştırması ve ilişki içinde bulunduğu üçüncü ülkeleri de bu yönde önlemler almaya teşvik etmesi açısından iklim değişikliğiyle mücadelede bir dönüm noktası oluşturma potansiyeline sahiptir. AB ile yoğun ticari ilişkileri olan ve AB’ye tam üyelik sürecinde olan Türkiye de yaratacağı ekonomik etkiler dolayısıyla AYM’nin öngördüğü yeni büyüme stratejisinden etkilenecektir. Özellikle de AYM’de getirilmesi öngörülen sınırda karbon düzenleme mekanizması, Türkiye’nin AB ile olan ticareti ve rekabet gücünü açısından önemli sonuçlar doğurabilecektir.

Nitekim Türkiye’nin de son iki yıl içerisinde bu yeni sürece uyum sağlamak üzere çevre ve ekonomi politikaları alanında çeşitli reaksiyoner nitelikte sayılabilecek adımlar attığı görülmektedir. Yeşil Mutabakat Eylem Planı’nın yayınlanması; Paris Antlaşması’nın onaylanması, karbon piyasalarının oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapılması ve bir iklim kanununun hazırlanması AB’nin yeni ekonomik büyüme stratejisinin Türkiye’deki ilk önemli yansımalarıdır. Ancak Türkiye’nin iklim değişikliğiyle mücadelede ve düşük karbonlu ekonomiye geçişte daha sıkı ve iddialı adımlar atması gerekmektedir. Aksi halde AB’nin sınırda karbon düzenlemesi gibi uygulamaları karşısında dezavantajlı duruma düşülmesi kaçınılmaz olacaktır. Diğer yandan yeşil dönüşümün ortaya çıkaracağı maliyetlerin, Türkiye’nin içinde bulunduğu ekonomik durumda nasıl karşılanacağı sorunu da Türkiye’nin iklim hedefleri karşısında önemli bir engel olarak durmaktadır.

## Kaynakça

- Algan, Nesrin (2008), “İklim Etiği”, *Mülkiye Dergisi*, 32(259), s. 191-204.
- Alıca, Süheyla Suzan (2019), “İklim Değişikliği Davaları”, *İklim Mücadelesinde Ekonomik, Sosyal ve Ekolojik Adalet* (Haz. Barış Doğru/Süheyla S. Alıca), İklim Değişikliği Eğitim Modülleri Serisi 16 [http://www.iklimin.org/wp-content/uploads/egitimler/seri\\_16.pdf](http://www.iklimin.org/wp-content/uploads/egitimler/seri_16.pdf) (15.01.2021)
- Arı, İzzet (2021), “İklim Değişikliği Müzakereleri: Türkiye Örneği”, *Türk Çevre Hukuku Politikaları: Dünden Bugüne ve Geleceğe*, (Ed. Zerrin Savaşan/ Hakan Ünay), (Ankara: Seçkin), s. 377-406.
- Avrupa Komisyonu (2020), “2020 Türkiye Raporu”, Gayri Resmi Tercüme, s. 105-107. [https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye\\_raporustrateji\\_belgesi\\_2020/turkey\\_report\\_30.10.2020.pdf](https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporustrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf) (15.01.2021)
- Baykal, Sanem ve İlke Göçmen (2016), *Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku*, (Ankara: Seçkin).
- Bayram, Mehmet Hanifi (2020), *Avrupa Birliği Hukuku Derleri*, 5. Baskı, (Ankara: Seçkin).
- BBC (2021), “Reuters: Türkiye'ye Paris İklim Anlaşması hükümlerini uygulaması için 3,1 milyar euro kredi verilecek”, 14 Ekim 2021, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-58917278> (15.11.2021)
- Becker-Neetz, Gerald (2021), “Klimaschutz oder Sozialstaat?”, *VerfBlog*, 14 Temmuz 2021, <https://verfassungsblog.de/klimaschutz-oder-sozialstaat/> (20.11.2021)
- Becker, Charlotte, (2020), “Green-Deal”, *EuZW*, (441-442).
- Bilgin, Aslı (2014), “Çevre Politikası” *Avrupa Birliği*, (Ed. Belgin Akçay/ İlke Göçmen) Güncellenmiş 2. Baskı, (Ankara: Seçkin).
- Budak, Sevim (2020), “Krizler Avrupası ve Avrupa Birliği'nde Covid-19 Salgını Sonrası "Gelecek" Senaryolarına Bir Katkı”, *Euro Politika*, 4(2), 17-25.
- Burgi, Martin (2021), “Klimaverwaltungsrecht angesichts von BVerfG-Klimabeschluss und European Green Deal”, *NVwZ*, 140-1408.
- Caneurope (2021), “EU Court turn a deaf ear to citizens hit by the climate crisis” <https://caneurope.org/eu-court-turn-a-deaf-ear-to-citizens-hit-by-the-climate-crisis/> (08.04.2021)

- Climate Change Performance Index- CCPI (2021), “Ranking 2021”  
<https://ccpi.org/ranking/> (15.01.2021)
- Colli, Francesca, (2020), “The end of ‘business as usual’?: COVID-19 and the European Green Deal”, *European Policy Brief*, No: 60,  
<http://www.jstor.com/stable/resrep24706> (15.01.2021)
- Duru, Bülent (2007), “Avrupa Birliği Çevre Politikası”, *Avrupa Birliği Politikaları*, (Der.) Çağrı Erhan, Deniz Senemoğlu, İmaj Yayınevi, Ankara,
- Duwe, Matthias ve Nicholas Evans (2020), *Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-Zero Management*. (Berlin, Den Haag).
- Ecologic, (2020), Climate Laws In Europe -Summary. <https://www.ecologic.eu/17233> (09.10.2021).
- Ekardt, Felix (2021), “Climate Revolution with Weaknesses”, *VerfBlog*, 8 Mayıs 2021, <https://verfassungsblog.de/climate-revolution-with-weaknesses/> (10.10.2021)
- EKOIQ (2021a), “Avrupa Birliği’nin Karbon Vergisi, Türkiye’yi Paris Anlaşması’na Yöneltti” 8 Kasım 2021, <https://ekoIQ.com/2021/11/08/avrupa-birliginin-karbon-vergisi-turkiyeyi-paris-anlasmasina-yoneltti/> (15.11.2021)
- EKOIQ (2021b), “Yeşil Mutabakat Eylem Planı Eksik Bir Çerçeve Sunuyor”, 13 Ağustos 2021. <https://ekoIQ.com/2021/08/13/yesil-mutabakat-eylem-planı-eksik-bir-çerçeve-sunuyor/> (15.11.2021)
- Euroactiv (2020), “EU should scrap emissions trading scheme, Polish official says”, 17.03.2020 <https://www.euractiv.com/section/emissions-trading-scheme/news/eu-should-scrap-emissions-trading-scheme-polish-official-says/> (20.01.2021)
- Falke, Josef (2020), “Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht”, *ZUR*.
- Fleming, Ruven ve Mauger Romain (2021). “Green and Just? An Update on the ‘European Green Deal’”, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 164-180.
- GLAN- Global Legal Action Network (2021), “The Covid-19 Crisis Has Not Made The Climate Emergency Go Away”, Global Legal Action Network, <https://youth4climatejustice.org> (01.04.2021)
- Göçmen, İlke (2020), “AB İç Pazarında Çevrenin Korunması”, *AÜHFĐ*, 69 (3), 1353-1378.

- Gross, Thomas (2020), “Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten”, *NVwZ*, 337.
- Güneş, Ahmet (2015), M., *Çevre Hukuku*, (İstanbul:12 Levha).
- Hook, Leslie (2020), “The next pandemic: where is it coming from and how do we stop it?”; *Financial Times*, 06.10.2020, <https://www.ft.com/content/2a80e4a2-7fb9-4e2c-9769-bc0d98382a5c> (15.01.2021)
- Independent Türkiye (2021), “Elektrikli otomobile dünyada teşvik uygulanırken, Türkiye’de ÖTV yüzde 400 artırıldı”, 3 Şubat 2021 <https://www.indyrturk.com/node/310441/ekonomi%CC%87/elektrikli-otomobile-d%C3%BCnyada-te%C5%9Fvik-uygulan%C4%B1rken-t%C3%BCrkiye%E2%80%99de-%C3%B6tv-y%C3%BCzde-400> (15.11.2021)
- IPCC - The Intergovernmental Panel on Climate Change (2018), “Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty” <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/> (15.01.2021)
- İklim Haber (2021), “Türkiye’nin Nasıl Bir İklim Yasasına İhtiyacı Var?”, 16 Temmuz 2021, <https://www.iklimhaber.org/turkiyenin-nasil-bir-iklim-yasasina-ihtiyaci-var/> (15.11.2021)
- Karakaya, Etem (2016), “Paris İklim Antlaşması: İçeriği ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Adnan Menderes Üniversitesi SBE Dergisi*, 3(1), s. 1-12.
- Karakaya, Etem (2019), “Avrupa Yeşil Düzeni: Büyük Meydan Okuma ve Küresel Etkileri”, *İklimhaber*, 24 Aralık 2019 <https://www.iklimhaber.org/avrupa-yesil-duzeni-buyuk-meydan-okuma-ve-kuresel-etki-leri/> (12.01.2021)
- Karakaya, Etem (2020), “Kyoto’dan Paris’e Karbon Piyasaları: AB ETS Tecrübesi”, 23 Ocak 2020 <https://www.iklimhaber.org/kyotodan-parise-karbon-piyasalari-ab-ets-tecrubesi/> (15.10.2021)
- Karakaya, Etem (2020a), “Sorun ‘Karbon Sınır Düzenlemesi Değil, Siz Daha Anlamadınız mı?’”, 18 Eylül 2020 <https://www.iklimhaber.org/sorun-karbon-sinir-duzenlemesi-degil-siz-daha-anlamadiniz-mi/> (16.10.2021)

- Karayığit, Mustafa T. (2018), *Avrupa Birliği Anayasa Hukuku*, (Ankara: Seçkin).
- Kluth, Winfried ve Ulrich Smeddinck (2013), *Umweltrecht*, (Springer).
- Köck, Wolfgang ve Till Markus (2020), “Der europäische ‘Green Deal’ – Auf dem Weg zu einem EU-‘Klimagesetz’”, *ZUR*, 257-259.
- Krämer, Ludwig, “Planning for Climate and the Environment: The EU Green Deal”, *Journal for European Environment & Planning Law*, 17(2020), 267-306.
- Kurnaz, Levent (2021), “Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Karbon Vergisi: Belki Yarın, Belki Yarından da Yakın..”, *İklimhaber*, 05.02.2021, <https://www.iklimhaber.org/avrupa-yesil-mutabakati-ve-karbon-vergisi-belki-yarin-belki-yarindan-da-yakin/> (15.02.2021)
- Kütükçü, Ahmet Emre, Aslı Davas, Çiğdem Çağlayan, Doğanay Tolunay, Funda Gacal ve Melike Yavuz (2021) “Tek Sağlık Bakış Açısıyla İklim Değişikliği ve COVID-19 Pandemisi”, *Çevre, İklim ve Sağlık için İşbirliği Projesi Bilgi Notu*, <https://www.env-health.org/wp-content/uploads/2021/01/Tek-Saglik-Bilgi-Notu.pdf> (15.01.2021)
- Leslie, Hook (2020), “The next pandemic: where is it coming from and how do we stop it?”, *Financial Times*, 06.10.2020, <https://www.ft.com/content/2a80e4a2-7fb9-4e2c-9769-bc0d98382a5c>
- MEP (2020), “EU climate law and targets: exchange of views. Opening statement by with Greta THUNBERG, Climate activist”, Multimedia Center of European Parliament. Event date: 04.03.2020. [https://multimedia.europarl.europa.eu/en/eu-climate-law-and-targets-exchange-of-views-opening-statement-by-with-greta-thunberg-climate-activist\\_I185413-V\\_v](https://multimedia.europarl.europa.eu/en/eu-climate-law-and-targets-exchange-of-views-opening-statement-by-with-greta-thunberg-climate-activist_I185413-V_v) (15.01.2021)
- Meyer-Ohlendorf, Nils (2019), *A European Climate Law – What Should It Look Like*, (Berlin Ecologic Institute).
- Özenç, Bengisu (2021), “Yeşil Mutabakat Eylem Planı Türkiye’yi Nereye Taşır?”, Özel Rapor, *Temiz Enerji Haber Portalı*, 27 Ağustos 2021, [https://temizenerji.org/2021/08/27/yesil-mutabakat-eylem-planı-türkiyeyi-nereye-tasir/?gclid=Cj0KCQiAnaENBhCUARIsA-BEee8VjworkB4H1MKHHeHYZx5NCDe2y16dF\\_AgkpBeG7GUz-DqMOqTkuA50aAp2yEALw\\_wcB](https://temizenerji.org/2021/08/27/yesil-mutabakat-eylem-planı-türkiyeyi-nereye-tasir/?gclid=Cj0KCQiAnaENBhCUARIsA-BEee8VjworkB4H1MKHHeHYZx5NCDe2y16dF_AgkpBeG7GUz-DqMOqTkuA50aAp2yEALw_wcB)
- Baykal Sanem ve Göçmen İlke (2016), *Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku*, (Ankara: Seçkin).

- Savaşan, Zerrin (2021), “Dünden Bugüne ve Geleceğe: Türk Çevre Hukuku ve Politikalarının Gelişimi”, *Türk Çevre Hukuku Politikaları: Dünden Bugüne ve Geleceğe*, (Ed. Zerrin Savaşan/ Hakan Ünay), (Ankara: Seçkin), s. 47-72.
- Schwarze, Jürgen (2011), “Soft Law im Recht der Europäischen Union”, *EuR*.
- Setzer, Joana ve Byrnes Rebecca (2020), “Global Trends in Climate Change Litigation: 2020 Snapshot”, *Policy Report*, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2020/07/Global-trends-in-climate-change-litigation-2020-snapshot.pdf>
- Siddi, Marco (2020), “The European Green Deal: Assessing Its Current State And Future Implementation”, Working Paper, *FIIA*.
- Sikora, Alicja (2021), “European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change”, *ERA Forum*, 21, 681–697.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019), Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları Türkiye 2. Ulusal Gözden Geçirme Raporu, [http://www.surdurulebilir.kalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/Surdurulebilir Kalkinma-Amaclari-Turkiye-2.-Ulusal-Gozden-Gecirme-Raporu-Ortak-Hedefler-icin-Saglam-Temeller -interaktif.pdf](http://www.surdurulebilir.kalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/Surdurulebilir-Kalkinma-Amaclari-Turkiye-2.-Ulusal-Gozden-Gecirme-Raporu-Ortak-Hedefler-icin-Saglam-Temeller-Interaktif.pdf) (15.01.2021)
- Talu, Nuran (2015), *Türkiye’de İklim Değişikliği Siyaseti*, (Ankara: Phoenix).
- Talu, Nuran (2019), *Avrupa Birliği İklim Politikaları*, İklim Değişikliği Eğitim Modülleri Serisi, [https://www.iklimin.org/wp-content/uploads/egitimler/seri\\_03.pdf](https://www.iklimin.org/wp-content/uploads/egitimler/seri_03.pdf) (01.11.2021)
- Talu, Nuran ve Kocaman, Habip (2019), *Türkiye’de İklim Değişikliğiyle Mücadelede Politikalar, Yasal ve Kurumsal Altyapı*, İklim Değişikliği Eğitim Modülleri Serisi, [https://www.iklimin.org/wp-content/uploads/egitimler/seri\\_04.pdf](https://www.iklimin.org/wp-content/uploads/egitimler/seri_04.pdf) (01.11.2021)
- TBB - Türkiye Barolar Birliği, (2021), “Hepimizin ‘İklim’i’ Hepimizin ‘Geleceği’”, 08.02.2021 <https://www.barobirlik.org.tr/Haberler/hepimizin-iklim-i-hepimizin-gelecegi--81604> (20.10.2021)
- Ticaret Bakanlığı (2021), “Yeşil Mutabakat Eylem Planı”, <https://ticaret.gov.tr/data/60f1200013b876eb28421b23/MUTABAKAT%20YE-SİL.pdf> (15.10.2021)

- TÜİK (2020), “Sera Gazı Emisyon İstatistikleri, 1990-2018”, *TÜİK Haber Bülteni*, 31 Mart 2020. <https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreHaberBul-tenleri.do?id=33624> (15.01.2021)
- Türkeş, Murat (2019), *İklim Değişikliğinin Bilimsel Temelleri; Türkiye'ye Et-kileri*. İklim Değişikliği Eğitim Modülleri Serisi 1, [http://www.ikli-min.org/wp-content/uploads/egitimler/seri\\_01.pdf](http://www.ikli-min.org/wp-content/uploads/egitimler/seri_01.pdf) (15.01.2021)
- Türkoğlu Üstün, Kamile (2021) “Anayasa Mahkemesi’nin Bireysel Başvuru Kararlarında Çevre Hakkına Yaklaşımı”, *SÜHFD*, 29(3), 2545-2593.
- Winter, Gerd (2020), “Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legisla-tion”, *Transnational Environmental Law*, 9(1), 137–164.
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, (2010) “Türkiye İklim Değişikliği Strate-jisi 2010-2023”, <https://www.gmka.gov.tr/dokumanlar/yayinlar/Tur-kiye-Iklim-Degisikligi-Stratejisi.pdf> (15.01.2021).
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, (2011), “TC İklim Değişikliği Eylem Planı 2011-2013” [https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/editordosya/file/ey-lem%20planlari/Iklim%20Degisikligi%20Eylem%20Plani\\_TR.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/editordosya/file/ey-lem%20planlari/Iklim%20Degisikligi%20Eylem%20Plani_TR.pdf) (15.01.2021)





*Araştırma Makalesi:*

# HES'LERE TOPLUMSAL TEPKİ VERİLMESİ KONUSUNDA ÇED VE HKT'LERİN ROLÜNÜN İYİ YÖNETİŞİM EKSENİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ: ARTVİN İLİ ÖRNEĞİ<sup>1</sup>

Emrah FİRİDİN<sup>2</sup>

## Özet

Devletlerin ekonomik büyüme, sürdürülebilir kalkınma ve kendine yetebilir olma hedeflerini gerçekleştirebilme adına yararlanabileceği birçok araç vardır. Bu araçlardan biri de yenilenebilir enerji üretim aracı olan Hidroelektrik Santralleridir (HES). Her faaliyet ve yatırımda az ya da çok olduğu gibi, HES yapım süreçlerinin de topluma ve çevreye olumsuz bir dışsallığı olacaktır. Karşılaşılan olumsuz dışsallık sorunu faaliyetin kendisinden olabileceği gibi yaşanacak süreçten de kaynaklanabilir. Dolayısıyla, HES projelerinin yapım süreçlerinde karşılaşılan sorunların analizi, sürecin en az olumsuzlukla ilerlemesi için önemlidir. Bu tespitler neticesinde hem sürecin işleyişinde hem de süreçte kullanılan yöntemlerde sorunları önleyici düzenlemeler yapılabilir. İyi yönetim ilkeleri HES yapım sürecinde düzenleyici bir araç olarak yer almalıdır. Bu sayede, devlet, özel sektör ve Halk/Sivil Toplum Kuruluşları (STK) arasındaki sorunlar en aza indirilecektir. Çalışmada iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasındaki eksikliklerin HES yapım sürecine olumsuz etkileri, nitel araştırma teknikleri kullanılarak ortaya konmuştur. Bu doğrultuda mülakata katılan kişilerin HES'lere karşı olma nedenlerinin, HES yapım sürecinde iyi yönetim ilkelerinin uygulanması konusundaki eksikliklerle olan ilişkisini değerlendirmeye yönelik yarı yapılandırılmış açık uçlu sorular sorulmuştur. Artvin İli

---

<sup>1</sup> Bu çalışma Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Emrah FİRİDİN tarafından "Türkiye'de HES Sürecinin İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi: Doğu Karadeniz Örneği" 29.05.2017 tarihinde savunulan doktora tezinden türetilmiştir.

<sup>2</sup> Dr. Öğr. Üyesi Karadeniz Teknik Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü. efiridin@ktu.edu.tr, ORCID No: 0000-0002-2957-7407

Makale gönderim tarihi: 2 Kasım 2021

Makale kabul tarihi: 28 Aralık 2021

örnek olayından hareketle, iyi yönetim ilkelerinin Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) ve Halkın Katılımı Toplantıları (HKT) içerisindeki durumu ele alınmıştır. Araştırmada HES'lere karşı olan kişilerin, HES'lere karşı olma sebepleriyle, süreçte iyi yönetim ilkelerinin uygulanması konusunda yaşanan sorunlar arasında ilişki olduğu tespit edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** HES, İyi Yönetişim, ÇED, HKT, Artvin.

## **AN ASSESSMENT OF THE ROLE OF EIA AND PPM IN SOCIAL RESPONSES TO HEPPS WITHIN THE FRAMEWORK OF GOOD GOVERNANCE: THE CASE OF ARTVIN PROVINCE**

### **Abstract**

There are different methods for governments to achieve their objectives in terms of economic growth, sustainable development and self-sufficiency. One of these methods is Hydroelectric Power Plants (HEPP), which is a technique of renewable energy generation. As every activity and investment create negative externalities to some extent, HEPP construction processes will have negative impact on society and the environment. These negative externalities may be originated from either the activity's itself or the processes in the future. Analysis of the problems encountered in the construction processes of HEPP projects is important for the process to progress with minimum negativity. As a result of these determinations, arrangements can be made to prevent problems both in the operation of the process and in the methods used in the process. Good governance principles should be included as a regulatory tool in the HEPP construction process. In this way, problems between the state, private sector and Public/Non-Governmental Organizations (NGOs) will be minimized. In the study, the negative effects of the deficiencies in the implementation of good governance principles on the HEPP construction process were revealed by using qualitative research techniques. In this direction, semi-structured open-ended questions were asked to evaluate the relationship between the reasons why the interviewees were against HEPPs and the deficiencies in the implementation of good governance principles in the HEPP construction process. Based on the case study of Artvin Province, the situation of good governance principles in Environmental Impact Assessment (EIA) and Public Participation Meetings (PPM) is discussed. In the research, it has been determined that there is a relationship between the reasons of people who are against HEPPs and the problems experienced in the implementation of good governance principles in the process.

**Keywords:** HEPP, Good Governance, EIA, PPM, Artvin.

## **Giriş**

Günümüz dünyasında ülkeler hem kendilerine yetebilir olmak hem de çevreyi korumak adına yenilenebilir enerji kaynaklarını kullanmaya yönelmişlerdir. Hidroelektrik Santralleri de (HES) ülkelerin sahip olduğu enerji potansiyelini harekete geçirmek için kullanabilecekleri araçlardan biridir. Türkiye’de bu potansiyeli harekete geçirmek için HES projelerini ardı ardına inşa etmeye başlamıştır. Fakat bazı projelerin yapım sürecinde yerel halkın ve Sivil Toplum Kuruluşlarının (STK) tepkileri olmuştur. Vatandaşların bazı projelere verdiği olumsuz tepkiler dikkate alındığında, özellikle Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) ve Halkın Katılımı Toplantıları (HKT) sürecinin, vatandaşların beklentilerinin karşılanması noktasında yetersiz kaldığı görülmektedir. Dolayısıyla ÇED ve HKT uygulamalarının vatandaşın karar verme sürecine katacak şekilde gözden geçirilmesi, farklı ülkelerdeki uygulamaların örnek alınması ve ülkenin sahip olduğu imkân ve hedefler doğrultusunda sürecin uygulanması gerekmektedir. HES projelerinin inşası sürecindeki aşamalardan olan ÇED ve HKT’lerde iyi yönetim ilkelerinin uygulanması, karşılaşılan sorunların çözümü ya da bu sorunların en başta ortaya çıkmaması için gereklidir.

Konuyla ilgili olarak daha önce yapılmış farklı çalışmalar mevcuttur. Aksu, Erensü ve Eren (2016) tarafından derlenen Sudan Sebepler, HES yapım süreçlerine verilen toplumsal tepkilerin nedenlerini siyaset, ideoloji ve çevre ekseninde ortaya koymaktadır. Neoliberal politikaların HES yapım süreçlerine çevresel ve toplumsal etkilerinin farklı yönleri yazarlarca ele alınmaktadır.

Atvur (2014) Baraj Politikalarına Karşı Toplumsal Tepkiler: Hindistan ve Türkiye’deki Toplumsal Hareketlerin Karşılaştırılması adlı çalışmasında; iki ülkeyi HES’lere neden ve nasıl tepki verdiklerini örgütlenme ve koordinasyon açısından ele almıştır. HES yapım sürecindeki aktörlerin tepkileri ve rolleri karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir.

Uzun (2013) Aktivistler, Şirketler ve Devlet Etkileşimleri Çerçevesinde Türkiye’deki HES Sektörünün Yapılanması: Doğu Karadeniz Örneği adlı doktora tezinde; HES’leri toplumsal hareketler ve kurumsallaşma bağlamında analiz etmektedir. Şirketlerin, STK’ların ve yerel halkın HES sürecinde üstlendikleri roller sebepleriyle birlikte incelenmiştir.

Yavuz ve Şendeniz (2013) HES Direnişlerinde Kadınların Deneyimleri: Fındıklı Örneği adlı çalışmasında, bölgede HES’lere verilen tepkileri kadınların bakış açısıyla ortaya koymuştur. HES karşıtı olarak gelişen yerel nitelikteki kadın hareketi, toplumsal cinsiyet bağlamında konu edilmiştir.

Ürker ve Çobanoğlu (2012) Türkiye’de HES’lerin Durumu ve Çevre Politikası Bağlamında Değerlendirilmesi adlı çalışmalarında, HES’lerin sürdürülebilirliğe ve çevreye olan etkilerini yasal işleyiş ve politika araçları bağlamında incelemişlerdir. HES’lerin fiziki ve yasal işleyişleri, ilkeler ve araçlar bağlamında tartışılmıştır.

Hamsici (2010) tarafından yazılan Dereler ve İsyanlar; HES’lere karşı toplumsal tepkilerin nedenlerini ortaya koyarak analiz etmiştir. Su hakkı ve çevre hakkı temelinde, vatandaşların ÇED raporları ve sürecin diğer unsurlarına karşı öne sürmüş oldukları argümanlar belirtilerek durum incelemesi yapılmıştır.

