

TC.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI
KÜRESEL ŞEHİRLER VE İSTANBUL ARAŞTIRMALARI BİLİM DALI

**YEREL YÖNETİMLERDE POLİTİKA OLUŞTURMA SÜRECİ,
İSTANBUL ÇEVRE POLİTİKASI**

Yüksek Lisans Tezi

AYŞE NUR KAY GÜL

İstanbul, 2019

TC.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI
KÜRESEL ŞEHİRLER VE İSTANBUL ARAŞTIRMALARI BİLİM DALI

**YEREL YÖNETİMLERDE POLİTİKA OLUŞTURMA SÜRECİ,
İSTANBUL ÇEVRE POLİTİKASI**

Yüksek Lisans Tezi

AYŞE NUR KAY GÜL

Danışman: PROF. DR. YÜKSEL DEMİRKAYA

İstanbul, 2019



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

YEREL YÖNETİMLER Anabilim Dalı KÜRESEL ŞEHİRLER VE İSTANBUL ARAŞTIRMALARI Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi AYŞE NUR KAY GÜL'nin YEREL YÖNETİMLERDE POLİTİKA OLUŞTURMA SÜRECİ, İSTANBUL ÇEVRE POLİTİKASI adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 8.08.2019 tarih ve 2019-25/6 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 28/11/2019

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Öğretim Üyesi Adı Soyadı	İmzası
1. Tez Danışmanı Prof. Dr. YÜKSEL DEMİRKAYA	
2. Jüri Üyesi Doç.Dr. BURAK HAMZA ERYİĞİT	
3. Jüri Üyesi Dr. Öğr. Üyesi MUSTAFA KÖMÜRCÜOĞLU	

ÖZET

Giderek artan dünya nüfusunun, çarpık kentleşmesi, hızla sanayileşmesi ve doğanın kaynaklarını bilinçsizce tüketmesi çevre alanında sorunların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Çevre sorunlarının insanlar üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılmasına yönelik ulusal ve uluslararası politikalar geliştirilmeye başlanmıştır. Tezde İstanbul çevre politikasının yerel yönetimlerde nasıl ele alındığı ve uygulandığı incelenmiştir. Bu süreçte yerel yönetimlerle birlikte politika sürecine katılan kurum ve kuruluşlar tespit edilerek, yüz yüze görüşmeler yapılmıştır. Son olarak yapılan görüşmeler sonucu, İstanbul çevre politikasının yerel yönetimler ve diğer aktörlerle birlikte geliştirilmesine yönelik bazı düzenlemeler önerilmiştir.

Anahtar Kelime: Yerel Yönetimler, Merkezi Yönetim, Kamu Politikası, İstanbul Çevre Politikası, Belediyeler

ABSTRACT

Increasing world population, distorted urbanization, rapid industrialization and unconscious consumption of nature's resources cause problems in the environment. National and international policies to reduce the negative effects of environmental problems on human beings have started to be developed. In this thesis, it is examined how Istanbul environmental policy is handled and applied in local governments. In this process, institutions and organizations participating in the policy process together with local governments were identified and face-to-face interviews were conducted. Finally, as a result of the interviews, some regulations have been proposed for the development of Istanbul environmental policy with local governments and other actors.

Keyword: Local Government, Central Management, Public Policy, Environmental Policy of İstanbul, Municipalities

ÖNSÖZ

Öncelikle, hayatım boyunca benden maddi ve manevi desteklerini esirgemeyen ve her zaman yanımda olan sevgi aileme sonsuz şükranlarımı sunarım. Bu çalışmanın konusunun belirlenmesinde ve hazırlanma sürecinde değerli bilgilerini ve zamanını benden esirgemeyen tez danışmanım sayın Prof. Dr. Yüksel Demirkaya'ya özellikle teşekkür ederim.

Son olarak bu çalışmanın en zorlu kısmında hayatıma giren, sabırla bana destek olan ve teşvik eden sevgili eşim Fatih Gül'e sonsuz teşekkür ederim.

İstanbul, 2019

Ayşe Nur KAY GÜL

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	iv
ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
TABLO LİSTESİ.....	ix
ŞEKİL LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ.....	1
1. KAMU POLİTİKASI.....	3
1.1. Kamu Politikası Nitelikleri.....	4
1.2. Kamu Politikası Aktörleri.....	7
1.2.1. Resmi Aktörler.....	8
1.2.2. Gayri Resmi Aktörler.....	11
1.2.3. Uluslararası Aktörler.....	14
1.3. Kamu Politikası Oluşturma Süreci.....	15
1.3.1. Gündem Oluşturma.....	16
1.3.2. Politikanın Şekillendirilmesi ve Hedeflerin Oluşturulması.....	17
1.3.3. Politikanın Uygulanması.....	17
1.3.4. Politikanın Değerlendirilmesi.....	17
1.4. Kamu Politikası Türleri.....	18
1.5. Kamu Politikası Analizi.....	19
1.5.1. Kamu Politikası Analiz Modelleri.....	21
2. GENEL OLARAK TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER.....	27
2.1. Yerel Yönetim Tanımı.....	27
2.2. Yerel Yönetim Türleri.....	28
2.2.1. Çeşitli Boyutlarıyla Yerel Yönetim Türleri.....	29
2.3. Türkiye’ de Yerel Yönetim Kuruluşları.....	31
2.3.1. İl Özel İdaresi.....	32
2.3.2. Belediyeler.....	35

2.3.3.	Büyükşehir Belediyeleri	38
2.3.4.	Köyler	39
3.	YEREL YÖNETİMLERDE POLİTİKA OLUŞTURMA SÜRECİ VE ÇEVRE POLİTİKASI ..	42
3.1.	Yerel Yönetimlerde Politika Oluşturma	42
3.1.1.	Karar Verme Modelleri	43
3.2.	Yerel Yönetimlerde Politika Oluşturma Süreci Aktörleri	45
3.2.1.	İl Özel İdarelerinin Karar Organları	46
3.2.2.	Belediyelerin Karar Organları	47
3.2.3.	Büyükşehir Belediyesinin Karar Organları	48
3.2.4.	Köy İdarelerinin Karar Organları	49
3.3.	Yerel Yönetimlerde Politika Oluşturma Sürecine Katılım	50
3.3.1.	Yönetime Katılım Türleri	51
3.3.2.	Yönetişim	53
3.4.	Diğer Aktörlerin Politika Oluşturma Sürecine Katılımı	55
3.4.1.	Kent Konseyleri	55
3.4.2.	Sivil Toplum Kuruluşlarının Katılımı	57
3.4.3.	Siyasi Partiler	58
3.4.4.	Medya	59
3.5.	Çevre Kavramı ve Çevre Politikası	59
3.5.1.	Çevre Sorunları	60
3.5.2.	Çevre Politikası	61
3.6.	Çevre ve Uluslararası Gelişmeler	63
3.7.	Hiyerarşik Olarak Kamu Kurumlarında Çevre Politikaları	65
3.7.1.	Merkezi Yönetim Çevre Politikaları	66
3.7.2.	Kalkınma Planlarında Çevre Politikaları	68
3.7.3.	Yerel Yönetimlerde Çevre Politikası	70
4.	İSTANBUL ÇEVRE POLİTİKASI	72
4.1.	Araştırma Yöntemi	72
4.2.	Araştırmanın Veri Kaynakları	72
4.3.	İstanbul İline Dair Genel Bilgiler	73
4.3.1.	İstanbul Çevre Sorunları	74
4.3.2.	İstanbul Çevre Politikasında Aktörler	80

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	88
KAYNAKÇA	91



TABLO LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1: Karar Verme Süreci.....	43
Tablo 2: 2016 yılı İstanbul Çevre Sorunları Öncelik Sırası.....	74
Tablo 3: İSKİ Su Arıtma Tesisleri.....	75
Tablo 4: İstanbul İli Atık Su Arıtma Tesislerinin Arıtma Türlerine Göre Debisi ve Sayıları.	76
Tablo 5: 2018 Yılı İstanbul Aktarma İstasyonlarına Gelen Evsel Atık Miktarı.....	78
Tablo 6: İstanbul hava kirliliği faktörleri.....	79

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa No.

Şekil 1: Kamu Politikalarının Unsurları.....	6
Şekil 2: Kamu Politika Süreci.....	16
Şekil 3: Süreç Modelindeki Aşamalar.....	22
Şekil 4: Siyasal Sistemin İşleyişi.....	23
Şekil 5: Grup Modeli Anagramı	25
Şekil 6: Elit Model.....	25
Şekil 7: İdari Yerinden Yönetim Sistemi.....	30
Şekil 8: Yönetim İlkeleri.....	31
Şekil 9: Yıllara Göre İstanbul Nüfusu.....	74

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AR-GE	: Araştırma Geliştirme
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BM	: Birleşmiş Milletler
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirme
ÇEKÜL	: Çevre ve Kültür Değerlerini Koruma ve Tanıtma
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Habitat	: Birleşmiş Milletler insan Yerleşimleri Konferansı
IMF	: Uluslararası Para Fonu
IULA	: Avrupa Konseyi ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
IULA-EMME	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
İBB	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İSFALT	: İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret A.Ş.
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İSTAÇ	: İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret A.Ş.
İTÜ	: İstanbul Teknik Üniversitesi
MBB	: Marmara Belediyeler Birliği
OECD	: Avrupa Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TDK	: Türk Dil Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu

TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
UNCED	: Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNEP	: Birleşmiş Milletler Çevre Programı
UNESCO	: Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü
WCED	: Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu
WMO	: Dünya Meteoroloji Örgütü
WHO	: Dünya Sağlık Örgütü
YG21	: Yerel Gündem 21
YİKİB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları

GİRİŞ

20. yüzyılın sonlarında hızlı artış gösteren nüfus, sanayileşme ve kentleşme, çevre ile olan ilişkilerimizde sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yoğun nüfusun ihtiyaç duyduğu temel gereksinimlerin üretim ve dağıtımı, yoğun sanayileşme, teknolojinin hızla gelişmesi çevre üzerinde olumsuz etkilere yol açmaktadır. Bu etkiler tüm dünyada “çevre sorunları” olarak değerlendirilmiş ve ciddi bir önem kazanmıştır.

Çevre sorunlarının artması, bu sorunların çözümüne yönelik çok yönlü bir işbirliği ortamını gerekli kılmıştır. 1980’li yıllardan itibaren uluslararası çevre politikası faaliyetleri gerçekleştirilmiş ve çevre antlaşmaları oluşturulmuştur. Çevre antlaşmaları, çevre politikalarının uygulanmasında büyük rol üstlenmiştir.

Çevre politikaları, merkezi yönetim ve yerel yönetim olarak uygulanabilmektedir. Merkezi yönetim çevre konularında standart koymakta ve bunları denetlemektedir. Yerel yönetimlerde bu standartlara uymaktadır.

Çevre sorunlarının çözümünde ana ilke; prensipler, uygulamalar, bir takım ekonomik araçlar, yasalar oluşturarak insanların bu oluşturdukları doğaya verdikleri yükü kendi dönemlerinde bedelini ödeyerek zararsız hale getirmeleridir.

Bu çalışmanın amacı, İstanbul geneli yerel yönetimlerde çevre politikasının oluşturulması ve uygulanma sürecini incelemek, yerel yönetimlerin ve süreçteki diğer aktörlerin politika sürecine katılımlarını sorgulayarak, politikaların olumlu ve olumsuz yönlerini değerlendirmektir.

Bu kapsamda hazırlanan tezin ilk bölümünde kamu politikası kavramı, politika oluşturma süreci ve sürece katılım sağlayan aktörler; ikinci bölümde ise yerel yönetimlerin tanımı ve türleri literatür çerçevesinde değerlendirilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde yerel yönetimlerde politika oluşturma süreci ele alınmış ve çevre ile ilgili uluslararası gelişmeler ele alınarak detaylı inceleme yapılmıştır.

“İstanbul’da Çevre Politikası Oluşturma” başlıklı dördüncü bölümde ise saha çalışmasının yöntemi ve veri kaynaklarına nasıl ulaşıldığına dair bilgiler yer almaktadır. Saha çalışması ile İstanbul çevre politikası sürecine katılım sağlayan bazı kurum ve kuruluşlar hakkında genel bilgi verilerek sürece katılımlarındaki rolleri, süreç hakkındaki görüşleri ve beklentileri ortaya konulmaya çalışılmıştır.



1. KAMU POLİTİKASI

Çok sık kullandığımız “politika” sözcüğüne Türkçede iki anlam yüklenmiştir. Türk Dil Kurumu’na göre öncü anlamı; devletin faaliyetlerini amaç, usul ve içerik olarak düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının bütünüdür. Buradaki politika sözcüğünün anlamı İngilizcedeki karşılığı “politics” dir (TDK). İkinci anlam ise; izlenilen yöntem ve usul ve program anlamına gelmektedir. Politika kelimesi aslında İngilizce de “policy” kelimesine denk gelmektedir. Yani “siyasa” olarak da kullanılmaktadır (Çevik ve Demirci, 2015, s.15).

Çevik ve Demirci (2015, s.15), Anderson (1990, s.3) tarafından yapılan politikanın daha kapsamlı tanımını, “bazı kuruluş veya şahısların bir sorunu çözmeye izledikleri amaçlı hareketler bütünüdür” olarak aktarmaktadır.

Politikanın iki temel amacı ve işlevi vardır. Vatandaşların temel ihtiyaçlarını karşılayacak gerekli ürün ve hizmetlerin üretilmesini, bunların adaletli bir biçimde dağıtılmasını ve paylaşılmasını sağlamaktır. İkincisi ise sosyal, siyasal huzur ve düzenliliğin gerçekleştirilmesi, vatandaşın kendisini güvende hissetmesidir (Yaka, 2018, s.34). Kamu politikası için değişik tanımlar yapılmıştır. Bu tanımların bir kısmı genel bir kısmı da kapsayıcıdır. Dye’a (1987, s.3) göre; “*kamu politikası, hükümetin yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri her şeydir*”. Eyestone (1971, s.18) göre ise, “*bir kamu kuruluşunun çerçevesiyle olan ilişkilidir*” (Çevik ve Demirci, 2015, s.15’den alıntı). Houghwood (1995, s.59) kamu politikasının kamu ve siyasi bilimden faydalandığını belirtmiştir. (Erat, 2014, s.95’den alıntı). Kamu yönetimi ile ilgilenenlerin farklı tanımlarda bulunması; kamu politikası için kesin bir tanım yapılmasının zor olduğunu göstermektedir.

Pal (1989, s.5) kamu politikasının ne olduğunu şu şekilde tanımlamaktadır: “*kamu politikası bir sorun veya birbirleriyle bağlantılı olan sorunlar grubuna yönelik kamu yönetiminin tercih ettiği hareket veya hareketsizlik tarzıdır*” (Oluğ, 2015, s.20’den alıntı).

Kamu politikasının çeşitli tanımı olmakla birlikte, merkezi yönetimin yapmayı planladıkları her şey kamu politikası oluşturma olarak idrak edilmektedir. Kısaca, yönetimde olan veya yönetime tesir edenler tarafından karar verilen konular, yükümlülükler ve ortaya

ıkan faaliyetlerin oluşturduğu bir bütün olarak tanımlanabilir. Daha kapsamlı tanımda ise, idarenin ve onun çevresiyle ilişkileri ve aksiyonları bütünüdür (Biçer ve Yılmaz, 2009, s.51).

Kamu politikalarının çeşitlilik gösterme nedeni, toplumsal gereksinimlerin farklı politika alanları ile ilişkili olmasından dolaydır. Merkezi yönetimler, sorunlara yönelik farklı alanlarda belirli tercihlerde bulunmaktadır. Bu tercihler kamu yararı ve ulusal çıkarlar çerçevesinde değişiklik göstermektedir. Soruna yönelik olarak çevre, eğitim, konut, sağlık, sosyal güvenlik, savunma, vergi politikaları gibi birçok alanda politika oluşturmayı tercih etmektedirler (Yıldız ve Sobacı, 2013, s.17).

Birkland (2011, s.8-9)' da kamu politikası için ortak bir tanım yapılamadığını ifade ederek bazı ortak noktaları şöyle sıralamıştır (Karadeniz, 2016, s.43'den alıntı).

- a. Kamu politikaları göze çarpan ve önemli konularla ilgilenir.
- b. Kamu politikaları kamu menfaati için, kamu adına yapılır.
- c. Sorunun çözümünü ortaya çıkarmak amaçlanır.
- d. Hükümet dışı aktörlerden kamu politikası talebi gelse de, son söz hükmetindir.
- e. Kamu politikası sürecinde çeşitli aktörler bulunmaktadır.
- f. Kamu politikası hükümetin yapmayı veya yapmamayı planladıkları şeydir.

1.1. Kamu Politikası Nitelikleri

Jenkins (1978, s.34)'e göre, kamu politikaları bir süreçtir. Aynı zamanda bazı özelliklere de sahiptir. Bir sorunun ortaya konması, sorunla ilgili karar alma ve alınan kararın uygulamaya konulması ve bu süreçte farklı aktörlerin sürece dâhil olması kamu politikasını diğer idari eylemlerden ayıran özellikler arasındadır. Hogwood ve Gunn (1984, s.19-24) kamu politikasının özelliklerini aşağıdaki biçimde sıralayarak vermişlerdir.

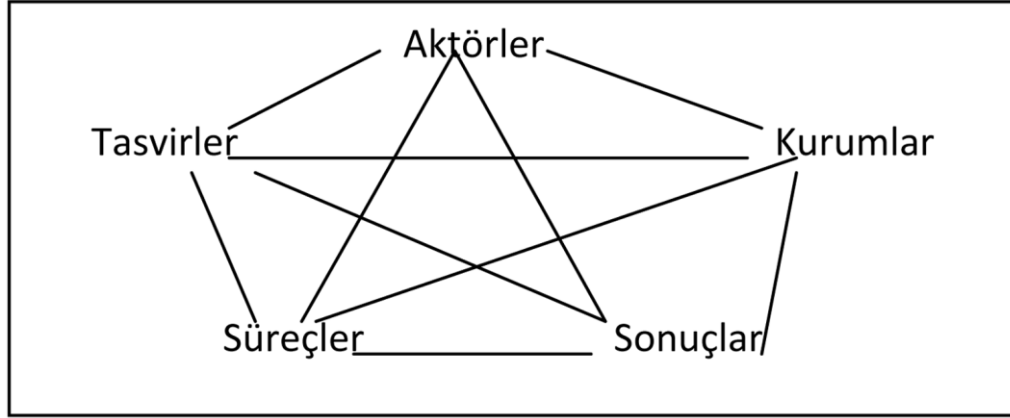
- *“Kararı kapsamakla birlikte daha geniş bir süreçtir.*

- *Kamu yönetimi ile iç içe olan süreçtir.*
- *Amaçlar kadar davranışları da kapsamaktadır.*
- *Olumlu veya olumsuz hareket, hareketsizliği birlikte içermektedir.*
- *Önceden tahmin edilen veya edilemeyen sonuçlara sahiptir.*
- *Amaçlı hareketler bütünüdür.*
- *Bir süreç içinde işler ve ortaya çıkar.*
- *Kamu kurumları için roller içerir. Ancak politika sürecinde devlet dışı aktörler rol oynar”.*

Tüm bu tanımlara göre; kamu politikaları hemen ortaya çıkmayan politikalar olmakla birlikte, hükümetler ve merkezi yönetim tarafından soruna yönelik geliştirilen ve uygulanarak sonuç alınması beklenen, çeşitli aşamalardan oluşan etkinliklerdir. Ayrıca kamu politikaları ülkelerin özelliklerine bağlı olarak farklı yöntemlerle düzenlenip uygulanabilmektedir (Çevik ve Demirci, 2015, s.16-18’den alıntı).

Kamu politikası; çevre, dış işleri, savunma, eğitim, enerji, refah, sağlık, güvenlik, sosyal güvenlik gibi birçok alanla ilgilidir. Bu politikalar, sosyal hedeflere ulaşmak adına kamu gücünün bir yürütme aracı olup, çeşitli müdahaleci politikalar biçiminde ortaya çıkar. Politik ve sosyal bir sistemin ortaya çıkardığı, katılım gerektiren birçok aktör ve faktörleri içine alan bir eylemdir. Bu bağlamda, kamu politikaları sisteminin birbiriyle ilişki içerisinde bulunan 5 unsuru bulunmaktadır. (Usta, 2013, s.81).

Şekil 1: Kamu Politikalarının Öğeleri



Kaynak: Usta, 2013, s.82

Aktörler, kişi veya grup olarak politika sürecinde rol oynarlar. Bazı yetkilere sahip olmakla birlikte her türlü kaynak kullanımı imkânları olan ve taktik belirleyen otoritelerdir.

Tasvirler, faaliyetlere, koşullara ve tepkilere yön veren kuralcı ve bilişsel çerçevedir.

Kurumlar, eylemleri yöneten yöntem, davranış, kurallar ve normlardır.

Süreçler, zaman içerisinde birbirini etkileyen unsurların biçimlendirilmesi, formüle edilmesi, aktörlerin çeşitli faaliyetlerinin açıklanmasını içerir.

Sonuçlar, kamusal hareketlerin sonuçları, etkileridir.

Kamu yönetimi sisteminin ana unsurlarından biri olan kamu politikası, toplumsal sorunları tanımlama ve bu sorunlara yönelik çözümleri belirlemektedir. Bu süreç, yasa yapma, idari düzenlemeleri yerine getirme, çözüme yönelik farklı görüşleri arasından tercihte bulunma sorunun çözümüne ulaştıracak en iyi yöntemi belirleme işlerini içermektedir. (Özel, 2015, s.22).

Kamu politikasını anlamak ve uygulamak için temel bazı kavramların tanımlanması gerekmektedir.

Kamu Politikası Talepleri: Sorundan doğrudan etkilenenler ya da bu kişiler adına eylemde bulunanlar tarafından (resmi, sivil kişi veya gruplar) ortaya konan, gözden geçirme ya da iyileştirme şeklinde ortaya çıkan durumdur. (Biçer ve Yılmaz, 2009, s. 52-53).

Kamu Politikasının Aktörleri: Kamu politikası sürecinde doğrudan ya da dolaylı olarak sürece katılım sağlayan kişi veya gruplardır. Seçmenler, STK (sivil toplum kuruluşları), bürokratlar siyasi partiler, hükümet ve meclis gibi yapıları kamu politikasında aktör olarak karşımıza çıkmaktadır (Özel, 2015, s.23)

Kamu Politikası Kararları: Kamu politikasının uygulanması için ilgili kamu personelleri tarafından yapılan yasal düzenleme ve yönetmeliklerdir.

Kamu Politikası Söylemleri: Kamu politikası hakkında ilgili kamu görevlilerinin konuşmaları ve görüşlerdir.

Kamu Politikası Çıktıları: Karar verilen kamu politikalarının sonucunda ortaya çıkan somut hizmetlerdir.

Kamu Politikası Sonuçları: Kamu yönetimince uygulanan veya uygulanmaması tercih edilen ve bundan dolayı ortaya çıkan sonuçları ifade etmektedir. Çıktıların ölçülmesi kolay iken sonuçların ölçülmesi zordur (Çevik ve Demirci, 2015, s.18-19).

1.2. Kamu Politikası Aktörleri

Kamu politikalarının farklı özelliklerdeki ülkelerde oluşturulma ve uygulanma biçimine bakıldığında, bu politikaların ya toplumun talep ve beklentilerine göre yapıldığı ya da dolaylı olarak varlık sahiplerinin çıkarlarına göre oluşturulduğu ya da elitist bir yönetim anlayışı ile siyasi ve idari bürokratlar tarafından belirlendiği söylenebilir (Özel, 2015, s.31).

Halkın egemenliğine dayanan yönetim biçimine sahip ülkelerde politika oluşturma süreci, kanunlarda tanımlanmıştır. Karar alma aşamasında halk tarafından seçilen temsilciler süreç içerisinde yer almaktadır. Bu nedenle yasama ve yürütme kurumları bu süreçte en önemli aktörlerdir. Ayrıca, devlet kurumlarının üst düzey yöneticileri de politika oluşturma

sürecinde önemli bir rol oynamaktadır. Toplum içerisinde örgütlenmiş STK'lar da politika oluşturma sürecine katılabilmektedirler. Genel olarak kamu politikası oluşturma sürecinde rol oynayan iki farklı aktör grubu olduğunu söyleyebiliriz. Seçmenler, baskı grupları ve medya toplumsal olarak süreçte rol oynarken; seçilmiş-atanmış devlet yöneticileri ile siyasi partiler, hükümet ve parlamento da süreçte rol almaktadır (Çevik, 2003, s.145). Son yıllarda, küreselleşmenin hızla artmasıyla uluslararası kuruluşlar da sürece etki etmeye başlamışlardır (Biçer ve Yılmaz, 2009, s.52).

Kamu politikası aktörleri, resmi, gayri resmi ve uluslararası aktörler şeklinde üçe ayrılmıştır.