Çalışma, Doğu Karadeniz’deki HES karşıtlığının nedenlerini Artvin ili HES örneğinden hareketle, iyi yönetim ilkelerinin ÇED ve HKT süreçlerindeki durumunu araştırarak ele almaktadır. Çalışmada nitel araştırma teknikleri kullanılmaktadır. Nitel araştırma verileri içerik analizi ve kodlama yöntemleri kullanılarak işlenmiştir. Çalışmada konuyla ilgili yerel ve ulusal basında çıkan haberlerden ve literatürdeki kaynaklardan yararlanılmıştır. Mülakat yapılan kişiler; karar örneklem ve kartopu yöntemi kullanılarak ulaşılan kişilerden, yerel ve ulusal basında demeçleri olan kişilerden, STK temsilcilerinden ve vatandaşlardan oluşmaktadır. Mülakatlar Arhavi İli merkez, Ardanuç, Hopa ve Arhavi ilçelerinde; 21 Haziran 2015, 21 Temmuz 2015, 22 Temmuz 2015, 23 Temmuz 2015, 17 Mayıs 2017 ve 18 Mayıs 2017 tarihlerinde yapılmıştır. Bire bir görüşme ve odak grup toplantıları dahil toplamda 44 kişi ile mülakat yapılmıştır.

Çalışmada mülakat yapılan kişilere HES projelerine karşı olma nedenleri iyi yönetim ilkeleri olan; katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, cevap verebilirlik, hukukilik ve etik ilkeleri kapsamında değerlendirecekleri yarı yapılandırılmış açık uçlu sorular sorulmuştur. İyi yönetim ilkelerinin uygulanmasındaki eksikliklerin yerel halkın ve STK’ların HES’lere karşı olmasındaki etkisi analiz edilmiştir. Belirlenen sebeplerin ÇED ve HKT süreçleriyle olan bağlantılarına değinilerek, dünyadaki örneklerden de yararlanılıp çözüm önerileri getirilmiştir.

Çalışmada bazı kısıtlar mevcuttur. Görüşme talep edilen kamu kurumu yöneticilerinden ve HES yatırımcısı özel sektör temsilcilerinden randevu alınamamıştır. 15 Temmuz 2016 darbe girişimi nedeniyle mülakatlara ara verilmiştir. Yerel halk ve STK üyelerinin bir kısmı devletin veya şirketin adamı olabileceğimiz ya da kendi aralarına nifak sokabileceğimiz gibi gerekçelerle görüşmek istememişlerdir. Mülakat yapılan kişilerden bazıları isimlerinin açıklanmasını istememişlerdir.

## **1. Hidroelektrik Santralleri, ÇED ve HKT**

Yenilenebilir enerji ile anlatılmak istenen, doğada var olan ve döngüsü devam eden, rüzgâr, su ve güneş enerjileridir. Yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanılması, son yıllarda çok fazla üzerinde durulan bir konu olmuştur. Nedeni ise, çevreye muadillerine göre daha az zarar vererek, sürdürülebilir ekonomi ve çevre gibi hedeflerin gerçekleştirilebilmesi hususundaki işlevselliğidir. Yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesi hem geleneksel enerji kaynaklarının üzerindeki baskıyı hafifletecek hem de özellikle gelişmekte olan ülkelerin büyümelerine katkı sunacaktır (UNWCED, 1987: 249). Nitekim ülkelerin bu şekilde hem çevresel hem de ekonomik olarak hedeflerine ulaşabilecekleri düşünülmektedir.

Yerli ve yenilenebilir enerji kaynaklarından en yüksek seviyede yararlanmak için kullanılan yöntemlerden biri HES projeleridir. Özellikle son yıllarda Doğu Karadeniz'de suyun borular vasıtasıyla taşınması yöntemi kullanılarak inşa edilen Nehir Tipi HES'lere rastlanmaktadır.

Yapılacak HES'lerle, Türkiye'nin enerji konusunda dışa bağımlılığını, yenilenebilir, temiz ve yerli kaynak kullanarak mümkün olduğunca azaltmak hedeflenmektedir. Dolayısıyla HES yatırımları ile kamu yararı da amaçlanmaktadır. Fakat suyu diğer yenilenebilir enerji kaynaklarından ayıran bir husus vardır. Güneşin ya da rüzgârın yönü, niceliği ve niteliği değiştirilemez. Su ise tüm canlı hayatı etkileyebilecek bir kaynaktır. Suyun niteliksel ve niceliksel değişimi ona bağlı olarak yaşayan ekosistemleri etkileyecektir. Sürdürülebilir çevre hedefinden, canlıların yaşam hakkına ve çevre hakkına kadar birçok konu, HES yapım sürecinde yaşanan tartışmalara neden olarak gösterilmektedir. Ayrıca sürecin vatandaşla ilişkiler anlamında iyi yönetilememesi de bir diğer sorundur.

Sanayi devrimi ve değişen tüketim kalıpları çevreyi etkileyen çeşitli dışsallıklara sebebiyet vermektedir (Steward, 1995: 65). ÇED (*Environmental Impact Assessment*), ilk kez 1969 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD), kalkınma için yapılacak faaliyetlerin ne tür çevresel sorunlara neden olabileceğini ve bu sorunların nasıl en aza indirilebileceğini belirlemek üzere uygulanmıştır (IIED, 2009). Herhangi bir kuruluşun çevresi üzerinde yaratacağı doğrudan ya da dolaylı, uzun veya kısa dönemli, parasal nitelik taşıyan ya da taşımayan, ölçülebilir veya ölçülemeyen bütün etkilerin nesnel olarak değerlendirilmesine yarayan yöntemin adına ÇED denmekte ve ÇED'in önemi Cadwell tarafından şöyle özetlenmektedir (Keleş & Hamamcı, 2005: 176);

- ÇED teknik bir rapor olmasının ötesinde, çevrenin yaşam kalitesinin korunmasını ve geliştirilmesini de içeren, geniş kapsama sahip bir yöntemdir.

- Doğal ve toplumsal çevre üzerinde, özellikle insan faaliyetlerinin etkisini saptamaya ve değerlendirmeye yönelik bir süreçtir.

- Bilim dalı olmamasına rağmen, birçok bilim dalından faydalanması açısından, disiplinler arası bir niteliğe sahiptir.

- Projeler için bir ek değil, niteliksel bir katkı ve planlama sürecinin bir parçası olarak görülmelidir.

- ÇED nihai bir karar değildir. Nihai kararları etkilemede işlevi vardır. Sonuç olarak karar alma sürecinin bir parçasıdır.

Halkın yapılacak faaliyet hakkında bilgi edinebileceği ve taleplerini ifade edebileceği ÇED sürecindeki aşama HKT'dir. Bu amaçla; 25.11.2014 tarihli resmi gazete ve 2872 sayılı Çevre Kanununun 10. Maddesine göre hazırlanan ÇED yönetmeliğinin 9. maddesi toplantının düzenlenmesi ve toplantının amacı ve şeklinin ortaya konulabilmesi adına, içeriğinin ve sürecin nasıl olması gerektiği hakkında bilgi vermektedir. HKT'de amaç projeden etkilenen halkın bilgilendirilmesi ve görüşlerin dinlenmesi ve dikkate alınmasıdır (Yıldırım, 2014: 89). Uluslararası Halk Katılımı Birliği, (*International Association for Public Participation-IAP*) karar verme ve problemlerin çözümlenmesi sürecinde halkın katılımının önemli olduğuna ve bunun tek bir anlık durum değil sürecin tamamına yayılması gereken bir olgu olduğuna işaret etmektedir (Twyford ve Baldwin, 2006: 14).

HKT'nin yapılmasındaki amaçlar (ÇOB, 2006: 28):

- Projeden etkilenmesi muhtemel halkın belirlenmesi ve halkın görüşlerinin ÇED çalışmasına yansıtılması için önerilen yöntemlerin bu bölümde ele alınması gerekmektedir.

- Görüşlerine başvurulması öngörülen diğer taraflara da bu bölümde yer verilmelidir. Bu taraflar proje ile ilgilenen kamu kurum ve kuruluşları, yerel halk ile STK'ları kapsayabilir.

- Proje sahibi tarafından verebilecek diğer bilgi ve belgelerdir.

Sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için özel sektörün, halkın ve devletin birlikte hareket etmeleri gerekmektedir (Dedeurwaerdere, 2005: 11). Birleşmiş Milletler'in Barajlar ve Kalkınma Projesi'nde halkın kabulünün, sürdürülebilir ve adil su ve enerji kaynaklarının geliştirilmesi ve kullanılması noktasında önemli bir durum arz ettiği üzerinde durulmaktadır (Twyford ve Baldwin, 2006: 19). Yenilenebilir enerji kaynaklarının inşa ve enerji üretimi sürecinde, yerel halkın ve STK'ların kaynakların istismarını

engellenecek ve sürdürülebilirliğini sağlayacak şekilde karar alma süreçlerinde yer almaları gerekmektedir (Harris, 2000: 22). Farklı aktörlerin katılımıyla yürütülen yönetim süreci, karşılıklı olarak çalışmayla beraber, sürdürülebilir çevreye katkı sağlayacaktır (Oliveria, 2013: 140).

HKT'lerin HES inşasında yaşanan veya yaşanabilecek sıkıntıların aşılması konusunda etkin bir oynayacaktır. HKT'ler hem genel olarak yenilenebilir enerji santrallerinin kurulması hem de özellikle HES projelerinin yapılmasında; devlet, özel sektör temsilcileri, halk ve STK'lar arasında iletişim olanağı oluşturarak; birbirlerini daha iyi anlamaları, birbirlerinin düşüncelerine ve çıkarlarına-tercihlerine saygı duymaları sağlanabilir (Doyle, 2008: 7).

## **2. Artvin İli HES Projelerine Tepkilerin İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinden Değerlendirilmesi**

İyi yönetim ilkeleri, Dünya Bankasının 1989 tarihinde Sahra Altı Afrika Ülkeleri için önermiş olduğu kalkınma programında sunulan yönetim sürecinin bir sonucu olarak, daha sonraki yıllarda farklı uluslararası kurumların da katkısıyla meydana getirilmiş, neoliberal politikaların ürünüdür. İyi yönetim ilkeleri olarak; katılım, hesap verebilirlik, cevap verebilirlik, şeffaflık ve hukuka uygunluk öne çıkmaktadır. Günümüzde pek çok alanda ve konuda bu ilkelerin uygulanması, başta Dünya Bankası ve Avrupa Birliği olmak üzere birçok uluslararası oluşum ve kurumca desteklenmektedir.

HES projelerinin tamamlanması ve kısa sürede bitirilmesi için, halkın ve STK'ların projeleri kabullenmesi son derece önemlidir (Wang vd. 2009: 2269). Genel olarak dünyanın gelişmiş ülkelerinin, 1990'lı yıllarda, yenilenebilir enerji kullanımına yönelik faaliyetlerinde, toplumun temiz enerji fikrine olumlu yaklaşmasından dolayı toplumsal kabulün teminine yönelik bir arayış ya da çaba olmamıştır (Wüstenhagen vd. 2007: 2683). Daha sonra, sürecin ortaya çıkarmış olduğu dışsallıklar, toplumsal kabulün sağlanması yönünde adımlar atılmasını gerektirmiştir. HES projeleri yapım sürecinde proje sahiplerinin iki yönlü diyalog yerine tek yönlü hitabı tercih etmeleri, toplumla aralarında güçlü güven duygusu oluşmasına engel olmuştur (Aitken, 2010: 1839).

Doğu Karadeniz'in diğer illerinde olduğu gibi, Artvin İlinde de bazı HES'lere karşı STK'lardan ve vatandaşlardan tepkiler gelmektedir. Artvin'deki bazı HES projelerinin inşası sürecindeki tepkilerin, bu süreçte iyi yönetim ilkelerinin uygulanması konusunda yaşanan eksikliklerle de ilgisi vardır. Nitekim kararlara katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik, cevap



verebilirlik ve hukukun üstünlüğü gibi iyi yönetim ilkelerinin uygulanması, Artvin İlindeki HES projelerine karşı oluşan tepkilerin mümkün olduğunca giderilmesi açısından etkili olacaktır.

## 2.1. Kararlara Katılım Açısından Değerlendirme

Yönetişim sürecinde, STK, özel sektör ve devlet arasında açık ve demokratik diyalog kanalları görünür şekilde olmalıdır (Mercer, 2003: 745). İyi yönetim açısından kilit önemde olan katılım faaliyeti, yalnızca halkın/STK'ların masada olması anlamına gelmemekte; aynı zamanda, kararları da etkileyebilecek güce sahip oldukları bir durumu ifade etmektedir (Woods, 1999: 43-44). ÇED toplantılarında halkın ve/veya STK'ların katılımının göstermelik bir uygulama olarak değerlendirilmemesi ve yapılacak faaliyetin ana aşamalarından biri olarak görülmesi gerekmektedir (Sinclair & Diduck, 2016: 1). Bununla birlikte süreçteki aktörlerin projenin en başından beri sürecin içerisinde yer alması gerekmektedir (Hasan, vd. 2018: 15).

Karar alma süreçlerine katılım konusunda sistemden kaynaklı sıkıntılar yaşanabileceği gibi, kimi zaman vatandaşın sürece katılma konusunda isteksiz olduğunu da söyleyebiliriz. Her şeyin devletten beklendiği “devlet baksın” anlayışı, bireylerin yönetime katılabilecek kanalları kullanma konusundaki eylemlerini olumsuz etkilemektedir.

Artvin İli Arhavi İlçesinde (Bir vatandaşla yapılan görüşme 21 Temmuz 2015), karar alma süreçlerine katılmak ister misiniz? sorusuna; “*O bizim sorunumuz değil ki, muhtar var, belediye başkanı var. Onlar ilgilen-sin*” şeklinde cevap vererek, süreçte halkın katılımı konusundaki isteksizliğini dile getirmiştir.

İsveç yenilenebilir enerji kullanımı konusunda ‘Arka Bahçemde Dahı Değil’ (*Not In My Backyard-NIMBY*)<sup>3</sup> sendromunun ortaya çıkmasının önlenmesine önem vermekte, projelerin planlanması ve başlatılacağı yerler konusunda halkın kararlara katılımını desteklemektedir (Söderholm vd. 2007: 384). İsveç’te yapılan araştırmada, yenilenebilir enerji üreten tesislerin kurulumu sırasında sorun yaşanmasına neden olan etkenlerden birinin de, karar alma süreçlerine vatandaş katılımının az ve eksik olmasından kaynaklı olduğu sonucuna varılmıştır (Khan, 2003: 577). Bu araştırma, vatandaşların kararlara katılımının yenilenebilir enerji santrallerinin halk tarafından kabullenmesini kolaylaştırdığını göstermektedir.

---

<sup>3</sup> Bu deyim göz önünde olmayan, hatta günlük hayatta karşılaşamayacak faaliyetlerin dahi icra edilmemesini, bu faaliyetlerin kesinlikle yapılmaması gerektiğini ifade etmektedir.

HES projelerinde kararlara katılabilme konusunda yaşanan sıkıntılardan bir diğeri de vatandaşların projeler hakkında yeterince bilgilendirilmemeleridir. HES projelerinin topluma ve ülkeye sağlayabileceği avantajların, çevreye ve canlılara verebileceği zararların ve bu zararların ne şekilde bertaraf edileceği gibi konuların, proje başlamadan tartışılabilmesini sağlayacak mekanizmaların yokluğu vatandaşların proje hakkında hazırlıksız ve dolayısıyla kararlara katılım noktasında isteksiz olmalarına sebep olmaktadır.

Artvin İli Arhavi İlçesinde (Arhavi Doğa Koruma Platformu üyesi ile yapılan görüşme 21 Temmuz 2015), halk karar alma süreçlerine katılma konusunda istekli mi?" sorusuna; "Yöre halkı önceden bilgilendirilmiyor. Oturup konuşacak zaman vermiyorlar. Her şey HES projesi sürecinde oluyor. Vatandaşların bir araya gelip uzmanlar eşliğinde konuşacakları, karar alacakları bir ortam olamıyor. Dahası vatandaşların bir kısmı, fikirlerinin süreci etkileyemeyeceğini düşünüyor" şeklinde cevap vermiştir.

Bir diğeri mülakatta, Artvin İli Ardanuç İlçesinde yapılan görüşmelerde; "vatandaşları süreç hakkında daha önceden bilgilendirecek mekanizmalar mevcut mu?" sorusuna (Bir vatandaş ile yapılan görüşme 18 Mayıs 2017): "Vatandaşları sürecin içerisine katabilecek bir mekanizma yok. Zaten HES yapılacak bölgelerde insan yaşamıyormuş gibi hareket ediyorlar" şeklinde cevap vermiştir.

Eğer katılım sürecin en başından itibaren sağlanabilirse, etkili bir yönetimi hayata geçirilebilir. Her şeyin nihayete erdiği bir proje hazırlama sürecinden sonra toplantıların yapılması, katılımın taşıdığı anlamla uyuşmamakta ve göstermelik olmaktadır.

Tablo 1: Yurttaş Katılımı Merdiveni Üzerindeki Sekiz Basamak

Basamaklar	Merdivenler
Halk Kontrolü	Halk İktidarı
Yetkilendirme	
Ortaklık	
Teskin etme	Tokenizm
Danışma	
Bilgilendirme	
Terapi	Non-participation (Katılım Yok)
Manipülasyon	

Kaynak: Armstein, 1969: 217.

Tablo 1’de görülebildiği üzere, HES sürecinde halkın ve STK’ların kararlara katılımı, Armstein’in yurttaş katılımı göstergesinde ikinci merdivende kalmaktadır. Süreç içerisinde en çok rastlanılan basamak ise bilgilendirme olarak karşımıza çıkmaktadır.

Artvin İli’nde yapılan görüşmede; “HES yapım sürecinde ÇED ve HKT uygulamaları hakkındaki düşünceniz nedir?” sorusuna (Bir vatandaşla yapılan görüşme, 17 Mayıs 2017): “*HKT anlamsız bir formalite, ÇED ise kopyala yapıştır*” şeklinde cevap vermiştir.

Kararlara katılımın sağlanamaması, muhtemel sorunların ya da taleplerin tartışılmamasına ve netice olarak toplumsal bir tepkiye dönüşmesi şeklinde karşımıza çıkabilir. Bu durum nizami olarak hazırlanmış HES projeleri için de önyargılara neden olabilmektedir. Artvin İli Ardanuç İlçesinde yapılan görüşmelerde; “HES’lere karşı olma nedenlerinizin temelinde ne var?” sorusuna (Bir vatandaş ile yapılan görüşme 18 Mayıs 2017): “*Etraftaki ilçelerde ve köylerinde yapılan HES’lerin ortaya çıkarmış oldukları sorunları gördük. Bizim burada da yapılmak istenen HES’in bu tür sorunlara neden olabileceğini düşünüyorum*” şeklinde cevap vermiştir

Artvin İli Arhavi İlçesi’nde bir vatandaşla yapılan görüşmede (22 Temmuz 2015) “*HES’lerin çevreye zararı var. Fakat öyle kolay çözülebilecek meseleler var ki, bizi dinleseler, bize vatandaş ve burada yaşayan insanlar olarak değer verseler bu kadar gürültü kopmaz. Oturulur tartışılır herkes önerilerini sıralar... Sorunlar en aza indirilebiliyorsa HES yapılsın, yok soruna çözüm yoksa yapılmasın... ama önce oturup konuşulabilecek ortamın kurulması lazım.*” diyerek katılımın ve dolayısıyla iletişimin süreçte yaşanan sorunların çözümü için kullanılması gereken bir araç olduğunu belirtmiştir.

Brezilya’da HES’lerin yapımı, Türkiye’de olduğu gibi, ilk başlarda halkın bir kısmı tarafından tepkilerle karşılaşmıştır. 1986 yılında, çevreye etki edebilecek yapı ve yatırımların olası etkilerini tespit etmek için Brezilya Çevre Konseyi kurulmuştur. HES’lerle ilgili faaliyetlerde söz sahibi olabilmek için, kısa adı MAB olan Baraj İnşaatlarından Etkilenen İnsanlar Ulusal Hareketi (*Movimento dos Atingidos por Barragens*) adına Salto Caxias bölgesinde, çevresel hakları savunan bir STK’ya rastlanılmaktadır (Dos Santos, 2004: 4). Brezilya’da, bilgi paylaşımı ve uzlaşmaya önem verilirken, yüksek seviyede yerel katılımından faydalanılarak, halkın bilgi ve deneyimlerinden karar alma süreçlerinde faydalanılmaktadır (Twyford ve Baldwin, 2006: 5). HES yapılacak bölgeye halkın tarım yapabileceği alanlar bırakılacak şekilde proje hazırlanacak; ayrıca okul, sağlık ocağı inşa edilerek bölge halkının eksikleri giderilecektir (Dos Santos, 2004: 8-10).

Meksika'nın Jalisco ve Nayarit Eyaletlerinde, HES projelerine karşı bölge halkından tepki gelmesi üzerine, sorunun kaynağı ve çözümü üzerine araştırma yapmak üzere, Guadalajara Üniversitesi'nden farklı alanlardaki uzmanlardan bir grup hazırlanmıştır (Chavez ve Bernal, 2008: 164-165). Yapılan çalışma sonucunda; ÇED süreçlerine halkın katılımı için gerekli koşulların sağlanması, yapılacak faaliyetlerle ilgili halkın bilgilendirilmesi gerekliliği ve diğer iyi yönetim ilkeleri vurgulanmıştır (Chavez ve Bernal, 2008: 167). ABD'de ÇED raporunu hazırlayan uzmanlar, bizzat çevrecilerle ve özellikle projeden etkilenmesi muhtemel yerel halkla temasa geçtikten ve onların fikirlerini aldıktan sonra raporlarını tamamlamaktadırlar (Turgut, 1996: 120). ABD'deki bazı eyaletlerde, projeler her açıdan usulüne uygun hazırlansa dahi, o bölgede yaşayan vatandaşlara rahatsızlık vereceği düşüncesinden yola çıkılarak yöre sakinlerine 'Ev Sahibi Ücreti' (*Host Fee*) ödemektedirler (Cossu, 2009: 2616).

İspanya'da yenilenebilir enerji santrallerinin kurulumu aşamasında, ÇED ve HKT süreçlerinde kullanılmak üzere 'Çok Kriterli Optimizasyon ve Uzlaşık Çözüm' (*VIše Kriterijumska Optimizacija I Kompromisno Rešenje* -VIKOR) adı verilen bir yöntem kullanılmaktadır. VIKOR, santralin ekonomik getirilerinin ve sosyal etkilerinin analizini yaparak, karşılaşılabilecek sorunlara 'İdeal Çözüme Yakınlık' (*Closeness to Ideal Solution*) ilkesiyle, hem piyasa hem de kamusal yararı gözetilen bir süreci yürütmektedir (Cristobal, 2011: 500). Bu açıdan VIKOR yöntemi de 'Çok Kriterli Karar Verme' (*Multi Criteria Decision Making*) içerisinde değerlendirilebilir.

## **2.2. HKT ve ÇED'in Katılım Hususundaki İşlevi**

HKT'nin HES yapım sürecindeki etkinliği tartışma konusudur. Devletlerin sözleşme yaparak yaptırmış olduğu kamusal nitelikteki yapıtımlarda; maliyet düşüşü, rekabet ve kalite artmasına rağmen, özellikle halkın bilgi alma ve katılımı ile ilgili konularda sorunlarla karşılaşmaktadır (Brown ve Potoski, 2003: 153). HKT'lerin bu sorunun çözümü için ÇED sürecinde yararlanılabilecek bir aşama olarak işlevsel olması gerekmektedir. Fakat halk nezdinde yürütülen bu sürecin yüzeysel kaldığı, hatta halkta daha fazla memnuniyetsizliğe neden olduğu yönünde bir eğilimin olduğu görülmektedir (Uluatam, 2011: 72). IAP tarafından yapılan "Karar verilen et ve savun" (*Decide-Announce-Defend*) tanımlaması bu durumu örnekler niteliktedir (Twyford ve Baldwin, 2006: 17).

HES yapım süreçlerinde STK'lar, projedeki eksiklikleri giderici bir rol üstlenebilirler. Çevrenin içerisindeki canlı ve cansızların projeden en az şekilde etkilenmesini sağlayacak öneriler sunabilir. Yeşiller'in (Bora,

1988) Almanya’da yapmış oldukları gibi, projenin daha ekonomik ve verimli bir hal almasını sağlayacak yeni öneriler ortaya koyabilirler. Burada en önemli sorun STK’ların üzerlerine düşen sorumluluğu ne kadar yerine getirebileceği konusudur. Çünkü yönetim sürecinde STK’ların işlevlerini yerine getirmelerindeki sorun yalnızca yönetim sürecinde pasifize edilmeleri değil, STK’ların bağımsızlıklarını yitirmeleridir.

Artvin İli’nde yapılan görüşmede; “Vatandaşlar HES projelerine olan tepkiler hakkında ne düşünülmektedir?” sorusuna (Bir vatandaşla yapılan görüşme, 17 Mayıs 2017): “*Bir tarafta her projeyi desteklemeye hazır bir grup, diğer tarafta her şeyi reddetmeye hazır bir grup var. Bizim de aklımız karıştı.*” şeklinde cevap vererek STK’lardaki sorunlara ve bir bakıma HKT’lerin süreç içerisinde devlet ile vatandaş arasında etkin bir iletişim rolü oynaması gerektiğini dile getirmiştir.

Artvin İli Hopa İlçesi’nde yapılan odak grup görüşmesinde (18 Mayıs 2017): “STK’lar birlikte hareket edebiliyorlar mı?” sorusuna, “*Önceleri beraber hareket edildi, daha sonra kimi STK’lar arasında ideolojik-siyasi ayrılıklar hatta çıkar çatışmalarına kadar gidecek bir süreç yaşandı*” şeklinde cevap verilmiştir.

İngiltere’de karar alma süreçlerine hem halkın katılımını sağlamak ve sürecin yöntemi açısından; ‘Coğrafi Bilgi Sistemi’ (*Geographical Information Systems-GIS*) ve Çok Kriterli Karar Analizi (Multi Criteria Decision Analysis-MCDA) iki yöntem kullanılmaktadır. MCDA, ÇED süreci içerisinde halkın, özel sektör temsilcilerinin, devlet yetkililerinin ve yerel birliklerin katılımıyla oluşan daha teknik bir süreci ifade ederken, GIS ise çevresel meselelerde halkın değerlerini, çekincelerini ve tercihlerini dikate alan bir yöntemdir (Higgs vd. 2008: 596). İngiltere’de kullanılan bu yöntemler, projeler hakkında halkın ve STK’ların fikirlerini olumlu yönde etkilemiştir (Carver & Peckham, 1999: 371). MCDA, yenilenebilir enerji üretim santrallerinin yapımından önce, çevresel, teknik, ekonomik ve siyasi kriterlerin göz önüne alınacağı bir süreci ifade etmektedir (Terrados, 2009: 2024)

Artvin İli Ardanuç İlçesinde yapılan görüşmelerde, “ÇED raporları ve HKT’ler hakkında ne düşünüyorsunuz?” sorusuna (Bir vatandaşla yapılan görüşme 18 Mayıs 2017): “*HKT’lere güvenmiyoruz. Biz ne desek yine bildiklerini okuyorlar. ÇED raporlarında halkın suya olan ihtiyacından bahsedilmiyor ki, ben tarım ve hayvancılık yapıyorum. Derenin suyu kesilip kullanımı birine verilirse nasıl geçineceğim*” sözleriyle ÇED süreçlerinden kaynaklı çekincelerini dile getirmektedir.

Artvin İli Ardanuç İlçesinde yapılan görüşmelerde; “ÇED raporları hakkında düşünceleriniz nedir?” sorusuna (Bir vatandaş ile yapılan görüşme 18 Mayıs 2017): “Burada birçok kişi suya bağımlı olarak hayvancılık ve tarım yapar. Ardanuç mikro iklim özelliği göstererek Akdeniz iklimi ile benzerlikler taşır. Yani burada her şey olur. Fakat bu verimli topraklar dere kenarında. Suları alırsanız, oksijensiz bırakırsanız bu insanlar ne yapacak” şeklinde cevap vermiştir.

Artvin İli Arhavi İlçesinde konuyla ilgili olarak (Bir vatandaşla yapılan görüşme 21 Temmuz 2015): “ÇED sürecinin son aşamasında, İDK (İnceleme-Değerlendirme Komisyonu) var. Şirket yetkilileri ve bakanlıktan kişiler katılıyor. Halk da katılabiliyor. Gittik, bakanlıktan yalnızca bir kişi vardı. İtiraz ettik, ilçenin en kalabalık nüfusunu ilgilendiren bir faaliyetle ilgili ciddiyetsiz bir toplantı yapılıyor dedik. Orada görevli kadın bir memur, size hak veriyorum ama diğerleri de faksla onay verdi dedi. ÇED raporlarının ciddi olmadığını düşünüyorum” şeklinde yaşamış olduğu bir olayı paylaşmıştır.

Artvin İli Ardanuç İlçesinde yapılan görüşmelerde; “HES'lere karşı olma nedenleriniz nedir?” sorusuna (Bir vatandaşla yapılan görüşme 18 Mayıs 2017): “Borularla taşınan sular özelliklerini kaybediyor. Sadece sıvı halleri kalıyor. İçeriği bozuluyor. Tortum'da bunu gördüler. Bu suların döküldüğü yerlerdeki bitkiler vitaminsizlikten öldü” şeklinde cevap vermiştir.

Artvin'in Arhavi İlçesinde (Bir vatandaşla yapılan görüşme 22 Temmuz 2015): “Dağları deldiler, evler çatlıyor. Suları borularla taşıyorlar. Derelerin neredeyse her koluna HES yapacaklar. Bunun canlılara olan etkilerini biliyorlar mı? Hem hayvanları hem de bitkileri etkiliyor suların taşınması. Kapalı borular doğaya yakışmıyor” ifadelerinde bulunmuşlardır.

Artvin İli Ardanuç İlçesinde yapılan görüşmelerde; “ÇED raporları hakkında düşünceleriniz nedir?” sorusuna (Bir vatandaş ile yapılan görüşme 18 Mayıs 2017): “Buradan Kalkandere'den gelip Erzurum yönüne giden yüksek gerilim hatları ormanlara ve canlılara zarar vermiştir. Raporlarda bunların zararlarının tam olarak yer aldığını düşünmüyorum” cevabı verilmiştir.

Aarhus Sözleşmesi'nde çevresel konularda, “Halkın bilinçlendirilmesine katkıda bulunulması, halka endişelerini ve kaygılarını belirtecek fırsatların sunulması ve kamu idarelerince bunların göz önüne alınarak değerlendirilmesi gerektiği” yönünde hükümler bulunmaktadır. Çünkü bu Sözleşme, çevre ile ilgili konulara daha demokratik ve çatışmasız yaklaşılmasını ve çevre konusunda kamu yönetiminin iyi yönetim ilkelerini de

dikkate alacak şekilde eylemlerde bulunması gerektiğini ortaya koymaktadır (Budak & Yurtcanlı, 2013: 840) Bu bakımdan, iyi yönetim için HKT'nin süreçteki önemli bir aşama olduğunu belirtebiliriz.

Artvin İli Arhavi İlçesinde “HKT’lerin, HES yapım sürecinde taşıdığı önem nedir?” sorusuna (Arhavi Doğa Koruma Platformu üyesi ile yapılan görüşme 21 Temmuz 2015): “*HKT’lerin ne firmayı ne de devleti bağlar bir yanı vardır. Toplantıya gidersin, bilgilendirme yapılmıştır ya da yapılmamıştır tutanağını yaparlar, dosyaya koyarlar onlar için olay biter. Vatandaş olarak sen ister bilgilen ister bilgilenme. Formalite bir işlem bu o kadar*” şeklinde yanıt vermiştir.

Artvin İli Arhavi İlçesinde, “HKT’lerin HES sürecindeki etkinliğiyle ilgili ne düşünüyorsunuz” sorusuna (Arhavi Doğa Koruma Platformu üyesi ile yapılan görüşme 21 Temmuz 2015): “*HES sürecinde, batıdaki birçok ülke için HKT’ler önemli iken, bizde yalnızca bir formaliteden ibarettir. Dosya arasına konması gereken kâğıt parçasıdır*” şeklinde yanıt vermiştir.

Artvin İli Arhavi İlçesi’nde, HKT’lerin katılım ilkesinin gereklerine uygun yapılıp yapılmadığına ilişkin soruya (Arhavi Doğa Koruma Platformu üyeleriyle yapılan odak grup görüşmesi 22 Temmuz 2015) “*HKT’ler süreçteki bir formalite yalnızca. HES projeleriyle ilgili her şey bitiyor, onlar yalnızca haberiniz olsun demek zorunda oldukları için toplantı yapıyorlar. Dosyada bulunması gereken bir evrak sadece. Bizler de çoğu zaman bu durumu engellemek için HKT’leri protesto amaçlı olarak yaptırıyoruz*”, şeklinde cevap vermişlerdir.

Artvin İli Arhavi İlçesinde “HKT’lerin vatandaşları karar alma süreçlerinde etkin kılan ve alınan kararların bağlayıcılığı olan toplantılar olup olmadıkları” sorusuna (Bir vatandaş ile görüşme 22 Temmuz 2015): “*Balıkların yaşayabileceği ya da yumurtlayabileceği alanları yapacaklarını ve su oranını sağlayacaklarını söylemişlerdi. Göstermelik bir şeyler yaptılar*” şeklinde cevap vermiştir.

Halkın katılımı sayesinde farklı taleplerin ve çekincelerin bilinmesi ve HES projelerinin mümkün olduğunca bu talep ve çekinceler gözetilerek yapılması sağlanmalıdır. HKT, Halkın Olurunu Kazanma (Gaining Public Acceptance) süreci olmalıdır. Dolayısıyla HKT’ler HES projelerinin başlangıç aşamalarında yapıldıktan sonra, özel sektör temsilcileri, ilgili Bakanlıklardan bir tane temsilci ve yerel yönetim biriminden bir temsilcinin oluşturduğu örneğin: ‘Halkı Bilgilendirme ve Müzakere Masası’ (HBMM) gibi bir birim oluşturularak halkın talep ve şikâyetleri değerlendirilebilir. HBMM’lerde yöre halkı ve STK’lardan gelebilecek talepler doğrultusunda,

söz konusu olan durumla ilgili bilgiler paylaşılabılır, gerekirse önlem alınabilir ya da proje durdurulabilir.

### **2.3. Şeffaflık, Hesap Verebilirlik ve Cevap Verebilirlik**

Hesap verme (*accountability*), işi yapanların görevleriyle ve görevlerinden doğan sorumluluklarıyla ilgili olarak, yapılan işin muhataplarına karşı sorumlu olma durumudur. İyi yönetişimin temel unsurlarından biri olarak kabul edilen cevap verebilirlik (*responsiveness*) vatandaşların hükümet ya da devlet kurumlarınca dinlenilerek, onlar tarafından sorularının cevaplandırılacağı anlamına gelmektedir (Acar, 2003: 51). Şeffaflık (*transparency*) karar almada ve uygulamada, kuralları ve düzenlemeleri takip eden bir tavır sergilemeyi ifade etmektedir. Hesap verme ve cevap verme zorunluluğunun ya da korkusunun oluşmadığı durumlarda, gücü elinde bulunduranlar verimsiz ve hatalı işler yapabilirler (World Bank, 1989: 60). Hesap verebilirlik hem devlet hem de özel sektör ve STK'ların işlerinin meşruluğu açısından kritik önem taşımakla beraber, bulunacakları çok aktörlü platformlarda daha fazla bilgi transferi sayesinde toplumun alınan kararları kabul etmeleri kolaylaşacaktır (Dore & Lebel, 2010: 124).

Artvin İli Arhavi İlçesinde “HES projelerinin inşaatı ve sonrasında süreç için cevap verebilirlik ve hesap verebilirlik ilkelerinin uygulanma durumlarını öğrenmek için yöneltilen soruya” (Bir vatandaş ile yapılan görüşme 22 Temmuz 2015): “*Arhavi’de yapılan ya da yapılmak istenen HES’lerle ilgili kimseye bilgi verilmiyor. Hafriyat ne olacak? Enerji nakil hatları nereden geçecek? ya da şuraya zarar verdiniz nasıl bir faaliyetle burayı eski haline getireceksiniz? gibi sorulara cevap da vermezler hesap da vermezler. Firmaların için halkın fikrini alma ya da olurunun kazanma gibi bir çabaları yok. Sadece onların yapacakları HES projelerine sorun çıkarma yeter. Devlette bu işlere karışmıyor zaten*” ifadelerinde bulunmuştur.

Artvin İlinde yapılan görüşmelerde, “Başından sonuna kadar sürecin şeffaflığı hakkında ne düşünüyorsunuz?” sorusuna (Bir vatandaşla yapılan görüşme 18 Mayıs 2017) “*Köyümüzün ilerisine HES yapıldı. Şirketle yetkilileri ve devlet kurumları yetkilileriyle görüşmeye gittim. Projenin içeriğinin köye olan etkisini açıklayabilecek ne bir kişi vardı ne de olabilecek etkilerin yazıldığı bir belge vardı*” sözleriyle bilgiye ulaşmanın zorluklarından bahsetmiştir.

Artvin İli Ardanuç İlçesinde, “HES yapım sürecinde yapılan işler hakkında ve değiştirilen yönetmeliklerin nedenlerinin ne olduğu konusunda devlet kurumları ve şirketler tarafından şeffaf bir süreç yönetilmekte mi-



dir?”, sorusuna (Bir vatandaş ile yapılan görüşme 18 Mayıs 2017): “*Şirketler ve devlet kurumları birçok işin nedenini açık bir şekilde ifade ederek yapmıyorlar. ÇED denetimine tabi alt limiti 10 mw’dan 25 mw’ye çıkardılar. Biz bu yaşananları ÇED sürecinde şirketler adına yaşanan sıkıntılar için bir kılıf olarak nitelendiriyoruz*” şeklinde cevap vermiştir. Bu durum ise yöneticilerin alt limitin neden 10 mw’dan 25 mw’a çıkarıldığını vatandaşlara ulaştırarak, onlarla iletişime geçecek şeffaflıkta bir süreç yönetemediklerinin göstergesidir. Değişim sebeplerinin açıkça dile getirilmesi durumunda bu tür bir algı oluşmayabilirdi.

Artvin İli Arhavi İlçesinde yapılan görüşmelerde, “HES yapım sürecinde şeffaflığa dikkat edilmekte midir?” yönündeki soruya (Arhavi Doğa Koruma Platformu üyeleriyle yapılan odak grup görüşmesi 21 Temmuz 2015): “*HES yapılırken sadece derenin suyunu kullanacaklarını biliyorduk. Sonra dereyi oluşturan kolları ve diğer dereleri de toplamaya başladılar. İşler yapıldıktan sonra haberimiz oluyor. Yasal yollara başvuruyoruz. Durduruyor mahkeme ama zaten çevreye çoktan zarar vermiş oluyor. Onlara ne yapıyorsunuz, şu sorunu nasıl çözeceksiniz ya da bu işi nasıl yapacaksınız gibi soru soramazsınız. Sorularınıza cevap da vermezler*” şeklinde cevap vermişlerdir.

Artvin İli Arhavi İlçesinde yapılan görüşmelerde (Bir vatandaş ile yapılan görüşme 21 Temmuz 2015): “*Yapılan tamamen İsrail’e su sağlama faaliyetidir. Göstermelik baştan sağma olarak HES yapılıyor. Mahkemeler ve bilirkişiler olmasa gözümüzün önündeki HES inşaatında ne olup bittiğinden hiç haberimiz olmayacak. Bence sular satılıyor.*” şeklinde ifadelerle süreçte şeffaflığın olmadığını dile getirerek, şeffaf olmayan sürecin ortaya çıkarmış olduğu bilgi karmaşasını dile getirmiştir.

Artvin İli Arhavi İlçesi’nde, “HES projelerinin yapım sürecinde karşılaşılan muhtemel sorunlar karşısında kamu idarelerinin işleyişi hakkın ne düşünüyorsunuz?” sorusuna (Bir vatandaş ile yapılan görüşme 21 Temmuz 2015) “*HES’in yapıldığı alanla ilgili bir sorun olduğunda ya da projeye ilgili bir sıkıntıyla karşılaşmamız durumunda, durumu bir kamu kurumuna bildirmek gerektiğinde bizi, bizim sorumluluk alanımızda değil, biz yetkili değiliz gibi cevaplarla bir kapıdan diğerine yolluyorlar*” cevabını vermiştir.

Yapılan bir başka mülakatta; “özel sektör yetkilileriyle, HES projelerine ilişkin görüşmeler yapabiliyor musunuz?” sorusuna, (Arhavi Doğa Koruma Platformu üyeleriyle yapılan odak grup görüşmesi 21 Temmuz 2015): “*Özel sektör yetkilileri ne bizi ne de halkı kendileri için muhatap olarak görmektedir. Genel olarak takındıkları tavır, biz devletten proje için*

*izin aldık, sizin söz hakkınız yok, size hesap vermeyiz” şeklinde cevap vermişlerdir.*

Aarhus Sözleşmesi'nin 3. Madde 5. bendinde, çevrenin korunmasına yardımcı olan dernek, vakıf vb. oluşumların, sözleşmeye taraf olanlarca tanınmaları ve desteklenmeleri gerekliliği vurgulanmıştır. Dolayısıyla HES projelerinin yapımı sürecinde, projeyi üstlenen firmalar ile denetleyici konumdaki devletin vatandaşlarla olan iletişimi etkin olmalıdır. Etkin bir iletişim sayesinde, vatandaşlar ve STK'larca yöneltilen sorulara azami özenle cevap verilebilir ve yapılan işlerin ihtivasıyla ilgili olarak hesap verebilirlik sağlanmış olur.

## **2.4. Hukuka Uygunluk ve Etik**

Hukukun üstünlüğü ilkesi (*rule of law principle*), hukukilik veya hukuka bağlılık, iyi yönetim sürecinin meşruluğu açısından oldukça önemlidir. Hukukun üstünlüğü, iyi yönetim sürecine olan güven için de önemlidir. Hukukun üstünlüğü iyi yönetim sürecine zarar verebilecek kanuna aykırı uygulamaların önüne geçilebilmesi konusunda hayati bir işleve sahiptir. İyi yönetim süreci sırasında, sonrasında ve öncesinde yasalara karşı olan bağlılık ve inanç, tarafların birbirlerine olan güvenini güçlendirecektir.

HES projelerinin hazırlık aşamasından tamamlanma ve üretime geçme aşamasına kadar geçen süreçte, hukuka uygunluk ilkesine bağlı kalınmadan ya da sekteye uğratarak yapılan faaliyetlerin, STK'lar ve yerel halk tarafından benimsenmediği ve tepkiyle karşılandığı görülmüştür. Dolayısıyla, iyi yönetim ilkesi olarak hukuka uygunlukta yaşanan sorunlar, yönetim sürecindeki aktörlerin birbirlerine ve sürece olan güvenini olumsuz olarak etkileyecektir. HES projelerinin yapımı ve hazırlanması sürecinde yaşanabilecek hukuksal ihlaller, çevreye, canlılara ve yöre halkına zarar vermektedir. İyi yönetim ilkelerinden hukuka uygunluğun HES yapım sürecinde uygulanması konusunda yaşanan sorunlara yönelik birçok dava örneği bulunmaktadır.

Cansuyu miktarı sorunu HES projelerinde suçul ekolojiyi tehdit eden etkenlerden biri olarak görülmektedir (Atvur, 2014: 290). 2011 yılında (Artvinliyiz, 2011) Rize İdare Mahkemesi Artvin Yusufeli Belediyesi'nin “Tekkale HES Projesinde havza planlaması yapılmadığı, doğal hayatın etkilenmemesi için gereken tedbirlerin alınmadığı, sağlıklı bir ölçümle debi planlaması yapılmadığı, bırakılacak cansuyu miktarının ilgili şirketin inisiyatifine bırakıldığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ÇED Gerekli Değildir kararının iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle” Bakanlığa

karşı açmış olduğu dava, Mahkemenin “Tekkale HES projesinin ileride telifisi zor zararlar doğurabilecek unsurlar içermesi ve davalı idarenin savunmasının alınması için Tekkale HES projesinin yürütmesinin durdurulması” kararıyla neticelenmiştir.

Artvin İli Ardanuç İlçesine yapılması planlanan, Ardanuç 7-8 HES projesinin ÇED olumlu kararı, Rize İdare Mahkemesince projedeki eksiklik ve aksaklıklar ve beraberinde bilirkişi raporundaki ifadeler neticesinde iptal edilmiştir (Eroğlu, 2016). Bilirkişinin mahkemece kabul edilen rapora göre; HES projesi için gerekli enerji nakil hatlarının güzergâhını ve planlamasını ÇED raporu içermemektedir ve güzergâh belirlenmesi için hazırlanmış ayrı bir ÇED de yoktur (Birgün, 2016).

Artvin İli Borçka İlçesine bağlı Camili Deresi üzerine yapılması planlanan Sarnıç 1-2 regülatörü ve HES projesinin ÇED Gerekli Değildir kararı ile Düzenli Regülatörü ve HES projesi için verilen 280 bin m<sup>2</sup>’lik orman alanı kullanım izni; Rize İdare Mahkemesi tarafından, bölgenin daha önce UNESCO tarafından Dünya Biyosfer Rezerv Alanı ilan edilmesi, Kyoto Protokolü ve uluslararası antlaşmalar gerekçe gösterilerek iptal edilmiştir (Derelerinkardeşliği, 2011).

STK’ların ve yerel halkın HES projelerinde ÇED raporlarının oldukça eksik olduğu ve baştan savma bir şekilde hazırlandıkları yönünde iddiaları vardır. Dolayısıyla, bazı HES projeleri için hazırlanan ÇED raporlarının hukuka uygun şekilde hazırlanmadığını ifade etmektedirler. Artvin İli Şavşat İlçesi Meydancık Köyünde yapımı planlanan Çağlayan HES için, Meydancık Yöresi Köyleri Kalkındırma Dayanışma Kültür ve Turizm Derneği öncülüğünde 25 kişi, ÇED raporunun iptali istemiyle Rize İdare Mahkemesine iptal davası açmıştır (Gazete Yolculuk, 2016). Halkın iddiasına göre, ÇED raporunda planlanan faaliyetin çevresel etkilerinin yeterli düzeyde veri ve belgeye dayandırılmadığı, membada su haklarının korunmadığı, ÇED sürecinde bilgilendirme usullerine uyulmadığı, aynı vadiye arka arkaya var olan diğer HES projelerinin gizlendiği, suçul yaşam ve faunaya müdahalede bulunulduğu, tarımsal sulamaya ilişkin veriler bulunmadığı, havza planlaması yapılmadığı ve cansuyunun yetersiz olduğu ifade edilmiştir (Hürriyet, 2016). Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilen ÇED Olumlu kararı, Rize İdare Mahkemesince hukuka aykırı bulunarak iptal edilmiştir (Güngör, 2016).

Artvin İli Arhavi İlçesi’nde, “ÇED raporları hakkında düşünceleriniz nedir?” sorusuna, (Bir vatandaş ile yapılan görüşmede 22 Temmuz 2015) "*Arhavi’ye Fındıklı tarafından geldiğinizde girişte Orçi Çayı var. Üzerine HES yapıyorlardı. ÇED raporuna baktık. En az otuz tane köy evinin bulunduğu yeri, kimsenin yaşamadığı bir alan olarak göstererek tünel inşa*

*edecekler. Şikâyet ettik, bilirkişi geldi. HES durdu."* sözleriyle ÇED raporunun gerçeği yansıtmadığı ve hukuka aykırı olduğu yönünde ifadede bulunmuştur.

Artvin İli Ardanuç İlçesinde yapılan görüşmelerde benzer ifadelere rastlanılmaktadır. (Bir vatandaş ile yapılan görüşme 18 Mayıs 2017): *"Önceleri şirketler kamulaştırma yapılmamış hatta izin alınmamış yerlerde faaliyetlerine başladılar. Tepki olmayan yerlerde işlerini yürüttüler. Tepki olan yerlerde ise geri adım atmak zorunda kaldılar"* ifadelerinde bulunmuştur.

Artvin'in Ardanuç İlçesi Aydın Deresi üzerine kurulması planlanan 7-8 HES Projesi ÇED Olumlu kararı iptal edilmiştir. Rize İdare Mahkemesi'nin (Sendika14, 2015) 2015 yılında vermiş olduğu karar, "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ÇED Olumlu kararında hukuka uygunluk bulunmadığı ve gerekçe olarak, ÇED raporunun yetersiz olduğu ve ÇED sürecinin havzadaki diğer HES çalışmalarını da dikkate alarak yenilenmesi gerektiği" şeklindedir.

Artvin İli Arhavi İlçesinde, "ÇED'e itiraz sürecinden bahseder misiniz?" sorusuna, (Arhavi Doğa Koruma Platformu üyesi ile yapılan görüşme 21 Temmuz 2015) *"Bilgi edinme ve dilekçe anlamında binlerce dilekçe yazılıyor. Bilirkişi ve mahkeme ücretleri için şu ana kadar en az yüz bin lira harcadı, bizim gibi insanlar bu yükü kaldırmada zorlanıyor tabiki."* şeklinde cevap vermiştir.

Artvin İli Ardanuç İlçesinde yapılan görüşmelerde; "HES projelerine itiraz süreçleri hakkında bilgi verir misiniz?" sorusuna (Bir vatandaş ile yapılan görüşme 18 Mayıs 2017) *"Mahkemeye dava açsanız mahkeme sizden yedi gün içinde bilirkişi tayin etmek için ücret istiyor. Bu paralar yöre halkı için zor ödenir miktardadır"* ifadesinde bulunarak, hukuki sürecin başlatılabilmesi konusundaki zorlukları anlatmıştır.

Etik, tüm toplumlar tarafından kabul edilen ve toplumsal ilişkileri düzenleyen genel ahlak kurallarıdır. Bir kişi tarafından yapılan davranışın etki ve sonuçlarının, toplumun diğer bireyleri tarafından kabulünde etik davranış bilinci önemli bir rol oynamaktadır. Bu davranışlara HES inşa sürecindeki ilgili tüm iyi yönetim aktörlerinin uyması gereklidir. İyi yönetim sürecine katılan tarafların, kanuna aykırı ya da yasalardaki muğlaklıklardan ve boşluklardan faydalanma yoluna gitmemesi ve güven sarsıcı eylemlerden sakınması, iyi yönetim sürecinin amacının gerçekleşebilmesi adına önemli bir katkı sağlayacaktır.

HES inşaatları sırasında, iyi yönetim ilklerinden olan etiğe verilmesi gereken önemi John Rawls'ın 1971 yılında yayımlamış olduğu "Adalet Teorisi" (A Theory of Justice) adlı eseriyle ilişkilendirebiliriz. Rawls (1999) eserinde "ilk durumda" (original position) insanlar çevresindeki sorunların farkındadır. Daha sonra "bilinmezlik perdesi ya da cehalet örtüsü olarak" bilinen (veil of ignorance) örtünün ardına atılırlar. Burada deza-vanatajlı konumda mı, yoksa avantajlı konumda mı olduğunu bilmek-tedir. Sorunların çözümü için alacağı karar mümkün olduğunca adil ve etik olmalıdır ki, toplumda hangi konumda olursa olsun, her iki durumda da en az zararı ve en fazla faydayı sağlayabilsin.