1.2.1. Resmi Aktörler

Devlet içindeki kurum ve kişilerdir. Baş aktör olan devletin yanında bürokratlar ve kamu çalışanları da yer almaktadır.

1.2.1.1. Parlamento

Kamu politikasının birincil aktörü parlamentodur. Halk tarafından seçilmiş temsilcilerden oluşur. Ülkenin önceliklerini gündeme getirerek ve bunları tartışarak, farklı toplumsal kesimlerin değişik çıkarları arasında uzlaşma sağlamaya çalışan bir demokratik platformdur (Özel, 2015, s.33).

TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi) Türkiye'de kamu politikalarının oluşturulmasında rol oynayan en önemli aktördür. Kamu politikalarına yönelik kanunların çıkarılmasında tek yetkili kurumdur (Çevik ve Demirci, 2015, s.72).

1.2.1.2. Kamu Yönetimi/Bürokrasi

Bürokrasinin kamu politikası sürecine müdahil olmasının başlıca nedeni, politika oluşturma aşamasında ihtiyaç duyulan teknik bilgi ve uzmanlığa sahip olmasıdır. Ayrıca seçilen politikayı uygulamaya koyacak tek yapı olmasıdır. Kamu yönetimi ve bürokratlar

yasama sürecinde altyapı oluşturma çalışmaları yaparak, planlamalar ve alternatifler hazırlayarak önemli bir rol oynamaktadırlar (Özel, 2015, s.33). Bu nedenle kamu yöneticileri, kanunları bizzat uygulayan kişiler olmasından dolayı politikanın uygulanması konusunda en etkin aktör olarak yer almaktadır. Ayrıca uygulamalar esnasında inisiyatif alma hakkına sahip olmasından dolayı politikaların niteliğini önemli ölçüde etkilemektedir.(Gültekin, 2012, s.90).

Kamu politikalarının ortaya çıkış sürecine bakıldığında, toplum kadar siyasilerin ve merkezi yönetimin önemli katkısı olmaktadır (Çevik ve Demirci, 2015, s.74). Heywood (2012, s.459)' e göre, *“Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu daha çok kamu politikalarının üretilmesi safhasında yetkili iken, bürokratlar ve tüm kamu görevlileri yürütmenin bir parçası olarak kamu politikasının uygulanmasının sağlanmasından sorumludur. Bürokrasinin ana fonksiyonu, yasaları ve siyasaları uygulamaktır”* (Karadeniz, 2016, s.622'den alıntı).

Kamu politikasının oluşturulması, planlanması ve uygulanması aşamasında kamu yönetimi en önemli işlevleri yerine getirmektedir (Biçer ve Yılmaz, 2009, s.54). Konusuna göre teknik bürokratlar yasal düzenleme için gerekli altyapıyı geliştirirler (Çevik ve Demirci, 2015, s.74). Ayrıca kamu teşkilatı, kamu politikasının oluşturulması aşamasında gerekli yasal düzenlemelerin hazırlanmasında destek olmaktadır. Bu politikaların neredeyse tamamı kamu yönetimi tarafından uygulanmaktadır (Biçer ve Yılmaz, 2009, s.54).

Politika oluşturma uzmanı olan bürokratlar istedikleri düzeyde kamu politikası taslakları oluşmasında önemli katkı sağlamaktadırlar. Bu yönüyle Meclis içindeki ilgili komisyonlar ve Meclisin kamu politikalarının biçimlendirilmesinde idari ve askeri bürokrasiye bağlıdırlar. Ancak bazen Meclis atanmış bürokrasiden bağımsız olarak politika da biçimlendirmektedir (Çevik ve Demirci, 2015, s.75).

Kamu birimlerinin politik bir enstrüman olduğunu söyleyen ve kamu yönetiminin değişik politik düşünceleri kapsayıcı bir şekilde organize edilmesi gerektiğini belirten Krislov ve Rosenbloom (1981, s.79), kamu yöneticilerinin güç kaynaklarının en önemlileri arasında meclis ve milletvekilleri ile yakın temas ve asıl amaçları kamu politikalarını kendi çıkarları doğrultusunda etkilemek olan çıkar-grupları ile bağlantıda olduklarını belirtmişlerdir. Diğer bir anlatımla, kamu yöneticilerinin kamu politikası üretenler ve kamu politikasını etkilemeye çalışanlarla sıkı bir ilişki halinde olduğunun ve bunun teşvik edildiğinin bir göstergesi olarak

değerlendirilebilir. Ayrıca kamu yöneticilerinin politikacılara karşı sorumlu olduklarını belirtmişlerdir (Gültekin, 2012, s.90'dan alıntı).

Türkiye'de kamu politikasının her sürecinde kamu yönetimindeki üst düzey yöneticiler etkin olarak yer almaktadır. Öte yandan bu süreçte üniter, etkili ve hiyerarşik bir yönetim anlayışı ile askeri ve sivil idari bürokrasi daha aktif olarak yer almaktadır. Bu yönüyle halkın istek ve taleplerine göre kamu politikaları biçimlendirilmek istense dahi kimi zaman mümkün olamamaktadır (Çevik ve Demirci, 2015, s.75).

1.2.1.3. Yargı

Modern devlette yasama, yürütme ve yargı arasında kuramsal bir uyum vardır. Kimi zaman yasamanın, kimi zaman yürütmenin kimi zaman yargının etkili olduğu durumlar mevcuttur (Çevik ve Demirci. 2015, s.73). Aslında yasama, yürütme ve yargı arasında hangisinin daha üstün olduğu tam olarak belli olmasa da bu üçü arasında bir öncelik sıralaması yapmak da mümkün değildir (Karadeniz, 2016, s.64).

Yargının, yürütme ve yasama üzerindeki denetimi önemlidir (Çevik ve Demirci, 2015,s.73). Demokratik hukuk devletlerinde yasama ve yürütme organları, hukuka bağlı hareket etmektedirler. Bu organların hukuka uygun hareket edip etmediğine karar verecek organ ise yargıdır (Özel, 2015, s.33). Yasama veya yürütme organı tarafından planlanan ve biçimlendirilen bir politika yargı tarafından iptal edilirse yürürlüğe girememektedir (Çevik ve Demirci. 2015, s.73).

Kamu politikası sürecinde AYM (Anayasa Mahkemesi), Bölge İdari ve İdare Mahkemeleri ile Danıştay yargısal aktörler olarak yer almaktadır. Yargı kurumlarının, kamu politikasının uygulanması sürecinde karşılarına çıkan ilgili davaları iptal etme yetkisi bulunmaktadır. Bu nedenle kamu politikalarının biçimlendirilmesinde önemli aktörlerdir (Çevik ve Demirci. 2015, s.73).

1.2.2. Gayri Resmi Aktörler

Kamu politikası oluşturma, uygulama ve değerlendirme sürecinde, toplumda yer alan ve devletle herhangi bir bağı olmayan sivil aktörlerde rol oynamaktadır. Sivil aktörlerin en önemlileri; bireyler (vatandaşlar), siyasal partiler, baskı grupları-STK ve medyadır (Çevik ve Demirci, 2015, s.75-76).

1.2.2.1. Bireyler (Vatandaşlar)

Devletin ve kamu yönetiminin varlık sebebi olan vatandaşlar, kamu politikası sürecinin en önemli gayri resmi aktörleridir. Başta seçimler olmak üzere, bazı demokratik süreçler ve yönetime katılım araçları ile kamu politikası sürecine katılım sağlayanları belirleme ve etkileme olanağına sahiptirler (Özel, 2015, s.33-34).

Bireyler politika üretim sürecinde tek başına etkili değildirler. Çoğunlukla iktidarı ve meclise girecek partileri seçimle belirlemektedirler. Ancak demokratik olmayan ülkelerde bireylerin bu sürece katkıları bulunamaz (Göçoğlu, 2014, s.14-15).

Temsili demokrasilerde bireyler, sadece seçimlerde oy kullanarak mevcut hükümetin değiştirilmesi ya da uyarılmasına yönelik sınırlı bir katılım sağlamaktadırlar. Bu sınırlı katılım bireylerin örgütlenerek baskı gruplarını oluşturmasına neden olmaktadır.

1.2.2.2. Siyasi Partiler

Gayri resmi aktörlerin başında gelmektedir. Çoğunluğun yönettiği ülkelerde halkın çeşitli siyasi görüşlerinin olması, politika oluşturma sürecine en kolay şekilde müdahale etme imkânı sunmaktadır.

Siyasal partiler, politik kararların alınması aşamasında süreci daha yalın hale getirme ve devamlılığı sağlama özelliğine sahiptir. Siyasal partiler iktidara gelebilmek için diğer partilerle rekabet etmektedirler. Muhalefet partileri de iktidar partisinin oluşturduğu kamu politikalarına karşı olumsuz bir tutum sergilemeleri özelliğine sahiptir. İktidar ile halk arasında köprü vazifesi gören siyasi partiler, seçmenlerin kendi partileri hakkında bilgi sahibi olması için çeşitli propaganda yaparlar (Sakal, 1998, s.214).

Kamu politikalarının planlanması ve oluşturulmasında iktidar partisi ana rolü üstlenmektedir. Bu süreçte diğer partiler, iktidardaki partiye etki etmeye çalışır. Kamu personelinin yönetiminden iktidar partisi sorumlu olduğundan kamu politikası oluşturma ve uygulama sürecinde de iktidar partisinin emrindedir. Kamu personelinin yönetimine sahip olan iktidar partisi, kamu politikalarının yapılmasında en önemli aktördür (Çevik ve Demirci, 2015, s.77).

Siyasi partiler seçimle işbaşına gelerek yine seçimle iş başından giderler. Bu nedenle siyasi partiler için toplum nezdindeki prestijleri çok önemlidir. Toplumdaki prestijlerini korumak ve arttırmak için toplumda var olan çeşitli menfaatleri daima dikkate almak zorundadırlar. Bu sebepten de demokratik toplumlarda siyasi partiler, toplumdan değişik gruplardan gelecek çeşitli isteklere karşı daima açıktırlar. İktidardaki siyasi partinin iktidar süresi, toplumun taleplerini karşıladığı müddetçe devam eder (Özer, 1996, s.534).

Siyasal partiler seçilerek parlamentoya girdiklerinde resmi, seçilemedikleri durumlarda tamamen toplumun içinde yaşamaya devam eden gayri resmi aktörlerdir (Çevik ve Demirci, 2015, s.76).

1.2.2.3. Baskı Grupları-STK

Baskı grubu, bir hükümet ya da otoriteyi özel bir konuda ikna etmek, üyelerinin ortak çıkarlarını ilerletmek için kamu politikalarını etkilemek amacıyla organize olmuş bir grup insan olarak tanımlanabilir. (Göksü ve Bilgiç; 2003, s.52).

Modern demokratik devletlerde politika sürecinin baş aktörleri siyasi partilerdir. Ancak bu süreçte yalnız değillerdir. Herkes tarafından kabul görmüş, politik karar merkezlerini etkileyen ve siyasi parti mahiyetinde olmayan, başka organize güçlerin varlığına “baskı grubu” adı verilmiştir (Özer, 1996, s.532).

Baskı grupları diğer adıyla STK’lar, politika sürecindeki aktörlerden biri olmakla birlikte toplumu yönlendirme konusunda da önemli rol oynamaktadır (Talas, 2011, s.391).

Demokratik bir ülkenin gelişmişliği sivil toplumun örgütlenerek yönetime katılmasıyla ölçülmektedir. Barber (1984; s.191), “Mackenzie’nin baskı grupları,

vatandaşların tamamının siyasal fikirlerinin yöneticilere aktarılmasında siyasal partilerden daha önemlidir dediğini belirtmektedir” (Göksoy ve Bilgiç, 2003, s.51’den alıntı).

Güneş (2014, s.2) STK’ların işlevlerini şu şekilde sıralamaktadır; (Talas, 2011, s.392’den alıntı):

1. Bireylerin isteklerinin dile getirilmesinde yardımcı ve destek olmak,
2. Toplumun bilinçlenmesi için çalışmalar yürütmek,
3. Araştırmalar yaparak devlet hizmetlerinde yardımcı olmak,
4. Toplumun talepleri doğrultusunda projeler planlamak ve bu projelere gelir sağlamak,
5. Çoğulcu ve katılımcı bir demokrasi yapısının oluşmasını sağlayarak piyasada dengeleyici bir öge olmak.

Baskı gruplarının etkinliği ülkelerin demokratik kültürleriyle yakından ilgilidir. Gelişmiş ülkelerde STK’lar yönetim üzerinde ciddi baskılar yaratarak demokrasiye katılımı sağlamaktadır (Çevik ve Demirci, 2015, s.79). STK’lar, kamu politikalarının oluşturulması aşamasında vatandaşların ihtiyaçlarını dile getirerek dikkate alınması konusunda destek olurlar (Emini, 2013, s.47).

1.2.2.4. Medya

Medya, politika oluşturma sürecinde en önemli aktörler arasında yer almaktadır. Sözlü, görüntülü ve yazılı olarak günlük yaşamda yer almaktadır (Çevik ve Demirci, 2015, s.84). Teknoloji ilerledikçe kamu politikasında etkisi daha da artmaktadır.

Medya, bir yandan halkı, hükümetin politikalarından ve programlarından haberdar ederken diğer yandan söz konusu politika ve programların vatandaş nezdindeki yansımalarını hükümete iletmek ve geri bildirim için önemli bir araç işlevi görmektedir (Özel, 2015, s.35-36). Bununla beraber, medya daha çok politika sürecinde başarılı olanlardan çok yapılmayanlar, hatalar ve yanlışlarla ilgilenmektedir (Karadeniz, 2016, s.72).

Bir kamu politikasının gündeme gelmesinde medyanın etkisi büyüktür. Medya, belirsiz olan politikaları belirginleştirmek ve bu politikaların yarattığı boşlukları doldurmak

için bireylere alternatifler sunmaktadır. Yapılan araştırmalar sonucunda, medyanın belli konuları gündem yaptığı ve bu konular arasında önemli olanları daha da belirginleştirdiği görölmüştür (Terkan, 2007, s.562-663). Bugün medyanın çeşitli yayınlar ile gündeme getirdiği konular toplum ve kamu yönetimi üzerinde oldukça etkilidir.

Teknolojinin gelişmesiyle klasik medya yanında sosyal medya ağlarının da hükümet ile vatandaş arasındaki iletişimi daha hızlı ve kolay hale getirdiği görölmektedir. Medyanın sahip olduğu iletişim gücü, toplumsal sorunların medya aracılığı ile gündeme getirilmesini oldukça arttırmaktadır (Özel, 2015, s.36).

Kamu politikaları kapsamında medya tarafsız ve demokrasi gereği özgür olarak yönetenler ile yönetilenler arasındaki iletişimi sağlayarak toplumun dertlerini hükümete ve kamu bürokrasisine aktarmaktadır. Ayrıca hükümetin de bu talepleri göz önüne aldığını göstermesi açasından topluma bilgi akışını sağlayarak köprü vazifesi görmektedir (Çevik ve Demirci, 2015, s.85).

1.2.2.5. Üniversiteler

Kamu politikasını etkileyen ve sürece katılım sağlayan aktörler arasında üniversitelerde yer almaktadır. Üniversitelerde bilimsel çalışmalar yapılması ve genç bir topluluğun yer alması nedeniyle, kamu politikası için gündem oluşturmada güçlü bir etkiye sahiptirler (Göçoğlu, 2014, s.16).

Üniversiteler, kamu politikası sürecinde görev alacak personeli yetiştirmekte ayrıca bünyesinde bulundurduğu araştırma merkezleri tarafından kamu kurum ve kuruluşları için gerekli bilgileri üretmektedirler.

1.2.3. Uluslararası Aktörler

Küreselleşmenin etkisiyle, kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında uluslararası aktörlerde rol oynamaya başlamıştır. Gelişmekte olan ölkelerin kamu politikası oluşturma sürecinde güçlü ulusların ve uluslararası örgütlerin etkisi vardır (Çevik ve Demirci,

2015, s.86). Bu tür aktörlerin başında gerek ulus-devletlerden üye/aday devlet olmanın gerekliliklerini yerine getirmesini bekleyen, gerekse verdikleri hibe ve kredileri belirli koşullara bağlayarak, ilgili ülkenin kamu politikaları üzerinde söz sahibi konumuna gelebilen IMF (Uluslararası Para Fonu), Dünya Bankası, AB (Avrupa Birliği) gibi örgütler gelmektedir (Özel, 2015, s.36).

Aynı zamanda çok uluslu veya ulus üstü birleşme uğraşları bazı yapısal uyum politikalarını da zorunlu hale getirmektedir. Bu tür politika talepleri, özellikle gelişmekte olan ülkelerde gündem konuları arasında önceliklidir (Biçer ve Yılmaz, 2009, s.55).

Uluslararası aktörler, ekonomik politikalardan sosyal nitelikli kamu politikalara kadar çok geniş alanlarda rol oynayabilmektedir. Küreselleşmenin etkisiyle, ülkelerin bağımsız, tek başına hareket etmesi zorlaşmakta ve uluslararası aktörlerden etkilenmektedir. Bu etkileşim sonucunda uluslararası kuruluşlara üye olunmakta ya da anlaşma sağlanmaktadır. Bu üyelikler ve anlaşmalar ülkelerin egemenliklerini sınırlandırmaktadır (Eroğlu, 2013, s.149).

Türkiye'nin AB üyelik süreci uluslararası aktörler için verilecek en iyi örnektir. Üyelik sürecinin tamamlanabilmesi için süreç boyunca farklı başlıklar ile açılan ekonomik, sosyal, eğitim ve kültür gibi politika çalışmaları yapılmıştır (Göçoğlu, 2014, s.17).

1.3. Kamu Politikası Oluşturma Süreci

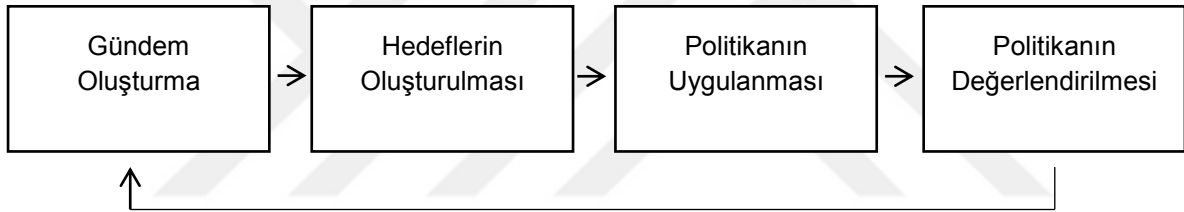
Devlet ve devlet bünyesindeki kamu otoriteleri, toplumsal ihtiyaç ve taleplerin karşılanması üzerine kuruludur. Bayırbağ (2013, s.45) kamu politikası sürecini, kamu kurumlarının toplumsal ihtiyaç ve talepler karşısında cevap bularak bu yöndeki sorunları çözme ve çözme etkinliği olarak tanımlamaktadır (Özel, 2015, s.24'den alıntı).

Kamu politikası çok yönlü, etken maddelerinin hareketli ve anlaşılması güç işleyişe sahip olduğu bir süreçtir (Özel, 2015, s.25). Bu süreç içerisinde değişik faaliyetler gerçekleşmektedir. Diğer bir ifadeyle belirli aşamalardan oluşan döngüsel bir süreçtir. Bu karmaşık sürecin anlaşılması için sistemli bir yaklaşım gereklidir (Usta, 2013, s. 85).

Anderson'a (2003, s.27) göre politika oluşturma sürecinde beş aşama vardır. Bu aşamalar arasında sorunun tanımlanması ve gündem belirleme, yöntem, uyarlama, uygulama ve değerlendirme yer almaktadır (Oluğ, 2015, s.21'den alıntı). Mabbett (2005, s.8) politika sürecinin, yöntem, karar ve uyarlama olmak üzere üç aşamadan meydana geldiğini belirtirken, Eyestone (1978), aşama modeli olarak isimlendirdiği politika sürecinin problem tanımlama, gündem belirleme, politika benimseme, uygulama ve değerlendirme basamaklarından meydana geldiğini ifade etmektedir (Karadeniz, 2016, s.101'den alıntı).

Kamu yönetimi ile ilgilenenlerin süreç ile görüşleri incelendiğinde; kamu politika süreci problemi tanımlanma ve gündem belirleme, politika biçimlendirme, uygulama ve değerlendirme olmak üzere dört temel aşamadan oluşmaktadır.

şekil 2: Kamu Politika Süreci



1.3.1. Gündem Oluşturma

Topluma ait sorunların tanımlanarak farklı czmlerin üretilmesi politika oluşturma sürecinin en önemli ve öncelikli aşamasıdır. Bu aşamaya gündem oluşturma adı verilir. Bu aşama, kamusal nitelikte bir sorunun devletin ilgili kurumları tarafından dikkate alınması ve czlmesi için sağlanan caba olarak değerlendirilir (zel, 2015, s.26).

Rogers ve Dearing (1988), gündem belirleme clişmalarını şekillendiren üç temel düzenek olduğunu belirtmiştir. Bunlar; iletişim clişmaları, kamuoyu araştırma clişmaları ve kamu politikası clişmalarıdır. Bu üç farklı clişma alanı birbirleriyle sınırlı bir etkileşim içerisinde yöntemsel ve kuramsal modeller geliştirmektedir (Akdoğan, 2013, s.212'den alıntı).

1.3.2. Politikanın Şekillendirilmesi ve Hedeflerin Oluşturulması

Kamu politikası sürecinden en yoğun aşama politikanın şekillendirilmesi ve hedeflerin oluşturulması aşamasıdır. Kamu politikasının uygulamaya konulması için gerekli kanuni düzenleme yapılmadan önce, bürokrasi ve parlamento tarafından sorunla ilgili politika seçenekleri tartışılarak politika hedefleri saptanır (Çevik ve Demirci, 2015, s.94). Bu aşamayı yönlendirmede rolü olan başlıca birimler parlamento ve yürütme olmakla birlikte değişik birçok aktör ve sistem birbiriyle etkileşim içindedir (Özel, 2015, s.27).

1.3.3. Politikanın Uygulanması

Formüle edilen ve hedef oluşturulan kamu politikasının kamu kurumu ya da ilgili kuruluşlarca yürütülmesine “uygulama” denilmektedir (Göçoğlu, 2014, s.23). Kamu politika sürecinin en kritik aşaması olarak değerlendirilmektedir. Bu aşamada iki tür yaklaşım vardır. Bu yaklaşımlar, yukarıdan aşağıya uygulama ve aşağıdan yukarıya uygulama modelidir (Çevik ve Demirci, 2015, s.96).

1.3.4. Politikanın Değerlendirilmesi

Uygulanan kamu politikasının etkisinin ölçülerek analiz edilmesi aşamasıdır. Bu aşamada, uygulama sonucunda kamu politikasının başında belirlenen amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı ölçülür (Özel, 2015, s.29).

Nachimas’a (1979; s.5) göre, kamu politikaları değerlendirmesi iki şekilde yapılır: *“birincisi süreç değerlendirmesi ve ölçülmesi; ikincisi etki değerlendirilmesi ve ölçülmesi.* Süreç değerlendirilmesi ve ölçülmesi bir kamu politikasının belirlenen hedeflere göre

uygulanıp yürütülme derecesiyle ilgilenirken; etki değerlendirmesi, amaçlanan yönde bir kamu politikasının toplum, siyasal yapı ve çevre üzerinde nasıl ve ne derecede bir değişiklik yaptığının analizi ve araştırılmasını amaçlar (Çevik ve Demirci, 2015, s.100'den alıntı).

Kamu politikası sürecinde, herhangi bir eylemin başlangıcından uygulamanın değerlendirilmesine kadar olan her aşamasında sistemli bir yapı mevcuttur. Bu durumda kamu politikası süreci iki temel noktada odaklanmaktadır. İlki, kamu adına hareket eden karar vericilerin her türlü karar ve eylemleri; ikincisi ise, sürece etki eden politika, sosyal ve ekonomi gibi unsurların ortaya çıkan etkileridir (Özel, 2015, s.25).

1.4. Kamu Politikası Türleri

Kamu politikalarının sınıflandırılması konu-temelli bir yaklaşımdan başlamıştır. Sağlık, çevre, eğitim, ulaştırma politikaları gibi sınıflandırılmalar yapılmıştır. Ancak bu yaklaşımın kamu politikalarının asıl amacına ilişkin bazı çıkarımlara imkân vermediği ileri sürülmektedir. Bu nedenle kamu politikasındaki çağdaş yaklaşımlar, kamu politikalarını üç gruba ayırmıştır. Dağıtıcı, düzenleyici ve yeniden dağıtıcı politikalar olarak adlandırılmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013, s.25). McKinney ve Howard ise kamu politikaları için köktenci, ana ve işlevsel olarak bir ayırım yapmıştır. (Demirhan, 2016, s.55).

Kamu politikaları farklı ölçütler alınarak sınıflandırıldıkları mevcuttur. Örneğin etki alanı, hedef kitle gibi. Bu sınıflandırmalardan bazıları iki boyutlu ve dört hücreli, bazıları ise tek boyutlu ve iki hücreli olarak sınıflandırılmıştır (Özel, 2015, s.30).

Dağıtıcı kamu politikaları: Toplumun belli bireyelerine, bazı kesimlerine veya kurumlarına yönelik olarak geliştirilen ve belli faydalar sağlayan politikalardır (Demirhan, 2016, s.56). Bir mal, çıkar veya menfaati dağıtmaya yönelik yani geniş bir kesimden toplanan paraların, dar bir gruba tahsis edilmesiyle ilgili olan politikalardır (Karadeniz, 2016, s.78).

Düzenleyici kamu politikaları: Dağıtım, uygulama, eylem ve aktiviteleri düzenleyen hukuk veya politika çıktıları olmakla birlikte genel olarak, özel sektörün işleyişini yönetmeyi amaçlarlar (Özel, 2015, s.30 ve Demirhan, 1026, s.56). Daha iyi sosyal, çevresel ve

ekonomik sonuçlar için kamu veya özel sektör faaliyetlerinde halkı korumaya yönelik düzenlemeleri bu politika türü için örnek verebiliriz.

Yeniden dağıtıcı kamu politikaları: Toplumun hakkı olan asgari yaşam standartlarının sağlanması için gelir, harcamalar, hizmetler ve ürünlerin toplumdaki güçlü ve zengin olanlardan alınarak daha zayıf gruplara yeniden paylaşılmasıdır. Çoğunlukla dezavantajlı gruplara yönelik geliştirilmektedir (Demirhan, 2016, s.56).

1.5. Kamu Politikası Analizi

Dye (1992, s. xiii) politika analizini, “*politika yapım sürecinin daha iyi anlamak ve politika yapımcılar üzerinde etkili ekonomik ve sosyal problemler hakkında, güvenilir ve siyasalarla ilgili bilgi vermek amacıyla gerçekleştirilmesi*” olarak tanımlamaktadır. Hükümetlerin hangi politikaları neden izledikleri ve bu politikaların nasıl sonuçlanacağına yönelik bir çalışmadır (Demir, 2011, s.108’den alıntı).

Politika analizi yapmanın asıl hedefi karar verme sistemine kaliteli bilgi sunmaktır. Hükümetler yeni bir politika oluşturulması için karar verme sistemi içerisinde farklı aksiyonlar almaktadır. Doğru bir politika analizi yapabilmek, doğru seçilmiş bilimsel yöntemlerin bir araya getirilerek uygulanması ile mümkündür. Politika analizi sürecinde birçok teknik ve model kullanılmaktadır (Demirci ve Çevik, 2015, s.103-105).

Politika analizi, kamu politikasının bütünlüğünün anlaşılabilmesi için parçalara bölerek detaylandırmak ve sorun hakkında genel bir bilgiye sahip olma uğraşı olarak da yorumlanır (Özel, 2015, s.37). Genel anlamda, kamu sorunlarının tesirlerinin sebeplerini ortaya koymak için ihtiyaç duyulan bilgilere ulaşılması, bu bilgilerin işlenerek kaliteli verilerin ortaya çıkması ve yorumlanması aşamalarını kapsar (Çevik ve Demirci, 2015, s.105).

Howlett ve Ramesh (2009, s.30) kamu politikası aşamalarının her birinde analiz yapma imkânı olduğunu açıklamıştır. Politika sorunlarının analizinde uygulanacak tek bir

yöntem yoktur. Bunun için politika analiz araçları vardır (Göçoğlu ve Aydın, 2015, s.884'den alıntı).

Kamu politikası analizi ile kamu politikasının desteklenmesi için yapılan analiz arasında fark vardır. Kamu politikası siyasal, mesleki ve bilimsel olarak üç amaç için yapılmaktadır. Siyasal ve mesleki amaçlarla kamusal programların değerlendirilip analiz edilmesi, çoğunlukla o politikaların haklılığını ortaya çıkarmak için yapılmakta ve destek amaçlı analizler olmaktadır. Bu analizler taraflı olduğundan sağlıklı sonuçlara ulaşılamamaktadır (Çevik ve Demir, 2015, s.107-108). Bu açıdan yapılan analizler için kamu politikası yandaşlığı ve desteği, ikna, güçlü ifade, teşkilat ve aksiyon gerekmektedir (Çevik, 1998, s.105).

Kamu politikaları analiz edilirken, ilk ele alınması gereken konu çözülmesi istenen sorunun ne olduğudur. Bu sorunlara, çok yetersiz olan içilebilir su kaynaklarının çoğaltılmasını talep etmek örneğini verebiliriz. Kamu politika analiz sürecinde devlet kendi başına ya da özel şirketler ve STK'lar ile birlikte yer almaktadır. Bu aktörler, politika analiz sürecinde toplumu ilgilendiren sorunların belirlenmesi, çözüme yönelik politikaların oluşturulması, gündeme getirilmesi veya getirilmemesi, uygulanması ve değerlendirilmesini yapmaktadır (Özel, 2015, s.38-39).

Kamu politikası analizinde aşağıda yer alan soruların yanıtlanması öngörülür (Usta, 2013, s.84):

- Kamu politikalarının kim tarafından ne şekilde hazırlanacağı ve uygulanacağı,
- Aksiyonlar zincirinde siyasal aktörlerin hangi ölçüde katılım sağlayacağı,

Bunların haricinde ortaya çıkan bir politikanın topluma nasıl yarar sağlayacağı da analiz süreci içerisinde ele alınmalıdır.

Kamu için geliştirilecek hizmetleri ayrıntılı bir şekilde ele alarak analiz etmek ve bu veriler sonucunda kamu hizmetlerinin toplum üzerindeki etkilerini ölçmek, kamu politikası analizinin genel amaçlarını belirlemektedir. (Çevik ve Demirci, 2015, s.107).

Politika analizcileri, kamu politikası sorunlarını araştırırken değer yargılardan uzak durmalıdırlar. Hükümetlerin nasıl bir yol izleyeceği ve ne yapacağını araştıran analizciler, daha çok kamu politikası sonuçları ve nedenlerini sistemli bir şekilde belirlenmesi için uğraşmalıdırlar (Çevik, 1998, s.106).

1.5.1. Kamu Politikası Analiz Modelleri

Kamu politikası analiz modellerini, nitel ve nicel olarak ikiye ayırmak gerekir. Sosyal bilimler alanının konusu olması nedeniyle nitel araştırma metotlarının kullanılacağı düşüncesi oluşabilir. Ancak bu düşünceye karşın sayısal verilere dayanan politika analizleri de mevcuttur. Bu nedenle nicel araştırma metotları da kullanılmaktadır (Göçoğlu ve Aydın, 2015, s.884).

Yaygın bir şekilde kullanılan kamu politikası analiz modellerinden yararlanma amaçlarını Dye (2002, s.11) özetle şu şekilde ifade etmektedir (Çevik ve Demirci, 2015, s.109-110'den alıntı);

- Kamu politikası hakkındaki tezlerin açıklığa kavuşturulması ve basite indirgenmesi,
- Politika sorunlarının kapsamlarının belirlenmesi,
- Aktörlerin birbirleri ile olan ilişkide iletişimi sağlanmasına destek olunması,
- Tavsiyelerde bulunarak kamu politikasının anlaşılır hale gelebilmesi için yapılan çalışmalara yön verilmesi,
- Oluşturulacak politikaya dair önerilerde bulunmak ve bu önerilerin sonuçlarına yönelik modeller kullanmak.

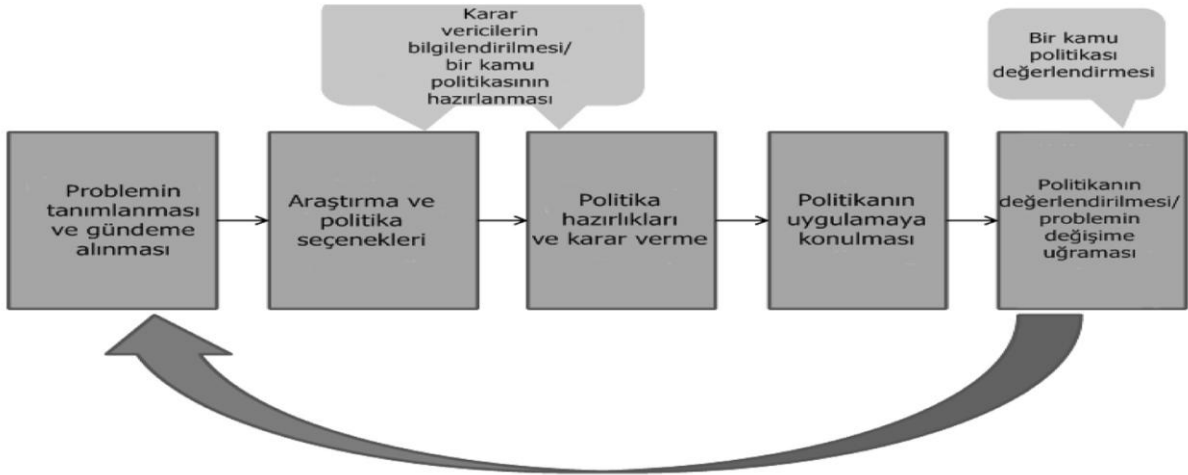
Kamu politikası analiz sürecinde kuram veya yöntemlerin çoğu birlikte kullanılabilir. Analiz yapan sosyal bilimciler farklı yöntem ve yaklaşımları kullanmalıdır. Belli kamu politikalarını açıklamak ve iyi bir analiz yapmak için, doğru olan kavramları kapsayan ve birleştiren teorileri kullanmak gerekmektedir (Çevik, 1998:107).

1.5.1.1. Süreç Modeli

Kamu politikaları aşamalarında çeşitli faaliyetler olmakla birlikte süreç modelinde bu aşamalar detaylı olarak incelenmektedir. Tüm aktörlerin yaptıkları, rolleri ve etkinlikleri önem arz etmektedir. Bu yaklaşımın hedeflerinden birisi de aşamaların ve etkinliklerin anlaşılır modelleri ve tiplerini öğrenmektir (Çevik, 1998, s.110-111). Süreç modeli sıklıkla uygulanan bir modeldir. Bu model, kamu politikası sürecindeki aşamaları tanımlar ve bu aşamaların belirleyici etkenlerini analiz eder.

Süreç modeli hesaplı tahminler ve mantıksal değerlendirmeler içermektedir. Hükümet uygulama sürecinden bağımsız olarak beş aşamayı içermektedir (Usta,2013, s.86).

Şekil 3: Morestin'e (2011) göre Süreç Modelindeki Aşamalar



Kaynak: Usta, 2013, s.86

Süreç Modelinde öncelikle sorun tanımlanmakta ve gündeme alınarak çözümüne yönelik öneriler ortaya konulmaktadır. Bu çerçevede yasal temel yapı oluşturulmaktadır. Bir sonraki aşamada program yürütmeye konularak ölçüler belirlenmekte ve veriler ölçülmektedir. Son kısımda ise sorunun çözümü ile birlikte uygulanan program sonlandırılmaktadır (Usta,2013, s.86).

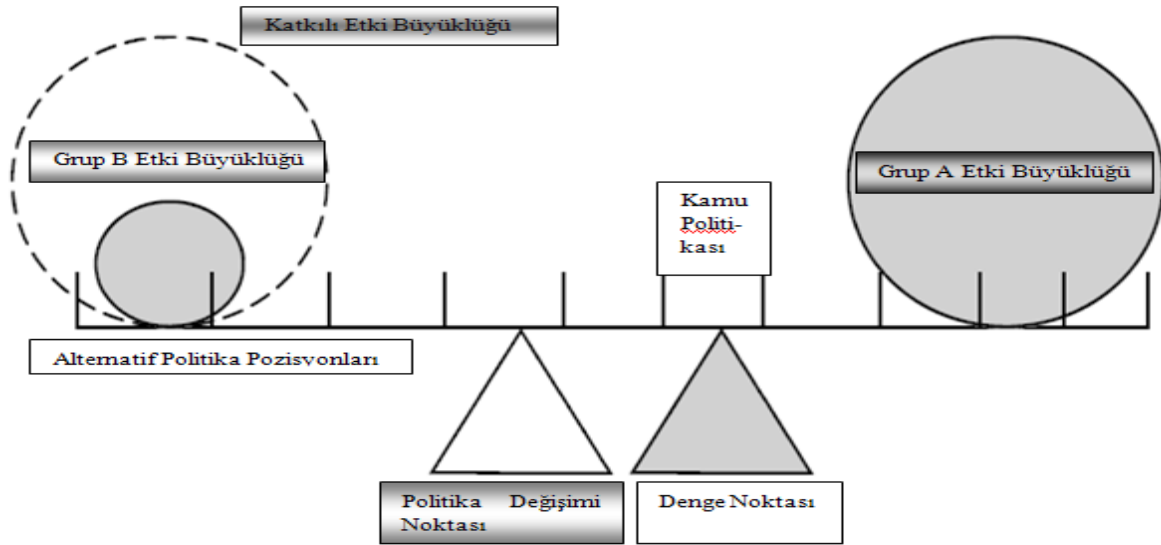
Kamu politikası analizinde çeşitli analitik adım ve etkinliklerin yer aldığını görmekteyiz. Süreç modelinde bu aşamalar mikro ölçekte çok detaylı bir şekilde takip

1.5.1.3. Grup Modeli

Bireylerin kamu politika sürecine etki edebilmesi için çeşitli örgütlü gruplar içerisinde yer almasıdır. Gruplar birbirleriyle mücadele ederek politikayı etkilediği düşünülmektedir. Bu tanımdan hareketle grupların davranışları tahlil edilerek kamu politikası analiz edilebilecektir. Bazen demokrasi düzeni içinde güç dengeleri değişebilmekte ve güç dağılımında dengesizlikler ortaya çıkabilmektedir. Bu durumda analizin geçerliliği mümkün olamamaktadır (Babaoğlu, 2017, s.522-523).

Kamu politikası süreci, örgütlü gruplar ya da daha küçük grupların mücadele ederek hedeflerinin gerçekleşmesi için çalışmalarını olduğunu göstermektedir. Bu nedenle grup modeline göre, politik düzen içerisindeki grupların rolü çok önemlidir (Çevik, 1998, s.108).

Şekil 5: Grup Modeli Anagramı



Kaynak: Babaoğlu, 2017, s. 523

Politik düzen içerisinde etkili olan birçok gruptan bahsedebiliriz. Siyasi partiler ve çıkarlarına göre hareket eden gruplar politik düzen içindeki faaliyetleri nedeniyle ön planda yer almaktadır. Grup modeli genellikle çıkar gruplarına odaklanmaktadır.

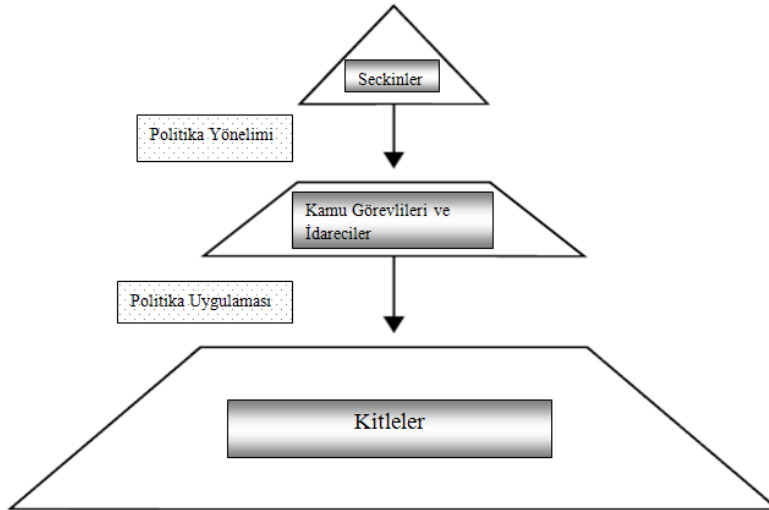
1.5.1.4. Elitist Model /Seçkinler Teorisi

Kamu politikaları, yönetimi elinde tutan elit tarafından belirlenerek yapılmaktadır. Bu nedenle kamu politikaları halkın talepleri ve gereksinimleri doğrultusunda değil, yönetici elit sınıfın talep ve çıkarları doğrultusunda belirlenir (Çevik, 1998, s.108).

Elitist modelde, yöneten elitlerin önceliklendirmeleri ve tercihleri araştırılarak tahlil edilebileceği görüşü hâkimdir. Bu modelde, kamu politikası sürecinin en iyi eğitimi görmüş, en zengin veya en güçlü kişi veya gruplarca yönlendirileceğini belirtmektedir (Babaoğlu, 2017, s.524).

Dye (1981)' e göre, elit modelde toplum gücü elinde bulunduran azınlık ve gücü elinde bulundurmayan çoğunluk olmak üzere ikiye ayrılmış durumdadır. Kamu politikalarına küçük değişiklikler olur, radikal değişiklikler olmaz; elit olmayanların elitler arasına girebilmesi çok yavaş ve ancak uzlaşma ile olabilir; elitler kitleleri etkileyebilir ancak tersi çok az olabilir (Karadeniz, 2016, s.91'den alıntı).

Şekil 6: Elit Model



Kaynak: Babaoğlu, 2017, s. 524

1.5.1.5. Kurumsal Model

Bu model, 20. yüzyıl itibariyle ortaya çıkan ve en çok tercih edilen klasik modeldir. Genelde idari kurumlar arasındaki ilişkileri formel ve yasal yönleriyle tanımlamakla ilgilenmektedir (Çevik ve Demirci, 2015, s.113). Bu model için politika çıktıları, tüzel tercih ve kurallar olarak görülmektedir. Yaklaşımına göre, kurumlar konuyla ilgili belli uzman ve uzmanlık bilgisine sahip personellere sahiptir. Bu uzmanlıklar problemlere yönelik bilgilerin depolandığı bir alan oluşturur. Sorunlar meydana geldiğinde üst yönetim bu alanda biriken bilgileri çekerek politika belirlemektedir. (Babaoğlu, 2017, s.524).

Kurumsal model, devlet kurumlarının biçimsel yapılarını, legal yetkilerini, mekanizmalarını, resmi görev ve etkinliklerini açıklamaya çalışır. Ayrıca, diğer kurumlar ile olan ilişkilerini de tanımlamaya çalışır. Bu modelde kurumların çalışma şekillerini, bu kurumlar tarafından meydana getirilen politikaların incelenmesi ve politikalarının anlaşılabilmesine yönelik sorular ön plandadır.

2. GENEL OLARAK TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER

2.1. Yerel Yönetim Tanımı

Belli bir coğrafik alan içerisinde yaşamını sürdüren halkın yararlanabileceği ortak nitelikteki hizmetleri sağlayan kuruluşlardır (Ersöz, 2011, s.57). Genel anlamda vilayet, ilçe, şehir, belde ve köy gibi yerleşik alanlarda yaşamını sürdüren halkın toplu olarak yaşamlarının sürdürülebilmeleri için ihtiyaç duyulan hizmetleri üretmek amacıyla kurulan kamu tüzel kişileridir. Yerel yönetimlerin karar organları ve bazı durumlarda da yürütme organları mahalli topluluk tarafından seçilerek görevlendirilirler. Kanunlarla belirlenmiş görev ve haklara, özel bütçe ve çalışana sahiptir. Üzerine aldığı hizmetler için özel bir yapı kuran, merkezi yönetimle ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen kuruluşlardır (TÜSİAD, 1995, s.21).

Yerel yönetimlerin kamusal hizmet ve görevlerini etkili ve verimli bir şekilde yerine getirmesi beklenilmektedir. Mahalli yönetimin gelişmesine ve halkın yönetsel süreçlere katılmasına destek sağlar. Bazı kamu hizmetleri genellikle merkezden alt yönetimlere ulaştırılır. Fakat taşra teşkilatına hizmetin dolaysız ve daha hızlı ulaşmasında yerel yönetimler daha etkilidir (Ökmen ve Özer, 2013, s.15).

Mülki idarenin olduğu vilayet ve ilçeler, merkezi yönetimin taşrada yer alan uzantılarıdır. Burada kentsel toplulukların yaşadığı yerler, kentsel alanlar yanında tüm kırsal alanları, köyleri, tarıma elverişli olan olmayan toprakları, ormanları da kapsamaktadır. İl özel yönetimleri de il sınırları içindeki tüm alanları kapsayan bir alan yerel yönetimidir. Belediyeler ise alan yerel yönetimi değil, yerel toplulukların yerel yönetimidir (Geray, 2015, s.58).

Yerel yönetimler BM (Birleşmiş Milletler), IULA (Avrupa Konseyi ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği) belgelerinde bulunan ve Türkiye’nin de kabul ettiği genel özelliklere sahiptir. Bu özellikler aşağıdaki gibidir (Aydın, 2008, s.32-33):

1. Yerel yönetimler ulusal yönetim sistemi bütünlüğü içinde yer almaktadır.

2. Yerel yönetimlerin kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenmektedir.
3. Yerel yönetimlerin ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla merkezi yönetimin ortaya koyduğu ulusal amaçları, hedefleri, ilkeleri ve standartlarına uyması gerekmektedir.
4. Yerel yönetimler, merkezi idarenin ülkenin tümü için geçerli olan kural ve kararlarına aykırı hareket edemezler.
5. Yerel yönetimlerin türleri, biçimleri, yetkileri ve yönetim usulleri merkezi yönetim tarafından tek taraflı olarak belirlenebilmektedir.
6. Merkezi yönetimin taleplerine ve yerel ihtiyaçlarına cevap vermeye yetkilidir.

Bu nitelikler, esasen yerel yönetimin kamu yönetimine ait unsur olduğunu göstermektedir. Ayrıca merkezi idarenin yerel yönetimlere ilişkin politikalar ve hizmetlerin sağlanmasında etkili olduğunu da göstermektedir (Ersöz, 2011, s.58).

Çoğu merkezi yönetimler çoğu hizmetin taşraya iletilmesinde yerel yönetimleri kullanmaktadır. Taşraya hizmet sunulması ve merkez ile arasındaki refah seviyesi farklılığının azaltılmasına yönelik yerel yönetimler alanında birçok yenilikler yapılmış ve yapılmaya da devam etmektedir (Ökmen ve Özer, 2013, s.15).

2.2. Yerel Yönetim Türleri

Devletlerin yapılarına göre farklı yerel yönetim uygulamaları bulunmaktadır. Yerel yönetim görevleri ve yapıları ülkelere göre değişiklik göstermektedir. Bu farklılıklarda ülkelerin geçmişi ve coğrafik yapısı büyük etken olmuştur. Ülkemizde yerel yönetimler üç idari yapıdan oluşmaktadır. Bunlar il özel idaresi, belediye ve köydür. Amerika bölgesinde üç düzeyli idari yapı, Avrupa'nın bazı ülkelerinde ise iki düzeyli idari yapı yer almaktadır. İdari yapıların sayılarının farklı olması gibi, isimleri de farklılık göstermektedir (Türkoğlu, 2009, s.21-24).

2.2.1. Çeşitli Boyutlarıyla Yerel Yönetim Türleri

Yerel yönetim kurumlarının sınıflandırılmasında esas unsurun yönetsel ve fonksiyonel farklılıklardan meydana geldiği görülmektedir.

2.2.1.1. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasal otoritenin idari yönetim ile mahalli yönetimler arasında bölüşülmesidir. Bu sistem yapısında siyasi güç merkezde değildir. Siyasi gücün farklı kurumlar arasında paylaşıldığı görülmektedir (Eryılmaz, 1999, s.67). Genellikle birleşik devlet yapılarında anayasalar tarafından yerel yönetimlere verilmiş olan özerk veya yarı özerk statüsünde yönetim türüdür (Keleş, 1994, s.73).

Siyasi yerinden yönetim, yerinden yönetim usulünün devletin karakterini değiştirme sonucu yaratan türüdür. Bu durumda devlet sistemi “federal devlet” özelliği sergiler. Genel olarak, yerel yönetimlere verilen kamu gücünde siyasal kararlar alma/yasa yapma yetkisi içermektedir (Güler, 2009, s.122).