HES yapım sürecine Rawls'ın teorisini uygularsak; başlangıç durumunda kişi, ülkenin elektrik enerjisine ihtiyacı olduğunu, ülke insanının sağlıklı bir çevrede yaşamaya ihtiyacı olduğunu ve yatırımların ulusal ve uluslararası konjonktür gereği özel sektörece yapılması gerektiğini bilmektedir. Kişi bilinmezlik perdesinin ardına geçtiğinde, bahsi geçen üç durumdan hangisinin savunucusu ya da hangisinden muzdarip olduğunu da bilmemektedir. Deresine iyi yönetim ilkelerine bağlı kalınmaksızın HES kurularak, maddi ve manevi anlamda zarar görmesi muhtemel olan kişi mi? Ülkesinin ihtiyaçlarını ve hedeflerini yerine getirmek isteyen bir kamu görevlisi mi? Yoksa hem ülkesine yatırım yapmak hem de ekonomik bir kazanç sağlamak isteyen özel sektör kuruluşu sahibi bir kişi mi? Rawls'ın adalet teorisine göre kişi bu üç durumu göz önüne alarak bir karar vermelidir. O'na göre, vereceği karar mümkün olduğunca adil ve etik olacaktır. Rawls'ın teorisinde olduğu gibi uygulamada yani HES projelerinde bir kişi tam anlamıyla üç kişi gibi düşünemeyeceğinden, diğer bir deyişle bu kişilerin görüşleri tek bir kişide tam olarak karşılığını bulamayabileceğinden dolayı, mümkün olduğunca "üç kişi yani aktör" bir fikir üzerinde uzlaşma çabası gütmeli ve iyi yönetim ilkelerini uygulamalıdır.

## 2.5. Uygulamadan Doğan Manevi Zarar Etkisi

İnsan, modernizmin kalıplarından biri olarak görülen mutlak akılcı ve sadece maddeyi düşünen bir canlı değildir. İnsanın anıları ve duyguları da vardır. İnsan bir maddeyi yine maddi bir değerle ifade edebileceği gibi, o maddeyi ona yüklediği manevi değerlerle de ifade edebilmektedir. Dolayısıyla, en az maddi anlamda meydana gelen bozulmalar kadar, manevi bozulmalar da insanları olumsuz etkileyebilmektedir. İnsan kendini mekânla özdeşleştirebilir. HES'lerde bahsedilen bu durum kendini gösterebilmektedir. HES projelerinin yapıldığı bazı bölgelerde yaşayan yöre halkı, çevreye verilen zararın onlar üzerinde manevi bir zarar bıraktığı yönünde ifadelerde bulunmaktadır.

Artvin İli Arhavi İlçesi'nde, dereler yöre halkı için madden bir değer taşıdığı gibi, manevi bir değer de taşıdığı yerel halk tarafından ifade edilmektedir. (Bir vatandaşla yapılan görüşme 22 Temmuz 2015): “Benim çocukluğum burada geçti, benim anılarım burada. Biz burada yüzerdik, balık tutardık. Bir diğer kişinin ifadesi ise: Yazın köye çıktığımda yemyeşil dağlara ve şırıl şırıl akan dereye bakardım. Şuan karşımda ağaçsız bir dağ ve susuz bir dere var” ifadelerinde bulunulmuştur.

Yine Artvin İli Arhavi İlçesinde; “derelerin sizler için ifade etmiş olduğu anlam nedir? Bunun HES projelerine karşı olmanızla bir alakası var mıdır?” sorusuna (Bir vatandaş ile yapılan görüşme 21 Temmuz 2015) “Burada hepimiz dere çocuğuyuz. Şimdi ben çocuklarıma dereye yüzmeyi öğretecek olsam, en az bir buçuk- iki km uzaklıktaki çifte köprüyü geçmem ve Kamilet Vadisine ulaşmam gerekecek. Belki ileride orası da kaybolacak. Kendi çocukluğumuzdan ve hatıralarımızdan uzaklaştırıldık.” şeklinde cevap vermiştir.

Artvin İli Ardanuç İlçesinde yapımı planlanan Ardanuç 7-8 HES'in iptali davasında, mahkeme bilirkişi raporu istemiş ve bu rapordaki ifadeleri de dikkate alarak projeyi iptal etmiştir. Bilirkişinin raporunda (Birgün, 2016); “Akarsular halkın geleneksel yaşamını, geçimini ve geleceğini teminat almada önemli rol üstlenmektedir. Balıkçılık ve turizmin de zarar göreceğini ekleyen bilirkişi, Geleneksel yaşam biçimi değişen yöre halkının psikolojilerinin de bu durumdan etkileneceği ortadadır” ifadeleriyle HES yapım sürecinde yaşanan sorunların vatandaşın manevi dünyasına etkilerini dile getirmiştir.

### 2.5.1. Yurttaş Zararı

Türkçeye “Yurttaş Zararı ya da Yoksunluğu” (Tosun, 2001) olarak çevrilen bu kavramı biz ‘Yurttaş Zararı’ (Civic Deficit) olarak kullanacağız. Devlet, yönetim sürecindeki aktörler arasında hakem, denetmen ya da koordinatör görevi göremediğinde, hukuka ve yasalara güven azaldığında, sivil toplum (ST) dayandığı temellerden ayrılarak, Durkheim tarafından da dile getirilen anomik bir duruma gidilebilmekte ve aşırı tepkilerin ortaya çıkmasına zemin oluşmaktadır (Tosun, 2001: 163). Yurttaş Zararı, hakların resmen kullanımı konusunda bir kaynak yetersizliği durumunu ya da hak kullanımının ihlal edildiği durumu işaret etmektedir (Lockwood, 1996: 537).

Demokratik kendi kendini yönetme konusu hakkındaki tartışmaların odaklandığı konulardan biri de yurttaşlık bilgisindeki eksikliklerdir (McCabe ve Kennedy, 2014: 1). Türkiye gibi patrimonyal devlet geleneğinden gelen toplumlar, bilinçaltında "muhatap bir devlet" in her daim var

olmasını istemektedir. HES yapım sürecinde devletin geri çekilerek sivil toplum ve özel sektörü karşı karşıya bırakması sonucu, STK/halk muhaptapsız kalma durumuna düşebilecektir. Netice olarak Yurttaş Zararı olarak tanımlanan durum ortaya çıkabilmektedir.

Anomik ve kuralsız bir ST kendine de zarar verebilmektedir (Tosun, 2001: 163). Demokratik bir devletin sigortası olarak gösterilebilen sivil toplumun sigortası da devlet olarak karşılık bulduğu kabul ediliyorsa (Tosun, 2003: 239), idari ve hukuki kuralların etkinliğinden ve bağlayıcılığından da söz edilebilir. Dahası, halk ile iletişimin kopuk olduğu, iyi yönetim ilkelerinin işletilemediği süreçler sonucunda yönetim aktörleri arasında güvensiz bir ortam ortaya çıkabilmektedir (Doyle, 2008: 7). Yurttaş Zararı kavramı, iki farklı şekilde ortaya çıkmaktadır (Lockwood, 1996: 538);

**Güç Eksikliği (*Power Deficit*):** Güç eksikliği için verilebilecek en klasik örnek, işverenlerin-şirketlerin üstün pazarlık gücü sayesinde geçersizleştirilen, gündelik işçilerin eşit ve özgür bir anlaşmaya girebilmeleri haklarıdır. Dolayısıyla, HES projelerinin yapımı sırasında, yerel halk ve STK'ların, yatırımcı şirketlerle arasındaki uyumsuzlukların giderilmesi için, üstün bir otoritenin varlığı gerekebilir.

**Damgalanma Zararı (*Stigmatized Deficit*):** Yurttaşlık kavramının, uygun ve açık bir içeriğinin olmaması durumudur. Bu durum maddi ve manevi olarak kavramın içinin eksik bırakılmasından kaynaklanmaktadır. Buradaki Yurttaş Zararı durumu, sadece ikinci dereceden kaynakların hak sahipleri için meşruluk tahsisi değil, aynı zamanda onları ikinci sınıf vatandaş olarak gören bir sistem içerisinde sosyal hakların kullanımıyla oluşan bir durumdur. Karşılaşılan bu olgu, azınlıkların hissettiklerinden farklıdır ve ayrılır. Stigmatization (damgalama) toplumda devlete muhtaçların durumunu çok ya da az alçaltan güçlü bir terimdir. Çünkü o, faydanın doğasına göre değişen bir tutumu ifade eden aşağılayıcı bir durumdur. HES yapım süreçlerinde, iyi yönetimin işleyebilmesi için tarafların denk statüde bir araya gelmeleri gerekmektedir. Çünkü kendini diğerinden daha önemsiz gören bir aktör için iyi yönetim süreç ve ilkelerinin bir anlamı olmayacaktır.

Devletin güçsüz olduğu ya da halk tarafından öyle görüldüğü bir durumda yönetim teorisi, bir grubun diğer gruptan üstün olduğu, düşük profilli bir durumu ifade eder (Merrien, 1998: 59). Karar alma süreçlerinde, tarafların katılımını teşvik edecek ve güvence altına alacak adımlar atılmazsa, güç diğerine göre daha ağır basan gruba aktarılmış olacaktır (Brohman, 1996: 43). Bu gibi durumlarda, yurttaşlar otorite sahibi olan devleti

muhatap ve güvence olarak görememektedir. Bu nedenle, yönetim sürecinde devletin rolünün ve yönlendiriciliğinin önemli olduğu yönünde güçlü bir algı oluşmaktadır (Orhan ve Yalçın, 2015: 185).

Artvin İli Arhavi İlçesinde, “HES sürecinde yanlış olduğuna inandığınız faaliyetlerle ilgili olarak, devlet tarafından şikâyetlerinize cevap verecek mekanizmalar mevcut mudur?” sorusuna (Bir vatandaş ile yapılan görüşme 21 Mart 2015): “*Şikâyetlerimizi dinleyecek kişi ya da mekanizmalar yok. Yapılan yanlışlıkları durdurmak için tepkiler ortaya koymak zorunda kalıyoruz. Kendimizi iş makinelerinin altına attık. Bugün yine yaparım. Ancak sonuç vermeyeceğini de biliyorum*” şeklinde cevap vermiştir.

Artvin İli Arhavi İlçesi Kavak Köyünde, “HES inşa sürecinde devletin vatandaşla olan ilişkileri nasıl olmuştur?” sorusuna (Bir vatandaş ile yapılan görüşme 21 Temmuz 2015) “*HES mahkeme kararıyla durmasına rağmen, gece silobas getirdiler. Jandarmayı aradık gelmediler. Bizde köylülerle beraber gidip, onları oradan kovaladık*” ifadelerinde bulunarak, kolluk kuvvetlerinin kendilerine yardımcı olması gerektiğini ifade etmiştir. Artvin'in Arhavi İlçesi'nde bir diğer vatandaş (21.06.2015) “*Dere üzerine yapılacak-yapılan HES'leri bir kargo firması üstlendi. Sizce bu ne kadar güvenli olabilir? Biz de tepki gösterince hemen kolluk kuvvetleri geliyor*” şeklinde görüşlerini ifade etmektedirler.

Kimi zaman böyle durumlar, yerel halk üzerinde tedirginliğe yol açabilmektedir. HES'e olan bakışı olumsuz etkileyebilmektedir. İngiltere'nin 1970'li yıllarda Kuzey İrlanda ile arasındaki olayları önleme konusunda edinmiş olduğu tecrübeler, isyan çıkaran ya da protesto eden halkın karşısına mümkün olduğunca az “güç” ile çıkmak olmuştur<sup>4</sup> (Dixon, 2009: 457). Dolayısıyla bu yöntem, İngiltere'nin, etki-tepki neticesinde halkın daha yoğun şekilde İngiltere karşıtı olmalarını önleme ve halk nezdindeki imajını iyi göstermeye yönelik stratejilerden biri olarak nitelendirilmiştir.

Artvin İli Ardanuç İlçesinde yapılan görüşmelerde; “Vatandaşın devlet ile olan ilişkileri HES sürecinde nasıldır?” sorusuna (Bir vatandaş ile yapılan görüşme 18 Mayıs 2017) “*Yetkililer bizim sorunlarımızı dinlemiyorlar. Şirketlerin yanındalar. Onları kolluyorlar. Devlet bizi yalnız bıraktı*” ifadeleriyle cevap vermiştir.

<sup>4</sup> İngiltere'nin Kuzey İrlanda'daki “isyanı” önleme stratejilerinden biri olarak gösterilen “Hearts and Minds” içerisinde yer alan bir yöntemdir.



## Sonuç

Ülkemizde dünyanın diğer pek çok ülkesi gibi yatırımların olası zararlarının mümkün olduğunca önüne geçilmesi adına, bir takım yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Ülkemizdeki ÇED raporları da bu amacı gerçekleştirmek için hazırlanmaktadır. Artvin örneğinde olduğu gibi HES'lerin, özellikle bu yatırımların gerçekleştiği yörelerde yaşayan insanlar üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır. Bazen, ÇED raporları ve yine bu sürecin içerisinde yer alan HKT'ler gerek uygulama, gerekse içerik yönünden yatırım faaliyetine girilen bölgelerdeki insanların beklenti, şikâyet ve taleplerine cevap verememektedir. Dolayısıyla vatandaş ile devlet ve yatırımcılar arasında sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Bu noktada sürecin mümkün olduğunca sorunsuz ilerlemesi adına iyi yönetim ilkelerinden yararlanılmalıdır.

ÇED raporlarının dikkatle ve titizlikle hazırlanması, vatandaşların güvenini kazanmak açısından önem arz etmektedir. Ayrıca HKT'ler kullanılarak vatandaşlar ile daha yakından iletişime geçilmelidir. HES'in ya da benzer projelerin ülkemiz için önemi halka anlatılmalıdır. Farklı ülke uygulamalarından yararlanılarak, vatandaşların günlük hayatlarındaki olumsuz değişimlerin de tanzim edilmesi sağlanmalıdır. Örneğin; HES yapılan yörede yaşayan ve HES'den etkilenen vatandaşlara elektrik düşük fiyattan verilebilir. Yöre halkı tarafından talep edilebilecek okul, köprü, kütüphane, cami, sanat evi gibi ihtiyaçlar giderilebilir. HES projesi için gereken insan kaynağı öncelikli olarak yöre halkı tarafından karşılanabilir. Yöre halkının sahip olduğu meralar, bahçe ve tarlalar için iyileştirici düzenlemeler yapılabilir. Fakat bu noktada, ülkenin ekonomik gücü ve uygulamadaki birliğe de önem vermek gerekmektedir. Yatırım sonucu günlük yaşamları etkileyen vatandaşlar için tanınan haklar ya da ayrıcalıkların onlara sus payı olarak verilmesi gibi bir algının yaratılmasından da kaçınılmalıdır. HKT'ler bu konuda hassas bir rol oynayabilir. Diğer taraftan, verilecek bu ayrıcalık ya da hakların art niyetli kişilerce bir geçim kaynağı olarak da görülmesinin önüne geçilmelidir.

Devlet, özel sektör ve vatandaş ve/veya STK'ların yürütecek oldukları, sınırları iyi yönetim ilkeleriyle belirlenebilecek süreçte, mümkün olduğunca aktörlerin beklenti, talep ve endişeleri ortaya konularak, bunlar hakkında alternatif çözüm önerileri geliştirilmelidir. Konuyla alakalı olarak mevzuat güncellenmeli ve toplumun tüm kesimlerinde yönetim kültürü oluşturulmalıdır. Netice olarak, HES yatırımları sırasında ekonomik, stratejik ve toplumsal değerlerin beraberce muhafaza edilebileceği bir kamu yararı anlayışı oluşturulmalıdır.

Bu nedenle, HES yapım sürecinde ilgili Bakanlık tarafından sürecin iyi yönetişim ilkeleri dahilinde, başta ÇED ve HKT olmak üzere, yeniden ele alınması gerekmektedir. Süreçte devlet tarafından iyi yönetişim ilkelerinin uygulanmasını sağlayacak bir yol haritası düzenlenmelidir. Dolayısıyla ileride, HES ya da benzeri yatırımların uygulanması süreçlerinde iyi yönetişim ilkelerinin uygulamasından kaynaklı etkiler daha belirgin ve analiz edilebilir olacaktır.

### Kaynakça

- Acar, Pınar (2003), “Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, [www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/iyi%20 yönetim/cevap%20verebilirlik.pdf](http://www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/iyi%20yönetim/cevap%20verebilirlik.pdf), (25.05.2019).
- Aitken, Mhairi (2010), “Why We Still Don't Understand the Social Aspects of Wind Power: A Critic of Key Assumptions within the Literature”, *Energy Policy*, 38, s. 1834-1841.
- Arnstein, Sharry R.(1969), “A Ladder Of Citizen Participation”, *Journal of the American Planning Association*, 35 (4), s. 216-224.
- Atvur, Senem (2014), “Baraj Politikalarına Karşı Toplumsal Tepkiler: Hindistan ve Türkiye'deki Toplumsal Hareketlerin Karşılaştırılması”, *Yönetim ve Ekonomi*, 21, s. 281-298.
- Bal, Harun, Neşe Algan ve Pınar Özdemir (2015), “Yeni Kurumsalcı Perspektifte Çevresel Yönetişim ve Kurumsal Çevreinin Önemi”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 16 (2), s. 179-191.
- Bora, Tanıl (1988), *Yeşiller ve Sosyalizm*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Budak, Sevim ve Seda Yurtcanlı (2013), “Çevresel Bilgiye Erişim Hakkı Bakımından Aarhus Sözleşmesi Türkiye ve Fransa Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme, *XI. Kayfor Bildiri El Kitabı*, TODAİE, Ankara.
- Brohman, John (1996), “New Directions in Tourism for Third World Development”, *Annals of Tourism Research*, 23 (1), s. 48-70.
- Brown, Trevor ve Mettew Potoski (2003), “Contract-Management Capacity in Municipal Country Governments”, *Public Administration Reviews*, 63 (2), s. 153-164.
- Carver, Steve ve Robert Peckham (1999), “Using GIS on the Internet for Planning”, H. Stillwell, JC. Gaertman ve S. Openshaw (Der.), *Geographical Information and Planning*, s. 371-390.

- Cemil, Aksu, Sinan Erensü ve Evren Erdem (2016), *Sudan Sebepler: Türkiye’de Neoliberal Su-Enerji Politikaları ve Direnişler*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Chavez, Bassilio, Antonio Bernal (2008), “Planning Hydroelectric Power Plants with the Public: A Case of Organizational and Social Learning in Mexico”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 26 (3), s. 163-176.
- ÇOB (2006), *Çevresel Etki Değerlendirmesi Sektörel Rehberi*, (Ankara).
- Cossu, Raffaello (2009), “The Economics of Municipal Solid Waste Management”, *Waste Management*, 29, s. 2615-2617.
- Cristobal, San (2011), “Multi Criteria Decision Making in the Selection of a Renewable Energy Project in Spain: The VIKOR Method”, *Renewable Energy*, 36, s. 498-502.
- Dedeurwaerdere, Tom (2005), “The Contribution of Network Governance to Sustainable Development”, *Les Seminaires de l’ddri*, 13, s. 1-17.
- Derelerinkardeşliği (2011), “HES’lere 2 Ayrı İptal Daha”, [http:// derelerinkardesligi.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=275&Itemid=9](http://derelerinkardesligi.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=275&Itemid=9), (27.02.2017).
- Dixon, Paul (2009), “Hearts and Minds ? British Counter-Insurgency Strategy Northern Ireland”, *Journal of Strategic Studies*, 32 (3), s. 445-474.
- Dore, John ve Louis Lebel (2010), “Gaining Public Acceptance: A Critical Strategic Priority of the World Commission on Dams, A critical strategic priority of the World Commission on Dams”, *Water Alternatives*, 3 (2), s. 124-141.
- Dos Santos, Antonio Fonseca (2004), “Salto Caxias Hydroelectric Power Plant Consultation Process and Public Participation a Real Tool For Sustainable Development”, [http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/energy/op/hydro\\_fonseca\\_santos.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/energy/op/hydro_fonseca_santos.pdf), (30.02.2016).
- Doyle, John (2008), “Public Participation: Principles and Best Practices for British Columbia”, ISBN: 987-0-7726-6075-6.
- Gazete Yolculuk (2016) “Şavşat’taki HES’in ‘ÇED olumlu’ raporu iptal edildi”, <http://gazeteyolculuk.net/kent-ekoloji/savsattaki-hesin-ced-olumlu-raporu-iptal-edildi.html>, (22.01.2017).
- Hall, N., Ashword, P. & Devine, W. P. (2013), “Social Acceptance of Wind Farms: Analysis of Four Common Themes across Australian Case Study”, *Energy Policy*, 58, s. 200-208.
- Hamsici, Mahmut (2010), *Dereler ve İsyanlar*, (İstanbul: Notabene Yayınları).

- Harris, Jonathan M. (2000), "Basic Principles of Sustainable Development, Global Development and Environment Institute", <http://ase.tufts.edu/gdae>, (08.11.2016).
- Hasan, Arif, Khan Nahiduzzaman ve Adel Aldosary (2018), "Public participation in EIA: A comparative Study of the Projects Run by Government and Non-governmental Organizations", *Environmental Impact Assessment Review*, 72, s. 12-24.
- Higgs, Gery ve Robert Berry, David Kidner ve Mitchel Langford (2008), "Using IT Approaches to Promote Public Participation in Renewable Energy Planning: Prospects and Challenges", *Land Use Policy*, 25, s. 596-607.
- Innes, Judith E. ve David Booher (2007), "Reframing public participation: strategies for the 21st century", *Planning Theory and Practice*, 5 (4), s. 419-439.
- IIED (2009), "Environmental Impact Assessment", [www.environmentalmainstreaming.org/documents/EM%20Profile%20No%201%20-%20EIA%20\(6%20Oct%2009\).pdf](http://www.environmentalmainstreaming.org/documents/EM%20Profile%20No%201%20-%20EIA%20(6%20Oct%2009).pdf), (26.10.2015).
- Johnson, Thomas (2010), "Environmentalism and NIMBYism in China: Promoting a Rules-Based Approach Public Participation", *Environmental Politics*, 19 (3), s. 430-448.
- Keleş, Ruşen ve Can Harmancı, (2005), *Çevre Politikası*, 5. Baskı, (Ankara: İmge Kitabevi).
- Khan, Jamil (2003), "Wind Power Planning in Three Swedish Municipalities", *Journal Environmental Planning and Management*, 46, s. 563-581.
- Li, Wanxin (2006), "Environmental Governance: Issue and Challenges", *Environmental Report: News and Analysis*, 36 (7), s. 10505-10525.
- Li, Wanxin Jieyan Liu ve Duoduo Li (2012), "Getting Their Voices Heard: Three Case of Public Participation in Environmental Protection in China", *Journal of Environmental Management*, 98, s. 65-72.
- Lockwood, Michael (1996), "Civic Integration and Class Formation", The London School of Economics and Political Science", *The British Journal of Sociology*, 47 (3), s. 531-550.
- McCabe, Heather ve Sheila Kennedy (2014), "Civic Identity, Civic Deficit: the Unanswered Questions", *Journal of Civic Literacy*, Vol. 1(1), <http://journals.iupui.edu/index.php/civilit/index>, (30.03.2015).

- Mercer, Claire (2003), “Performing Partnership: Civil Society and the Illusions of Good Governance in Tanzania”, *Political Geogrephy*, 22, s. 741-763.
- Merrien, Francois Xavier (1998), “Governance and Modern Welfare State”, *International Social Science Journal*, 50 (155), s. 57-67.
- Oliveira, Jose Puppim, Christopher Dol, Osman Balaban ve Aki Suwa (2013), “Green Economy and Governance in Cities: Assesing Good Governance in Key Urban Economic Proveses”, *Journal of Cleaner Production*, 58, s. 138-152.
- Orhan, Gökhan ve Lütfü Yalçın (2015), "Ağlar, Yönetişim ve Ağ Yönetişimi: Tarihsel ve Kavramsal Bir Değerlendirme", Özer Köseoğlu ve Mehmet Zahid Sobacı (Der.), *Kamu yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, (Bursa: Dora Basım Dağıtım Ltd. Şti): 171-204.
- Sinclair, John ve Alan Diduck (2016), “Reconceptualizing Public Participation in Environmental Assesment as EA Civics”, *Environmental Impact Assesment Rewiev*, 62, s. 174-182.
- Söderholm, Patrik, Kristina Ek ve Maria Petterson (2007), “Wind Power Development in Sweden: Global Policies and Local Obtacles”, *Rewenable and Sustainable Energy Rewiev*, 11, s. 365-400.
- Terrados, Julio (2009), “Proposal for a Combined Methodology for Renewable Energy Planning: Application to a Spanish Region”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 13, s. 2022-2030.
- Turgut, Nükhet (1996), “Çevre Hukukunda Çevreci Örgütlere Tanınan olanaklar”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 45, s. 103-130.
- Twyford, Vivien ve Claudia Baldwin (2006), “Compendium of Revelan Practices: Stakeholder Participation”, [www.unep.org/dams/files/Compendium/Compendium.pdf](http://www.unep.org/dams/files/Compendium/Compendium.pdf) (30.11.2016).
- Uluatam, Ela (2011), “Türkiye’de Hidroelektrik Politikalarına ve Yatırımlarına Bakış”, [http://www.tobb.org.tr/AvrupaBirligiDairesi/Dokumanlar/RaporlarYayinlar/TRdeHidroelektrikPolitikalariveYatirimlarina-Bakis\\_Uluatam.pdf](http://www.tobb.org.tr/AvrupaBirligiDairesi/Dokumanlar/RaporlarYayinlar/TRdeHidroelektrikPolitikalariveYatirimlarina-Bakis_Uluatam.pdf), (08.01.2017).
- Uzun, Abdullah (2013), “Aktivistler, Şirketler ve Devlet Etkileşimleri Çerçevesinde Türkiye'deki HES Sektörünün Yapılanması: Doğu Karadeniz Örneği”, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi A.B.D. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Trabzon.
- Ürker, Okan ve Nesrin Çobanoğlu (2012), “Türkiye’de HES’lerin Durumu ve Çevre Politikası Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3 (2), s. 65-88.