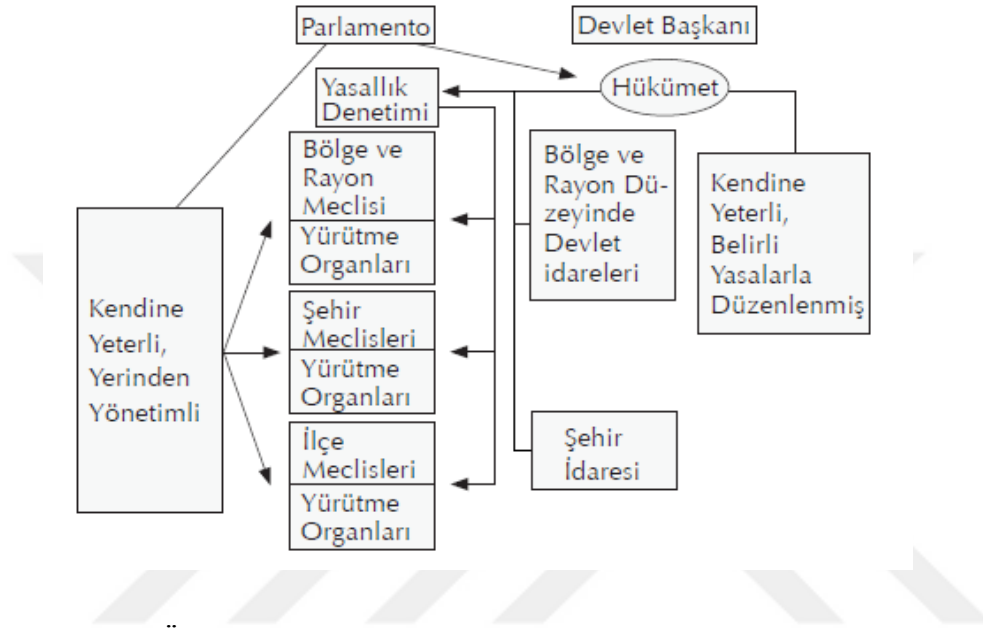
Bu yönetim türü, birleşik devlet düzenini ortaya çıkarmıştır. Federalizm, merkeziyetçi devlet düzeninden farklıdır ve karşıt bir siyasal düzeni temsil etmektedir. Merkeziyetçi devlet düzeninde, halk ile merkezi yönetim arasında giren başka yönetim kurumları bulunmamaktadır. Merkeziyetçi devlet sistemi içerisinde, merkezi yönetim ve yerel yönetim şeklinde iki ayrı örgüt yer almaktadır. Birleşik devlet sisteminde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında farklı idari birim mevcuttur. Buna eyalet yönetimi denir (Eryılmaz, 1999, s.67-68).

2.2.1.2. İdari Yerinden Yönetim

Mahalli özellikteki kamu hizmetlerinin merkezi idari haricindeki kamu tüzel kişilikleri tarafından uygulanmasıdır (Eryılmaz, 1999, s.69). Bu sistemde mahalli hizmetleri yapma görevi merkezi idareden yerel idarelere verilmiştir. Merkezi idarenin yerel idareyi denetleme görevi bulunmaktadır (Hamamcı’ dan aktaran Türkoğlu, 2009, s.11)

Bu yönetim türü, dünyada yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Burada asıl hedef, vatandaşların yönetime katılmasını sağlayarak yerel ihtiyaçların verimini artırmaktır (Eryılmaz, 1999, s.69).

Şekil 7: İdari Yerinden Yönetim Sistemi



Kaynak: Ökmen ve Elma, 2013, s.142

İki çeşit İdari yerinden yönetim uygulaması vardır. Bunlar, hizmet yönünden ve coğrafi yerinden yönetimdir.

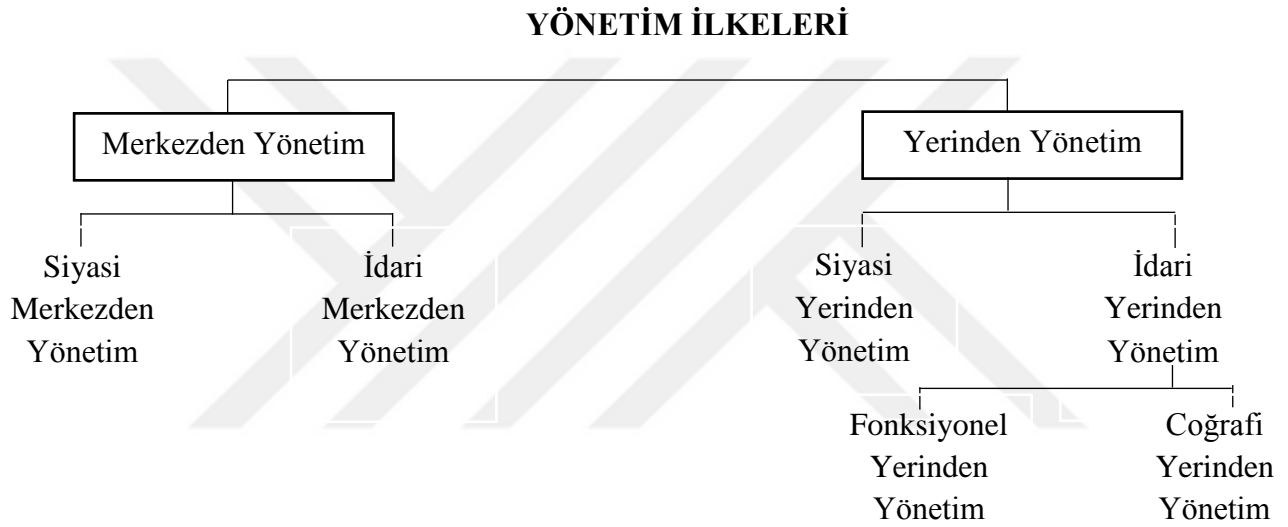
Hizmet (Fonksiyonel) Yönünden Yerinden Yönetim: Belli başlı bazı görevlerin merkezi yönetim yerine özerk kurumlara verilmesidir (Eryılmaz, 1999, s.70). Esasen merkezi yönetim tarafından yapılması gereken hizmetlerin uzman ve teknik ünitelere devredilmesidir. Böylelikle, ilgili hizmetlerin daha ölçülü, çabuk ve verimli yürütülmesi amacına ulaşılmaktadır (Yılmaz, 2016, s.522-523).

Ülkemizde hizmet yönünden yerinden yönetim türü ile hizmet sağlayan kuruluşlara örnek olarak üniversite, kamu iktisadi teşebbüsler, ticaret ve sanayi odalarını gösterebiliriz (Eryılmaz, 1999, s.70).

Coğrafi Yerinden Yönetim: Yönetimsel bazı işlerin yürütülme görevinin, merkezi idari dışında olan ve seçmenler tarafından seçilen belli bir coğrafi bölgede olan yönetimlere verilmesidir (Eryılmaz, 1999:71).

Bu yönetim sisteminin nihai amacı; bir bölgedeki halkın mahalli özellikteki ihtiyaçlarının, bu sistemi meydana getiren birimlerin kendi kurumları ile giderilmesidir (Yılmaz, 2016, s.521).

Şekil 8: Yönetim İlkeleri



Kaynak: Eryılmaz, 1999, s.73

2.3. Türkiye’ de Yerel Yönetim Kuruluşları

Ülkemizde üç çeşit yerel yönetim kuruluşu yer almaktadır. Bunlar, İl Özel İdareleri, belediyeler ve köylerdir.

2.3.1. İl Özel İdaresi

İl Özel İdaresi, Anayasa tarafından kabul görmüş, tüzel kişilik niteliği taşıyan, kamu birimidir (Ersöz, 2011, s.116). Anayasamızda söz edilen üç çeşit yerel yönetimden birisidir. Köyün müşterek ihtiyaçlarının köy yönetimi, şehir ve beldenin müşterek ihtiyaçlarının belediyeler tarafından karşılanması zorunlu olduğu halde, il sınırları içindeki tüm hizmetlerin sağlanmasından İl Özel İdaresi yükümlüdür. Bu nedenle, İl Özel İdaresinin sunduğu hizmetin kırsal ve kentsel olarak iki özelliğe olduğu anlaşılmaktadır (Keleş, 1994, s.122).

İl Özel İdarelerinin yükümlü olduğu coğrafik alanın il olması nedeniyle, köy ve belediye yönetimini sınırları içine aldığından, coğrafya alanı bakımından en büyük yerel yönetimdir (Ersöz, 2011, s.116).

İl Özel İdaresi, Osmanlı'dan gelen yerel idari birimidir. 1864 tarihinde Tuna Vilayet Nizamnamesi ile oluşturulmuştur (Önez Çetin, 2015, s.249). Bu kurumun organları, işlevleri ve çalışma temel esasları 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati" ile oluşturulmuştur. 1987 yılında yapılan bir düzenleme ile "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiştir. Bu kanun ile İl Özel İdarelerine işlerlik kazandırılmak istenilmiştir (Eryılmaz, 1999, s.127).

2012 yılı sonunda yürürlüğe giren 6360 sayılı yasa gereğince büyükşehir belediyesi olan 30 şehirdeki il özel idareleri kaldırılmıştır. Bu yasanın 1/5 geçici maddesine göre, "*İl Özel İdarelerine ait her türlü taşınır ve taşınmaz mallar, hak, alacak ve borçlar, oluşturulacak bir komisyon tarafından, kamu kurumları arasında paylaştırılmaktadır*" (6360 sayılı Kanun Geçici Madde 1/5).

2013 yılında uygulamaya konulan 6447 sayılı kanuna göre büyükşehir belediyesi statüsü olan illerde il özel idaresi kaldırılmıştır. Bu şehirlerde valiye bağlı YIKB (Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı) kurulmuştur (Önez Çetin: 2015, s. 255-256).

2.3.1.1. Görevleri

Asli görevi, belediye ve köy yönetimi yetkilerinin dışında olan müşterek özellikteki mahalli hizmetlerin sunulmasıdır. Başka bir ifadeyle, belediye ve köyler arasındaki müşterek hizmetleri uygulamakla sorumlu olan idari bir kurumdur (Eryılmaz, 1999, s.127).

5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanununa görev alanları aşağıdaki gibidir.

- *“İl sınırları içinde sağlık, tarım, sanayi ve ticaret konuları yanında ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar gibi ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri yapmakla görevli ve yetkilidir.*
- *Belediye sınırları dışında, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmakla görevli ve yetkilidir.”*

Bunların dışında, kent ve kasabalarda ulaşım, su, doğalgaz gibi mahalli hizmetler sağlayacak kurumlara, 40 yıldan az olmak şartıyla izin vermek İl Özel İdarelerinin yetkisindedir (Keleş, 1994, s.125).

1950’li yıllarda kurulan bakanlık ve kurumlar, İl Özel İdaresinin işlevlerini birer birer yüklendiler. İl Özel İdaresinin çevre, bayındırlık, tarım, gibi konulardaki görevlerini Çevre ve Şehircilik, Tarım ve Köy İşleri Bakanlıkları üstlendi. Ancak bahse konu görevler, İl Özel İdaresi Kanunu’ndan çıkarılmadığı için merkezi idareler ve İl Özel İdaresi arasında sorumluluk ve görevler bakımından bir karmaşa yaşanmaktadır (Eryılmaz, 1999, s.129).

2012 yılı sonunda yürürlüğe giren 6360 sayılı kanun ile İl Özel İdaresinin kaldırılmasından dolayı açığa çıkan boşluğu doldurmak için teşkilatlandırılan YİKB’ ye ilişkin hükümler bu kanunun 34. maddesinde şöyle belirtilmektedir:(Önez Çetin, 2015, s.256):

“Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde hizmetlerinin etkili bir şekilde yapılması ve koordinasyonun sağlanması, acil durumlarda gerekli hizmetlerin sağlanarak koordinasyonun sağlanması, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi yönetimin taşrada yapacağı

yatırımların yapılması, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak YKİB kurulmuştur.”

2.3.1.2. Organları

Üç organı bulunmaktadır. Bu üç organ; il genel meclisi, il encümeni ve validir (Çetin, 2009, s.252).

a) **İl Genel Meclisi:** Kurumun genel ve en yetkili karar organıdır. Üyeleri her ilçeden asgari iki kişidir. Bu üyeler vatandaşlar tarafından 5 yıl süreyle seçilir (Ersöz, 2011, s.119). Meclisin üye sayısı, ilçelerin sayı ve nüfusuna göre değişkenlik gösterir (Keleş, 1994, s.127).

Meclis, seçim sonuçlarından sonra 5 gün içinde toplanır. Birinci birleşimde, başkanı, birinci ve ikinci başkan vekil ve kâtip üyelerini seçer. Böylece valinin başkanlığına son verilmiştir (Ersöz, 2011, s.119).

b) **İl Encümeni:** İl Özel İdaresinin karar, danışma ve yürütme organıdır (Eryılmaz, 1999, s.131). İl genel meclisinin toplantıya katılmadığı zamanlarda, meclis görevlerini üstlenerek acil konularda karar almaya yetkilidir (Keleş, 1994, s.128). 6360 sayılı kanunun 22. maddesi gereğince; “İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur”. İl encümen üyelerinin görev süresi 1 yıldır. Görev süresi dolan encümen üyeleri yeniden seçilebilir (Keleş, 1994, s.128).

c) **Vali:** Vali, İl Özel İdaresinin en işlevsel organıdır. Kurumun uygulama özelliğindeki birimidir (Ersöz, 2011, s.120). 5302 sayılı yasanın 29. Maddesi gereğince; “Vali, İl Özel İdaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir”. İl Özel İdaresi görevlerini, İl Özel İdaresi Müdürlüğü ve özeksels idarenin vilayetteki örgütleri aracılığı ile yürütmektedir (Keleş, 1994, s.126-127).

Valinin görevleri şu şekildedir (Keleş, 1994, s.127);

1. Alınacak kararları hazırlar ve alınmış kararları yürütür,

2. Bütçe ve kesin hesap tasarılarını hazırlamak,
3. İta amirliği yapmak,
4. Yıllık çalışma yazanağını hazırlamak,
5. Meclis ve encümene başkanlık etmek,
6. İl genel meclisi kararlarını onaylamak.

6360 sayılı yasa ile İl Özel İdaresinin yerine kurulacak olan YİKİB ile valinin ildeki rolü tekrardan tanımlanmıştır. Genel görevleri operasyonel hale getirilerek yönetsel kapasitesi artırılmıştır. 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesinin görev ve sorumlulukları genişletmiştir. Aynı zamanda valiliğin YİKİB aracılığıyla istihdam ve bütçe yetkileri de güçlendirilmiştir (Önez Çetin, 2015, s.258).

2.3.2. Belediyeler

Türkiye’de ilk belediye görev ve sorumluluklarına ait yasa, 1930 tarih 1580 sayılı Belediye Yasasıdır. Çok geniş alanda tasarlanan bu yasa günümüzde belediyelere ait yasal düzenlemelerin temelini meydana getirmektedir. 1984 yılında büyük şehir belediyelerinin oluşturulmasıyla birlikte 3030 sayılı yasa çıkartılmıştır (Gökbayrak, 2003, s.74).

1580 sayılı kanuna göre; *“idarenin kararıyla nüfusu 2000’ni aşan yerlerde ve nüfusu ne olursa olsun il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulacağı”* düzenlenmiştir (Ersöz, 2011, s.121). Bu yasanın 1. Maddesinde belediye tanımı şöyle yapılmaktadır: “Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyetteki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir”. Halkın şehirle ilgili müşterek gereksinimlerini tespit ederek karşılamak, belediyenin tüzel kişiliğince örgütlenmesi ile mümkündür (Keleş, 1994, s.181).

Belediye kurumu, yerel yönetim kurumları arasında en önemlisidir. Türkiye nüfusunun büyük çoğunluğu belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Ayrıca belediye sayısı gün geçtikçe artmaktadır (Eryılmaz, 1999, s.136).

2.3.2.1. Görevleri

Belediyelerin görev ve yetkileri ülkelere göre farklılık göstermektedir (Eryılmaz, 1999, s.136). Ülkemizde belediyelere, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziki kalkınmasına ilişkin birçok alanda görev ve sorumluluklar yüklenmiştir Aydın, 2008, s.115). Belediye görev ve yetkilerinin tanımlanmasında üç unsur uygulanmaktadır. Bunlar; genellik, yetki ve liste ilkesidir. (Keleş, 1994, s.192)

Genellik İlkesi; belediyelerin yasalar tarafından engellenmeyen veya başka yönetimlere bırakılmamış olan hizmetleri görmeye yetkili olmasıdır. Bu ilkenin Almanya ve Hollanda’ da uygulandığı görülmektedir.

Yetki İlkesi; belediyeler, ancak yasama organının açıkça yetkilendirdiği konularda faaliyet gösterirler. İngiltere’de bu ilkeler uygulanmaktadır.

Liste İlkesi; yetki ilkesi ile benzerlik göstermektedir. Belediyelerin yetki ve görevlerinin yasalarca tek tek belirtilmesidir. Türkiye’de bu ilke uygulanmaktadır. (Eryılmaz, 1999, s.137).

1580 sayılı yasanın 15. Maddesi belediyelerin sunmakla yükümlü olduğu görevleri 76 madde halinde tek tek belirtmiştir. Bununla beraber 19. Maddesi, belediyelerin kanunlar gereği yapmaları gereken hizmetleri uyguladıktan sonra, o şehirde bulunan halkın müşterek gereksinimlerini karşılayacak her türlü faaliyeti yapma yetkisi vermektedir. Belediyelerin iki çeşit görevi bulunmaktadır. Bunlar zorunlu görevler ve isteğe bağlı görevlerdir. Zorunlu ve isteğe bağlı görev ayrımı belediyelerin gelirlerine göre yapılmıştır. Belediyelere verilen görevler çok fazla olduğundan, bunların tümünü yerine getirmeye her belediyenin gücü yetmemektedir (Keleş, 1994, s.193),

5393 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesinin a fıkrasına göre; “*belediyeler, mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla; belediyenin kapsadığı alandaki halkın ihtiyaçlarını karşılayacak tüm hizmetleri yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000 ’ i geçen belediyeler de kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar*”.

Ayrıca 14. maddenin b fıkrasına göre; “*belediyeler, devlete ait her derecedeki eğitim, sağlık, kültür ve tabiat bakımından önem taşıyan binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekğinde, öğrencilere sporla ilgili gerekli desteği sağlayarak derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir*”. (Aydın, 2008, s.115-116).

2.3.2.2. Organları

Ülkemizde belediyelerin üç organı mevcuttur. Bunlar, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

a) Belediye Meclisi: Belediyelerin karar alma organıdır. Üyeleri nispi temsil yöntemiyle 5 yılda bir doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. Meclis üye sayısı, belde, kasaba veya şehir nüfusuna göre 9 ile 55 arasında değişmektedir. (Eryılmaz, 1999, s.141).

b) Belediye Encümeni: Belediyenin ikinci karar organıdır. Ayrıca danışma organı olarak da görev yapmaktadır. Belediye başkanı, seçmenler tarafından seçilmiş üyeler ve belediyenin bazı daire müdürlerinden oluşmaktadır (Türkoğlu, 2009, s.87).

Belediye encümenine belediye başkanı ya da görevlendirdiği başkan yardımcısı başkanlık eder. Encümen üyeleri, kendilerini ilgilendiren konulardaki toplantılara katılamazlar (Keleş, 1994, s.212). Encümen gündemini belediye başkanı düzenler. Ayrıca encümen belediye si kendine devredilmeyen konularla ilgili karar veremez. Düzenli olarak toplanır ve sürekli görev yapar (Eryılmaz, 1999, s.143).

c) Belediye Başkanı: Belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Aynı zamanda yürütme organıdır. Seçmen tarafından beş yıllığına seçilir (Eryılmaz, 1999, s.139).

5393 sayılı Belediye Kanununun 38. maddesinde belediye başkanının görev ve yetkileri tanımlanmıştır.

2.3.3. Büyükşehir Belediyeleri

Bir ilde çok sayıda ilçeyi kapsayan metropoliten merkez niteliğini kazanan büyük kentlerde tüm hizmetlerin tekelden yürütülmesinde güçlük ve sakıncaların doğması ve bu sıkıntıların giderek artması nedeniyle anakent ölçeğindeki hizmetlerin yerel olanlardan ayrılarak tüm kente ilişkin hizmetlerin bir anakent belediye yönetimine bırakılması zorunluluğu doğmuştur (Türkoğlu, 2009, s.117). Büyükşehir belediyesi, merkezde bir anakent belediyesi ile buna bağlı ilçe belediyelerinden oluşmaktadır. Diğer belediyelerden farklı olarak, hizmetlerin başkan adına, onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlamak üzere bir genel sekreter ve en çok dört genel sekreter yardımcısı bulunur (Eryılmaz, 1999, s.146,152). 1984 yılında 3030 sayılı kanun ile Türkiye’de normal belediye yapılarına ek olarak “Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri” kavramları literatüre girmiştir (Ökmen ve Elma, 2013, s.33). 3030 sayılı kanun, 2004 yılında yerel yönetim kanunları ile yeniden düzenlenmiş ve 10.07.2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Yasayla büyükşehir belediyesi sınırlarına hem ölçek hem de nüfus ölçütü getirilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda Büyükşehir Belediyesi tanımı şöyle yapılmaktadır. *“En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan ve bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip olan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir”* (Akıllı, 2010, s.20).

3030 sayılı kanun ile belediye hizmetlerinin etkili ve verimli sunulması, şehirleşmenin daha düzenli olması ve vatandaşın hizmetlere daha etkili katılım sağlanması amaçlanmıştır (Aydın, 2008, s.106). Bu düzenleme örgütlenme açısından yeni bir sistem getirmiştir. Bir yandan ilçelerin yerel özelliğini koruyup, halkın yönetime katılmasını sağlarken, diğer yandan da büyükşehir çerçevesinde birbiriyle ilişkisi olan farklı hizmet üniteleri arasında koordinasyonu gerçekleştirmektedir (Eryılmaz, 1999, s.148).

2.3.3.1. Görevleri

Büyükşehir belediyesi görevleri 5216 sayılı yasanın 7. maddesinde tanımlanmıştır.. Bu maddeye göre; büyükşehir belediyesinin stratejik planını, bütçesini hazırlamak, her türlü imar planlarının uygulanması, büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki yolların yapılması, katı atık yönetim uygulanması, toplumsal ihtiyaç duyulan işletmeleri yapmak ve işletmek büyükşehir belediyesinin görevidir. Halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri için gerekli olan bina ve tesisleri yapmak, yaptırmak ve işletmektir. Ayrıca eğitim ve sağlık gibi alanlarda da gerekli hizmetleri sunmaktır (Türkoğlu, 2009, s.122).

2.3.3.2. Organları

a) **Büyükşehir Belediye Meclisi:** Büyükşehir Belediyesi Yasasının 12. maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre, Büyükşehir belediyesinin karar organı olarak görev yapmaktadır. Bu meclisin başkanı büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyesi başkanları, bu meclisin olağan üyeleridir.

b) **Büyükşehir Belediye Encümeni:** Büyükşehir Belediyesi Yasasının 16. maddesinde üyeleri tanımlanmıştır. Bu maddeye göre: “*belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur*”.

c) **Büyükşehir Belediye Başkanı:** Büyükşehir Belediye Yasasının 17. Maddesine göre büyükşehir belediyesi yönetiminin başıdır. Halk tarafından seçilerek 5 yıl süreyle işbaşına gelmektedir. Görev ve yetkileri 5216 sayılı kanunun 18. maddesinde tanımlanmıştır (Ökmen ve Elma, 2013, s.46-47).

2.3.4. Köyler

Köy yerel yönetimlerin en alt kademesidir. Köy yönetimi, 1924 senesinde yürürlüğe giren Köy Kanununun ile oluşturulur. Köy Kanununun 1. maddesine göre “*nüfusu 2.000’ den*

aşağı olan yerleşim birimlerine köy denir. Nüfusun 2.000'den az olduğu ve belediye yönetimine sahip alanlar belediye yasasına bağlıdır. Bir yerleşim biriminde köy kanunun uygulanması için asgari 150 kişilik nüfusun bulunması gereklidir (Ersöz, 2011, s.127). 150 kişiden az nüfusa sahip köyler, aşağıdaki seçeneklerden birisine katılmakla yükümlüdürler (Eryılmaz, 1999, s.160):

- a) Çevresindeki köylerden birine bağlı olmak,
- b) Köy yasasını tam uygulamamak,
- c) Eski adetlere göre işlerini yürütmek,
- d) Birkaç köy bir arada ise, kendi aralarında birleşerek bir köy olmak.

2.3.4.1. Görevleri

442 sayılı Köy Kanununun 12 ile 14. maddeleri Köy yönetimlerinin görevlerini iki şekilde ayırmıştır. Bunlar, zorunlu ve köy halkının isteğine bağlı işlerdir. Köy Kanunu, 1924 Anayasasından önce kabul edildiğinden ve o dönemde merkezi yönetim, olanakların yeterli olmaması ve hizmetlerin halka yakın yönetim tarafından yönetilmesi konusundaki düşünceleri nedeniyle köye dair bütün işleri köy yönetimine bırakmıştır. Bu nedenle köy yönetiminin görevleri, diğer yerel yönetimlere göre daha kapsamlıdır (Ersöz, 1999, s.160)

Köyün zorunlu işleri 442 sayılı kanunun 13. Maddesinde tanımlanmıştır. Bu maddeye göre, yol, tarım, sağlık, temizlik, bayındırlık ve su işleri zorunlu görevler arasındadır. İsteğe bağlı görevler ise duruma göre zorunlu göreve dönüşebilir. Genellikle köy halkının isteğine bağlı bu görevler, köy derneğinin çoğulcu kararıyla ve duruma göre vali ya da kaymakam onayıyla zorunlu görev haline gelir. Zorunlu hale gelen görevlerin yapılması köy halkı için mecburi olur ve bu göreve uymayanlar cezalandırılır (Keleş, 1994, s.156)

2.3.4.2. Organları

Köy Kanununun 10. Maddesinde köyün organları şu şekilde tanımlanmıştır: *“her köyde bir köy derneği, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi bulunur”*. Köy yönetiminde muhtar tek başına bulunmaz. Yönetimde imam, köyün korucusu ve kâtabi de yer almaktadır (Ökmen ve Elma, 2013, s.54-55).

a) Muhtar: Köy yönetiminin başıdır ve köy halkı tarafından seçilir. 442 sayılı kanunun 10. maddesine göre, “*köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırmak muhtarın hakkıdır*”. Köy görevlerini ihtiyar heyeti ile yapmakla yükümlüdür. Muhtar, hem devlet, hem de köy işleri görür. Merkezi yönetim tarafından oluşturulan kanun ve tüzükleri köy halkına duyurmakla görevlidir. Ayrıca köy içerisinde huzuru ve düzeni sağlar. Kendisine verilen görevi kötüye kullanırlarsa devlet memuru gibi yargılanarak ceza alırlar (Keleş, 1994, s.164-165).

Muhtarların görev süresi beş yıldır. Merkezi yönetimle ilgili görevlerin köyde uygulanmasına destek olur. Muhtarın köyün yararına olmayan kararlarını il veya ilçe mülki amiri bozabilmektedir. Ancak muhtarların yerine karar veremezler; bozma sebeplerini gerekçesiyle açıklamaları gerekmektedir (Ökmen ve Elma, 2013, s.54-55).

b) Köy Derneği: Köy yasasının 24. Maddesine göre, köyde seçme hakkı olan halkın meydana getirdiği topluluğa köy derneği denir. Köy halkı bu dernek ile sınırlı da olsa köy yönetimine doğrudan katılabilmektedir. Köy yönetiminin genel karar organıdır (Eryılmaz, 1999, s.162).

c) İhtiyar Meclisi: 442 sayılı yasanın 34. Maddesi gereğince “*köyün sınırı içinde köylüye ait işleri yapmak ve yaptırmak muhtar ile birlikte ihtiyar meclisinin görevidir.*” İhtiyar meclisinde iki farklı üye türü vardır. Bunlar, seçimle gelen ve olağan üyelerdir. Seçilen üye sayısı köyün nüfusuna göre değişiklik göstermektedir. Köyün imamı, öğretmeni ya da başöğretmeni meclisin olağan üyeleridir (Türkoğlu, 2009, s.149).

3. YEREL YÖNETİMLERDE POLİTİKA OLUŞTURMA SÜRECİ VE ÇEVRE POLİTİKASI

Kamu yönetimi ve politikaları sürecinin en önemli aşamalarından birisi de karar vermektir. Kamu politikasının en temel tanımı “hükümetlerin neyi yapmayı ya da neyi yapmamayı tercih etmeleri” esnasında karar verme/verebilme fikrine işaret etmesini içermektedir. Diğer bir açıdan; bireyler veya kurumlar sürekliliklerini sağlayabilmeleri için karar vermek zorundadırlar (Çevik ve Demirci, 2015, s.125).

Kamu yönetimi, toplumun merkezi yönetimle en fazla karşılıklı ilişki içinde oldukları alandır. Buna bağlı olarak, kamu yönetimi sürecinde karar eylemlerine katılımı tercihten çok zorunluluk olmaya başlamıştır. Fakat bu katılımın kapsamı ve seviyesi hakkında görüş birliği oluşturulamamıştır. Vatandaşların merkezi yönetimin karar ve etkinliklerine katılımını ifade eden doğrudan katılımı veya seçimlerde oy kullanarak dolaylı katılım türü iki uç yaklaşım olarak benimsenmiştir (Eroğlu, 2006, s.191-192).

Yerel yönetimler, demokratik kurumların önde gelenlerinden birisidir. Halkın kendi kendini yönetmesine imkân sağlayan kurumlardır. Halk, kendi iradesiyle seçtiği organlar aracılığıyla bunu yapmaktadır.. Yerel yönetim organlarının mutlak seçimle oluşacağına düşünülmesi yetersiz olup halk katılımının sağlanması da gereklidir (Keleş, 1994, s.49).

3.1. Yerel Yönetimlerde Politika Oluşturma

Karar verme, sorunun çözülmesine yönelik bir süreçtir. Kimi zaman politika oluşturma sürecinde hiç bir şey yapmamakta karar verme eylemidir. (Genç, 1991, s.51). Tercih edilecek çok fazla yöntemin olması halinde uygun olan seçimi yapmakla ilgili bedensel ve zihinsel çabalarıdır. Yani, istenilen sonuca varmak için seçenekler içinden tercih yapılmasıdır. (Bakan ve Büyükbeşe, 2008, s.30).

Yöneticilerin problemleri çözmek adına bilgi toplayarak bu bilgiler ışığında en uygun çözüm yöntemini tercih etmeleri gerekmektedir. “Yöneticilerin temel görevlerinden olan karar verme”, yöneticilerin başarısının da bir göstergesidir (Ünal, 2012, s.261).

Yerel yönetimler, mahalli bir toplumun müşterek ihtiyaçlarını gidermek amacıyla oluşturulan, demokratik ve özerk kamu idareleridir. Özerk olması, bu idarelerin, görevlerine dönük olarak, hukuksal yetkileri çerçevesinde merkezi yönetimden bağımsız kararlar verebilmesi ve uygulama yapabilmesi anlamına gelmektedir. Bu yönetimlerin demokratik özelliği ise, yerel topluluğa dayanması, karar organlarının yerel topluluk tarafından oluşturulması, karar ve uygulamalarının meşruiyetinin hukuk çerçevesinde yerel topluluktan elde edilmesi anlamına gelmektedir. (Özel, 2015, s.41).

Karar verme, bir sorunun ortaya çıkmasıyla birlikte başlayarak farklı görev, etkinlik ve düşüncelerin birbirini izlemesiyle çözüme yönelik uygun bir seçim yapılmasını sağlayan bir süreçtir. Bu sürece dair farklı yaklaşımlar mevcuttur. Aşağıda yer alan şekilde karar verme sürecini beş safha içerisinde incelenmektedir (Bakan ve Büyükbeşe, 2008, s.31).

Tablo 1: Karar Verme Süreci

	1. Evre	2. Evre	3. Evre	4. Evre	5. Evre
Veri Bilgi Data	Amacın belirlenmesi ya da sorunun tanımlanması	Amaç ve sorunları araştırmak/ öncelik tespit etmek	Farklı seçenekler belirlemek	Alternatiflere incelemek ve değerlendirmek	Seçim kriterini tespit etmek ve seçim yapmak

Kaynak: Bakan ve Büyükbeşe, 2008, s.31

3.1.1. Karar Verme Modelleri

Karar verme fonksiyonunun gerçekleştirilebilmesi için farklı yaklaşım ve biçimler vardır. Bu modeller aşağıda detaylı şekilde açıklanacaktır (Çevik ve Demirci, 2015, s.128).

3.1.1.1. Rasyonel Karar Verme Modeli

Bu model niceliksel özelliğe sahip bir modeldir. Yöneticilerin karar verme sürecinde, tüm alternatifleri sonuçları ile tahmin ederek soruna yönelik vereceği en uygun çözüm kararını ortaya koyma modelidir. Bu yaklaşım modeline göre kendi ekonomik çıkarlarını göz önünde bulundurarak hareket eden karar vericiler rasyonel seçimlerde bulunmaktadır (Tozlu, 2016:36). Kamu politikalarında ve kamu politikalarında karar verme sürecinde en iyi yaklaşımlardan bir tanesi olduğu söylenebilir.

Rasyonel karar verme modelindeki temel yaklaşım, teklif edilen kamu politikasından azami fayda elde etmeyi amaçlar. Özellikle karar vermeyi kolaylaştıran bir yaklaşım tarzı olarak da bilinir. Bu modelde, kamu politikasının sonuçları itibari ile toplumsal kazanımın derecesi belirlenir ve bu belirgin seviye bir kamu politikasının başarısını ölçmede kullanılır (Çevik ve Demirci, 2015, s.128).

3.1.1.2. İlaveci Karar Verme Modeli

Rasyonel karar verme model hakkında öne sürülen eleştiriler zamanla ilaveci modelin geliştirilmesine neden olmuştur. Bu modele göre; kamu sorunlarına her seferinde yeni politikalar üretmek yerine, mevcut uygulanan kamu politikalarına ek düzenlemeler getirmekle süreklilik sağlanabileceği savunulmaktadır (Çevik ve Demirci, 2015, s.131).

Bu modelde sınırlı politika tercihi bulunmasından dolayı sınırlı sayıda sonuç alınabilmektedir. Araç ve amaç ilişkisinden çok politikaya en uygun amaçlar tercih edilmelidir. Daha çok düzeltici özelliğe sahiptir. Yapılan analizler sistemdeki sorunları tespit ederek iyileştirilmesine yöneliktir (Erat ve Kaçer, 2014, s.62).

İlaveci karar verme modelinin en önemli faydası, bir probleme yönelik karar verilirken görüş birliğinin sağlanması daha kolaydır (Çevik ve Demirci, 2015, s.133).

3.1.1.3. *Karma Karar Verme Modeli*

Rasyonel ve ilaveci karar verme modellerini birleştirici bir yaklaşımdır. Bu modelde, bilgi araştırılır, toplanır, işlenir, değerlendirilir ve sonuca ulaşırken ilave alınması gereken kararlar da göz önüne alınır. Diğer bir ifadeyle olası seçenekler de düşünülerek derinlemesine bir düzenleme yapılmaktadır (Erat ve Kaçer, 2014, s.63).

Geniş bir açıdan bakıldığında; karma modeller, rasyonel ve ilaveci karar verme modellerinin özelliklerini birlikte kullanmayı teklif eder. Bu sayede karar vermede yargılara, orijinal yaklaşımlara, beyin fırtınasının etkili bir Şekilde işletilmesine ve diğer yaklaşımlara birlikte yer vermektedir (ęevik ve Demirci, 2015, s.137).

3.2. **Yerel Yönetimlerde Politika Oluşturma Süreci Aktörleri**

Yerel yönetimler, tüm dünyada kamu yönetimi için en önemli ve vazgeçilmez unsurdur. Bir ülkede demokrasi güçlü ve etkili ise, yerel yönetimlerde aynı düzeyde güçlü ve etkilidir. Ayrıca yerel hizmetlerin uygulanmasındaki verimlilik ve etkinliği sağlayan en önemli kurumlardır (Eryılmaz, 1999, s.121).

1982 Anayasasının 127. Maddesine göre, “*Mahall idareler; il, belediye veya köy halkının mahall müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir*”. Bu çalışmanın 2.3. maddesi altında yerel yönetim türlerinden bahsedilmiştir. Yerel yönetimlerde alınması gereken önemli kararlar bu birimlerin karar organları tarafından belirlenmektedir. Bu karar organları tarafından politikaların oluşturulması aşamasında sürece farklı aktörlerde katılım sağlayabilmektedir (nal, 2012, s.263).

3.2.1. İl Özel İdarelerinin Karar Organları

Üç organı bulunmaktadır. Bu üç organ; il genel meclisi, il encümeni ve validir (Çetin, 2009, s.252). Önemli kararlar, il genel meclisi ve encümeninde alınır.

3.2.1.1. İl Genel Meclisinin Aldığı Kararlar

İl Özel İdaresine ait önem arz eden kararlar il genel meclisinde alınır. Alınan bu kararlar vali tarafından yürürlüğe girer (Ünal, 2012, s.264). Meclis, üye tam sayısının yarısından bir fazlasıyla toplanmaktadır. Toplanan bu çoğunluk ile kararlar alınmaktadır (Eryılmaz, 1999, s.130-131). İl genel meclisinin başlıca görevleri ve aldığı kararlar aşağıda yer almaktadır

1. İl Özel İdaresinin bütçe ve kesin hesabının kabulü,
2. Vali tarafından havale edilen faaliyet raporunun görüşülerek karara bağlanması,
3. Yıllık programı inceleyerek karara bağlamak,
4. Borçlanma kararının alınması,
5. Yönetmelik yapmak.

3.2.1.2. İl Encümeninin Aldığı Kararlar

İl encümeni, üyelerinin mutlak çoğunluğu ile toplanarak karar alır (Eryılmaz, 1999, s.132). İl encümeninin görev, yetkileri ve aldığı kararlar aşağıdaki gibi tanımlanmıştır (Ökmen ve Elma, 2013, s.30).

1. Vali tarafından sunulan il bütçesinin incelenerek aylık harcama cetvellerinin onaylanması,
2. Satın alma ve fiyat düşürme şartnameleri hakkında görüş bildirilmesi,
3. Vali tarafından havale edilecek konuların görüşülerek karara bağlanması,
4. Ücret tarifelerini düzenleyerek meclise sunulması,
5. Engelleyici önlem ve kararlar alınması,

6. Belediye sınırları dışındaki halka açık yerlerden alınacak ücretlerin belirlenmesi, açılış ve kapanış saatlerine karar verilmesi (Keleş, 1994, s.129).

3.2.2. Belediyelerin Karar Organları

Belediye yönetiminde üç organ bulunmaktadır. Bu organlar; yürütme organı olarak belediye başkanı, karar organı ise belediye meclisi ve encümenidir. Belediye Kanununun 38. Maddesine göre, belediye başkanı, belediyenin temsilcisi olarak, belediye meclisi, belediye encümeninin ve üst makamların kararlarını uygulamaktadır.

3.2.2.1. Belediye Meclisinin Aldığı Kararlar

Belediye meclisinin toplantıları halka açık yapılır. Meclis üyelerinin çoğunluğunun vereceği kararlar ile gizli oturumda yapılabilir. Açık ve gizli oturumlarda alınan kararların özetlerinin vali ya da kaymakama verilmesi gerektiği gibi, belediyenin kapısına asılarak halka duyurulması da zorunludur (Eryılmaz,1999, s.141).

Belediye meclisinin başlıca görevleri ve aldığı kararlar aşağıda yer almaktadır (Keleş, 1994, s.205)

1. Bütçe ve kesin hesabın, belediye çalışma programının görüşülerek karara bağlanması,
2. Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarının kullanılmasına ilişkin kararlar verilmesi,
3. Ek ödenek verilmesi ya da bütçede değişiklik yapılması, borçlara yönelik kararlar verilmesi,
4. Şehrin gelişmesi için doğalgaz, su, elektrik gibi hizmetlerin gerçekleştirilmesine ilişkin işlerin yürütülmesi,
5. İmar düzenlerinin 3194 sayılı yasaya göre kabul edilmesi,
6. Belediye kolluk yönetmeliklerinin kontrol edilerek kabul edilmesi,
7. Belediye adına verilecek imtiyazlarla ilgili anlaşmaların sağlanması.

3.2.2.2. Belediye Encümeninin Aldığı Kararlar

Belediyenin karar organlarından ikincisidir. Belediye başkanı veya görevlendirdiği bir kişinin başkanlığında toplanır (Eryılmaz, 1999, s.143). Belediye yasasının 34. maddesine göre encümenin görev, yetkileri ve aldığı kararlar aşağıdaki şekilde belirtilmiştir.

1. Belediye başkanın tarafından hazırlanan bütçenin incelenmesi,
2. Aylık olarak gelir ve gider cetvellerinin incelenmesi ve denetlenmesi,
3. Kamulaştırma hakkında karar verilmesi,
4. Beklenmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerinin tespit edilmesi,
5. Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapma,
6. Belediye görevlerinin yapılmasına yönelik emirler çıkarılması,
7. Belediye cezalarının takdir edilmesi,
8. Belediyeye ait taşınır mallarından lüzum görülenlerin açık artırma ile satışa çıkarılması.

3.2.3. Büyükşehir Belediyesinin Karar Organları

Büyükşehir belediyesinin organları, “büyükşehir belediye meclisi”, “büyükşehir belediye encümeni” ve “büyükşehir belediye başkanıdır”.

3.2.3.1. Büyükşehir Belediye Meclisinin Aldığı Kararlar

Meclis Kasım, Mart ve Temmuz aylarında olmak üzere senede üç dönem toplanır. Büyükşehir belediye meclisinin görevleri ve aldığı kararlar şunlardır (Eryılmaz, 1999, s.149):

1. Büyükşehir belediyesi stratejik plan ve bütçelerini görüşerek karara bağlanması,

2. İlçe belediye meclislerinin onayladığı alt yapı plan ve programları ile gelir ve giderlerini araştırarak onaylamak ya da değiştirmek,
3. Büyükşehir nazım imar planını hazırlamak,
4. Büyükşehir ve ilçe belediye bütçelerinin bölümleri arasında aktarma yapmak,
5. İlçe belediyelerince yürütülen belediye hizmetlerinde, birlik, beraberlik ve koordinasyonu sağlayıcı kararlar almak,
6. Yurtdışı belediyeleri ile ilgili karşılıklı işbirliği yapmak,
7. Büyükşehirdeki kamusal alanlara isim vermek ve buralara anıt, heykel gibi sanat eserlerinin konulması için çalışma yapmak.

3.2.3.2. Büyükşehir Belediye Encümeninin Aldığı Kararlar

Büyükşehir belediye encümeninin görev, yetkileri ve aldığı kararlar, 1580 sayılı Belediye Yasasının hükümlerine bağlı normal belediye encümenine verilen yetkilerle aynıdır (Eryılmaz, 1999, s.150).

3.2.4. Köy İdarelerinin Karar Organları

Köy idarelerinde, köy derneği ve ihtiyar meclisi karar organlarıdır.

3.2.4.1. Köy İhtiyar Meclisinin Aldığı Kararlar

İhtiyar meclis, muhtar ile birlikte köyün hizmetlerini yürütür. Bu meclisin görevleri aşağıdaki gibidir (Eryılmaz, 1999, s.163):

1. Köy işlerini görüşülmesi, önem durumuna göre sıralanması,
2. Köy hizmetlerini yapmak için kamulaştırma kararının alınması,
3. Hangi işlerin köylü tarafından yapılacağı, hangi işlerin de köylülerden alınacak salma ya da diğer paralarla yapılacağına karar verilmesi,
4. Köy hizmetleri için köy halkından alınacak paranın belirlenmesi,

5. Zorunlu görevleri yapmayana para cezası uygulanması,

3.2.4.2. Köy Derneğinin Aldığı Kararlar

Köy derneği, seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasında köy muhtarını ve ihtiyar kurulu üyelerini seçer, muhtarın ücretini belirler. Ayrıca Köy Yasasına göre isteğe bağlı görevlerin zorunlu görev olarak yapılması yönünde karar verilmesini sağlar (Keleş, 1994, s.164). Duruma göre köyün bir başka köyle birleşmesine ya da ayrılmasına, gerekli şartlar sağlandığı takdirde köyde belediye kurulmasına karar verir.

3.3. Yerel Yönetimlerde Politika Oluşturma Sürecine Katılım

Demokrasi kavramının başlıca öğeleri olan “*halk katılımı, çoğunluk ilkesi ve seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu*” yerel ölçekte geçerli olan değerlerdir. Katılma, ulusal düzeydekine kıyasla yerel yönetimlerde daha yoğun ve doğrudandır (Yaylı ve Pustu, 2008, s.135).

Yönetime katılma, demokrasiyi belirleyen etmenlerden birisidir. Vatandaşların kendileriyle ve yaşamlarını sürdürdükleri çevreyle ilgili alınması gereken kararlarda ya da herhangi bir problemin. Seçimle iş başına gelen yerel yönetim organlarının demokrasiye uygun niteliğe sahip olmamasından dolayı sahici bir halk katılımı sağlanamamaktadır. Gerçek halk katılımı için halkın kendileriyle ilgili olan kararların alınması sürecine katılması gereklidir (Yıldırım, Öner, Aksu ve Tatlı, 2011, s. 510).

Yerel yönetimler, halkın katılım sağladığı ve halk egemenliğinin olduğu bir yönetim şekli olarak kabul edilmektedir. İnsanın özgürleştirilmesinde, demokrasinin yaşanabilmesinde ve insanların demokratikleşmesine katkı sağlamada birincil ve önemli kuruluşlardır. Yerel yönetimler ile demokrasi, özerklik ve katılım kavramlarının birbirini tamamlamakta olduğu görülmektedir. Yerel düzeyde demokrasinin gerçekleşmesi için; yerel özerkliğin sağlanması, yerel halkın yönetim kararlarına etkin biçimde katılması, karar alma süreci ve kararların

uygulanmasına yönelik denetimin yerel halkın katılımı ile gerçekleştirilmesi gerektiği savunulmaktadır (Kaypak, 2012b, s.176).

Yerel katılım kavramı, “*kent yönetimi ve yerel yönetimlerle ilgili konularda toplumdaki aktörlerin sürece dâhil olması*” olarak kullanılmaktadır. Başka bir tanımda ise, “*bir toplulukta yaşayan bireylerin yerel yönetim organlarını seçmeleri ve bu organlar tarafından alınan kararları doğrudan etkilemeleri süreci*” olarak da tanımlanmaktadır. Bu anlamlar neticesinde, vatandaşların sadece yerel yönetim organlarını seçimle belirlemesi değil; yönetimde aktif olarak söz sahibi olmasını ifade etmektedir (Yıldırım, Öner, Aksu ve Tatlı, 2011, s.510).

Yerel katılım konusunda, çeşitli uygulamalar mevcuttur. Her ülkenin kendi koşullarına göre başvurduğu katılım araçları mevcuttur. Bunlar: kent konseyleri başta olmak üzere, mahalli halkoyu kontrolleri, halkoylamaları, mahalli kamusal araştırmalar ve toplantılar, mahalli yönetim ve danışma kurumlarına katılma, STK'lara katılma, belediye meclis toplantılarına katılma, danışma kurulları, kent planlamasına katılma, çevreyle ilgili problemlerde yargı yoluna gitme ve şehir kurultaylarına katılma olarak adlandırılmaktadır (Adıgüzel, 2003, s.49).

3.3.1. Yönetime Katılım Türleri

Yönetime katılım türleri, “*doğrudan-dolaylı, yasal-yasal olmayan*” gibi birçok farklı şekilde sınıflandırılmaktadır. Doğrudan katılım kavramından, özgül kararları etkilemek amacı ile ortaya çıkan bütün davranışlar ve seçimler gibi davranışlar anlaşılmaktadır. Eğer yönetime katılımı kurumsal bir bağlılık ilişkisi içerisinde ortaya çıkan bir davranış söz konusu ise, yasal bir yönetime katılmadan bahsedilebilir. Bununla birlikte, vatandaş inisiyatifleri gibi yasal katılma biçimlerinin içinde yer almayan katılım şekilleri de önem kazanmaktadır (Eren ve Kılıç, 2008, s.42).

3.3.1.1. Klasik Yönetime Katılma Türleri

Bireyler katılım hareketine tek başına katılabildikleri gibi örgütler içinde de katılabilirler. Bu katılım eylemi doğrudan veya dolaylı şekilde gerçekleştirilebilir. Doğrudan katılımında seçmenlerin oy kullanması akla gelen katılım türüdür. Seçimlerde aday olma, dava açma gibi haklarda doğrudan katılım türüdür. Anayasa tarafından öngörülen bu bireysel doğrudan katılım yöntemlerinin yanında vatandaşın devlet yönetimini etkilemek için kullandığı farklı yöntemler de mevcuttur (Eroğlu, 2006, s.194).

3.3.1.2. Yeni Yönetime Katılma Türleri

Kamu yönetimine klasik katılma türlerinin dışında, 1990'lı yıllardan sonra katılım çeşitleri çoğalmaya başlamıştır. Bu katılım araçları çeşitlilik göstermektedir. Katılım araçlarına örnek olarak yerel yönetimler tarafından düzenlenen halkı bilinçlendirme bilgilendirme yapıldığı ve yöneticilerin, uzmanların ve halk tarafından tartışıldığı zeminin oluşturulduğu halk toplantılarını verebiliriz. Ayrıca halkın sorunlarını dinleyerek çözüm yolları üretmek için belediyeler tarafından düzenlenen halk günleri ve yerel halkın meclis toplantılarına katılmaları da bir katılım aracıdır. Dilekçe, kişisel başvuru ve internet, kamuoyu yoklamaları, anketler ve proje demokrasisi, kent konseyleri, gönüllü katılım ve sivil toplum kuruluşları ile yönetime katılım da sağlanmaktadır (Yaman ve Küçükşen, 2018, s.252-253).