- Wang, Jian, You Yin Jing, Chun Fa Zang ve Jun Hong Zhao (2009), “Review on Multi Criteria Decision Analysis Aid in Sustainable Energy Decision Making, Renewable and Sustainable”, *Energy Reviews*, 13, s. 2263-2278.
- Woods, Ngaire (1999), “Global Governance in International Organization”, *Global Governance*, 5 (1), s. 39-61.
- World Bank (1989), “Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth”, <http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/From-crisis-to-sustainable-growth-sub-Saharan-Africa-a-long-term-perspective-study>, (01.10.2016).
- Wüstenhagen, Rolf, Maarten Wolsink ve Mary Jean Bürer (2007), “Social Acceptance of Renewable Energy Innovation: An Introduction to the Concept”, *Energy Policy*, 35, s. 268-2691.
- Tosun, Gülsüm Erdoğan (2001), *Demokratikleşme Perspektifinden: Devlet-Sivil Toplum İlişkisi*, (Bursa: Alfa /Aktüel Kitabevi).
- Tosun, Gülgün Erdoğan (2003), “Sivil Toplum”, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Der.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I: Konular, Kuramlar ve Kavramalar*, 1. Baskı, (İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım): 227-258.
- Yang, Guobin ve Craig Cakhoun (2007), “Media, Civil Society and, the Rise of a Green Public Sphere in China”, Peter Ho, ve R. Louis Edmond (Der.), *China Embedded Activism: Opportunities and Constraints of a Social Movement*, s. 69-88.
- Yavuz, Şahinde & Şendeniz, Özlem (2013), “HES Direnişlerinde Kadınların Önemi: Fındıklı Örneği”, *Fe Dergi*, 5 (1), s. 42-58.
- Yıldırım, Arzu (2014), “Türkiye’de Yerel Yönetişimin Uygulanabilirliği ve Yerel Gündem 21 Üzerinden Bir İnceleme”, *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2, s. 75-96.



*Araştırma Makalesi:*

# İKLİM KRİZİ VE AFET PLANLAMASI

## (Türkiye'nin Kalkınma Planlarına Yansıyan Afet Stratejisi)

İlgın ÖZKAYA ÖZLÜER<sup>1</sup>

### Özet

Modern afet yönetimi stratejisi, afet sonrasında giderici devlet politikalarını değil; devlet ve sivil toplumu kapsayan önleyici ve afet öncesine yönelik bütünlüklü toplumsal ilişkileri kapsar. Çalışmada, Türkiye'nin afet stratejileri bu yaklaşım etrafında kalkınma planları ölçeğinde incelenerek, devlete hâkim olan afet stratejisi ve bu stratejinin modern afet yönetimi politikaları doğrultusunda nasıl ve hangi biçimlerde dönüştüğü ortaya konulacaktır. Bu bağlamda da afet yönetimi stratejisinin özellikle iklim krizi koşullarında bir toplumsal ilişki olarak kavranmasının gerekliliği ve buna yönelik kamu yönetimindeki dönüşüm incelenecektir.

**Anahtar Sözcükler:** Afet yönetimi, iklim değişikliği, kalkınma planı, toplumsal ilişki, iklim krizi.

### CLIMATE CRISIS AND DISASTER PLANNING

#### (The Disaster Strategy Reflected On To Turkey's Development Planning)

### Abstract:

The modern disaster management strategy is not post-disaster remedial state policies; it encompasses preventive and pre-disaster holistic social relations involving the state and civil society. In the study, Turkey's disaster stra-

---

<sup>1</sup> 1 Dr. Ar. Gör., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, e-posta: ilginozkaya@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-4242-6208



tegies will be examined in the scale of development plans around this approach, and the disaster strategy that dominates the state will be revealed and how and in what ways this strategy has been transformed in line with modern disaster management policies. In this context, the necessity of understanding the disaster management strategy as a social relationship, especially in the climate crisis conditions, and the transformation in public administration will be examined.

**Keywords:** Disaster management, climate change, development plan, social relations, climate crisis

## Giriş

Afet gerçeği ile yüzleşen toplumlar, sosyal refahın bir parçası olduğu kadar siyasal refahın bir parçası olarak da "güvenlik" kavramının anlamını dönüştürmek zorunda kalmışlardır. Ancak, içinden geçtiğimiz ekolojik kriz çağı küresel ölçekte afetlerle tüm dünya ülkelerini tanıştırmamızın arifesine gelmiştir. Tam da bu nedenle, afet yönetimi ve güvenlik arasındaki ilişki, toplumsal gelişmenin biçiminden bağımsız olarak, devlet ve toplum arasındaki tüm süreçlere yansımıştır. Özellikle iklim krizinin etkilerinin daha görünür olması, afetlerin ortaya çıkma biçimi ve anının değişmesine yol açmıştır. Bu dönüşümün kamu yönetimi ve hukuk politikalarında köklü bir dönüşümü işaret edeceği şüphesizdir. Ancak, afet olgusunun devlet tarafından kavranması, ortaya çıkan belli tarihsel ve ekolojik dönüşümlerle biçimlenmekteyse de belirleyici olanın devletin geleneksel kalkınma paradigması olduğunu belirtmek gerekir. Bu nedenle afet ve iklim krizi arasındaki ilişkinin incelenmesi, nesnel olarak Türkiye'nin de kabul ettiği iklim değişikliği olgusundan daha farklı bir dinamik bağlamında incelenmeyi hak etmektedir. Bunun nedeni, devletin iklim krizi ve afet yönetimi arasındaki ilişkiyi kurmasında temel belirleyici olanın, afet yönetimi kavramının Türkiye özgüllüğünde getirdiği tarihsel arka plandır. Bu arka plan için hemen belirtmek gerekir ki, afet yönetimi; ortaya çıkan bir doğa olayının yarattığı yıkıcı etkinin giderimine odaklanmış bir politik devlet pratiğidir. Bu devlet pratiğinin yaşanan iklim krizi doğrultusunda, bir dönüşüm içinde olduğu bu makalenin de konusudur. Ancak, yine vurgulamak gerekir ki, kamu yönetimine hakim afet yönetimi stratejisi, toplumsal bir sorun olarak beliren ve önleyici tedbirler ve bakış açıları gerektiren iklim krizi gibi toplumsal sorun ve gerçekler doğrultusunda şekillenmemiştir. Daha çok, deprem, sel gibi kütle hareketleri veya doğanın devrevi faaliyetleriyle ortaya çıkan ve daha çok da kentsel hayatı etkileyen hukuki, sosyal ihtilafları gidermeye, telafi etmeye odaklanmıştır. Bu durum özellikle, devletin kal-

kınma planlarına çok açıkça yansımıştır. Tam da bu nedenle, afet yönetiminin beslendiği doğal ve toplumsal sorunların dönüşümü, kalkınma planlarının dili ve önerilerine de yansımıştır. Bu dönüşüm, afet algısının olduğu kadar, ekonomi, ekoloji ve yönetim ilişkilerine dair bakış açısının da nasıl değiştiğini göstermektedir. Bu çalışmanın konusu, kalkınma planlarına yansıyan afet stratejisinin, afet yönetiminin tarihsel dönüşümünü incelemektedir. Afet yönetimini ortaya çıkartan doğal ve tarihsel dönüşümlerin, afet anıyla sınırlı bir zaman diliminde değil; afet öncesi tedbirleri ve olası afetlere yönelik hazırlıkları da içeren bir planlama süreci olarak ele alınması gerektiği de bu ekseninde ortaya konulacaktır. Özellikle iklim krizi nedeniyle, ülkelerin ekolojik, ekonomik ve sosyal düzeylerde kapsamlı bir dönüşümle karşı karşıya kalmaları gerçeğinin ve ortaya çıkan felaket senaryolarına karşı daha etkili önleyici tedbirler almanın afet yönetimi ile ilişkisi bu açıdan vurgulanacaktır. Afet yönetiminin, iklim krizine karşı etkili bir kamu yönetiminin, demokratik bir planlama süreci olduğu iddiası bu çalışmanın dışında tutulmakla birlikte, afet yönetim stratejisinin toplumsal ve ekolojik bir dönüşümle beraber anlaşılması gerektiği gerçeği de bu noktada not düşülmelidir. Bu yönüyle de afet yönetimi, salt bir yönetim faaliyeti değil, aynı zamanda yurttaşlara, sivil topluma, kamu idarecilerine ve farklı toplum kesimlerine rol, görev ve sorumluluk yükleyen bir ilişkiler bütünüdür. Bu çalışma, bu ekseninde, bir toplumsal ilişki olarak afet yönetiminin, bir süreç yönetimi bağlamında kalkınma planlarına nasıl yansıdığını izleyerek bu ilişkinin biçimini ortaya koymaktadır. Diğer bir anlatımla modern afet yönetimi, temeline yalnızca afet anını almadığından, “hazırlık, müdahale, iyileştirme ve giderim/zarar azaltma”<sup>2</sup> aşamalarından hareketle bu algının planlama faaliyetindeki izdüşümü incelenecektir.

## **1. Bir Toplumsal İlişki Olarak Afet Yönetimi**

Afet yönetimi ile ilgili 1990 sonrasında yerleşen yeni yaklaşım, “afet tehlikeleri karşısındaki önceliği afet sonrası etkinlikleri yerine afet öncesi etkinliklerine, yani ‘risk yönetimi’ ve ‘sakinim’ çalışmalarına vermektedir.”<sup>3</sup> Afet yönetimi, afetlere karşı riskleri belirlemek, tehlikeleri önlemek,

---

<sup>2</sup> Mikdat Kadioğlu, “Modern, Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri”, Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayın No:2, Editör: Mikdat Kadioğlu, Emin Özdamar, Mart 2008, s.1-35.

<sup>3</sup> Gülcen Ulutürk, “Afet Risk Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, Güney Mimarlık (TMMOB Mimarlar Odası Adana Şubesi), Deprem ve Mimarlık, Mart 2012, S.7, s.13-18

afet anına ve sonrasına dair olasılıklara<sup>4</sup> göre gündelik yaşamın sarsılmasını önlemek üzere, yaşamları ve daha sonra ekonomiyi korumayı amaçlar. Sonuç olarak, devletin faaliyet gösterdiği tüm alanlar olduğu kadar toplumsal ilişkiler bütünü de afet yönetimi sisteminin bir parçasıdır. Afet yönetimi sistemi, teşkilatı ve onun yönetimini içeren hem bir süreci hem bir ilişkiyi hem de bir yapıyı ifade etmektedir. Diğer bir anlatımla “afet yönetimi, afet sonrasında yapılacak işleri ve bu işlerin yürütülmesi için afet öncesinde gereken toplumsal, kamusal ve siyasal örgütlenme, haberleşme, planlama ve lojistik hizmetler bütününe ifade etmektedir. Acil durum ve kriz planlaması da bu yaklaşımın plan biçimidir.”<sup>5</sup>

Geçmiş zaman afet deneyimlerinden yola çıkarak Türkiye’de devletin afet sonrasında giderici müdahalelerinin daha yoğun olduğunu gözlemlemek mümkündür.<sup>6</sup> Diğer bir anlatımla, Türkiye’de risklerinin azaltılması ve afetler olmadan önce önlem alınmasından ziyade, afet olduktan sonra müdahale, zarar giderimi ve iyileştirme çalışmaları üzerine yoğunlaşmıştır.<sup>7</sup> Ancak bu durum, afete karşı bir toplumsal hafızanın ve kamu yönetimi pratiğinin gelişmesini olanaklı kılmamıştır. Buna karşın modern afet yönetim süreçleri afet sonrası can ve mal kayıplarının, arama ve kurtarma çalışmalarının, beslenme ya da ısınma gibi yaşamsal ihtiyaçların gideriminin, geçici ve kalıcı konut tesisinin, rehabilitasyon çalışmalarının ve yeni konut üretiminin afet yönetim sürecinin bir sonucu olduğuna dikkat çekmektedir. Aynı zamanda, bir deneyim biçimi olarak afet yönetimi toplumun düzenli bir hazırlık içinde olmasını gerektiren, kamu yönetimi stratejisi olarak, kriz anlarına hazırlığı da içerir. Bu nedenle de Türkiye’de yaşanan deneyimlerde afet sonrası yaşanan olumsuzlukların sebebini yetkili idarenin tespiti ve yönetimi sorununda aramak, eksik bir değerlendirme anlamına gelmektedir. Her ne kadar bu alanda faaliyet gösteren idarelerin tek çatı altında toplanarak yetki çatışmalarının ve idari sorunların önüne geçildiği belirtilmiş olsa da, olası "büyük deprem" ihtimallerine karşı “bireysel” korunma ve tedbir önerileri geliştiren resmi açıklamalar, yönetsel alandaki boşluğun henüz giderilemediğine dair kaygıları da arttırmaktadır. Bununla birlikte

---

<sup>4</sup> Afet risk yönetiminin afet öncesi afet anı ve afet sonrası olarak, döngüsel ve birbirini takip eden ve yeniden üreterek tamamlayan bir süreç olduğu kabul edilmektedir. Murat Özler, Kamu Yönetimi Paradigmasında Afet Riski Yönetiminden Yönetişimine, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Y. 2019, C. 16, s. 1, s. 141.

<sup>5</sup> Ulutürk, s.14.

<sup>6</sup> Gülcan Azimli Çilingir, İlke Örcen Güler, “Afet Politikalarında Risk Unsuru ve Afet Mevzuatında Risk Yönetimi”, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Y. 2020, C. 3, s. 1, s. 162.

<sup>7</sup> Ulutürk, s. 14.

2019 yılında başlayan il afet risk azaltma planları<sup>8</sup> çalışmaları 2021 yılında 74 ilde tamamlanarak üst ölçekli kurumsal teşkilat ve işleyiş planlamasında önemli bir yol kat edildiğini de göstermektedir.

Afet yönetiminin afet sonrası müdahale ve iyileştirme çalışmalarına odaklanmasının, bir süreç yönetimi ve toplumsal ilişki olarak kavranmayıp parçacıl bir yaklaşım olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle genel bir yönetim anlayışı değişikliği yapılarak, afet yönetim sisteminde kurulması gerektiği kabul edilmektedir. "*Bu değişikliğin başlıca hedefi, politikanın artık yalnızca afet sonrası yardımlarla sınırlı bırakılmayıp, afet öncesinde risklerin ve olası kayıpların belirlenmesi, sistemli biçimlerde risklerin bertaraf edilmesi, azaltılması ve paylaşımı için yapılan çalışmaları ön plana geçirmektir.*"<sup>9</sup> Bu değişim afet yönetimin risk odaklı olarak değişmesi anlamına gelmektedir. Buna göre afet yönetimi, risklerin tespiti, önlenmesi, düzeltilmesi, planlanması, afet sürecinde ve sonrasını içeren bir sürece yayılarak, riskleri önlemek, azaltmak, gidermek ve iyileştirmek amaçlarını da kapsamalıdır. Bu süreci "sakinim (mitigation), hazırlıklı olma (preparedness), müdahale (response) ve iyileştirme (recovery)"<sup>10</sup> olarak açıklanan doktrin, afet yönetimi sürecinin bütünlüklü bir planlama faaliyeti haline getirilmesinin önemini vurgulamaktadır.

Afet yönetiminde son dönem uluslararası yaklaşımın, afet öncesi risk azaltmaya öncelik verdiği<sup>11</sup> ve fakat Türkiye'de bu konuda yapılan yönetimsel ve hukuki değişikliklerin, kamu yönetimi pratikleri içinde afet yönetimini bir toplumsal ilişki olarak kavrayan bir politika ve uygulama bütünlüğünü gözetmediğini belirtmek gerekir. Bu çıkarım özellikle, risk odaklı afet politikalarının, "afet sonrası yardımlarla sınırlı bırakılmayıp, afet ön-

---

<sup>8</sup> İl Afet Risk Azaltma Planı, "ilin afetselliğini ve afetlerin olası etkilerini ortaya koyan ve bu etkileri en aza indirebilmek için afetler olmadan yapılacak çalışmaları eylemler biçiminde gösteren, sorumluları tanımlayan bir plan" olarak tanımlanmaktadır. Bu planlar, il düzeyinde ve "paydaşlarla üretilen bir yol haritası" olarak kabul edilmektedir. İRAP İl Afet Risk Azaltma Planı Hazırlama Kılavuzu, AFAD Planlama ve Risk Azaltma Dairesi Başkanlığı, Kasım 2020, s.3.

<sup>9</sup> Murat Balamir, Afet Politikası, Risk ve Planlama, TMMOB Afet Sempozyumu, Bildiriler Kitabı, s.31.

<sup>10</sup> İsak Yılmaz, Afetlerde İyileştirme Çalışmaları Acil Yardım ve Afet Yönetimi Lisans Tamamlama Programı, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, s.13.

<sup>11</sup> Bülent Özmen, Tolga Özden. "Türkiye'nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme." İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 49, Ekim 2013, S.6 .

cesinde risklerin ve olası kayıpların belirlenmesi, sistemli biçimlerde risklerin bertaraf edilmesi, azaltılması ve paylaşımı"<sup>12</sup> eksenli modern afet yönetimi stratejileriyle çatıştığı kent merkezli risk odaklı afet politikalarında daha görünür hale gelmiştir. Fakat, toplumsal bir ilişki olarak afet yönetim stratejisinin, yapı ölçeğinden çıkarılarak bütünleşik bir sakınım planlamasını zorunlu kıldığı gerçeği kalkınma planları sürecine de yansımaya başlamıştır. Türkiye'de afet politikalarının tarihsel gelişimi izlendiğinde, ana akım afet yönetimi bakış açısının, kent odaklı ve yapı merkezli olduğu hemen dikkati çeker. Fakat bu ana akım bakış açısı, yaşanan toplumsal bir sorun olarak iklim krizi koşullarında dönüşmeye başlamıştır. Bu bağlamda iklim krizinin risklerinin giderek afet yönetiminin odağı haline geldiği koşullarda, kalkınma planlarının incelenmesi, yaşanan bu kamu yönetimi dönüşümünün toplumsal gerçekliğin süzgecinden nasıl ve ne ölçüde geçtiğini de göstermesi açısından önem taşımaktadır.

Türkiye'deki risk yönetim yaklaşımının tarihsel seyrinin salt mevzuat değişimi üzerinden incelenmesinin yapı merkezli, inşaat odaklı dönüşümünün yanı sıra idari teşkilatın dizilimini izlemek açısından elverişli ve fakat afet yönetim sistemindeki politik aklı görmek açısından eksik olduğu kanısındayız. Bu açıdan sosyo-ekonomik planların en üst ölçeklisi olan, ülkenin sektörel gelişim ve hedeflerini gösteren, gelişim planları kalkınma planlarında afet politikalarının yerine dair bir izlence, devletin "afete" yaklaşımını ve "mücadelesini" de izlenebilir kılmaktadır.

Afetlerin yarattığı etkilerin sosyal ve ekonomik maliyetlerine<sup>13</sup> ve yarattığı olumsuz/onarılmaz etkiye karşı dayanıklı ve kurumsal sürekliliğe dayanan kamu yönetimi işleyişi, afet yönetiminin geliştirdiği risk-önlem-maliyet ilişkisinde hazırlanmış bir afet yönetim sistemini gerektirmektedir. Diğer yandan, "insan onuruna yaraşır bir yaşama hakkının" tesisinde devletin Anayasadan kaynaklanan yükümlülüklerinin ve sorumluluğunun, in-

---

<sup>12</sup> "Sakınım Planı kavramı ilk kez 2000 yılında kurulan Ulusal Deprem Konseyi'nin 2002 yılında yayınladığı "Ulusal Deprem Stratejisi" raporunda önerilmiştir. Sakınım planı bütünleşik afet yönetiminin bir aşaması olup; ülke, bölge, büyükşehir ve kent bütünü, veya yerleşim alanı düzeylerinde, her tehlike ve risk türüne karşı hazırlanan mekânsal, sosyal, ekonomik, yasal ve yönetsel önlemlerin eşgüdümünü sağlayan, farklı risk sektörlerine ilişkin risk azaltma projelerini bütünleştiren kapsamlı bir plan-dır." Haluk Eyidoğan – Afet ve Acil Durum Yönetimi Örgütlenmesi ve Afet Riskle-rimizin Değerlendirilmesi, <http://www.sosyaldemokratdergi.org/haluk-eyidogan-afet-ve-acil-durum-yonetimi-orgutlenmesi-ve-afet-risklerimizin-degerlendirilmesi/>

<sup>13</sup> Afetlerin kalkınma programları üzerindeki etkileri ile ilgili olarak Mark Pelling, Alpaslan Özerdem, Sultan Barakat, "The Macro-Economic Impact Of Disasters", Progress in Development Studies. 2002, s. 283-305.

sanların temel varoluş şartlarının sağlanması, korunması ve geliştirilebilmesi temelinde yükselen bir "yaşama hakkının" politika belgelerinin, stratejik planlarının ve yönetim planlarına da içkin olması gerektiği sosyal bir hukuk devlet için tartışmasız bir gerekliliktir. Toplumsal yaşamın varoluşu, güvenli, öngörülebilir, yönetilebilir bir gündelik yaşamı zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle afet yönetimi açısından, özellikle, kalkınma planları önemli bir rol oynamaktadır. Devlet-sermaye birlikteliğinde hazırlanan sektörel ihtiyaç ve hedef manzumesini, devlet ve sermaye dışında vatan-daşa da görevler vererek aşmayı hedefleyen bir kalkınma politikasında, kalkınma planlarının "hedef birliğini", "sonuçları" ve "yükümlülükleri" açık, net, izlenebilir bir şeffaflıkla paylaşması gereklidir. Kalkınma planlarının üst ölçekli bir politika belgesi olması, afet yönetimi gibi çok yönlü bir sürece dair planın açıklanması için oldukça elverişlidir.

Kalkınma planlarında gösterilen ve taraflara yüklenen sorumlulukların, kamu kesimi için uyulması zorunlu kurallardan oluşan hedefler bütünü olmasına karşın<sup>14</sup> özel kesim için zorunluluk ve bağlayıcılık içermemesi, kalkınma planına uymayan özel kişiler açısından -Yayla'nın ifadesiyle- "çeşitli özendirici, destekleyici tedbirlerden yararlandırılmayarak müeyyidelendirilmesi"<sup>15</sup> anlamına gelmektedir. Başka bir anlatımla, özel kesim açısından kalkınma planlarındaki yükümlülükler uyulmaması yaptırımsız bırakılmaktadır. Bu nedenle özellikle afet yönetimi açısından özel kişilerin, girişim ve faaliyetlerinde yükümlülüklerini, sorumluluklarını ve afet planlamalarını, yaptırım ve sorumluluk hukukunun özel düzenlemeleriyle desteklemek gereklidir. Diğer yandan devletin, afet yönetiminin bu idari ayağında izleme, denetleme ve kontrol yükümlülüklerini sürekli bir kolluk görevi olarak yerine getirmesi gerektiği de açıktır.

Sonuç olarak, devletin öngörülebilirliğini, planlama yoluyla toplumsal bir hedef birliğine dönüştürdüğü üst ölçekli sosyoekonomik planları olarak kalkınma planları, fiziksel ve sosyo-ekonomik diğer planların üstünde politikalar aracılığıyla afet süreçlerini afet yönetim sistemi içinde ele

---

<sup>14</sup> Kalkınma Planlarının meclis onayından geçmesine karşın kanun niteliğinde olmadığından kimseye "doğrudan" ödev yükleyemeyeceğine ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin 1999 tarihli kararını hatırd tutmakla birlikte, en üst ölçekli politika belgesi olarak Kalkınma Planlarına ilişkin Anayasanın 166. maddesinin gerekçesinden yola çıkarak kamu kesimi için emredici ve özel kesim için de özendirici/ yol gösterici olduğu ifade edilebilir. Cenk Şahin, İmar Planlarının Yapım Süreci ve Yargısal Korunma, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002, s.38.

<sup>15</sup> Yıldızhan Yayla, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, Fakülteler Matbaası, 1974.

olarak içselleştirmelidir.<sup>16</sup> Bu bağlamda, kalkınma planlarında yer alan afet politikalarını fiziksel olarak planlayan üst ölçekli planların başında bölge planlarının olduğu da belirtilmelidir. Afet alanında kalkınma planlarının bölge planlarıyla ilişkisi, politikaların ve hedeflerin hayata geçirilmesinde önemli adımlardan biridir. Diğer yandan bu planlar, idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmayan deprem gibi doğa olaylarını da kapsamı açısından, idare için yol gösterici ve bağlayıcı belgelerdir.

1. Kalkınma Planında da belirtildiği üzere, planlı kalkınma, demokrasi düzeni içinde anlaşılanabilir ve demokrasi düzeni, öngörülebilir ve planlanabilir bir yönetimin hakimiyeti ile mümkündür.<sup>17</sup> Bu nedenle de kalkınma planlarının tarihsel sürecinde yapılan bir inceleme, Türkiye'nin demokrasi tarihine dair seyrini de mümkün kılmaktadır. Kalkınma planlarının ekonominin öngörülebilirliği ile refah ve büyüme hedeflerini kesiştirmek amacıyla hazırlandığını kabul ederek, bu süreci afet politikaları odağında da katılım, öngörülebilirlik, planlama, şeffaflık, entegrasyon başlıkları altında ayrıca değerlendirmek gereklidir. Bu aynı zamanda demokratik yönetim sürecini afet planlaması özelinde izlemek için de gereklidir. Bu bakımdan, devletin "afetlere" ve bu alanda geliştirdiği politikalarda "devlet-yurttaş ilişkisine" yaklaşımı, devletin demokratik toplum düzeni algısını ortaya koymaktadır.

1963 yılından itibaren 2023 yılını da kapsayan on bir kalkınma planı hazırlanmıştır. Yukarıda da ifade edildiği üzere, kalkınma planlarının "sadece kamu kesimi için değil aynı zamanda toplumun geneli için hedef birliği sağlama"<sup>18</sup> amacıyla devlete, sektörlere, kamuya görev ve sorumluluk öngördüğü kabul edilir. Buradaki "hedef birliği" vurgusunun, afet yönetimi söz konusu olduğunda değişkeni çok bir bilinmeze/bilinemeze neden olduğu da açıktır. Özellikle de devletin ekonomik modeli, "hedefleri" değiştirdiğinden, devletin rolü de afetlerde değişmektedir. "Toplumsal refah" amacı içinde ve ekonomik modelle uyumlu olarak devlet, afet yönetimiyle

---

<sup>16</sup> Buna karşın "ülke, bölge, çevre düzeni ve imar planı gibi bütün planların, planlama ölçeğine uygun afet tehlikesi ve riskini dikkate alacak şekilde yapılmasını sağlayacak yasal düzenlemelerin" uygulamada karşılık bulamadığı ve hayata geçmesini sağlayacak idari denetim ve düzenlemelerin yapılmadığı söylenebilir. Bülent Özmen, B. Burçak Başbuğ Erkan, Türkiye'nin Yeni Afet Yönetimi Sistemi ve Düşündürdükleri, Yedinci Ulusal Deprem Mühendisliği Konferansı, 30 Mayıs – 3 Haziran, İstanbul, 2011.