3.3.1.3. Yerel Gündem 21 Uygulaması

1992 yılında, Rio şehrinde gerçekleştirilen “BM Dünya ve Çevre Konferansı’nda enternasyonal bir adım atılmıştır. Gündem 21 Bildirgesi’yle çevre ve kentle ilgili değerlerin korunması ve geliştirilmesinde vatandaşın görevleri önemli biçimde vurgulanmıştır. Bunun yanında, dünyada yer alan tüm yerel yönetimlere, şehir ve kasabalarında iştirakçi bir süreç başlatmalarını istemiştir. Ayrıca şehirlerinin YG21 (Yerel Gündem 21)’ini oluşturmaları için küresel çağrıda bulunulmuştur (Adıgüzel, 2003, s.49).

YG21, “*yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik*”, mahalli düzeyde Gündem 21’in amaçlarına ulaşmayı planlayan iştirakçi süreçtir. Türkiye’de 1997 yılından itibaren, UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)’nin desteğiyle, IULA-

EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği), Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı'nın koordinatörlüğünde yürütülen “Türkiye’de YG21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” Projesi ile başlamıştır. Aslında başarılı bir uygulama olan YG21, 2000’li yıllarda ortaya çıkan kent konseyleri ile niteliğini kaybetmiştir (Yaman ve Küçükşen, 2018, s.254).

YG21’lerin yerel yönetimlerden beklentileri aşağıdaki şekildedir.

- Katılımcı bir sürecin işlemesi,
- Uluslararası kurumlar ile işbirliğinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi,
- Diğer yerel yönetim temsilcileri ile işbirliğinin sağlanması,
- Karar sürecinde kadın ve gençlerin aktif olarak katılmalarını sağlayacak programlar uygulanması. (Sadun, 2005, s.19-20)

3.3.2. Yönetişim

Yönetişim kavramı, 1990’lı yılların başında kamu yönetimi literatürüne girmiştir. Çok geniş bir etki alanına sahiptir. Merkezi yönetimin sadece “yönlendirici” olması; toplumun, özel kurumların ve mahalli idarelerin de daha etkin olması gerektiğini öne süren bir modeldir (Çukurçayır, Eroğlu ve Sağır, 2012, s.93).

Yönetişim, uluslararası, ulusal ve mahalli kapsamda büyük bir alanı içermektedir. Yönetişim kavramının mahalli ölçekteki karşılığı olan “yerel yönetişim”, katılımcı olarak tüm mahalli aktörlerin birlikte hareket ederek karar vermeleri olarak yorumlanabilir. Yerel yönetişim anlayışında merkezi idare temsilcilerinin, özel kurumların ve toplumun sürece katılım sağlamasıyla birlikte etkili ve verimli kararların alınması hedeflenmektedir (Yaman ve Küçükşen, 2018, s.250).

Yönetişim yaklaşımı ile merkezi idarede halk ve diğer aktörlerin işbirliği ile yönetime katılımların sağlandığı görülmektedir. Bu yaklaşım “iyi yönetişim” olarak da ifade edilmektedir. Bu yaklaşım, halkın ve toplumdaki örgütlerin kendi çıkar ve haklarını koruyarak kullanmaya yönelik ihtiyaç duyulan sistemleri ve kuruluşları zorunlu kılar.

Yönetişim; süreç içerisinde birden fazla aktör bulunan, toplum içindeki aktörleri katılımcı kılan, merkezi yönetime sadece düzenleyici rol yüklerken uygulama aşamasını topluma devreden yeni bir etkileşim biçimidir (Kaypak, 2012b, s.172,183).

Yönetişimin üç temel dayanağı mevcuttur. Bu temel dayanaklar ekonomik, siyasi ve idaridir.

“Ekonomik yönetim”: Ülkenin ekonomik etkinliklerini ve başka ekonomilerle etkileşimini sağlayan karar oluşturma sürecini kapsamakla birlikte, halkın ihtiyacı olan refah seviyesini etkilemektedir.

“Siyasi yönetim”: Strateji oluşturulmasında karar alma sürecini etkileyen bir süreçtir.

“İdari yönetim”: Oluşturulan politikanın yürütüldüğü sistemi ifade etmektedir.

Yukarıda bahsedilen unsurlar birlikte değerlendirildiğinde, yönetim siyasal ve sosyo-ekonomik ilişkilere yol gösteren süreci tanımlamaktadır (Yıldırım, 2014, s.76).

İyi ve etkili bir yönetim mekanizmasının iki temel özelliği vardır. Bu özellikler yasallık ve hesap verebilirliktir. Dernek kurma ve katılım özgürlüğü, adil ve güvenilir bir yargı sistemi, bürokratik hesap verebilirlik, bilgi ve ifade özgürlüğü, etkin ve verimli kamu yönetimi ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği de sistemin özellikleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Bıçkıcı ve Sobacı, 2011, s. 220).

Eroğlu ve Sağır (2012, s.194)’ a göre yönetime dair belirli temel ilkeler aşağıdaki şekilde özetlenmektedir:

1) Yasallık: Yönetişim, yönetim yasallığının en başlı kaynağın katılım olduğunu ileri sürmektedir. Yönetim mekanizmalarının vatandaş tarafından kabullenilebilmesi adına karar aşamalarının herkes tarafından ulaşılabilir olması gerekmektedir.

2) Hesap verebilirlik: İktidar ve merkezi yönetimin halka yönelik hizmetlerde hesap verebilir ve denetlenebilir olması gerekmektedir.

3) Etkinlik: Kamusal hizmetler eşit ve eş zamanda vatandaşa ulaştırılarak memnuniyet sağlanıyorsa, kamu yönetiminde etkinlikten bahsedilebilir.

4)Öğrenmeye dayalı yönetim: Yönetişim yaklaşımında bilgi kullanımı yönetsel etkinliklerde önemli boyuttur. Halkın, ekonomik, toplumsal, siyasal aktörlerin her durumda bilgi sahibi olabilmesi; süreçler bütünüünün başarılması, yolsuzluklardan ve kötü yönetimden uzak bir kamu hizmet sürecini ortaya çıkaracaktır.

5)Hakçılık ve eşitlik: Yönetimsel süreçlere dair karar alma aşamasında ve alınan karar sonucunda halkın eşit olarak fırsatlardan yararlanmasıdır.

3.4. Diğer Aktörlerin Politika Oluşturma Sürecine Katılımı

Politika oluşturma sürecinde halkın ihtiyaç ve beklentilerini görerek bu beklentilerin giderilmesine yönelik politikaların oluşturulmasında diğer aktörlerin de sürece katılmalarına ihtiyaç vardır (Bulut, Akın ve Kahraman; 2017, s.24).

Küreselleşmenin etkisiyle karar alma sürecinde çok aktörlü katılımdan bahsedilmektedir. Karşılıklı etkileşim ve değişimin artmasıyla birlikte; merkezi yönetim, siyasal toplum ve sivil toplum arasında ortaya çıkan yeni bir ilişki yer almaktadır (Eroğlu, 2006, s.199,200).

Yukarıda bahsedildiği üzere yönetim, genel ve yerel olarak “yeni bir toplumsal işbölümü” ortaya çıkarmaktadır. Merkezi yönetimin hâkimiyetini devam ettirmesi yerine, halkın problemlerine yönelik uluslararası, ulusal ve mahalli birçok aktörü sistem içerisine alan bir iş bölümüdür (Çukurçayır, Eroğlu ve Sağır, 2012, s.93).

3.4.1. Kent Konseyleri

1580 sayılı eski Belediye Kanunda “*kent meclisi*”, “*kent konseyi*” ve “*kent parlamentosu*”nun yapıları tanımlanmıştır. Belediyenin bulunduğu yerdeki halkın ve STK’ların kent yönetiminde katılımcı olmalarını sağlamak adına yeni Belediye Kanununda kent konseyleri biçiminde tekrardan düzenlenmiş ve yürürlüğe girmiştir (Yaman ve

Küçükşen, 2018, s.254). Bu düzenlemeden öncede kent konseyleri mevcuttu ancak meşru dayanağı bulunmamaktaydı. Belediye kanunundaki bu düzenleme ile meşru bir dayanak getirilmiştir (Kaypak, 2012b, s.188).

5272 sayılı kanunun 76. Maddesindeki tanıma göre: “*kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerinin hayata geçirmeye çalışır*”.

Kent konseyleri ile mahalli demokrasinin hayata geçirilmesi, halkın politika sistemine katılımını ve söz sahibi olabilmesi amaçlanmıştır. Başka bir amacı da yerel yönetişimin güçlü hale getirilmesidir (Kaypak, 2012b, s.188,189).

8 Ekim 2006’da yayınlanan Kent Konseyi Yönetmeliği’nin 1. maddesinde ve Belediye Kanunun ilgili maddesinde öngörülen amaçların kent konseylerinin de genel amaçlarıdır. Bu amaçları şu şekilde sıralayabiliriz (Çukurçayır, Eroğlu ve Sağır, 2012, s.98);

- a) Kent yaşamında kent vizyonu geliştirmek,
- b) Hemşerilik bilincini geliştirmek,
- c) Şehrin hak ve hukukunu korumak,
- d) Sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak,
- e) Çevreye duyarlılığı arttırmak,
- f) Sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı arttırmak,
- g) Şeffaflık, hesap sorma ve vermeyi uygulamak,
- h) Katılım, yönetişim ve mahalli yönetim unsurlarını uygulamak.

Bu amaçlar ile şehirde katılımcı bir yönetim yapısının oluşması ve şehirdeki vatandaşların yerel yönetimlere katılım sağlayabilmesi amaçlanmıştır.

3.4.2. Sivil Toplum Kuruluşlarının Katılımı

Sivil toplum, devletin denetiminde olmayan, halkın kendisi tarafından oluşturduğu topluluktur. Bu kavram farklı şekillerde tanımlanmıştır. Bu tanımlardan birisi “*devlet ile ekonomik ve aile arasında kalan toplumsal sorunları çözmeye dönük kendiliğinden oluşan bir kamusal alan ve örgütsel etkinliktir*”. (Kaypak, 2012b, s.180). Bir başka tanım ise “*hukuk düzeninin içinde, yetki devrinin belirginleştiği, devlet ve yerel yönetimlerden bağımsız olarak, ortak hedefleri gönüllü kuruluşlarla gerçekleştirmeye çalışan ve ortak değerleri üreten, halkın temsil edildiği bir düzlem*” olarak ifade edilmektedir (Emini, 2013, s.45).

STK’lar yerel yönetim-sivil toplum ayrımında, yönetim ve toplum arasındaki ayrımı azaltan bir araç görevi üstlendiği söylenebilir. Mahalli idareler, bir taraftan STK’lara benzerken, bir taraftan da devlet yönetimine ait bir parça konumundadır (Kaypak, 2012a, s.35).

STK, sivil toplum tarafından oluşturulan gönüllü örgütlenmelerdir. Türkiye’de gönüllü örgütler, halk örgütleri, demokratik kitle örgütleri olarak da ifade edilen STK’lar, yönetimler ve vatandaşlar arasında olan ilişkilerde bağımsız bir şekilde faaliyet yürütmektedirler (Kaypak, 2012b, s.180-182).

STK’lar, yönetim mekanizmasındaki üç sacayağından birisidir. İyi bir yönetim sağlayabilmek için anahtar görevindedir (Oktay ve Pekküçükşen, 2009, s.179). Yerel yönetimler ve STK’ların tarihsel gelişimlerine bakıldığında birçok benzer niteliklere sahip olduğu görülmektedir. Ruşen Keleş bu nitelikleri üç ana başlık altında şöyle toplamaktadır (Yaylı ve Pustu, 2008, s.146);

- a) Her ikisi de merkeze karşı çevre konumundadır
- b) Merkezi idarenin elinde bulunan baskın güce hâkim değildirler ve güçlerini vatandaşlardan alırlar
- c) Katılımcılık konusunda merkezi yönetimden daha başarılı ve etkindirler.

STK’lar, vatandaşların taleplerini siyasal düzeyde gündeme gelmesini sağlayan kuruluşlardır. Demokrasinin temsili katılımdan çok doğrudan katılıma taşınmasında öncülük

etmektedir. Uygur bir toplumun ana unsuru olan demokraside yerlerini bulmaktadırlar. STK'lar özellikle yerel düzeyde hesap verilebilirliğin ve Őeffaflıđın sağlanması fonksiyonlarını yerine getirmektedir. Mahalli ölçekte halkın taleplerini alarak mahalli idarelere iletmede ve siyasal katılıma etki etmede önemli bir aktör olarak ön plandadır (Oktay ve Pekküçükşen, 2009, s.182-183).

3.4.3. Siyasi Partiler

Siyasi partiler yerel yönetim seçimleri ile yerel yönetime aktif katılım sağlarlar. 5272 sayılı Belediye Kanununun 76. Maddesinin düzenlenmesi ile siyasi partilerin kent konseylerine katılımı, katılımcı yönetim anlayışının ortaya çıkması ve yaygınlaştırılmasında önemli bir role sahiptir. Ayrıca siyasi partiler, mahalli yönetimlere beş yılda bir yapılan mahalli seçimler aracılığıyla katılım sağlamaktadır (Yaman ve Küçükşen, 2018, s.251).

Yerel yönetim seçimlerinde seçmen-aday ilişkisinin yüz yüze iletişim sonucunda değerlendirilmesi gerekirken çoğu zaman oy verme işlemini siyasi parti temelinde değerlendirilmekte ve seçmen oyunu adayın kendisine değer, desteklemiş olduğu siyasi partiye vermektedir. Bu nedenle, yerel düzeyde aday belirleme işlemini partinin yerel örgütlerince yapılmakta veya doğrudan parti genel merkezi tarafından sunulan listeler aday kadrosunda yer almaktadır. Sistemin bu şekilde işlenmesi sonucu, seçilen temsilcilerin halkın çıkarları yerine parti çıkarlarına göre hareket edebileceği düşüncesini ortaya çıkarmaktadır (Yavaş ve Demir, 2014, s.895).

Siyasi partilerin yerel düzeydeki örgütlerinin, parti programlarıyla ve merkezleriyle özdeşleşmiş oldukları yerlerde, yerel temsili organların düşüncelerini ve almış oldukları kararları, yerel topluluğu oluşturan bireylerden çok, parti merkezlerinin çıkarları ve istekleri tayin etmektedir (Yaylı ve Pustu, 2008, s.143).

3.4.4. Medya

Gelişen teknoloji ile kitle iletişim araçlarının coğrafik sınırları yok sayması mekân kavramının önemini yitirmesine neden olmuştur. Bireyler dünyanın herhangi bir yerinde de olsalar yaşanan olayları hemen haber alabilmekte ve izleyebilmektedir. Küreselleşmenin artmasıyla birlikte dünyada hızlı bir değişim yaşanmaya devam etmektedir. Bu değişimde ana unsur yeni iletişim ve haberleşme alanındaki teknolojik gelişme ve ilerlemelerdir (Karagöz, 2013, s.135).

Teknolojinin iletişim alanında hızla gelişmesiyle birlikte bireylerin çevrelerinde olup bitenleri anlayarak eleştiri yapabilme özellikleri gelişmeye başlamıştır. “Yeni medya” olarak adlandırılan bu gelişmeler, bireylerin iletişim kurmak için interneti teknolojik cihazlarla aktif kullanarak yarar sağlamasına imkân tanımıştır. Diğer bir deyişle internet, etkileşimli iletişimi tanımlamak için kullanılabilen soyut ifadedir. Ayrıca interneti kullanan medya araçlarına da sosyal medya araçları denilmektedir (Eren ve Aydın, 2014, s.197).

Sivil toplumun gelişmesinde rol oynayan faktörlerin başında sosyal medya araçları gelmektedir. Sivil toplum sosyal medya ile kamusal alanda belli bir güce de ulaşmaktadır (Çıldan, Ertemi, Timuçin, Küçük ve Albayrak, 2012, s.2). Sosyal medyanın kullanılmasıyla birlikte yönetim ve sivil toplum arasındaki mesafe daralmaya başlamış ve sivil toplum için yeni fırsatlar ortaya çıkmıştır. Bu fırsatlar da demokrasinin güçlenmesine neden olmaktadır (Karagöz, 2013, s.136).

3.5. Çevre Kavramı ve Çevre Politikası

Çevre kavramı denildiğinde, iklim değişimi, küresel ısınma ve ozon tabakası, hava ve su kirliliği ya da biyolojik çeşitlilik ve vahşi hayatın korunması ile ilgili kurum ve kuruluşlar akla gelmektedir (Balın, 2011, s.1). Çevre sözcüğünün, dar ve geniş sayılabilecek türlü anlamları vardır. Dar anlamda çevre, canlıların yaşamlarını sürdürdükleri ortamdır. Geniş anlamdaki tanımı ise, “kişiyi etkileyen, özdeksel ve tinsel (maddi ve manevi olmayan) gelişmesini, biçimlenmesini ve yaşamını belirleyen biyolojik, iklimle ilgili ve toplumsal

etkenlerin tümüdür”. En geniş tanımlardan birisi de Çevre Yasamızda bulunmaktadır. Çevre Yasamıza göre; *“çevre, canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde buldukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortamdır”*. (Keleş, 2015, s.19).

3.5.1. Çevre Sorunları

Doğal çevrenin sağlıklı olması insan yaşamının önemli bir parçasıdır ve yaşam kalitesini belirleyen önemli unsurlardan birisidir. Çevrenin sağlıklı olması insani faaliyetlerin miktarı, kalitesi ve sürdürülebilirliği açısından kritik bir belirleyici olma özelliğine sahiptir (Balın, 2011, s.1)

20. yüzyılın sonlarında hızlı artış gösteren nüfus, sanayileşme ve kentleşme, çevre ile olan ilişkilerimizde sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yoğun nüfusun ihtiyaç duyduğu temel gereksinimlerin üretim ve dağıtımı, yoğun sanayileşme, teknolojinin hızla gelişmesi çevre üzerinde olumsuz etkilere yol açmaktadır. Bu etkiler tüm dünyada “çevre sorunları” olarak değerlendirilmiş ve ciddi bir önem kazanmıştır (Keleş, 2012, s.611).

Bilim insanları, çevreye dair sorunlarda temel unsur olarak yoğun nüfusun, kentleşmenin, teknolojinin hızla gelişmesinin ve ulaştırma araçlarının sayısının artmasının yer aldığını hakkında hemfikir olmuşlardır (Keleş, 2012, s.613).

Çevre sorunları, insan eliyle çevresel niteliklerin zarara uğraması sonucu meydana gelmektedir. Bu sorunlar çoğunlukla çevre kirliliği olarak görülmektedir. Aksine doğadaki dengeyi bozacak her türlü olumsuz etkidir. Doğadaki elementlerin özelliğini kaybetmesi, hayat ortamlarının değişmesi, doğadaki canlıların neslinin tükenmesi de çevre sorunudur. Doğal afetler sonucu da çevre sorunları ortaya çıkabilmektedir. Ancak çevre sorunlarının asıl kaynağı insandır (Kaypak, 2013, s.19).

Çevre sorunlarının önlenmesinde denetim mekanizması çok büyük bir öneme sahiptir. Ancak bu mekanizmanın işlerliği, büyük ölçüde bu konudaki örgütlenmenin gereksinimlere yanıt verecek düzeyde ele alınmış olmasıyla ilişkilidir. Denetimde,

örgütlenmenin sorunun çözümüne yönelik gerekleri yanıtlayabilmesi için tüm ayrıntılarıyla incelenmiş ve temel noktalarının ortaya çıkarılmış olmasında gereklilik vardır (Erten, 1995, s.25).

Çevreyle insan arasındaki etkileşimde, dengeler doğanın aleyhine doğru bozulmaya başlamıştır. Teknolojinin gelişmesiyle birlikte insanlar hızla üretim, yöntem ve düzenekleri tüketmektedir. Bu durum karşısında doğa, kendini koruyamaz, yineleyemez hale gelmiş ve telafi edilemez bir sürece girmiştir. Ormanların katledilmesi, denizlerin kirletilmesi doğanın dengesini bozmaya başlamıştır. Çevre kirliliği ile mücadele bu zamanın en güncel, gerçekçi ve önemli uğraşlarından biri durumundadır. Dünya Bankası tarafından açıklanan raporda, çevre sorunlarından dolayı meydana gelen mevsim değişikliği nedeniyle tarımda üretim düşmeye başlamıştır (Baykal ve Baykal, 2008, s.4).

Çevre sorunlarının bir ülkenin salt bir iç sorunu olarak alınması yeterli sayılmaz. Bir ülkenin kirlitici etkinlikleri kendi çevresini kirliletmekle kalmayıp, komşularının çevresini de etkilemektedir. Kirlilikler, suyla, havayla, ulaşım araçlarıyla ve başka biçimlerde ülkeden ülkeye taşınmaktadır. Bunun sonucunda, kirlilik bir ülkenin özel sorunu olmaktan çıkarak, birden çok ülkenin yani dünyanın sorunu haline gelir (Keleş, 2015, s.85).

Çevre sorunları bir ülke sorunu olmaktan çok tüm ülkelerin sorunu haline gelmiştir. Bu nedenle çevre sorunlarına yönelik uluslararası çözümler gerekmektedir. Ancak çevre sorunlarının önlenmesine yönelik uygulanacak önlemlerin çok maliyetli olmasından dolayı, ülkeler bu sorumluluktan çoğunlukla kaçmaya çalışırlar.(Kaypak, 2013, s.18).

3.5.2. Çevre Politikası

Çevre politikası, toplumun çevreyle olan ilişkisinin ve çevresel yapının düzenlenmesine dair çevreye has bir politikadır. Bu politikalarının ülkenin genel politikaları ile uyum içinde olması gerekmektedir. Bireylerin refah seviyeleri arttıkça, siyasi hal ve tavırlarında daha dikkatli oldukları gözlemlenmektedir. Ayrıca siyasi kuruluşlara yönelik daha fazla denetime sahip olmaktadır (Kaypak, 2013, s.22).

Bireylerin sağlıklı ve kaliteli bir çevrede yaşama hakları evre politikalarının temel amacıdır. Doğada bulunan ve insanın doğal ihtiyaı olan element, bitki ve hayvanların varlığının korunması, mevcut sorunların giderilmesine yönelik uygulamalarda gerekli sorumlulukların paylaşılması ve toplumsal adalet ilkelerine uyulması amaçlar arasındadır (Yalçın, 2009, s.301).

Doğru ve iyi bir evre politikası oluşturulması ve yürütülmesi için evre planlamasına öncelikli önemin verilmesi gerekmektedir. evre politikalarının uygulanmasında en önemli araç evre planlarıdır. evre planları, ekonomik ve sosyal hedeflerle çevresel hedeflerin birbirleri ile uyumlu ve eşleşmiş bir Şekilde ele alınarak değerlendirilmesini sağlayacak uygulama araçlarıdır. Planlamada ilk önce hedeflerin tespit edilmesi gerekmektedir. Daha sonra da seçilmiş olan sosyal ve ekonomik hedeflerle doğal kaynak kullanımı arasında uyum sağlanmalıdır. Amaç ve hedeflerin tespiti ile doğal kaynakların kullanımı arasındaki uyum için, her ülke önceliklerini ve temel hedefleri belirlemek amacıyla merkezi ve yerel yönetimler, gönüllü kuruluşlar, bilim ve meslek kuruluşları ve halkın işbirliği ile çevreyle ilgili çeşitli planlamalar yapmak durumundadır. Planlama yapılırken plan hiyerarşisi ve karar alma süreci açık olan yetkinin belirlenmesi gerekmektedir (Yıldız ve diğerleri, 2005: 255'den aktaran Akbayır, 2010, s.5).

evre politikası seçenekleri en genel haliyle aşağdaki gibi sınıflandırılabilir.

- Merkezi Olmayan Politikalar
 - Yükümlülük Getiren Kanunlar
 - Sahiplik Haklarında Değeriklikler
 - Gönüllülük Esaslı Faaliyetler
- Kumanda ve Kontrol Politikaları
 - Standartlar
- Teşvik Esaslı Politikalar
 - Vergi ve Desteklemeler
 - Devredebilir Kirlilik Deşarj İzinleri

Çevreye dair politikaların başarısını, hangi düzeyde belirlendikleri ve uygulandıkları belirlemektedir. Bu yüzden uluslararası kuruluşların, çevreye dair politikalarda siyasi ve hukuki olarak daha etkin olacakları düşünülmektedir (Kaplan, 1999, s.112).

3.6. Çevre ve Uluslararası Gelişmeler

Çevre politikaları, her ülkede farklı hedefleri gerçekleştirmeye yöneliktir. Ancak her ülkenin birleşilen ortak çevre hedefleri de vardır. Ülkelerin temel ortak hedefi; insanların sağlıklı bir çevrede yaşama haklarının sağlanmasıdır. Ayrıca toplumun doğal ihtiyacı olan çevrenin korunması ve geliştirilmesini sağlayarak politikaların yürütülmesi adına sorumlulukların eşit bir şekilde dağıtılmasını sağlamaktır (Kaypak, 2013, s.24).

Çevreyle ilgili çalışmalar yapan uluslararası kuruluşlar: BM ile onun uzmanlık kuruluşları “UNESCO (Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü)”, “Habitat (Birleşmiş Milletler insan Yerleşimleri Konferansı)”, “UNEP (Birleşmiş Milletler Çevre Programı)”, “WMO (Dünya Meteoroloji Örgütü)”, “WHO (Dünya Sağlık Örgütü)”, “UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)”dir. Avrupa çapındaki kuruluşlar olarak, AB, “OECD (Avrupa Konseyi ve Avrupa Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)” eklenmelidir (Keleş, 2015, s.86).

Uluslararası çevre politikaları, bu politikaların hangi düzeyde belirleneceği konusunda bir ikilem oluşturmaktadır. Bir yandan, çevre sorunlarının sınır tanımaması, kurumsal açıdan uluslararası ve ulus üstü örgütler yönünde yani üst düzeyde örgütlenmeyi gerektirirken; yerel, bölgesel ve ulusal koşulların da göz önüne alınması ve daha alt düzeydeki kurumsallaşmaya da önem verilmesi önem arz etmektedir (Kaplan, 1999, s.112).

Uluslararası çevre politikası ile ilgili ilk adım 1972 yılında Stockholm Konferansı ile atılmıştır. Stockholm Konferansı; çevre konusuna dair dünya genelindeki ilk değerlendirmedir ve bu nedenle özel bir öneme sahiptir. Bu konferansta kabul gören bildirinin birinci maddesinde “*İnsan, onurlu ve iyi bir yaşam sürmeye olanak veren nitelikli bir çevrede,*

özgürlük, eşitlik ve yeterli yaşam koşulları temel hakkına sahiptir” prensibi bulunmaktadır (Balın, 2011:75).

Stockholm Konferansı'nın en önemli özelliklerinden biri de pek çok çevresel konuya değinilmiş olmasıdır. Bu konferans sonucunda UNEP kurulmuş ve ulusal çevre koruma birimlerinin kurulmasına karar verilmiştir (Balın, 2011, s.76). 113 devletin katılım sağladığı bu konferans, çevre sorunlarının siyasal olgu haline gelmesine neden olmuştur. Bu gelişme sonrasında çevrecilik hareketi içinde parlamentoya dayalı bir yol arayanlar için ilk yeşiller partilerini kurmaya başlamışlardır. 1973'de Avrupa Ekonomik Topluluğu, “*Birinci Çevre Eylem Programını*” uygulamaya koymuştur. (Tekeli, 2017, s.5).

1983'de BM tarafından oluşturulan “*WCED (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu)*”, 1987 yılında “*Ortak Geleceğimiz (Our- Common Future)*” başlıklı raporu yayınlayarak sürdürülebilir kalkınma kavramını dünya gündemine yerleştirmiştir (Kaplan, 1999, s.161). Çevre Hukuku uzmanlarınca bu rapora eklenen Çevre Hukuku İlkeleri, devletlerin çevreye ilişkin sorumluluklarının dayandığı temel ilkeleri göstermektedir (Keleş, 2015, s.89).

Çevre konusunda iyileştirmenin sürdürülebilmesi, çevrenin iktisadi kalkınmanın temeli ve sınırı olduğu düşüncesine bağlıdır. Ekonomik gelişme devam ettikçe, bunu tedarik eden doğal kaynak bileşiminde değişimler olacaktır. Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı, ekonomik kalkınmanın devamlılığının sağlanması gerektiği görüşünden hareket etmektedir. Bu yaklaşıma göre, devletlerin gelişme seviyesi ve fakirlik problemleri, gelişmekte olan devletlerin etkili olduğu büyüme dönemi içinde çözülebilir (Toprak, 2006, s.149).

Stockholm Konferansından sonra 80'ler ve 90'lar çevre sorunlarının öneminin küresel ölçekte arttığı yıllardır. Yeryüzü Zirvesi (Earth Summit) olarak da bilinen UNCED 1992 yılında, Rio de Janeiro'da 178 devletin katılımı ile toplanmıştır (Balın, 2011, s.77).

1992 yılında yapılan Rio Konferansı'nda iklim değişikliği, biyolojik çeşitliliği gibi beş farklı konu ele alınmıştır. Rio Konferansında imzalanan “Yeryüzü Zirvesi”, sürdürülebilir kalkınma çağı olarak isimlendirmiştir. Sürdürülebilir kalkınmanın amaçlarına ulaşmak için dünya genelinde yeni bir ortaklığa ihtiyaç duyulmaktadır (Sezer, 2007, s.765).

“BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi” içerisinde zirveye katılan ülkeler tarafından, 1997 yılında Japonya’nın Kyoto şehrinde “Kyoto Protokolü” imzalanmıştır. Bu zamana kadar imzalanmış en kapsamlı işbirliği protokolüdür. Türkiye uzun bir süre bu protokole taraf olmamıştır. 2009’da taraf olan Türkiye çalışmalarını sürdürmeye devam etmektedir (Toprak, 2017, s.176).

Kyoto Protokolü sera gazı emisyonu limitlerinin belirlendiği ilk yazılı anlaşmadır. Protokol sadece karbondioksitin değil tüm sera gazları probleminin bir bütün olarak çözülmesini şart koşmaktaydı. Bunlara ek olarak, gazların olumsuz etkilerinin azaltılması ile ilgili zorlayıcı tedbirler alınmasını da içermekteydi (Balın, 2011, s.79).

2002’ de Johannesburg’da “Rio+10” diye adlandırılan zirve yapılmıştır. Bu zirve Rio Konferansı’nda belirlenen kararların izlenmesine yönelik yapılmıştır. Zirve’ye sivil toplum örgütleri gibi farklı aktörlerde katılım sağlamıştır. Bu zirvede, konular çok kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. Bu nedenle sorunların kaynağına inilememiştir. Zirvede, sadece çevreyle ilgili değil ekonomik, siyasal ve sosyal tüm problemlere değinilmeye çalışılmıştır. Bu yüzden sorunlara yönelik derinlemesine çözüm önerileri sunulamamıştır (Sezer, 2007, s.773).

3.7. Hiyerarşik Olarak Kamu Kurumlarında Çevre Politikaları

Ülkemizde çevre yönetiminin geçmişi incelendiğinde, çevreye dair tüm sorunlara yönelik çalışacak bağımsız bir teşkilattan bahsedilemez. Günümüzde bile çevre sorunlarına yönelik parçalı bir örgütlenme mevcuttur. Çevreye dair görev ve yetkiler, merkezi ve mahalli yönetimler arasında belirli mevzuatlara göre dağıtılmış durumdadır (Şengün, 2015, s.111).

Türkiye’de çevre sorunları 1970’li yıllarda hissedilmeye başlanmıştır. 1982 Anayasasının 56. maddesinde çevre hakkına dair düzenleme yapılmıştır. Bu madde, çevreye dair ilk ve en önemli düzenlemedir (Toprak, 2017, s.175).

Çevre sorunlarına ilk kez, “III. Beş Yıllık Kalkınma Planında” yer verilmiştir. TÜBİTAK (Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu) ve DPT (Devlet Planlama

Teşkilatı)’ndan başka, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Tarım, Orman ve Su İşleri, Kültür ve Turizm, Sağlık, Çevre ve Şehircilik Bakanlıklarıyla yerel yönetimler, çevreye ilişkin konularda, kendilerine yasalarla verilmiş türlü yetki ve görevlere sahiptirler. 1978 yılında kurulan Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı, bütün bu çalışmalar arasında eşgüdüm sağlamakla görevlendirilmiştir. Bu görevi 1991 yılından beri Çevre ve Orman Bakanlığı (Orman ve Su İşleri) üstlenmiştir (Keleş, 2012, s.621).

3.7.1. Merkezi Yönetim Çevre Politikaları

Çevreyle ilgili ilk yasal düzenlemelerin bütün dünyada insan ve çevre sağlığının korunması amacıyla hijyen önlemlerinden meydana geldiği görülmektedir. Türkiye’de de, Cumhuriyet’in kuruluşundan sonraki ilk yasal düzenlemelerden biri olan ve 1930 yılında kabul edilen Genel Sağlık Koruma Yasası’nın (1593 sayılı) temel amacı buydu. Bu yasanın “Şehir ve Kasabaların Hıfzıssıhhası (sağlığının korunması) başlığını taşıyan 11. ve “Gayrisıhhi Müesseseler” başlıklı 12. Kesimleri, çevre ve halk sağlığıyla ilgili olan başlıca kuralları içeren kesimleridir (Keleş, 2015, s.144).

1934 yılında 2510 sayılı İskân Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, düzensiz kentleşmenin engellenmesi, tarım alanlarına bina yapılmasının kısıtlanmasına yönelik ilk kanuni düzenlemedir. 1937’de 4915 sayılı “Kara Avcılığı Kanunu” yürürlüğe girmiştir. 2003’de revize edilen bu kanun ile ülkemizdeki yabani hayvanların avlanması kanunlara tabii tutulmuştur. Türkiye’de yabani olarak yaşayan faydalı ve zararlı hayvanların, her türlü vasıta ile avlanması bu Kanun hükümlerine tabidir (Şengün, 2015, s.112). Yine, 1937 yılında Orman Kanunu çıkartılarak ilk defa bir orman tanımı yapılmıştır. Bu kanun ile ormanlarda avlanma izne bağlanmıştır. 1956 yılında yeni Orman Kanunu çıkarılarak eski kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

Cumhuriyet kurulduğundan beri ormanların yok olması ve erozyon önemli çevre sorunları olarak gündeme gelmiştir. Bunların yanında su ürünleri ve yeraltı suları içinde düzenlemeler yapılmıştır (Orhan, 2013, s.15-16). Ülkenin doğal kaynaklarının koruma açısından ihtiyaç duyulan yer altı suları ile ilgili 1960 yılında, 138 sayılı Kanun ile düzenleme

yapılmıştır. Bu kanunla yer altı suları devletin tasarrufuna verilmiş ve yer altı suları özel mülkiyet olmaktan çıkarılmıştır. Yer altı sularının aranması, işletilmesi izne bağlanmıştır. 167 sayılı yasayla da tüm yeraltı sularının izne bağlanması zorunlu olmuştur (Başpınar, 2016, s.2725-2726).

Çevre sorunlarının bireylerin sağlıkları üzerinde sebep olacağı olumsuz etkilerin önlenmesine yönelik Anayasanın 49. maddesinde, kamu otoritesi görevlendirilmiştir. Hızla artan konut talebinin karşılanması ve çarpık şehirleşmenin sebep olacağı çevre sorunlarının önüne geçilmesi için 1966 yılında “775 sayılı Gecekondü Kanunu”nu yürürlüğe girmiştir. (Şengün, 2015, s.12).

Çevreyle ilgili bir başka yasa da 1971 tarihinde 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu olarak yürürlüğe girmiştir. Biyolojik çeşitliliğin ve doğal zenginliğimizin önemli öğelerinden biri olan su ürünlerinin korunması bu yasayla güvence altına alınmıştır (Keleş, 2015, s.152).

1982 tarihli Anayasanın 56. maddesinde, *“herkesin, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğunu ve çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemenin devletin ve vatandaşların ödevi olduğunu”* belirtmektedir. 63. Maddesinde ise, *“devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlamakla ve bu amaçla gerekli önlemleri almakla görevlendirilmiştir”* (Erim, 2006, s.344). Ayrıca, anayasada, kıyıların, tarih, kültür ve doğa varlıklarının, ormanların, tarım topraklarının korunmasına ilişkin özel kurallar içeren maddeler de yer almaktadır. Anayasanın 57. maddesine göre, konut gereksiniminin karşılanmasında, devlete, çevre koşullarını gözetilen bir planlama çerçevesinde gerekli önlemleri almak görevi yüklenmiştir (Keleş, 2015, s.145).

Çevre konularına dair kanuni düzenlemeler 1982 Anayasasından sonra yapılmıştır. Çevre Kanunu 1983 tarih,18132 sayı ile Resmi Gazetede yayımlanmıştır. 5491 sayılı Kanun ile de 2006 tarihinde değişiklik yapılmıştır. Bu yasanın temel amacı, *“bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamaktır”*. Bu Kanun doğrultusunda birçok Yönetmelik, Genelge ve Tebliğ yayımlanmıştır (Kızılböğa ve Battal, 2012, s.196).

1991’de Çevre Bakanlığı kurularak çevreye ait tüm faaliyetlerden sorumlu olmuştur. Bu faaliyetler diğer ilgili kurumlar ve aktörlerle işbirliği içinde uygulanmaktadır (Turan Bayram, Altıkat ve Ekmekyapar Torun, 2011, s.36).

Çevre konusunda düzenlemeler içeren çok sayıda başka yasalar çevrenin korunması, kirlenmesinin önlenmesi ve geliştirilmesi konusunda vatandaşlara sorumluluklar ve devlete görevler yüklemektedir (Keleş, 2015, s149). Bu yasalara örnek olarak Kabahatler Kanunu, Hayvanları Koruma Kanunu, Kıyı Kanunu yasalarını örnek verebiliriz.

3.7.2. Kalkınma Planlarında Çevre Politikaları

Türkiye’de “çevre” ifadesine ilk kez “Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)” içinde yer alan metinlerde ulaşmak mümkündür. Ancak çevre sorunlarına yönelik en kapsayıcı hedefler “Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)” çerçevesinde gerçekleştirilmiştir (Biyar ve Gök, 2014, s.298). Bu planda, çevre sorunlara çözüm aranırken iktisadi ve toplumsal değişimin ivmesini düşürerek, hızla artan büyüme ve gelişmeyle birlikte gelen problemlere çözümler üretmeye hazır olunmasıdır (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı,1979, s.256). Buna ek olarak 1978 tarihinde “Başbakanlık Çevre Örgütü” kurulmuştur. Ayrıca Başbakanlığa bağlı “Çevre Müsteşarlığı ve Yüksek Çevre Kurulu” oluşturulmuştur. Tüm bu adımlarla çevre politikalarının oluşturulmasına yönelik önemli aşamalar kaydedilmiştir (Biyar ve Gök, 2014, s.298).

“Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)”nda ise, var olan kirliliğin ortadan kaldırılmasıyla yetinmeyip, aynı zamanda, kaynaklardan gelecek kuşaklarında faydalanabilmesi adına en iyi şekilde korunarak geliştirilmesi gereği belirtilmiştir. Yatırım ve arazi kullanım kararlarında çevrenin korunmasına dair önlemlerinin planlama aşamasında döngüye sokulmasının önemine de dikkat çekilmiştir (Keleş, 2015, s.156).

“Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)”nda, “ insan sağlığı ve doğal dengeyi koruyarak, sürekli bir ekonomik kalkınmaya imkân verecek şekilde doğal kaynakların yönetimini sağlamak ve gelecek nesillere insana yakışır bir doğal, fiziki ve sosyal

çevre bırakmak” hedeflenmiştir. Bu planda çevreye dair hasarın giderilmesi ve önlenmesine yönelik politikalar benimsenmiştir. Bireylerdeki çevre bilincinin artırılması ve yaygınlaştırılmasına öncelik tanınması gerektiği vurgulanmıştır. Çevremizi korumak amacıyla; iktisadi ve sosyal politikaların birbiriyle ilişkilendirilmiş bir perspektifle oluşturulmasına karar verilmiştir. Ayrıca mevzuatlardan dolayı ortaya çıkan karışıklık ve yetki karmaşasının önüne geçilmesi için gerekli önlemlerin alınması gerektiği de vurgulanmıştır. Bu konuyla ilgili mahalli idarelerde çevre birimleri kurulması kararlaştırılmıştır (Kızılboga ve Batal, 2012, s.197).

1996-2000 yıllarını kapsayan “Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”nda önceki plan dönemlerinde alınan kararların hızlı küreselleşme nedeniyle yürütülemediği tespit edilmiştir. Bu nedenle “sürdürülebilir kalkınma” anlayışı ile iktisadi ve sosyal politikalarda yeni düzenlemenin gerektiği açıklanmıştır. Çevre Bakanlığı’nın yetersizlikleri tespit edilmiştir. Ayrıca Çevre Mevzuatının yürütülmesindeki sorunlara, ekonomik kaynaklarının kısıtlı olmasına yönelik çözüm önerileri aranmıştır. ÇED (Çevresel Etki Değerlendirme) Sisteminin gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Çevre Kanununda revizeler yapılması gerektiği gündeme gelmiştir (Solak ve Sürmeli, 2015, s.26-27).

“Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)”nda, sürdürülebilir kalkınma ilkesinin, ÇED uygulamalarının ve AB kurallarına uygunluğun başarıyla sağlanamadığı gözlemlenmiştir. Bu nedenle bu planın amacı, bireylerin sağlığı, çevresel denge, kültürel, tarihsel ve güzel duysal değerleri koruyarak iktisadi ve toplumsal gelişmeyi gerçekleştirmektir (Keleş, 2015, s.156-157).

“Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)”nda, sonraki nesillerinde gereksinimleri gözetilerek doğa ve kaynaklarını korunma ve kullanma koşullarının oluşturulması hedeflenmiştir. Ayrıca doğal kaynakların tüm bireylere eşit ve sağlıklı bir şekilde ulaştırılması için bir yönetim oluşturulmasına karar verilmiştir. Vurgulanan “sürdürülebilirlik kavramı”na ek olarak hali hazırda kurumsal yapıları gözden geçirerek gerekli düzenlemelerin yapılmasına değinilmiştir. Çevre bilincinin yaygınlaştırılması için eğitimlerin düzenlenmesi ve mahalli idarenin, toplumun ve STK’ların bu sürece etkin bir şekilde katılım sağlamaları amaçlanmıştır. Bu plan kapsamında, mevzuatların yürütülmesi konusunda meydana gelen çakışmaların önlenmesi, mahalli idarelerin birbirileri ile

işbirliğinin sürdürülebilmesi gibi konular dikkat çekmektedir (Kızılböğâ ve Batal, 2012, s.198).

“Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)”nın dört ana konusunu içeren Öncelikli Dönüşüm Programları arasında, “Yaşanabilir Mekânlar, Sürdürülebilir Çevre” de bulunmaktadır. Planın, bu bölümünde “Bölgesel Gelişme ve Bölgesel Rekabet Edilebilirlik, Mekânsal Gelişim ve Planlama, Kentsel Dönüşüm ve Konut Kentsel Altyapı, Mahalli İdareler, Kırsal Kalkınma, Çevrenin Korunması, Toprak ve Su Kaynakları Yönetimi, Afet Yönetimi” konularına ilişkin hedefler bulunmaktadır (Keleş, 2015, s.157).

Son olarak “On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)”nda, “çevrenin korunması, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ve yönetimi, nitelikli kentleşme, afet risklerinin azaltılması; bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması ve kırsal kalkınmanın sağlanması” amaçlanmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2017, s.7).

3.7.3. Yerel Yönetimlerde Çevre Politikası

Çevre sorunları, öncelikle şehrin ve şehirlinin sorunudur. Bundan dolayı, şehir idaresinden sorumlu olan belediyeleri yakından ilgilendirmektedir. Çeşitli kanunlar, çevre kirliliğinin önlenmesi ve kirletenlere yönelik yaptırımların uygulanması konusunda mahalli idarelere yetki ve görevler tanımıştır (Keleş, 2012, s.658).

Belediyeler, çevresel alt yapıları inşa etmek ve şehirde atık yönetimini organize etmek gibi konularda baskın rol oynamaktadır (Turan Bayram, Altıkâat ve Ekmekyapar Torun, 2011, s.36).

3.7.3.1. Mahalli Çevre Kurulu

Çevre kirliliği hakkında mahalli idare kavramı ilk olarak Çevre Kanununda gündeme gelmiş ve “Mahalli Çevre Kurulu” tanımlanmıştır. Yönetmeliğe göre, “*Mahalli Çevre Kurulu her ilde valinin ya da valinin görevlendirdiği Vali Yardımcısı başkanlığında üye bakanlıkların il idare şube başkanları, belediye başkanı, varsa o ilde bulunan yükseköğretim kurumu*

temsilcileri ve sanayi odası başkanından oluşmaktadır". Kurulan sekretarya sorumluluğunu İl Sağlık Müdürlükleri yürütmektedir (Orhon, 1991, s.47).

Başkan tarafından gerekli ve uygun görüldüğü takdirde, ilgili bakanlık, kurumlar, kuruluşlar ve STK' lar bu toplantılara davet edilerek görüşleri alınabilir.

Mahalli Çevre Kurulunun sekretarya hizmetleri Müdürlük tarafından yürütülür.

Mahalli Çevre Kurulunun görevleri, çevre kanununda aşağıdaki gibi belirlenmiştir.

- 1) Çevrenin korunması ve iyileştirilmesi, kirliliğin önlenmesi amacıyla, mevzuatlar kapsamında ilgili kararların alınması,
- 2) Karar verilen önlem ve iyileştirmeleri il düzeyinde uygulanmasına yönelik programlar hazırlaması,
- 3) Hazırlanan programlar için gerekli koordinasyon ve yürütülmesinin sağlanması,
- 4) Şehirde çevre kirliliğine neden tesis ve işletmeleri belirleyerek denetlemek, denetim raporlarını değerlendirmek ve gerekli önlemlerin alınması,
- 5) Şehir düzeyindeki çevresel sorunları belirleyerek gerekli önlemler için Bakanlık ve kurumlarla eşgüdümün sağlanması,
- 6) Çevre bilincinin yaygınlaştırılmasına odaklı eğitici faaliyetlerin düzenlenmesine yönelik kararlar almak (www.resmi gazete.gov.tr, 2013).

4. İSTANBUL ÇEVRE POLİTİKASI

4.1. Araştırma Yöntemi

Bu araştırma ile İstanbul ili genelinde çevre sorunlarına yol açan faktörler, çevre sorunlarının çözümüne yönelik uygulanan politikalar ve bu sürece doğrudan veya dolaylı katılım sağlayan aktörlerin analiz edilmesi hedeflenmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığının ve İBB'nin çevre sorunlarına yönelik uyguladığı faaliyetler ve politikalar ele alınarak değerlendirilmiştir. Ayrıca sürece katılım sağlayan bazı kamu kurumu ve STK'ların uygulanan politika ve faaliyetlere katılımları ve süreç hakkında görüşleri incelenmiştir.

Bu verilerin analiz edilmesi ve yapılan ön görüşmeler neticesinde kolaylıkla mülakatların yapılabileceğinin anlaşılmasında sonra; “Fatih İlçe Belediyesi, İstanbul Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, ÇEKÜL (Çevre ve Kültür Değerlerini Koruma ve Tanıtma) Vakfı ve İTÜ (İstanbul Teknik Üniversitesi) Çevre Mühendisliği” ile saha çalışmasının yapılmasına karar verilmiştir.

Belirlenmiş olan kurum/kuruluşlar ile yüz yüze görüşmeler (mülakatlar) yapılmıştır. Yarı yapılandırılmış mülakat soruları ile görüşmeler tamamlanmıştır.

4.2. Araştırmanın Veri Kaynakları

Alan araştırması kapsamında olan bu tezde, yöntem literatüre dayalıdır. Çevre sorunlarına yönelik veriler Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, İBB, İSKİ (İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi) ve İSTAÇ (İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret A.Ş.)' in faaliyet raporlarından toplanmıştır. Ayrıca yukarıda belirtilen kamu kurum ve STK'larda görev yapan idareci, mühendis ve öğretim üyeleri ile İstanbul'da uygulanan çevre politikaları süreçlerindeki rollerinin tespiti, politikalara hangi düzeyde etki sağladıklarına dair yüz yüze görüşme yapılmıştır. İlgili kurumlarla çevre politikası oluşturma ve uygulama sürecinin olumlu ve olumsuz yönlerinin neler olduğunun tespiti için çalışılmıştır. Son olarak bu sürecin geliştirilmesi yönündeki düşünceleri sorularak değerlendirme yapılmıştır.