<sup>17</sup> DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, Ocak 1963, s.1.

<sup>18</sup> Yaşar Akça, Gülsün Şahan, Ayşegül Tural, "Türkiye'nin Kalkınma Planlarında Eğitim Politikalarının Değerlendirilmesi", Uluslararası Kültürel ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, S. 3, Y. 2017, s. 394.

kamu düzenini yeniden tanımlarken istisna hukukunun kamu yönetimindeki tüm enstrümanlarını kullanabilmektedir. Böylece afet yönetimine dair sahiplenilen (ve kalkınma planlarına da yansıyan) sistemler, devletin rolünü ve demokratik toplum yapısını yeniden kurmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak idari teşkilat, yönetim ilkeleri, idari usuller, idari denetim, yaptırımlar, yargısal araçlar da bir bütün olarak etkilenmektedir. Bu açıdan da Kalkınma Planları, devletin afet yönetimi yaklaşımını incelemek açısından önemli bir zemindir.

## **2. Planlarda Afet Yönetimi**

Kalkınma planlarının tarihsel gelişiminde, afetlerin daha çok yapı ölçeğinde ve konut üretimiyle ilişkilendirilerek ele alınması, Türkiye'nin afet politikaları ile ilgili ilk tespittir. Afet devlet ilişkisinin yapı, parsel ya da bireyselleşmiş bir özneliğin konusu haline gelmesi, bu "mücadelenin", devletin yapı üretimi hedefiyle iç içe geçtiğini göstermektedir. Diğer yandan, Anayasada konut hakkına dair düzenlemedeki değişikliğe de yansıyan diğer bir sonuç, devletin konut üretimindeki amacını da kapsayan bir yorumla, konut üretiminde afete hazırlık hedefinin de araçsallığını göstermektedir. 1961 Anayasası yoksul ve dar gelirli insanların konut ihtiyaçlarının karşılanmasında devleti sorumlu olarak tanımlarken 1982 Anayasası, konut ihtiyacını karşılamaya yönelik tedbirleri almakla sınırlı bir görev tanımlamıştır. Diğer yandan devletin mali imkanlarının bu görevinin "doğal sınırlarını" göstermesi de konut üretiminde devletin sorumluluğunun kapsamını etkilemiştir. Konut üretiminde devletin hedefleri de bu kapsamda değişirken, konut üretiminin ihtiyaçların üzerinde artmasına rağmen konut üretim hedefinin artmaya devam etmesi, yapı sektörünün zaman içinde finansal bir kaynak olarak tanımlanmasıyla açıklanabilir. Bu durumda, devlet ihtiyaç sahiplerini konutlandırma hedefinin yerine, bir değişim değeri olarak konut üretimini desteklemeye başlayarak yapılaşmanın önünü de açmıştır. Bu süreçte yaşanan depremlerden kaynaklanan can ve mal kayıpları, mevzuatın yapı üretiminde deprem dayanıklılığına yönelik malzeme kullanımı ve kontrollerine ilişkin değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Diğer yandan depremle mücadelede kentlerde yapı ve alan ölçeğini hedef alan kentsel dönüşüm uygulamaların mevzuat değişiklikleri çoğunlukla geriden eşlik etmiştir. 6306 sayılı Kanuna eklenen Ek Madde 1'de olduğu gibi, Kanunun kapsamını aşan ve uygulama alanını genişletirken amacından uzaklaşan kentsel dönüşüm deneyimi, günümüzde afet ve kentsel dönüşüm ilişkisinin de sorgulanır hale gelmesine neden olmuştur.

"İyileştirme, tasfiye ve önleme, mevcut kaynakla daha çok konut yapmak, düşük ücretli konut sunumu, düşük ücretli kiralık konut, düşük ücretli arsa üretmek" gibi amaçları olan 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) ile; önlemeye öncelik veren ve kendi evini yapanın emeğinden yararlanma,



arsa iyeliği sorunlarını çözümlene, konut üretimini arttırma, ülke koşullarına uygun ekonomik konut üretme, toplu konut yatırımları yapma, konut kaynaklarını arttırma, devletin konut piyasasındaki yerini, “düzenleyici ve kendi evini yapana yardım edici” olarak belirleme gibi hedefleri olan 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı<sup>19</sup> (1968-1972), temelde ortak hedefler gütmektedirler.<sup>20</sup> Her iki dönem kalkınma planlarında da afet, kalkınma planlarının gündeminde özel bir yer edinmemiştir. Söz konusu dönemler, konut üretimi temelinde kentleşmenin ve kentlerin yeniden tanımlandığı/kurulduğu dönemler olarak özetlenebilir.

3. Kalkınma Planında (1973-1977), uzun dönemde asgari standardın altındaki ve eskiyen konutların yenileneceği; afetlerden meydana gelen konut ihtiyacının tümünün karşılanacağı tahmin edildiği belirtilmektedir. Planda, afetler ve kamulaştırmalar sonunda yeniden iskanla karşılaşan nüfusun yerleştirilmesi konusunda mevcut yasalar yeniden düzenlenerek ihtiyaçlara cevap verebilecek ve kamuyu en az yük altında bırakacak bir sistem geliştirileceği ifade edilmiştir. Buna göre, 1973-1977 dönemi, afetlerin sadece yıkılan binalar ve konut ihtiyacı ile ilgili olarak dikkate alındığı ve afet yönetimi çalışmalarının yapılmadığını göstermektedir.<sup>21</sup> Diğer yandan planda, “ticari amaçla yapılan konutların daha sıkı denetlenmesini sağlayacak yasal ve idari tedbirlerin alınacağı” belirtilmiş olmasına rağmen, plan döneminde bu konu ile ilgili somut gelişmeler gözlenemediği belirtilmektedir.<sup>22</sup> Bununla birlikte Planda, afet konusunun afetzedelere yapılacak yardımlar başlığı altında ele alınması da göstermektedir ki, afetler karşısında devletin sosyal yardım ve hizmet üretmekle sınırlı bir rolü olduğu kabul edilmektedir. ‘Türkiye’nin Deprem Bölgeleri Haritasının’ bu dönemde yenilenmesi ve aynı zamanda 1975 yılında “Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkındaki Yönetmelik”le depremler özelinde ve yapı sektörü temelinde denetimleri kapsayan çalışmalar yapıldığı anlaşılmaktadır.

Toplumsal adaleti sağlamak amacıyla doğal afet mağdurlarına yönelik toplumsal hizmet örgütlenmesini hedefleri arasına koyan<sup>23</sup> 4. Kalkınma Planı (1979-1983) ise, "afet"ten doğal afetin ve özellikle de depremlerin

<sup>19</sup> DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.

<sup>20</sup> T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Kentleşme Şûrası 2009, Kentisel Dönüşüm, Konut ve Arsa Politikaları. T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yayınları, Ankara, s.25

<sup>21</sup> DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), s. 848.

<sup>22</sup> Aynur Doğan, Ankara’da Yapı Denetim Sorunlarının Belirlenmesi ile İlgili Bir Saha Çalışması, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2013, s. 36.

<sup>23</sup> Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), s.669

anlaşıldığını ve deprem zararları özelinde, yerleşmenin ve yapılaşmaların denetlenmesinin bu dönemin konusu olduğunu göstermektedir. Diğer yandan, mevcut sorunların tespitinde imar planlarının fiziksel planlama araçları olmasının ötesinde farklı yönlerine dikkat çeken tespitlerin olduğu da belirtilmelidir. "İmar planlarının, kentlerin fiziksel sorunlarına çözüm getirmek ve sağlıklı mekânsal gelişmeyi düzenlemekten uzak, büyük ölçüde oluşmuş sağlıklı ve düzensiz gelişmeyi yasallaştırmanın ötesinde bir işlev görmeyen belgeler haline geldiği" ifade edilerek, yapı güvenliği konularına özel önem atfedilmiştir. Bu noktada imar planlarının yerbilimsel verilere bağlı olarak afet tehlike ve risklerine karşı önlemler içerecek şekilde hazırlanması gerektiği ve yerleşime açılması öngörülen alanlarda kısıtlama ve ölçütlerin bu bilimsel veriler ışığında alınması gerektiği de belirtilmiştir.<sup>24</sup> 4. Kalkınma Planı "afet zararlarından, ancak afetler olmadan önce alınacak koruyucu ve önleyici önlemlerle, azaltılabileceği ve bunun için de mutlaka yerleşme ve yapılaşmaların denetlenmesi gerektiği gerçeğinin"<sup>25</sup> kavrandığı plan olmuştur. Buna karşın, söz konusu dönemde çöken kimi yapılarda çok sayıda insanın hayatını kaybetmesi<sup>26</sup> ise, bu denetimlerin yapılmadığını göstermiştir.

5. Kalkınma Planı (1985-1989), Gecekondu Yasasını takip eden bir dizi yasal değişikliği izleyen süreçte kabul edilmiştir. Köy hayat tarzına uygun ve gelişmelere açık köy konut tiplerinin<sup>27</sup> geliştirileceğine dair kalkınma planında yer verilen ifadeler göstermektedir ki, kırsaldan kente olan göç dalgasını karşılamaya yönelik konut üretimine uygun bir kent/kır planlaması konut tipi üretimi noktasında da merkezi idare düzeyinde örgütlenemediğinden, göç edenlerin konut üretiminde emek yoğun katılımları

---

<sup>24</sup> Afet Riski Olan Alanlarda İmar Planlama ve Kentsel Tasarım Standartları, El Kitabı, TC Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Nisan 2007, s.27

<sup>25</sup> Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004, Japonya Uluslararası İş Birliği Ajansı (JICA) Raporu, s.60

<sup>26</sup> "1968-1971 yılları arasında sırası ile 1968 yılında Amasra-Bartın, 1969 yılında Demirci ve Alaşehir, 1970 yılında Gediz, 1971 yılında 15 gün ara ile Burdur ve Bingöl depremlerinin meydana gelmesi ve bu depremler nedeniyle 27 bin yapının yıkılması veya ağır hasar" görmüştür. Cevdet Ertürkmen, Afet Yönetimi, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s.47. Ayrıca bkz: Aysel Ersoy Yılmaz, Afet Yönetimi I, Ünite 11- Türkiye'de Kalkınma Planlarında Afet Yönetimi, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, [https://cdn-acikogretim.istanbul.edu.tr/auzefcontent/20\\_21\\_Bahar/afet\\_yonetimi\\_1/11/index.html](https://cdn-acikogretim.istanbul.edu.tr/auzefcontent/20_21_Bahar/afet_yonetimi_1/11/index.html)

<sup>27</sup> Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, DPT:1974, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), s. 168.

beklenmeye devam etmektedir. Diğer yandan, 5. Kalkınma Planı, "şehirleşme, erozyon ve tabii afetlerin sonucu olan çevre kirlenmeleri ile hızlı sanayileşmenin ve tarımda modernleşmenin getirdiği çevre sorunları ile karşı karşıya"<sup>28</sup> olduğumuzu belirterek, çevre kirliliği ile afetler arasında ve aynı zamanda, çevre sorunlarıyla sanayileşme ve tarımsal üretim modellerindeki değişim arasında, bir neden-sonuç ilişkisi kurması açısından oldukça dikkat çekicidir. Diğer yandan, 1985 yılında 3194 sayılı İmar Kanunu yürürlüğe girmiş; buna karşın kalkınma planında ortaya konulan hedeflerle çelişecek biçimde bir imar affı kanunu da bu döneme şahitlik etmiştir.

6. Kalkınma Planı (1990-1994), afetlerle üretim ilişkileri arasında bağ kurması açısından önemli bir vurguya sahiptir. Planda, "*İnsan, doğa ve teknoloji arasındaki düzensiz ilişkiler sonucu ortaya çıkan ormansızlaşma, çoraklaşma, toprak erozyonu ve taşkın gibi afetlerin olumsuz etkilerinin azaltılabilmesi için koruma, ağaçlandırma, gençleştirme, erozyon kontrolü ve mera ıslahı çalışmalarına öncelik*"<sup>29</sup> verileceği ayrıca, her yıl yenileme ihtiyacından dolayı 70 bin ve afet konutları olarak birikmiş ihtiyaç dahil 5 bin civarında yeni konut yapılması gerektiği tespitinde bulunulmuştur. Planda, 1.838.000<sup>30</sup> yeni konuta ihtiyaç olduğu ifade edilerek, afet politikaları konut üretimi ile sınırlı bir perspektife sıkıştırılmıştır. Diğer yandan, yapı denetim sisteminde değişikliklerin yapılacağına dair öngörüler ve yapı malzemeleri ve güvenliği konusuna yapılan vurgu, 6. Kalkınma Planının önemli yanları arasında sayılabilir ise de, bu dönemde söz konusu değişiklikler hayata geçememiştir. Bu durumun daha sonraki kalkınma planlarında ifade edilmesi ise standart dışı yapı malzemesi kullanımının ve bununla ilgili denetimlerin eksikliğini resmi olarak açıkça ortaya koyması nedeniyle anlamlıdır.<sup>31</sup> 1945 yılında ilk kez yayımlanan Türkiye'deki "Yersarsıntısı Bölgeleri Haritası", 1972'de yayımlanan haritadan farklı haritalandırma ve hazırlanma esaslarıyla 1996 yılında Türkiye Deprem Bölgeleri Haritası adıyla yayımlanmıştır. Yine söz konusu dönem içinde, "afetler, deprem ve sivil savunma fonları, 1992 yılında genel bütçe içerisine alınarak, doğal afet zararlarının azaltılması çalışmalarındaki ana mali kaynağı oluşturan bu fonlar kullanılamaz hale getirilmiştir."<sup>32</sup>

1996-2000 yıllarına gelindiğinde ise, "*afet konusu önem kazanmış ve yer seçimi kriterlerine uygun olan alanlarda kentleşme ve konut yapımının*

<sup>28</sup> Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) , s.171

<sup>29</sup> Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, DPT:2174, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), s. 38.

<sup>30</sup> Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), s. 316.

<sup>31</sup> Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001- 2005), s. 18.

<sup>32</sup> Ertürkmen, age, s.55.

önemi devam etmiştir. Konut sahipliğini teşvik etmek ve alt gelir gruplarının konut sorununu çözmek amacıyla alternatifli finansman modellerinin geliştirilmesi, yapı denetimi, inşaat kalitesi, planlı kent ve konut çevreleri oluşturulması, zorunlu afet sigortası, altyapısı hazır arsa üretimi, konut ve kentleşmeye ilişkin coğrafi bilgi sistemlerine dayalı veri tabanı geliştirilmesi sektörün ana konularını oluşturmuştur.”<sup>33</sup> 7. Kalkınma Planında, "sadece eko-sistemleri değil, aynı zamanda kültür ve tabiat varlıklarını da koruyan ve sürdürülebilir kalkınma anlayışını temel alan ve bu amaçla yerel kaynakları harekete geçirebilen bir bölgesel kalkınma yaklaşımı ve doğal afet zararlarının azaltılması konusunda tedbirler getirileceği.”<sup>34</sup> belirtilmiştir. Buna göre söz konusu dönemde, afetlerin etkilerine karşı risk temelli hazırlıkların, önlemler yoluyla yapılacağına anlaşıldığı bir dönem olmuştur. Planda, "Afet öncesi ve afetin vuku bulması halinde acil kararların alınıp uygulamaya konulabilmesi için bu işle uğraşan kurum ve kuruluşların diğer kurumlarla koordinasyonunu sağlayacak bir yapıda olması ve etkili tedbirlerin alınmasını sağlamak amacıyla 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısı ile Alınacak Tedbirler İle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'un yeniden düzenleneceğinin"<sup>35</sup> belirtilmesi, kurumsal yapı ile afetlerden kaynaklanan olağanüstü haller arasında uyuma işaret etmesi açısından da önemlidir.

8. Kalkınma Planının hazırlık çalışmaları kapsamında ilk defa Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu kurulmuştur. Ayrıca yine ilk defa bu Planla birlikte, "Kalkınma Planlarında afetler ile ilgili ayrı bir bölüme yer verilmiş, farklı sektörlerde konu ile ilgili yasal, kurumsal ve idari boyutlar ayrıntılı bir biçimde değerlendirilmiştir. İlk kez afet öncesi yapılacak müdahalelerle afet sonrası önemli ekonomik kazanç sağlanabileceği hususu da vurgulanarak risk azaltma yatırımlarının önemi belirtilmiştir.”<sup>36</sup> Afet yönetim sisteminin eksiklerinin farklı boyutlarıyla anlatılmış olması planın dikkat çeken yanıdır.<sup>37</sup> Bu kapsamda, Planda ifade edilen bir önemli konu, afetler konusunda yasal boyuttan daha çok uygulama ve idari işleyişte sorunlar olduğudur.<sup>38</sup> Bu tespitlerin ardından planlama-kentleşme-yapılaşma

---

<sup>33</sup> T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Kentleşme Şurası 2009, Kentsel Dönüşüm, Konut ve Arsa Politikaları. T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yay. Ankara, s.26.

<sup>34</sup> Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) s. 176.

<sup>35</sup> Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 183.

<sup>36</sup> Ayşe Erkan, Afet Yönetiminde Risk Azaltma ve Türkiye’de Yaşanan Sorunlar, DPT Uzmanlık Tezi No: 2812, Ankara, 2010, s.115

<sup>37</sup> Fatma Neval Genç, Afet Yönetimi, Nobel, Mart 2021, Ankara, s. 168

<sup>38</sup> Plandaki ifadeyle, "Yer seçimi doğal afetlerde güvenli ve ekonomik yapının ilk ve çok önemli adımını oluşturmaktadır. Ancak, deprem başta olmak, üzere karşılaşılan

ilişkisinde yaşanan sorunlar ile planlama- uygulama- denetleme süreçlerinde de devam eden sorunlara işaret edilmiş ve özellikle de geniş kapsamlı afet yönetim sisteminin kurulamamış olduğu ifade edilmiştir.<sup>39</sup> 8. Kalkınma Planının doğal afetler başlığı altında mevcut durum; amaçlar, ilkeler ve politikalar; hukuki ve kurumsal durumlar anlatılarak ayrıntılı bir afet yönetimi sistemi ihtiyacı ortaya çıkarılmıştır.<sup>40</sup>

Diğer yandan Planda, afetlerin yoksullukla<sup>41</sup> ilişkisine değinilmiş olması ve “mevcut afet mevzuatında yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarına”<sup>42</sup> dair değişikliklerin yapılacağı belirtilerek afet yönetiminde merkez-yerel idare ilişkisinin hatırlatılması kayda değerdir.

Bu noktada 8. Kalkınma Planında yer verilen ve afet yönetiminin en önemli ayaklarından biri olarak afet öncesi çalışmaları kapsamında idarenin denetim ve sorumluluğunun çevresel etki değerlendirme süreci bağlamında ifade edildiği vurgulanmalıdır. Planda, "Afet ve benzeri istisnai haller dışında uygun yapılabilirlik raporu hazırlanmadan ve ÇED olumluluk belgesi alınmadan projelerin Yatırım Programlarına teklif edilmemesinin esas alınacağı"<sup>43</sup> belirtilmiştir. Buna göre, bir faaliyetin henüz yatırım planlaması aşamasındayken olumsuz çevresel etkileri boyutuyla incelenmesi ve henüz planlama aşamasındayken idarenin denetimi ve incelemesine tabi olması ile, planlanan faaliyetin olası çevresel olumsuz etkilerinin önlenebileceği belirtilmiştir. Bu konuda yatırım programlarının ÇED sürecine tabi tutulmadan, diğer bir anlatımla olası felaketler gözetilmeden, yatırım programlarına alınmasının idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmayan ancak geri dönülmez zararlara neden olan bir usul olduğu da ifade edilmelidir.

2007-2013 yıllarını kapsayan ve 7 yıllık çıkarılan tek kalkınma planı olan 9. Kalkınma Planında afet konusuna çok az yer verildiği de belirtilmelidir.<sup>44</sup> 9. Kalkınma Planında, afet yönetimi alanında kamu kurum ve kuruluşları arasında yetki ve görev karmaşasının giderilemediği açıkça belirtilmiştir. “Devletin değişen rolüne uygun olarak, tüm kamu kurum ve

---

doğal afetler sonunda ortaya çıkan olumsuz sonuçlar bu konudaki yasaların etkin bir şekilde uygulanamadığını göstermektedir." Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.179.

<sup>39</sup> Genç, agm, s.169.

<sup>40</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.203-205.

<sup>41</sup> Yoksul kesimlere gıda güvencesi sağlayacak bir sistem geliştirilecektir. Ekonomik kriz ve doğal afet zamanlarında kitlelerin yoksulluğa düşmesi ve yoksul kesimlerin daha da yoksullaşmasını önleyici bir sistem oluşturulacaktır.s.102

<sup>42</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.200.

<sup>43</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.201.

<sup>44</sup> Erkan, 117.

kuruluşlarının görev, yetki ve işlevlerinin gözden geçirilerek kurumların, asli görevlerini yerine getirmelerinin sağlanacağı bir yapıya kavuşturulmasını temin etmek üzere Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi Raporu hazırlanmıştır.<sup>45</sup> Planda, kırsal yerleşim planlamasının afet riski yüksek yörelere öncelik verilerek<sup>46</sup> yapılacağı ifade edilmiştir. Bu dönemle ilgili olarak vurgulanması gereken bir gelişme 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile afet yönetim sistemini modernleştirme gayreti ve ardından AFAD’ın kurulması ile afet yönetiminde çok başlılığın önüne geçilmesinin amaçlandığıdır.<sup>47</sup>

### **3. Yakın Dönem Afet Yönetimi Anlayışı**

Afet yönetimine ilişkin devletin üst ölçekli politika belgelerinde yer verdiği tüm değerlendirmeler ve amaçlar incelendiğinde, yıllar içinde modern kamu yönetimi anlayışının afet projeksiyonuna uygun bir dönüşüm geçirdiğini anlamak mümkündür. Bununla birlikte yaşanan her afet deneyimi sonrası kesilen ya da sekteye uğrayan sosyal yaşamın kamu hizmetleri yoluyla geri kazandırılması ve sağlıklılaştırılmasında yaşanan gecikmeler ve olumsuzluklar ise idareler arasında yaşanan yetki ve sorumluluk karmaşalarının giderilemediğini, imar planları<sup>48</sup> başta olmak üzere mekânsal planların hazırlık aşamalarının bilimsel verilerin ve coğrafi özgünlüklerin dikkate alınmadığını, merkezi ve yerel idarelerin altyapı çalışmalarında ortak karar süreçleri geliştiremediklerini ve maddi imkansızlıkların giderilemediğini göstermiştir. Diğer yandan, iklim değişikliğinden kaynaklanan sel, taşkın, kuraklık, tarımsal ve hayvansal üretim sorunları, göç vb. pek çok sorunun büyümesi ve engellenmesini sağlayacak kararların kalkınma planlarında söz edilmesine karşın koordinasyonsuzluk/yetersizlik/eksiklikler gibi sebeplerle hayata geçmemesi de hep “uygulama” sorunu olarak kayda geçmiştir.

Bu açıklamalar ışığında 10. ve 11. Kalkınma Planlarını birbirini tamamlayan süreç yönetiminin adımları olarak görerek değerlendirmek daha

---

<sup>45</sup> Dokuzuncu Kalkınma Planı, (2007-2013), s.50.

<sup>46</sup> Dokuzuncu Kalkınma Planı, s.94.

<sup>47</sup> Ahmet Yazılıtaş, Türk Afet Yönetim Sisteminde Risk Odaklı Yönetimin Önemi, Türk İdare Dergisi Y. 2015, S.: 481, s. 573.

<sup>48</sup> Kent planlamasının afet yönetimi sisteminde risk yönetimi altında ele alınması gerektiği ile ilgili olarak bkz: Hikmet İskender, Nihan Erdoğan, “İstanbul Kent Planlamasında Afet Yönetiminin Rolü Bildiri Konusu: Afetler, TMMOB İstanbul Kent Sempozyumu, 13-14-15 Eylül 2007 Bildirileri, TMMOB İstanbul İl Koordinasyon Kurulu, s.590.

yerinde olacaktır. Kamu yönetiminde dönüşümün kısa-orta-uzun vadeli ve öncelikler belirleyerek ilerleyen bir yönü olduğu kuşkusuzdur. Bu nedenle de afet yönetimini özerk bir alan olarak görmeye bir önceki planla başlayan politik yaklaşımın, bu üst ölçekli plandaki yeni dönemi de birlikte okunmalıdır. Özellikle de son yıllarda giderek artan afetlerin pek çoğunun kaynağını oluşturan iklim değişikliği sorunu, çok yönlü, çok aktörlü, çok aşamalı bir gerçek risk olarak kabul edilerek Paris Anlaşmasının yükümlülükleri de göz önüne alınarak devlet politikalarının ve kamu yönetiminin en önemli konularından biri halini almıştır.<sup>49</sup> Bu açıdan iklim sorunu bağlamında afet yönetim sistemini her iki planda ve birlikte izlemek gereklidir.

Afet yönetimi sisteminin de kaynaklarından biri olarak iklim sorunu kadar ve yine en az bu kadar önemli olan inşaat -maden- enerji gibi en kirletici faaliyetler<sup>50</sup> nedeniyle ortaya çıkan afetler ve depremler<sup>51</sup>, çöken binalar gibi yapı ve yapılaşma kaynaklı afetlere karşı gelişmeler olmaktadır.

---

<sup>49</sup> “Türkiye’de iklim değişikliğinin politika gündemine girişi 2000’li yılların başından itibaren gerçekleşmiştir. 2001 yılında İklim Değişikliği Koordinasyon Kurulunun kuruluşuyla somutlaşan bu süreçte sadece iklim değişikliği belgelerinde değil, ulusal planlarda ve kentleşme politikalarında da iklim değişikliği konusuna yer verilmeye başlanmıştır. 2010’da yayınlanan Ulusal İklim Değişikliği Stratejisinin (2010-2020) ardından Temmuz 2011’de İklim Değişikliği Eylem Planı (İDEP 2011-2023) açıklanmıştır. Bu çerçeveyi tamamlamak üzere 9. ve 10. Kalkınma Planları ile 2010’da açıklanan Kentsel Gelişme Stratejisi (KENTGES 2010-2023) kapsamında da iklim değişikliğine duyarlı bazı kararlar geliştirilmiştir.” Ayşe Nur Albayrak, Öncü Atasayan, “Yerel Düzeyde İklim Değişikliği Farkındalığı Analizi / Gebze Örneği”, TÜBAV Bilim Dergisi, Yıl: 2017, Cilt:10, Sayı:4, s. :2.

<sup>50</sup> “ Kömür, petrol ve doğal gaz gibi fosil yakıtlarının kullanımını minimumda tutmak için enerji tasarrufu ve yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesi, su havzalarının, tarım alanlarının ve ormanların sürdürülebilir kalkınma ilke yöntemlerine göre işletilmesi ile birlikte tüm kıyılarımızdaki arazi kullanımının küresel iklim değişiminin etkileri göz önünde bulundurularak planlanması” gerektiğine dair bkz: Mikdat Kadıoğlu İklim Değişiklikleri ve Etkileri: Meteorolojik Afetler, TMMOB Afet Sempozyumu, Ankara, 2007, s.54

<sup>51</sup> “Deprem kuşağında yer alması nedeniyle Türkiye oldukça sık biçimde bu afete maruz kalmakta ve bu durum deyim yerindeyse, depremleri artık öngörülemeyen doğa olayları olarak tasnif etmemizi haklılaştırmayacak bir noktaya varmaktadır.” Kemal Şahin, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukukunda, Doğal Afetlerde Yaşam Hakkı ve Mülkiyet Hakkı Bağlamında Devletin Sorumluluğu: Budayeva Kararı”, MÜHF – HAD, 19 (3), 2013. s. 58.

Afet yönetimi başlığı 10. Kalkınma Planında (2014-2018) da bir önceki plandaki gibi ayrı bir yer bulmuştur.<sup>52</sup> 10. Kalkınma Planı, 8. Kalkınma Planı ile başlayan afet yönetimine dair yasal, idari ve kentsel planlamayı da içeren uygulama sorunlarına dair tespitlerin bir sonucu olarak görülebilir. Bu Plan, devletin afetlerle “mücadele” eden değil, afetlerle yaşamayı öğrenmiş bir kurumsal yapı inşasını hedeflemektedir. Özellikle de “Afet Risklerinin Azaltılmasına Yönelik Gelişmeler ve Hedefler tablosu” bu kurumsal sürekliliği, sade bir akış içinde politika belgesinde özetlemesi açısından dikkate değerdir.

Son yılların en başat konusu haline gelen, gıda, su, konut, tarım gibi tüm yaşamsal alanların belirleyicisi iklim değişikliği konusu 10. Kalkınma Planında “iklim değişikliği ve çevre” başlığında özel olarak incelenmiş ve “İklim Değişikliği, Gıda Güvenliği ve Suyun Etkin Kullanımı” başlığında da “iklim değişikliğinin de bir sonucu olarak afetlerin sıklığının arttığı ve etkilerinin ciddi boyutlara ulaştığı” değerlendirmesi içinde, “risk” olarak ele alınmıştır.<sup>53</sup>

11. Kalkınma Planında (2019-2023), “Yaşanabilir Şehirler, Sürdürülebilir Çevre” başlığı altında yer verilen Afet Yönetimi konusunun, “yaşam kalitesi” teması içinde ele alınması önemlidir. Bu bölümde, kalkınma ve refah göstergeleri içinde yaşam mekanlarını afetlere dayanıklı, çevreye duyarlı, kültürel değerleri esas alan<sup>54</sup> ve özünde insan onuru merkezli bir yaşam olan mekân, çevre, kırsal-kentsel planlama anlatılmıştır. Bu bağlamıyla Planda önleyici bir planlama anlayışının hakimiyeti göze çarpmaktadır. Bu gözlemimizi destekler nitelikte olarak planın afet türlerine göre afet tehlike haritaları, yerel afet önleme projeleri, afetlere hazırlık, afete karşı altyapı tesisleri ve afete yönelik haberleşme altyapıları projelerine yer verildiğini de vurgulamak yerinde olacaktır.

Kültür miraslarının, kültür turizmine katkı sağlayacak ve afet riskini dikkate alacak şekilde korunacağına<sup>55</sup> dair tespitlerin afet-koruma ilişkisine yaklaşımı ile imar hareketlerinin şehir dokuları ve kimlikleri<sup>56</sup> üzerindeki olumsuz etkisine dair değerlendirmeleri bir arada düşünüldüğünde, planlama ile afet yönetimi arasındaki ilişkinin kültürel mirasın ve kentsel dokunun korunması bağlamıyla yeniden ele alındığı söylenebilir. Aynı za-

---

<sup>52</sup> Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018).

<sup>53</sup> Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 100. Yıl Türkiye Planı, On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), s. 118.

<sup>54</sup> On Birinci Kalkınma Planı s.117.

<sup>55</sup> On Birinci Kalkınma Planı s.45

<sup>56</sup> On Birinci Kalkınma Planı s.126.



manda Planın, “Rekabetçiliğin ve Sosyal Uyumunu Geliştiren Kentsel Dönüşüm Programı” başlığı kapsamında büyükşehirlerde sosyal uyumun güçlendirilmesi, tarihi ve kültürel değer taşıyan şehir merkezlerinin dönüşümle canlandırılması ve konut sahipliğinin artırılmasına dair öngörülerden<sup>57</sup> söz etmesi de, söz konusu Planın geçerli olduğu yıllar içinde tarihi kent merkezlerinde afetlerden korunmak ve önlemek amacıyla girilen kentsel dönüşüm çalışmalarının dayanak politikaların da kaynağını ortaya çıkarmıştır.

İklim değişikliğinin küresel düzeyde çeşitli etkilerinin hızlandığını ve Paris Anlaşması kapsamında ülkeler arasında farklı taahhüt ve uyum seviyeleri olduğunu ve fakat buna bu taahhütlerin küresel hedefleri gerçekleştirilmede yetersiz kaldığını<sup>58</sup> belirtilen 11. Kalkınma Planında, Türkiye’nin coğrafi olarak iklim değişikliğinden artan ani yağışlar, sel, kuraklık felaketleri biçiminde doğrudan ve fazla etkilendiğinin eklenmiş olması oldukça önemlidir.

Özellikle de iklim değişikliği sorununa karşı önleyici planlama vurgusu, iklim değişikliği sorununun başta gıda ve su gibi ihtiyaçların doğmasına neden olan büyük afetlerin habercisi olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda 11. Kalkınma Planında afet öncesi sürece dikkat çekilerek iklim değişikliği eylem planlarının hazırlanacağı; afet yönetimi ile ilgili politika ve tedbirlerde ülke genelinde iklim değişikliğinin etkilerine ilişkin olası sonuçların da dikkate alınacağı bir planlama süreci izleneceği ifade edilmiştir. Afet risk ve zarar azaltma çalışmalarına yönelik Türkiye Afet Risk Azaltma Planı hazırlanacağına dair amaçların da bu kapsamda görülmesi gereklidir.

İklim değişikliği sorununun geldiği bu aşamada, afet yönetiminde geleneksel afet yaklaşımının ve kavramsallaştırma çabalarının<sup>59</sup> da yeni bir yön kazanması gereken döneme girdiği ve afetlerin yerelliği tezini yerini küresel bir kriz gerçeğine bıraktığı vurgulanarak, afet yönetiminde bölgesel ve küresel önlemler dönemine geçilmesi gerektiği de belirtilmelidir. Dünya Ekonomik Forumunun 2021 yılında yayımlanan Küresel Riskler Raporunda da, iklim değişikliği ile ilgili olarak ekonomik iklim sorununu insanlığın varoluşsal tehdidi olarak tanımlanması ve ekonomik eşitsizlikler

<sup>57</sup> On Birinci Kalkınma Planı s.196.

<sup>58</sup> 11. Kalkınma Planı (2019- 2023) , s.10.

<sup>59</sup> Ali Utku Şahin, “Afet Yönetimini Küresel Düşünmek”, TESAM Akademi Dergisi, 8(2), s.257.

ile toplumsal adalet sorunlarına dikkat çekilmesi de bu konuda uluslararası işbirliklerinin önemini bir kez daha ortaya koymaktadır.<sup>60</sup>

## **Sonuç**

Afet yönetiminin bir toplumsal ilişki olarak kavranmasının ipuçlarını kalkınma planları içinde iz sürdüğümüzde, risk yönetimi stratejisinin kentsel yapı ölçeğinden ve afet sonrasına odaklanan bir bakış açısından kısmi bir kopuşa yöneldiğini görmek mümkündür.

Özellikle 10. ve 11. Kalkınma Planlarında afet yönetim sisteminin iklim değişikliğinden kaynaklanan afetlerin sıklığının ve çeşitliliğinin arttığı kabul edilerek “bütünleşik afet tehlike ve risk haritalarının hazırlanması, yerleşme düzeni ve imar planlaması süreçlerine dahil edilmesi gerektiği” afet yönetim politikası olarak kaydedilmiştir.<sup>61</sup>

Afet yönetimi süreçlerinin çok yönlü mevzuat ve koordinasyona dayanan kurumsal bir yapılanma gerektirdiği, afet öncesi hazırlıkların bütünleşik planlama ile fiziki planlarla sosyo-ekonomik planların eşgüdümünde planlanması gereken bir idari usule tabi tutulması gerektiği ortaya konmuştur. Buna karşın “uygulama” sorunu olarak gösterilen kurumsal işleyişin ve mevzuatın dağınık yetkili idare sorununu çözemediği, 2009 yılında 5902 sayılı Kanunla kurulan AFAD’ın 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile güncellenen idari yapısının, yeni görev ve yetkilerinin de bu sorunlara çözüm olamadığı bir gerçektir Diğer yandan, afet yönetiminde kuşkusuz önemli ve kilit rolü bulunan yerel yönetimlerin sorumluluğunu yerine getirmesini sağlayacak ekonomik gücü yaratmasını sağlayacak araçlar da ortaya konulabilmiş değildir.<sup>62</sup> Bu noktada kurumsal sürekliliğin afet

---

<sup>60</sup> World Economic Forum, The Global Risks Report Insight Report, 2021, 16th Edition, s.5.

<sup>61</sup> Nilay Yavuz, “Türkiye’de Afet Yönetimi Politikaları”, Türkiye’de Kentsel Alan ve Çevre Politikası Analizleri, Editörler: Elvettin Akman, Cenay Babaoğlu, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2018, s.174.

<sup>62</sup> Bütçeleme sisteminde afet risklerinin azaltılmasına ayrı bir kod verilmediğinden bu tür çalışmalara ne kadar ödenek tahsis edildiği ve harcandığına ilişkin veriler sağlıklı bir şekilde elde edilememesine neden olduğuna dair, bkz: AFAD, BM, Afet Risklerinin Azaltılması Hyogo Çerçeve Eylem Planının Uygulanmasına Yönelik Ulusal İlerleme Raporu (2013-2015), Ankara ve İklim Değişikliği Eğitim Modülleri Serisi 15, İklim Değişikliğinin Neden Olduğu Afetlerin Etkileri, Hazırlayan: Aslı Akay, 2019, Ankara, s. 63.

yönetimindeki önemi de vurgulanmalıdır. Türkiye afetler konusunda oldukça detaylı yasal birikime ve uygulama deneyimlerine sahiptir. “Kurum ve kuruluşları kökten değiştirmeye yönelik çıkarılan her bir yasal düzenleme afet yönetim anlayışını olgunlaşmasını ve sürdürülebilirliğini engellemektedir. Kurumsal işleyiş, bilinçlendirme ve önleyici politikaların uygulanması afet zararlarının azaltılmasının en ekonomik yoludur.”<sup>63</sup> Bu nedenle koordinasyon yapma ve politika belirleme düzeyinde yetkili idarelerin sürekliliği, kurumsal işleyişin teminatı ve bürokrasinin siyasi baskı altında kalmadan idari düzenlemelerde tutarlı tavrını destekleyen ve güvence altına alan yapılarıdır. Bu nedenle merkez- yerel idare ilişkileri de dahil olmak üzere afet yönetiminin kurumsal işleyişinde ilke ve esasların net olması gereklidir

Özel sektörün afet yönetim kapasitesini güçlendirmek konusundaki rolü de Kalkınma Planlarında yeterince açık ifade edilmediğinden, afet yönetimi ve hukuku açısından sorumluluk alanlarının genişletilmesine ihtiyaç vardır.<sup>64</sup>

Son olarak afet yönetim sistemi ile ilgili Kalkınma Planlarında sıklıkla afet öncesi döneme ilişkin hazırlığın, risk önleyici çalışmaların ve planlamanın önemine dair yapılan vurguya rağmen, “afet yönetimiyle ilgili bütçenin büyük bir bölümünün (%46) müdahale ve iyileştirme çalışmalarına ayrılırken sadece %20 gibi bir bölümünün planlama ve zarar azaltma faaliyetlerine ayrıldığı”<sup>65</sup> da vurgulanmalıdır. Bu yönüyle afet planlamasını bütçenin ve afet yönetim sistemini de tüm kamu politikalarının parçası haline getirerek kurumsal bir anlayış değişikliğine gidilmesi gereklidir. Bu nedenle sakınım planlamasına önem verilmesi, afet ve acil durum planlarının planlama hiyerarşisi içinde geliştirilmesi ve afet yönetiminin bir toplumsal ilişki olarak kavranması, içinden geçtiğimiz iklim krizinin etkilerini kavrayan bir kamu politikası geliştirmek için olduğu kadar, risk yönetimini içselleştirmiş toplumsal dönüşümü de sağlayacak büyük bir olanak yaratacaktır.

## KAYNAKÇA

<sup>63</sup> Binali Tercan, Türkiye’de Afet Politikaları ve Kentsel Dönüşüm, Abant Kültürel Araştırmalar Dergisi, 3(5), s.117.

<sup>64</sup> 3 Ocak 2014 tarihinde Resmî Gazete ‘de yayınlanan Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)’nın konusu, “yaşanabilecek her tür ve ölçekteki afet ve acil durumlara etkin müdahale için görev alacak, kamu kurumları, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve gerçek kişileri belirlenmesidir” Bu yönden Raporun önemli ve olumlu bir gelişme olduğu belirtilmelidir.

<sup>65</sup> Yavuz, agm, s. 180.

- AFAD, BM Afet Risklerinin Azaltılması Hyogo Çerçeve Eylem Planının Uygulanmasına Yönelik Ulusal İlerleme Raporu (2013-2015), Ankara.
- Afet Riski Olan Alanlarda İmar Planlama ve Kentsel Tasarım Standartları, El Kitabı, T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Nisan 2007.
- AKAY, Aslı, "İklim Değişikliğinin Neden Olduğu Afetlerin Etkileri", İklim Değişikliği Eğitim Modülleri Serisi 15, 2019, Ankara.
- AKÇA, Yaşar; ŞAHAN, Gülsün; TURAL, Ayşegül, "Türkiye'nin Kalkınma Planlarında Eğitim Politikalarının Değerlendirilmesi", Uluslararası Kültürel ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, S. 3, Y. 2017, s. 394-403.
- ALBAYRAK, Ayşe Nur; ATASAYAN, Öncü, "Yerel Düzeyde İklim Değişikliği Farkındalığı Analizi / Gebze Örneği", TÜBAV Bilim Dergisi, Yıl: 2017, Cilt:10, Sayı:4, s. 1-10.
- BALAMİR, Murat, Afet Politikası, Risk ve Planlama, TMMOB Afet Sempozyumu, Bildiriler Kitabı.
- ÇİLİNGİR, Gülcan Azimli; GÜLER, İlke Örcen, "Afet Politikalarında Risk Unsuru ve Afet Mevzuatında Risk Yönetimi", Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Y.2020, C. 3, S. 1, s.152-165.
- DOĞAN, Aynur, Ankara'da Yapı Denetim Sorunlarının Belirlenmesi ile İlgili Bir Saha Çalışması, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2013.
- ERKAN, Ayşe, Afet Yönetiminde Risk Azaltma ve Türkiye'de Yaşanan Sorunlar, DPT Uzmanlık Tezi No: 2812, Ankara, 2010.
- ERTÜRKMEN, Cevdet, Afet Yönetimi, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.
- EYİDOĞAN, Haluk – Afet ve Acil Durum Yönetimi Örgütlenmesi ve Afet Risklerimizin Değerlendirilmesi, <http://www.sosyaldemokratdergi.org/haluk-eyidogan-afet-ve-acil-durum-yonetimi-orgutlenmesi-ve-afet-risklerimizin-degerlendirilmesi/>
- GENÇ, Fatma Neval, Afet Yönetimi, Nobel, Mart 2021, Ankara.
- HİKMET, İskender; ERDOĞAN, Nihan, "İstanbul Kent Planlamasında Afet Yönetiminin Rolü Bildiri Konusu: Afetler, TMMOB İstanbul Kent Sempozyumu, 13-14-15 Eylül 2007 Bildirileri.
- İRAP İl Afet Risk Azaltma Planı Hazırlama Kılavuzu, AFAD Planlama ve Risk Azaltma Dairesi Başkanlığı, Kasım 2020.

- İSAK, Yılmaz, Afetlerde İyileştirme Çalışmaları Acil Yardım ve Afet Yönetimi Lisans Tamamlama Programı, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi.
- KADIOĞLU, Mikdat, “Modern, Bütünleşik Afet Yönetimin Temel İlkeleri”, Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi Yayın No:2, Editör: Mikdat Kadioğlu, Emin Özdamar, Mart 2008, s.1-35.
- KADIOĞLU, Mikdat, “İklim Değişiklikleri ve Etkileri: Meteorolojik Afetler”, TMMOB Afet Sempozyumu, Ankara, 2007.
- ÖZLER, Murat, “Kamu Yönetimi Paradigmasında Afet Riski Yönetiminden Yönetişimine”, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. 2019, C. 16, S. 1, s.139-150
- ÖZMEN, Bülent; Başbuğ Erkan, Burçak, “Türkiye’nin Yeni Afet Yönetimi Sistemi ve Düşündürdükleri”, Yedinci Ulusal Deprem Mühendisliği Konferansı, 30 Mayıs – 3 Haziran, İstanbul, 2011, s. 1-28.
- ÖZMEN, Bülent; Özden, Tolga, “Türkiye’nin Afet Yönetim Sistemine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme.” İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 49, Ekim 2013, s.1-28.
- PELLİNG, Mark; ÖZERDEM Alpaslan; BARAKAT, Sultan, “The Macroeconomic Impact of Disasters”, Progress in Development Studies. 2002, s. 283-305.
- ŞAHİN, Cenk, İmar Planlarının Yapım Süreci ve Yargısal Korunma, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002.
- ŞAHİN, Kemal, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukukunda, Doğal Afetlerde Yaşam Hakkı ve Mülkiyet Hakkı Bağlamında Devletin Sorumluluğu: Budayeva Kararı”, MÜHF – HAD, 19 (3), 2013. s. 53-146.
- ŞAHİN, Ali Utku, “Afet Yönetimini Küresel Düşünmek”, TESAM Akademi Dergisi, 8(2), s. 237- 262.
- T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Kentleşme Şûrası 2009, Kentsel Dönüşüm, Konut ve Arsa Politikaları. T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yay. Ankara.
- TERCAN, Binali, “Türkiye’de Afet Politikaları ve Kentsel Dönüşüm”, Abant Kültürel Araştırmalar Dergisi, 3(5), s. 102-120.
- Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004, Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) Raporu.
- ULUTÜRK, Gülcan, “Afet Risk Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, Güney Mimarlık (TMMOB Mimarlar Odası Adana Şubesi), Deprem ve Mimarlık, Mart 2012, S.7, s.13-18

- YAVUZ, Nilay, “Türkiye’de Afet Yönetimi Politikaları”, Türkiye’de kentsel alan ve çevre Politikası Analizleri, Editörler: Elvettin Akman, Cenay Babaoğlu, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2018.
- YAYLA, Yıldızhan, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, Fakülteler Matbaası, 1974.
- YAZILITAŞ, Ahmet, “Türk Afet Yönetim Sisteminde Risk Odaklı Yönetimin Önemi”, Türk İdare Dergisi, Y. 2015, S. 481, s. 559 – 577.
- YILMAZ, Aysel Ersoy, Afet Yönetimi I, Ünite 11- Türkiye’de Kalkınma Planlarında Afet Yönetimi, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, [https://cdn-acikogretim.istanbul.edu.tr/auzefcontent/20\\_21\\_Bahar/afet\\_yonetimi\\_1/11/index.html](https://cdn-acikogretim.istanbul.edu.tr/auzefcontent/20_21_Bahar/afet_yonetimi_1/11/index.html)
- World Economic Forum, The Global Risks Report Insight Report, 2021, 16th Edition.

## **KALKINMA PLANLARI**

- On birinci Kalkınma Planı (2019-2023)
- Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)
- Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)
- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)
- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)
- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)
- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)



## ÖZGEÇMİŞLER

### RUŞEN KELEŞ

1932 yılında Trabzon'da doğan Ruşen Keleş evli ve bir çocuk babasıdır. Lisans eğitimini 1954 yılında A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesinde bitiren Sayın Keleş 1955 yılında A. Ü. Hukuk Fakültesinde de lisans eğitimini tamamlamıştır. Doktorasını ise A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesinde yapmıştır. Aynı fakültede 1966-1971 yıllarında doçent, 1971-1999 yıllarında profesör, 1999 ve sonrasında ise emekli profesör olarak çalışmıştır. 1971-1975 yılları arasında ise A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dekanı olarak görev yapmıştır. 1993-1999 yıllarında ise A.Ü. Çevre Sorunları Araştırma ve Uygulama Merkezi Müdürü görevinde bulunmuştur. 1979-1981 yılları arasında ODTÜ Müttevelli Heyeti Üyesi olarak çalışmıştır. SBF, Ernst Reuter İskan ve Şehircilik Araştırmaları Merkezi Genel Sekreterliği ve Müdürlüğü (1981-1999) yapmıştır. Ayrıca, New York Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümünde (1959), Massachusetts Teknoloji Enstitüsü (M.I.T), Kent ve Bölge Planlaması Bölümünde (1960) ve lisansüstü düzeyde araştırmalarda bulunmuştur. Türkçe, İngilizce, Almanca ve Japonca dillerinde olmak üzere 90 kadar kitap ve 600'e yakın makalesi bulunmaktadır.

Okuttuğu Dersler: Kentsel Politikalar, Yerel Yönetimler, Çevre Politikası, Çevre Hukuku, İmar Hukuku, Konut Politikaları.

Öğretim üyeliği yaptığı kurumlar: AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi, ODTÜ, Bilkent Üniversitesi, Boğaziçi Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, Hacettepe Üniversitesi, Doğu Akdeniz Üniversitesi, Yakın Doğu Üniversitesi, Lefke Avrupa Üniversitesi, Yaşar Üniversitesi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü. Kapadokya Üniversitesi'dir. Konuk Öğretim Üyeliği yaptığı üniversiteler ise; California Üniversitesi, Los Angeles ve Berkeley (1968-1970), Kudüs İbrani Üniversitesi, Harry S.Truman Research Institute, İsrail, 1976, Harvard Üniversitesi, Center for Middle Eastern Studies, 1976-1977, International Christian University, Social Science Research Institute, Tokyo, 1981, Internationales Institute für Umwelt und Gesellschaft, Berlin, Science Center, 1986 ve Institute of Developing Economies, Tokyo, 1987-1988.

Üyelikleri: European Local Government Association for Research, 1993 ve sonrası, Başkan, Birleşmiş Milletler Türk Derneği, 1983-1989, Başkan, World Society for Human Settlements (Eki-



tics), Atina 2008-2010, Mütvevelli Heyeti Üyesi, Biopolitics International Organization, Atina,1986 ve sonrası, Üye, European Academy of Land Use and Development, Zurich, 1991 ve sonrası, Üye, Avrupa Konseyi, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağımsız Uzmanlar Kurulu Üyesi, Strasbourg, 1993-2013, Türk Dil Kurumu Yönetim Kurulu Üyesi: 1976-1983.

Ödül ve Nişanları: Kun Santo Zui Ho Sho (Japonya İmparatorluk “Altın Işıklar” Onur Nişanı) 1993, Abdi İpekçi Barış ve Kardeşlik Özel Ödülü 1993, TMMOB Mimarlar Odası Mimarlığa Katkı Ulusal Ödülü 2012, Mülkiye Büyük Ödülü (Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunlarına verilen) 2014, Ortadoğu Teknik Üniversitesi Üstün Hizmet Ödülü 2018.

## **DOĞANAY TOLUNAY**

1969 yılında Bakırköy’de doğmuştur. Çorlu Bakırca Köyü İlkokulunu 1980, eski bir köy enstitüsü olan Lüleburgaz Kepirtepe Öğretmen Lisesini 1986 yılında bitirmiştir. 1986-1990 yılları arasında İ.Ü. Orman Fakültesi Orman Mühendisliği Bölümünde okumuştur. 1991 Yılında İ.Ü. Orman Fakültesi Toprak İlmi ve Ekoloji Anabilim Dalında Araştırma Görevlisi olarak çalışmaya başlamış olup, aynı anabilim dalında 1992 yılında Yüksek Lisans ve 1997 yılında doktora öğrenimini tamamlamıştır. 2000 yılında Yardımcı Doçent unvanını almış ve 2004 yılında Doçent ve 2011 yılında Profesör kadrosuna atanmıştır. 2004-2012 yılları arasında İTÜ Peyzaj Mimarlığı Bölümünde Misafir Öğretim Üyesi olarak dersler vermiştir. 2018 Yılında İstanbul Üniversitesinin bölünmesi ve Orman Fakültesinin İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa’ya bağlanması ile kadrosu söz konusu üniversiteye aktarılmıştır. İklim Değişikliği, Toprak İlmi, Ekoloji, Çevre Kirliliği gibi konularda çalışmaktadır. Hava Kirlenmesi Araştırmaları ve Denetimi Türk Milli Komitesi Yönetim Kurulu’nda, TEMA ve Türkiye Ormancılar Derneği Bilim Kurullarında görev almaktadır.

E-posta: dtolunayuc.edu.tr

## **AYGÜL KILINÇ**

Lisans eğitimini, 2000 yılında, İnönü Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümünde tamamladı. Yüksek lisans derecesini, “Atatürk Dönemi Kültür Politikasının Türk Toplumsal Yaşamına Etkileri ve Katkıları” başlıklı teziyle; doktora derecesini “Türkiye Cumhuriyeti’nin ‘Kuruluş’ Sürecinde (1923-1950) Kentsel Politikalar” başlıklı teziyle İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’ndan almaya hak kazandı. 2013 yılında Yrd. Doç. Dr. olarak Artvin Çoruh Üniversitesi Hopa İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde çalışmaya başladı. 2018 yılında Gaziantep Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümüne geçiş yapan ve halen aynı üniversitede çalışmaya devam eden yazar, 2020 yılında, “Yerel Yönetimler, Kent ve Çevre Politikaları” bilim alanından doçentlik unvanını almaya hak kazanmıştır.

E-posta: aygulkilinc@hotmail.com

## **KAMİLE TÜRKÖĞLU ÜSTÜN**

2004 TED Ankara Koleji mezunu olan Yazar, 2008 yılında lisans eğitimini İ. D. Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nde tamamladıktan sonra 2010 yılında yüksek lisansını ve 2018 yılında doktoraasını Gazi Üniversitesi SBE’de idare hukuku alanında yapmıştır. Yazar, "İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler" adlı teziyle hukuk doktoru unvanını almıştır. Yazar, 2010 yılından beri Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve 2018 yılından beri yeni adıyla Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nde görev yapmakta; idare hukuku ve idari yargı dersleri vermektedir. 2013-2014 yılları arasında Berlin Freie Üniversitesinde misafir araştırmacı olarak bulunan Yazar, İngilizce ve Almanca bilmektedir.

E-posta: kamile.turkoglu@hbv.edu.tr

## **EMRAH FİRİDİN**

23 Şubat 1985 tarihinde Giresun'un Görele İlçesinde doğdu. İlk ve orta öğrenimini Görele ilçesinde tamamladıktan sonra, 2004-2008 yılları arasında Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde lisans eğitimini tamamlamıştır. Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında 2008-2011 yılları arasında yüksek lisans eğitimini aldıktan sonra, 2011-2017 yılları arasında doktora eğitimini tamamlamıştır. 2017 yılından itibaren aynı üniversitede yönetim bilimleri kürsüsünde Dr. Öğretim üyesi olarak görev almaktadır. Yönetim felsefesi, sivil toplum kuruluşları, su yönetimi, kamu değeri ve postmodernizm alanlarında çalışmaktadır.

E-posta: efridin@ktu.edu.tr

## **ILGIN ÖZKAYA ÖZLÜER**

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Çevre Hukuku Anabilim Dalında 2005 yılında akademik hayatına başlamıştır. "İdari Yaptırım Kuramı Açısından Çevre Kanununda İdari Cezalar" başlıklı yüksek lisans tezi ile Çevre Hukuku "Bilim Uzmanı" unvanı kazanmıştır. İdare Hukuku Anabilim Dalında "Doktor" olarak çalışmalarına ve aynı anabilim dalında araştırma görevlisi olarak görevine devam etmektedir. "Sit Alanlarının Planlanması" başlıklı tezi ile doktor unvanını alan Özlüer, İdare Hukuku, İdari Yargılama Hukuku, İmar Hukuku, Çevre Hukuku, Kentsel Dönüşüm Hukuku ve Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku alanlarında çalışmalar yürütmektedir. "Kırda Yoksulluk ve Direniş", "Bolivya Anayasası: Hukuk, Demokrasi, Özerklik" ve "Bilgi Edinme Hakkı Rehberi ve Uygulama Örnekleri" "İklim Adaleti Mücadelesinde Uluslararası ve Yabancı Mahkeme Kararları kitaplarında editör; "Soru ve Yanıtlarla SİT Alanlarında Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması Rehberi", "Çevresel Bilgiye Erişim Rehberi ve Aarhus Sözleşmesi" kitaplarının hazırlayıcı; "Biyogüvenlik Yasası: Görünmez Elin Ekolojisi" ve "Paris Anlaşması ve Ortak Değerlerin İnşa Sürecinde Hukuk" kitaplarında bölüm yazarı olmuştur.

E-posta: ilginozkaya@gmail.com

## YAYIN ETİĞİ İLKELERİ

### I. Derginin Amacı

Literatüre bakıldığında siyaset ve yönetim olgusuna ilişkin çalışmaların başlıca sorunu, kuram ile uygulama arasındaki ilişkisizliktir. Genel akademik yaklaşım kuramsal çalışmayı, yazındaki -ve daha çok da İngilizce yazındaki- çalışmaları okuyup özetlemekle sınırlı kalmaktadır. Bir dizi makale, araştırma ya da kitabı gözden geçirip özetlemek işi kuramsal etkinlik olunca, ülkenin siyasi ve idari gerçekliğini araştırma işi, memlekete ait olguları hâlihazırda ortaya atılmış kuramların/modellerin cılız ışığında anlamlandırma çabasına eşitlenir. Bu, heyecansız ve renksiz bir test etme işidir; daha genel bir deyişle aktarma işlemidir. Oysa kuram ile uygulama bir bütündür. Araştırma soyuttan somuta yükselir; somut soyutlanır ve gerçeklik açıklanır. Heyecanlı iş, gerçekliği açıklama ve bu sayede yaşamı yeniden kurma gücü verecek genellemelere ulaşma işidir; daha genel bir deyişle yaratma işlemidir. Bu, üretilmiş kuram cümlelerini “alıp kullanmak”la değil, kuram cümlelerini “kurmak”la başarılabilir bir iştir. Başka modeller, kuramlar, okullar, ister güneyde ister kuzeyde üretilmiş olsun, ister antik ister çağdaş zamanlara ait olsun, kuramsal açıklama yeteneğimizin vazgeçilmez girdileri olarak çok değerlidirler. Bunları açıklama gücümüzün sınırlayıcılarına dönüştürmek, değerlerini teslim etmemek olur. MEMLEKET Siyaset Yönetim, araştırmacıların kuram-aktarıcı değil kuramcı olarak bir arada çalışabilecekleri bir alan yaratmayı amaçlamaktadır. Memleket Siyaset Yönetim hangi zamanda ve nerede olursa olsun, idari ve siyasi gerçekliğe ilişkin özgün sorular soran ve bu soruları derinlemesine araştıran çalışmaları yayımlamaktadır.

### II. Etik Kurallar

MEMLEKET Siyaset Yönetim Dergisi, Dergi’de yayımlanacak yazıların yayın sürecinde; yazarlar, hakemler ve editörlerden **Committee on Publication Ethics (COPE)**, **Açık Erişim Dergiler Dizini (Directory of Open Access Journals, DOAJ)** gibi kuruluşlar tarafından belirlenmiş **Akademik Yayıncılıkta Şeffaflık İlkeleri ile En İyi Uygulamalar**'a bağlı kalmaları ve **Üniversitelerarası Kurul Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi**'nde belirtilen “bilimsel araştırma ve yayın etiğine aykırı eylemler”de bulunmamalarını beklemektedir.

**a) Açık Erişim:** MEMLEKET Siyaset Yönetim Dergisi, açık ve bedelsiz akademik yayıncılık ilkesine bağlıdır. Yazarlardan makale işleme, gönderme ve yayımlanma sürecinde bir ödeme talep edilmez. Her makaleye yayımlanma tarihinden itibaren derginin internet sayfası üzerinden hiçbir kısıtlama ve gecikme olmaksızın tam metin olarak erişilebilir.

**b) İntihal:** Başkalarının özgün fikirlerini, metotlarını, verilerini veya eserlerini bilimsel kurallara uygun biçimde atfı yapılmadan kısmen veya tamamen kendi eseri gibi göstermek.

**c) Sahtecilik:** Bilimsel araştırmalarda gerçekte var olmayan veya tahrif edilmiş verileri kullanmak.

**d) Çarpıtma:** Araştırma kayıtları veya elde edilen verileri tahrif etmek, araştırmada kullanılmayan cihaz veya materyalleri kullanılmış gibi göstermek, destek alınan kişi ve kuruluşların çıkarları doğrultusunda araştırma sonuçlarını tahrif etmek veya şekillendirmek.

**e) Tekrar yayım:** Bir araştırmanın sonuçlarını ya da bir yazının özgün fikirlerini aynen ya da büyük oranda içeren ve daha önce yayınlanmış bir yazının benzerini sunmak.

**f) Dilimleme:** Bir araştırmanın sonuçlarını, araştırmanın bütünlüğünü bozacak şekilde ve uygun olmayan biçimde parçalara ayırıp birden fazla yazıda sunmak.

**g) Haksız yazarlık:** Aktif katkısı olmayan kişileri yazarlar arasına dâhil etmek veya olan kişileri dâhil etmemek, yazar sıralamasını gerekçesiz ve uygun olmayan bir biçimde değiştirmek, aktif katkısı olanların isimlerini sonraki baskılarda eserden çıkartmak, aktif katkısı olmadığı hâlde nüfuzunu kullanarak ismini yazarlar arasına dâhil ettirmek, tez çalışmalarından üretilen makalelerde tez danışmanının ismine yazarlar arasında yer vermek,

**h) Diğer etik ihlal türleri:** 1) Destek alınarak yürütülen araştırmalar sonucu yapılan yayınlarda destek veren kişi, kurum veya kuruluşlar ile bunların katkılarını belirtmemek, 2) Henüz sunulmamış veya savunularak kabul edilmemiş tez veya çalışmaları, sahibinin izni olmadan kaynak olarak kullanmak, 3) Yayınlarında hasta haklarına riayet etmemek, 4) İncelemek üzere görevlendirildiği bir eserde yer alan

bilgileri eser sahibinin açık izni olmaksızın yayınında kullanmak, 5) Bilimsel bir çalışma kapsamında yapılan anket ve tutum araştırmalarında katılımcıların açık rızasını almadan ya da araştırma bir kurumda yapılacaksa ayrıca kurumun iznini almadan elde edilen verileri yayımlamak, 6) Araştırmalarda, çalışmalara başlamadan önce alınması gereken izinleri yetkili birimlerden yazılı olarak almamak, mevzuatın veya Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin ilgili araştırmaya dair hükümlerine aykırı çalışmalarda bulunmak, 7) Araştırmacılar veya yetkililerce, yapılan bilimsel araştırma ile ilgili olarak muhtemel zararlı uygulamalar konusunda ilgilileri bilgilendirme ve uyarma yükümlülüğüne uymamak, 8) Bilimsel çalışmalarda, diğer kişi ve kurumlardan temin edilen veri ve bilgileri, izin verildiği ölçüde ve şekilde kullanmamak, bu bilgilerin gizliliğine riayet etmemek ve korunmasını sağlamamak, 9) Anket, mülakat, odak grup çalışması, gözlem, deney, görüşme teknikleri kullanılarak katılımcılardan veri toplanmasını gerektiren nitel ya da nicel yaklaşımlarla yürütölen her türlü araştırmalar kapsamında Etik Kurul izni almamak.



## YAZIM İLKELERİ

MEMLEKET Siyaset Yönetim (MSY) 2006 yılında yayın hayatına başlayan ulusal hakemli statüde bir dergidir. 2011 yılından itibaren yılda iki sayı çıkan Dergi, ULAKBİM TR Dizin Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı ve IBSS'de yer almaktadır.

MEMLEKET Siyaset Yönetim Dergisi yazarlardan, hakemlerden ve editörlerden yukarıda belirtilen etik ilkelere ek olarak aşağıda yer verilen sorumluluklara da uymasını beklemektedir.

### I. Genel Kurallar ve Makale Değerlendirme Süreci

1. Yayın Kurulu makalenin derginin amaç ve yayın alanına uygun olmaması, etik ilkeler ya da yazar sorumluluklarına uyulmaması gibi durumlarda makaleyi hakemlere göndermeden ret kararı verebilir. Yayın Kurulu'nun makalenin kabulü konusunda hem içerik hem de biçim bakımından nihai karar hakkı saklıdır.

2. Yazılar, yayımlanmak üzere kabul edildiğinde MEMLEKET Siyaset Yönetim Dergisi işleme, çoğaltma, temsil, basım, yayım, dağıtım ve internet yoluyla iletim de dahil olmak üzere her türlü umuma iletim haklarına sahip olacaktır. Bununla birlikte yazar(lar)ın patent hakları, yazar(lar)ın gelecekte kitaplarında veya diğer çalışmalarında makalenin tümünü referans vermek kaydıyla ücret ödemeksizin kullanma hakkı, makaleyi satmamak koşuluyla kendi amaçları için çoğaltma hakkı gibi fikri mülkiyet hakları saklıdır.

3. Dergiye gönderilen yazı, daha önce hiçbir yerde yayınlanmamış ya da yayınlanmak üzere başka bir yere gönderilmemiş olmalıdır.

4. Dergi'ye gönderilen yazılardan yayınlanmayanlar yazara geri gönderilmeyecektir.

5. Dergi'ye gelen yazıların, yazım kurallarına uygun olması gerekmektedir. Yazım kurallarına uygun olmayan yazılar Yayın Kurulu'nca hakem değerlendirme süreci başlatılmadan reddedilecektir.

6. Gelen yazılar, Ithenticate, Turnitin, intihal.net vb. programlara yüklenerek hem içerik hem de biçim kapsamında etik incelemesine tabi



tutulacaktır. Etik kurallara uygun olmayan yazılar Yayın Kurulu'na hakem değerlendirme süreci başlatılmadan reddedilecektir.

**7.** Yazı önerileri, kör hakem değerlendirme sistemine göre değerlendirmeye alınacaktır. Asgari iki hakem incelemesi sonucunda yazının yayımlanıp yayımlanmayacağına Yayın Kurulu karar verecektir. Yazılar Yayın Kurulu'na ulaştıktan sonra en geç üç ay içinde yazara olumlu ya da olumsuz yanıt verilecektir.

**8.** Yazardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin en geç iki ay içinde yapılarak Yayın Kurulu'na ulaştırılması gerekmektedir.

**9.** Yazıların uzunluğu 8.000 sözcüğü geçmemelidir. Bu sınırı aşan yazılar Yayın Kurulu ve editör tarafından değerlendirilir.

**10.** Yazıların ilk sayfasında yazının başlığının Türkçe ve İngilizcesi ile birlikte 150 sözcüğü geçmeyen Türkçe ve İngilizce özeti ve yine Türkçe ve İngilizce 5 anahtar sözcüğün belirtilmesi gerekmektedir.

**11.** Yazarlar makalelerini gönderirken ayrı bir Word sayfasında unvanlarını, görev yaptıkları kurumları, haberleşme adreslerini, telefon numaralarını, e-posta adreslerini ve ORCID (Open Researcher ve Contributor ID) numarasını bildirmelidir. (<http://orcid.org>)

**12.** Yazarlar makalelerini gönderirken ayrı bir Word sayfasında bir paragraflık kısa özgeçmişlerini göndermelidir.

**13.** Yazarlara telif ücreti ödenmemektedir.

**14.** Yazılar Word formatında tek dosya halinde [msydergi@gmail.com](mailto:msydergi@gmail.com) adresine gönderilmelidir.

**15.** Sayılar için temalar belirlenebilir ve temalı sayının editörlüğünü Yayın Kurulu içinden biri üstlenebileceği gibi dışardan uzman bir kişi de üstlenebilir.

**16.** Tema konusu olan sayılarda tema konusu olan makalelere öncelik verilir. Tema dışı makale gönderen yazar(lar) yazılarının daha sonraki sayılarda yayımlanabileceğini kabul ederler.

**17. MEMLEKET** Siyaset Yönetim Dergisi'nde bilimsel makalelerin yanı sıra "kitap incelemeleri"ne, sayı konuları ile ilişkili "belge çevirilerine" yer verilmektedir.

### **1. Yazarların Sorumlulukları**

Yazarlar;

- a)** Sunulan makalenin yazar(lar)a ait özgün bir çalışma olduğunu,
- b)** Tüm yazarların bu çalışmaya fiilen katılmış olduklarını ve bu çalışma için her türlü sorumluluğu aldıklarını,
- c)** Tüm yazarların sunulan makalenin son halini gördüklerini ve onayladıklarını,
- d)** Makalenin başka bir yerde basılmadığını veya basılmak için sunulmadığını,
- e)** Makalede bulunan metnin, şekillerin ve dokümanların diğer şahıslara ait olan telif haklarını ihlal etmediğini,
- f)** Makalenin yayımlanması durumunda telif haklarını ücretsiz vermeyi,
- g)** Kör hakemlik kuralı çerçevesinde gizli kalması gereken hakemin kimliğinin tahmin edilmesi ya da öğrenilmesi durumunda vakit kaybetmeden editöre haber vermeyi taahhüt eder.

### **2. Hakemlerin Sorumlulukları**

Hakemler;

- a)** Nesnel ve tarafsız bir değerlendirme yapmalıdır.
- b)** Yazarlarla, çalışmayla, kurumlarla veya varsa yapılan araştırmaya maddi destek sağlayanlarla çıkar çatışması ya da uyuşması içinde olmamalıdır. Olduğunu fark ettiğinde hakemlikten çekilmelidir.

c) Gönderilen makaleyi değerlendirmeye yetkin olmadığı kanaatine sahip olduğunda ya da makul süre içinde değerlendirmeyi tamamlayamayacağını öngördüğünde hakemlikten çekilmelidir.

d) Gizliliği ihlal etmemeli, makale değerlendirme sürecinde editör dışında makalenin yazarı(lar) ya da hakemleri olabileceğini tahmin ettiği kişilerle ya da konu ile ilgisi olduğunu düşündüğü üçüncü kişilerle makalenin kendisini ya da raporu paylaşmamalıdır.

e) Değerlendirmesini tamamladığı ancak henüz yayımlanmayan bir makaleye ait herhangi bir veriyi kendi çalışmalarında kullanmamalıdır.

### 3. Editörlerin Sorumlulukları

Editörler;

a) Bir makaleyi kabul etmek, reddetmek ya da düzeltilmesi için tekrar göndermek konusunda sorumluluğu Yayın Kurulu ile paylaşır.

b) Dergide yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, özgün nitelikte bilimsel araştırmaların, derlemelerin, kitap incelemelerinin ya da belgelerin usulüne uygun olup olmadığını, etik kurallar, genel kurallar ve yazım kurallarına uygun olup olmadığını kontrol etmelidir.

c) Yazarlarla, çalışmayla, kurumlarla veya varsa yapılan araştırmaya maddi destek sağlayanlarla çıkar çatışması içinde olmamalıdır. Olduğunu fark ettiğinde editörlükten çekilmelidir.

d) Gizliliği ihlal etmemeli, ilgili yazar(lar), diğer editör(ler), Yayın Kurulu ya da hakemler dışında üçüncü kişilerle yazıyı paylaşmamalıdır.

e) Yayına kabul ettiği ancak henüz yayımlanmayan bir makaleye ait herhangi bir veriyi kullanmamalıdır.

f) Editör ve Yayın Kurulu tarafından belirlenen hakemlerin isimlerini yazarlardan saklamalıdır. Dergi editörünün ya da editörlerinin editörlük yaptığı sayıya gönderdiği makalenin hakemlik süreci Yayın Kurulu tarafından yürütülür. Yayın Kurulu üyelerinden birinin gönderdiği makalenin hakemlik süreci editör ile birlikte diğer Yayın Kurulu üyeleri tarafından yürütülür.

## **II. Yazım Kuralları**

**1.** Yazı, Word formatında, 1.5 satır aralığında, ana bölümlerinde 12 punto; dipnot, özet, kaynakça, tablo, şekil gibi bölümlerinde ise 10 punto harf büyüklüğünde ve Times New Roman karakterinde yazılmalıdır.

**2.** Giriş ve sonuç bölümleri dışında birincil düzey başlıklar (1, 2, 3,...) ikincil düzey başlıklar (1.1., 1.2, 1.3.), üçüncül düzey başlıklar (1.1.1., 1.1.2, 1.1.3) biçiminde gösterilmelidir.

**3.** Yazıda, genel olarak kısaltmaları ile kullanılan kurum adları ilk kullanımda açık olarak yazılırken yanında parantez içinde kısaltması verilmeli, tekrar kullanımlarda ise sadece kısaltması kullanılmalıdır. Örneğin: Dünya Bankası (DB) 1994 tarihli raporuyla da yönetim kavramını geliştirmeye devam etmiştir. DB bu raporda daha çok...

**4.** Yazı içinde yer verilen kitap, kitapçık, dergi, rapor, film, belgesel adları, her bir sözcüğünün ilk harfi büyük olacak şekilde italik olarak, makale adları ise tırnak içinde ve her bir sözcüğün ilk harfi büyük olacak şekilde normal yazılmalıdır.

**5.** Yazı içinde yer verilen tablo ve şekillerin her birine numara ve başlık verilme ve bu numaralı başlıklar 10 punto büyüklük ve bold olacak biçimde tablo ya da şeklin alt kısmına yazılmalıdır. Yazı içinde ilgili tablo ve şekillerden bahsedilirken de “Tablo-1’de görüldüğü üzere” ya da “Şekil-1’de gösterildiği gibi” şeklinde yazılmalıdır.

**6.** Yazı içinde yapılacak alıntılar birkaç cümleyi geçmiyorsa, eklenen ilgili paragrafın içine tırnak işareti içine alınarak eklenmelidir. Yapılan alıntı birkaç cümleyi geçen uzun bir alıntı ise bu durumda alıntı yine tırnak içinde olmak kaydıyla ayrı bir paragraf olarak yazılmalıdır. Böyle kullanıldığı durumlarda uzun alıntının büyüklüğü 10 punto yapılmalı ve bir tab tuşu girintisi içeriden yazılmalıdır.

**7.** Yazı içinde yapılacak yollamalar ayraç içinde gösterilecektir. Kaynakça da bu yollama sistemine uygun olarak hazırlanacaktır. Aşağıda farklı nitelikteki kaynakların metin içindeki yollamalarda ve kaynakçadaki yazılış biçimleri örneklerle gösterilmiştir:

**a) Tek yazarlı kitaplar ve makaleler:**

Metin içindeki yollamada (kitap):

(Güler, 2016: 18).

Aynı yazarın, aynı yıl birden fazla eserine yollama yapılması durumunda:

(Güler, 2016a: 18); (Güler, 2016b: 110).

Kaynakçada:

Güler, Birgül Ayman (2016), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi –Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995*, (Ankara: İmge Yayınları).

Metin içindeki yollamada (makale):

(Alada, 2012: 15).

Kaynakçada:

Alada, Adalet Bayramoğlu (2012), “Erken Cumhuriyet Döneminde Bir Modernleşme Deneyimi: ‘Belediye’ ‘Mahalle’yi İkame Edebildi mi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 21 (1), s. 1-15.

**b) İki yazarlı kitaplar ve makaleler:**

Metin içindeki yollamada (kitap):

(Keleş ve Mengi, 2015: 34).

Kaynakçada:

Keleş, Ruşen ve Ayşegül Mengi (2015), *İmar Hukukuna Giriş*, (Ankara: İmge Yayınları).

Metin içindeki yollamada (makale):

(Sezen ve Karasu, 1999: 28).

Kaynakçada:

Sezen, Seriyeye ve Koray Karasu (1999), “Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8 (3), s. 20-55.

**c) İkiiden çok yazarlı kitaplar ve makaleler:**

Metin içindeki yollamada (kitap):

(Akdoğan vd., 2013: 19).

Kaynakçada:

Akdoğan, Akif Argun, Aslı Akay, Mustafa Tamer ve Necla Kılınç (2013), *Türkiye’de Ulusal ve Yerel Planlama İlişkileri: Mersin İli Örneği*, (Ankara: TODAİE).

İkiiden çok yazarlı makaleler de yukarıdaki örneğe göre kaynakçada yer alacak ve yollamalar da bu örneğe göre yapılacaktır.

**d) Derleme yayınlar içinde yer alan makaleler:**

Metin içindeki yollamada:

(Boratav, 2015: 56).

Kaynakçada:

Boratav, Korkut (2015), “Tarımsal Fiyatlar, İstihdam ve Köylülüğün Kaderi”, Oral, Necdet (Der.), *Türkiye’de Tarımın Ekonomi-Politiği: 1923-2013*, (Ankara: NoraBene Yayınları ve Bursa ZMO): 53-69.

**e) Çeviri yayınlar:**

Metin içindeki yollamada:

(Buharin, 2005: 37).

Kaynakçada:

Buharin, Nikolay, *Emperyalizm ve Dünya Ekonomisi*, (Çev. Uğur S. Akalın), (İstanbul: Bağlam Yayınları).

**f) Kurum yayınları:**

Metin içindeki yollamada:

(DPT, 1989: 145).

Kaynakçada:

DPT (1989), *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı* (1990-1994), (Ankara).

**g) İnternet kaynakları:**

Metin içindeki yollamada:

(Özgentürk, 2009).

Kaynakçada:

Özgentürk, Işıl (2017), “Yeniden Köy Enstitüleri”, [https://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/696793/Yeniden\\_Koy\\_Enstituleri.html](https://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/696793/Yeniden_Koy_Enstituleri.html) (14.03.2017).

Metin içindeki yollamada:

(Dışişleri Bakanlığı, 2010).

Kaynakçada:

Dışişleri Bakanlığı (2010), <http://www.mfa.gov.tr/default.tr.mfa> (16.06.2010).

**h)** Bunların dışında adı uzun çeşitli resmi yayınlara ya da mevzuata metin içinde yapılacak yollamalarda, kısaltmalar kullanılmalıdır. Örneğin Üniversitelerarası Kurul Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi için ÜKBAYEY, Devlet Memurları Kanunu için DMK gibi.

ı) Kaynakçada biçim, ilk satır normal satır başlangıcı, ikinci satırdan itibaren bir tab tuşu girinti verilecek şekilde olmalıdır.

j) Yollamalar dışındaki açıklamalar için dipnot kullanılmalıdır.