4.3. İstanbul İline Dair Genel Bilgiler

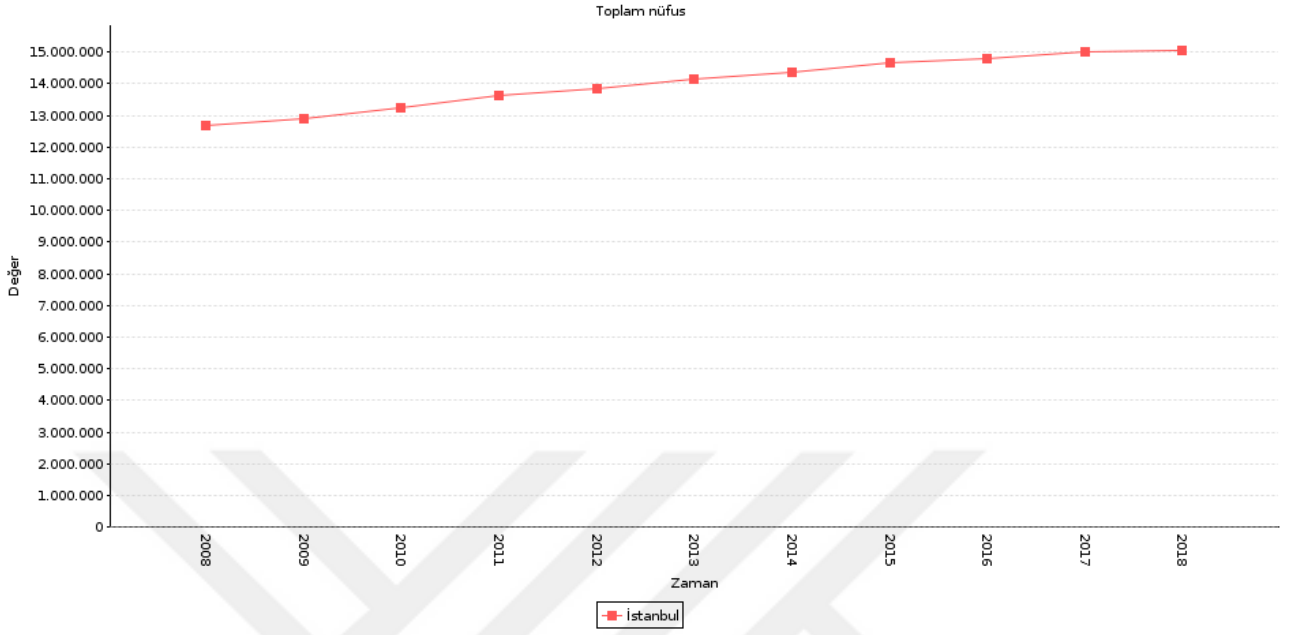
İstanbul, ilk şehir oluşumundan itibaren çeşitli araştırmalara, seyahatnamelere, romanlara konu olmuştur. Tarih boyunca farklı medeniyetlere ev sahipliği yapan İstanbul, dünyadaki en etkileyici şehirlerden birisidir (Kaya, 2010, s.11). Kurulduğundan itibaren her devlete başkentlik eden bu şehrin tarihi diğer şehirlerden farklı ve zengindir. Coğrafi ve tarihi özellikleri ile üç kıta ve üç denizi birbirine bağlayan dünya şehri olma özelliğini taşımaktadır (Bilgili, 2012, 24-25).

Coğrafik olarak bulunduğu konum ve yaşama elverişli alanlara sahip olması nedeniyle tarih boyunca farklı toplulukların tercih ettiği şehirlerden birisi olmuştur. Şehir belirli dönemlerde farklı topluluklarca ele geçirilmiştir. Şehir ilk olarak Yunanistan'ın Megara şehrinden gelen kolonistler tarafından Halkedon olarak kurulmuş, 17 yıl sonra da Bizantion şehri kurulmuştur (Kuban, 2010, s.13). Roma İmparatorluğu Bizantion şehrini ele geçirerek yeni başkenti olarak Konstantinopolis'i ilan etmiştir. Roma İmparatorluğu hâkimiyetindeki Konstantinopolis, 4.-6. Yüzyıllar arasında Doğu Roma İmparatorluğu hâkimiyetine geçmiştir. 1453 yılına kadar Doğu Roma İmparatorluğuna başkentlik yapan şehir, 29 Mayıs 1453' te Fatih Sultan Mehmet'in fethi ile Osmanlı İmparatorluğu hâkimiyetine geçmiş ve uzun yıllar Osmanlı İmparatorluğuna başkentlik yapmıştır.

20. yüzyılın başlarında yaşanan I. Dünya Savaşı ve İstanbul'un işgali ile başkentin Ankara'ya taşınması ile önemli olan konumunu kaybetmişti. Cumhuriyetin ilanından sonra yoğun bir göç alan şehirde sanayileşme artış göstermiştir. 1950'li yılların sonunda büyük bir sanayi kentine dönüşen İstanbul'da nüfus yoğunlaşmaya başlayarak gecekondulaşma sorunu ortaya çıkmıştır. Tarihte bir çok deprem ve yangınlar yaşayarak şehrin yapılarında kısmi değişiklikler meydana gelmiş olsa da tarihi yapıların günümüze kadar korunması sağlanmıştır.

İstanbul'da sanayinin gelişmesi, finans merkezlerinin yer alması, önde gelen eğitim kurumlarının bulunması, kültür ve turizmin artış göstermesi nedeniyle küresel şehir olma özelliğini devam ettirmektedir. Her yıl göç almaya devam etmekte ve nüfus yoğunluğu artmaktadır.

Şekil 9 : Yıllara Göre İstanbul Nüfusu



Kaynak: <https://biruni.tuik.gov.tr/ilgosterge/?locale=tr>, Erişim Tarihi:24.10.2019

4.3.1. İstanbul Çevre Sorunları

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının 2017 yılında yayınlamış olduğu “*Türkiye Çevre Sorunları ve Öncelikleri Değerlendirme Raporu*”na göre, İstanbul’un en önemli ve en öncelikli sorununun olarak su kirliliği birinci sırada gelmektedir. Yoğunlaşan nüfus ve sanayileşme ile ikinci sırada atıklar yer almaktadır.

Tablo 2: 2016 yılı İstanbul Çevre Sorunları Öncelik Sırası

	Hava Kirliliği	Su Kirliliği	Toprak Kirliliği	Atıklar	Gürültü Kirliliği	Erozyon	Doğal Çevrenin Tahribatı
İstanbul	3	1	6	2	4	7	5

Kaynak: Türkiye Çevre Sorunları ve Öncelikleri Değerlendirme Raporu (2016 verileriyle), T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

4.3.1.1. Su Kirliliği

İstanbul'daki su kirliliğine etki eden önemli unsurlar “*tuzluluk, zehirli gazlar, azot ve fosforun yol açtığı kirlilik, ağır metaller ve iz elementler, zehirli organik bileşikler, çözülmüş organik maddeler, patojenler, AKM'ler ve radyoaktif kirleticiler*” olarak görülmektedir. Yoğun sanayileşme, maden, gemi inşası, gemilerdeki atıkların toplanmasında ve evsel atıklara ait suların arıtılmasındaki yetersizlik su kirliliğinin kaynağını oluşturmaktadır. Bu sorunların çözümü için; dere yataklarına yapılan yapılaşmanın önüne geçilmesi ve İSKİ'nin derelere yönelik iyileştirme devamlılığının sağlanması, su havzalarında gerçekleştirilen madenciliğin kısıtlanması gerekmektedir. Ayrıca su havzalarında yer alan tarım faaliyetlerinde zararlı madde kullanımının, arıtma yapılmamış evsel ve endüstriyel atık sularının ve İstanbul boğazından geçen gemilerin sintine ve balast sularının Marmara denizine deşarj edilmesinin önüne geçilmesi de gerekmektedir. (İstanbul 2017 Çevre Durum Raporu, 2018, s.216).

İstanbul'da, içme ve kullanma suyunun temin edilmesi, atık suların toplanması ve arıtılarak uzaklaştırılması, su kaynaklarının ve içme suyu havzalarının korunmasında İSKİ görevlendirilmiştir. İSKİ'nin görev ve yetkileri 2560 sayılı kanunda açıkça belirtilmiştir. İstanbul'un atık sularının toplanması ve arıtılmasında 54 tanesi Avrupa yakasında olmak üzere toplam 86 adet İSKİ'ye ait atık su arıtma tesisi faaliyet göstermektedir. Atık suları toplama ve arıtarak uzaklaştırma faaliyeti kapsamında 2017 yılında toplam 1.301.671.591 m³, 2018 yılında ise toplam 1.433.366.075 m³ su arıtma işlemi yapılmıştır

Tablo 3: İSKİ Su Arıtma Tesisleri

Tesis Türü	İçme Suyu Arıtma Tesisleri	İçme Suyu Terfi Merkezleri	Atık Su Terfi Merkezleri	Atık Su Arıtma Tesisleri
Adet	21	141	50	86

Kaynak: İSKİ 2018 Faaliyet Raporu, İstanbul Büyükşehir Belediyesi

Tablo 4: İstanbul İli Atık Su Arıtma Tesislerinin Arıtma Türlerine Göre Debisi ve Sayıları

Tesis Türü	2017 Yılı		2018 Yılı	
	Sayısı (Adet)	Debi (m ³ /yıl)	Sayısı (Adet)	Debi (m ³ /yıl)
İleri Biyolojik Atık Su Arıtma	10	464.230.381	10	529.321.729
Biyolojik Atık Su Arıtma	62	15.352.822	68	15.283.649
Ön Atık Su Arıtma	9	822.088.388	8	888.760.697
Toplam	81	1.301.671.591	86	1.433.366.075

Kaynak: İSKİ 2018 Faaliyet Raporu, İstanbul Büyükşehir Belediyesi

4.3.1.2. Atıklar

Çevre sorunlarına neden olan faktörlerin başında çöp yer almaktadır. Çöplerin sürdürülebilirlik yaklaşımı tekrar kullanılabilir olduğu kabul edilerek atık haline getirilmiştir (Şiriner Önver, 2019, s.113). Atıklar İstanbul’da çevre sorunu olarak ikinci sırada yer almaktadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, kaynakların daha verimli kullanılması ve meydana çıkan atıkların geri dönüştürülerek kazanılmasına yönelik 2017 yılında “Sıfır Atık” uygulamasını başlatmıştır. Bu uygulama ile birlikte 2018 yılı Aralık ayında İstanbul Uluslararası Çevre Zirvesi düzenlenmiştir. Bu zirvede, birçok kamu kurum ve kuruluş, STK ve akademisyenin katılımıyla “Yaşanabilir Çevre için Dönüşüm” için bir platform oluşturulmuştur. Zirve sonucunda, tüm yerel yönetim, kurum ve kuruluşlarda “sıfır atık yönetimi” ile ilgili departmanların kurulmasına ihtiyaç olduğu, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlük personel sayısının yetersiz olduğu yerlerde atık yönetimi konusunda

belediyelere yetki devrinin yapılabileceği belirtilmiştir (Sıfır Atık Çalıştayı Sonuç Raporu 2018, s.4-5).

İstanbul'da atıkların yönetiminde hem ilçe belediyeleri hem de İBB faaliyet göstermektedir. İlçe belediyeleri atıkları toplayarak aktarma istasyonlarına taşıma işlemi yapmaktadır. Aktarma istasyonlarında toplanan atıkların depolama sahalarına taşınmasını, İSTAÇ yürütmektedir. İBB'nin "Katı Atık Projesi" kapsamında kurulan İSTAÇ (İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi), "İstanbul'un kent temizliği, evsel ve tıbbi atıkların bertarafı, ambalaj atıklarının geri dönüşümü, inşaat ve hafriyat atıklarının yönetimi, düzenli depolama sahaları kurulumu ve işletilmesi, çöp sızıntı suyunun arıtılması, çöp gazından elektrik üretimi, gemilerden ve deniz yüzeyinden atıkların toplanması ve bertarafı, organik atıklardan kompost üretimi, endüstriyel atıkların bertarafı ve geri kazanımı, yurtiçi ve yurtdışı proje ve müşavirlik ile çevre ve atık yönetimi alanında" hizmet vermektedir (İSTAÇ Faaliyet Raporu, 2018, s.8).

İstanbul'daki atıkların çoğunluğunu "sanayi, otomotiv, konut, sağlık ve hizmet sektörlerindeki atıklar" oluşturmaktadır. Bu sorunların çözümüne yönelik; atıkların tekrar kullanılabilir ya da ileri düzeyde işlenebilecek şekilde ayrıştırılması, tehlikeli atıkların azaltılmasına yönelik çalışmalar yapılması, atık miktarın azaltılması ve ayrıştırılan atıkların yararlı bir malzeme haline getirilmesine yönelik tedbirler alınmalıdır (İstanbul 2017 Çevre Durum Raporu, s.216).

Tablo 5: 2018 Yılı İstanbul Aktarma İstasyonlarına Gelen Eysel Atık Miktarı

	Avrupa Yakası (Ton)	Asya Yakası (Ton)
Ocak	262.252	141.917
Şubat	238.342	128.685
Mart	269.737	146.854
Nisan	272.349	147.168
Mayıs	292.622	157.955
Haziran	285.358	149.362
Temmuz	283.704	156.114
Ağustos	256.803	142.287
Eylül	257.590	141.651
Ekim	264.189	147.279
Kasım	253.166	140.905
Aralık	257.064	140.881
Toplam	3.193.177	1.741.059

Kaynak: İSTAÇ Faaliyet Raporu 2018, s.37

4.3.1.3. Hava Kirliliği

Yoğun bir gch talebi olan İstanbul’da, yoğunlaşan sanayi, ısınma ihtiyacı ve kontrol edilemeyen yakıt tknetimi nedeniyle 80’li yıllardan itibaren ciddi bir şekilde hava kirliliği ortaya çıkmıştır (Bozyazı Daylan ve İncecik, 2002, s.52). Bir şehirdeki hava kalitesinin lmlenmesi, o şehirde ikame eden insanların nasıl bir hava tkettiğinin tespit edilmesi insan sağlığı bakımından son derece önemlidir (İstanbul 2017 evre Durum Raporu, s.20).

İstanbul’da yapılan ölçümler neticesinde hava kirliliğinin nedenleri “SO₂, NO₂, NO_X, O₃, PM” olarak görülmektedir. Bu faktörlerin önüne geçilmesi için, ısınma ihtiyacı için kullanılan yakıtın kaliteli olması, motorlu taşıtlarda “egzoz gazı ölçümü” yapılması, İstanbul’da ki her sanayi kuruluşunun evre izninin olması ve sanayileşmenin şehir dışında çıkarılması gerekmektedir (İstanbul 2017 evre Durum Raporu, s.217).

Tablo 6: İstanbul hava kirliliği faktörleri

Kaynak	nem Sırası
Evsel Isınma	3
İmalat Sanayi İşletmeleri	1
Maden İşletmeleri	4
Termik Santraller	-
Diğer Sanayi Faaliyetleri	-
Karayolu Trafik	2
Diğer Kaynaklar	

Kaynak: İstanbul 2017 evre Durum Raporu, s.204

4.3.2. İstanbul Çevre Politikasında Aktörler

4.3.2.1. Fatih İlçe Belediyesi

Bu çalışmada Fatih İlçe Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğünde Çevre Mühendisi olarak görev yapan Betül Şahin ve Fatih Oğuz ile yüz yüze görüşme yapılmıştır. Fatih ilçesinin bu çalışma için seçilme nedeni gündüz artan yoğun bir nüfusa sahip olmasıdır. Tarihi bir alana sahip olması nedeniyle yoğun bir turist sirkülasyonunun olması, ilçe sınırları içerisinde İstanbul'un önemli sağlık ve eğitim kurumlarının olması, önemli semt pazarlarının (Örneğin Çarşamba ve Cuma Pazarı) kurulması ilçenin nüfus yoğunluğunu arttırmaktadır. Nüfus yoğunluğunun artması nedeniyle 7/24 temizlik anlayışı gerekmekte ve tarihi bir alan olduğundan diğer ilçelere göre çevre politikalarında farklılıklar gözlemlenmektedir.

Fatih İlçe Belediyesinin çevre politikası aşağıdaki gibidir.

- İlçe genelinde 7/24 temizliğin kontrol altında tutulması ve sürekliliğin sağlanması,
- Tüm çevre yasaları ve yönetmeliklerine uyarak tüm süreçlerin çevreye zararlı etkilerini kontrol altında tutmak ve etkilerini azaltarak çevre performansımızı sürekli iyileştirmek ve bu bilinci gerçekleştirerek, gelecek kuşaklara yaşanabilir temiz bir çevre bırakmak,
- Çevre ile ilgili tüm yasal gereklilikler ile birlikte vatandaşlarımızın katılımını sağlayarak, sürekli gelişim ve iyileştirme sağlamak,
- Belediye tüm birimlerinde tüm iş ve işlemlerde oluşan çevresel etkileri göz önünde bulundurmak ve tüm atıklarımızı minimuma indirmek,
- Belediye sınırları içerisinde çevresel kirliliği kaynağında önlemek, atıkları geri kazanmak, geri kazanımı olmayan atıklarımızı çevreye zarar vermeyecek şekilde bertaraf etmek, ettirmek böylece çevre üzerindeki etkilerini azaltmak,
- Vatandaşlarımızı, çalışanlarımızı, tedarikçilerimizi çevre konusunda bilinçlendirmek ve çevreye uyumlu çalışmalar yapılmasını sağlamak,
- Çevre Yönetim Sistemimizi çevresel performansımızın artması yönünde sürekli iyileştirmek,
- Geri dönüşümü esas alan bir anlayışla çevrenin ve halk sağlığının korunmasını sağlayacak atık yönetimi geliştirmek,

- Çevre bilincini arttırmak ve çevre ve denetimini etkin bir şekilde yönetmek.

Fatih İlçe Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü, çevre konularında İBB (İstanbul Büyükşehir Belediyesi) ile koordinasyon oluşturarak çalışmalar yürütmektedir. Şahin ve Oğuz'a göre ilçe belediyesi olarak tek başına bir politika oluşturma yetkileri bulunmamakla birlikte yönetmeliklerde ve kanunlarda çizilen ana hatlar çerçevesinde çalışmalarını yürütmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ve İl Mahalli Çevre Kurulu koordinasyonu ile çevre politikalarına katılım sağlanmaktadır.

Şahin ve Oğuz, MBB (Marmara Belediyeler Birliği) ile yapılan koordinasyon toplantılarına davet edildiklerini ve bu toplantılara katılım sağladıklarını belirtmiştir. Bu toplantıların sıklığı gündem yoğunluğuna göre değişmektedir. Çevre ile ilgili yeni bir uygulama olduğunda, ilçe belediyelerine önceden bilgi verilerek, bu uygulamanın tarafları çağrılarak uygulamanın nasıl olacağı görüşülmektedir. Bu noktada taslak yönetmeliklere bildirilecek görüş raporu ilçe belediyeleri ile birlikte hazırlanmaktadır.

Yapılan görüşmede çevre ile ilgili yönetmelik oluşturulması ve değiştirilmesinde uygulayıcıların (ilçe belediyeler, yüklenici firmalar, ilgili tüm kurumlar) sürece dâhil edilmemesini olumsuz bir yön olarak belirterek ve tüm uygulayıcıların bu sürece dâhil edilmesi gerekli olduğunu savunmaktadırlar. Ayrıca ilçe belediyelerinin çevre politikalarını uygulayabilmesi için bağlı bulunduğu bakanlıklar arası (ilçe belediyeleri birçok bakanlıkla bağlantısı bulunmaktadır) yönetmeliklerin de uyumlu olmamasından dolayı süreç içerisinde olumsuzlukların ortaya çıktığını ifade etmektedirler.

Şehirleşme ve yapılaşma politikalarının da çevre politikalarını olumsuz etkilediğini ve bu nedenle çevrenin korunması, çevreye verilecek zararın önlenmesinin zorlaştığı belirtilmiştir. Örneğin, yapılaşmanın çok sıkışık olması nedeniyle, bir sokakta yüksek olmayan bir binanın alt katında açılan bir kebabçının bacasından çıkan duman bitişiğinde olan yüksek bina için çevre kirliliği oluşturmaktadır.

Şahin ve Oğuz, önemli çevre politikaları ve projelerin üst mercilerin desteği ve himayelerinde yürütülmesinin toplumda farkındalık yarattığını ve uygulanması adına daha etkili

olduğu görüşündedir. Bu nedenle çevre politika sürecinin geliştirilmesi için üst mercilerin ilçe belediyelerine daha fazla destek vermeleri gerektiğini savunmaktadırlar.

4.3.2.2. İstanbul Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü

Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlıdır. Buldukları illerin çevre ve şehir ile ilgili sorunlarını çözmekle yükümlüdürler. İl içinde valiliklere bağlıdır. Tabiat varlıklarını ve sit alanlarını belirlemek ve yönetmek, milli parkları ve tabiat varlıkları korumak, çevre düzeni, nazım ve uygulama ima planlarını yapmak gibi birçok görevi bulunmaktadır. İstanbul'da çevre politikasının uygulanmasında ve denetlenmesinde önemli bir yere sahip olduğu için bu çalışma için seçilmiştir.

Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü Denetim Şube Müdürlüğünde Müdür olarak görev yapan Ergül Çınar ile mülakat yapılmıştır. Çınar, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünün tek başına bir politika oluşturma görevi bulunmadığını belirtmiştir. Çevre politikalarının çoğunluğu merkez yönetim tarafından Çevre Kanunu, genelgeler ve yönetmelikler ile oluşturularak uygulayıcı kurumlara (Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, ilçe belediyeleri gibi) gönderilmektedir. Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü olarak bu yönetmeliklerde, genelgelerde hata veya eksikleri tespit ederek Bakanlığa gönderilmesi, hataların ya da eksikliklerin düzeltilmesi yönünde rol oynadıklarını ifade etmiştir. Ayrıca çevre politikalarının uygulanıp uygulanmadığının denetlenmesi görevini de yürütmektedirler. Çevre politika sürecinde İBB veya İBB'nin iştirakleri ile de yakın diyalog içinde çalışmalar yürütmektedirler.

Çınar, çevre politikalarının denetiminin kendileri tarafından yapılmasını sürecin olumsuz yönü olarak nitelendirmektedir. Denetleme için kurumun kapasite ve personel yetersizliği nedeniyle, büyük denetimlerin bir denetim kurumu tarafından yapılması gerektiğini savunmaktadır. Küçük denetimlerin ise ilçe belediyeleri tarafından yürütülebileceğini ifade etmektedir.

Çevre politikaları için kanun ve yönetmelikler konusunda bir eksiklik olmadığını ancak bunların uygulanması konusunda mesleki yeterliliğe sahip personel yetersizliği olmasının sürecin olumsuz yönleri arasında görülmektedir. Bu nedenle çevre politikalarının uygulanmasında zorluklarla karşılaşıldığı belirtilmiştir.

Çınar, politika sürecinin geliştirilmesine yönelik, diğer illerde uygulanan çevre kanunları ile İstanbul'un çevre kanunlarının aynı olmaması gerektiğini ifade etmektedir. İstanbul'un yoğun bir nüfusa sahip olması nedeniyle kendi çevre kanunlarının olması ve bu kanunları kontrol edecek bağımsız bir denetim kurumu olması gerektiğini savunmaktadır.

4.3.2.3. ÇEKÜL Vakfı

ÇEKÜL doğal, tarihsel ve kültürel varlıkların korunması amacıyla 1990'da vakıf statüsünde kurulan STK'dır. Doğal kaynakları, kültürel mirası ve insanı bir bütün olarak ele alarak, doğal ve kültürel çevreyi korumak için kent-havza-bölge-ülke ölçeğinde projeler geliştirerek uygulamaktadır.

Vakıf, doğa, kültür, eğitim, gibi farklı başlıklar altında oluşturduğu projeleri uygulamaya geçirmektedir. Bu süreçte, toplumun her kesiminden katılımcıların ortak bir hedef doğrultusunda ve güç birliği içinde gönüllülük esasına dayalı olarak sürece dâhil olmasında öncülük etmektedir.

Vakfın doğal çevre çalışmaları, çevreyle ilgili birçok alanda bir bütünlük gösterir. “92 Ormanları”, “7 Ağaç Ormanları”, “Kâğıttan Ormanlar”, “Van-Bahçesaray Kırsal Kalkınma Programı”, “Niksar Ekolojik Tarım Çalışması (NET)” doğal çevreyi koruma projeleri arasında bulunmaktadır. ÇEKÜL'ün bu çalışma için seçilme nedeni, İstanbul'daki diğer STK'lara göre yerel yönetimlerle daha sıkı bir ilişkisi olması ve politikaların uygulanmasında etki gücünün fazla olmasıdır.

ÇEKÜL Kent Çalışmaları Koordinatörü Alp Arısoy ile bu çalışma kapsamında yüz yüze görüşme yapılmıştır. Arısoy, ÇEKÜL olarak yerel yönetimlerle iki ayrı alanda çalışma yaptıklarını belirtmiştir. Çevre ile alakalı ve kültürel mirasın korunmasına yönelik çalışmaları mevcuttur. Vakfın çevre ve kültürel mirası birbirinden ayrı ama birbirini tamamlayan parçalar olarak gördüğünü ifade etmiştir. Kültür politikalarının içerisinde diğer STK ve kurumlara göre daha fazla yer almaktadırlar. Ancak çevre politikalarının süreci biraz daha farklı ve daha hassas noktaları olan bir alan olması nedeniyle, çevre politikalarında biraz daha az yer almaktalar.

Çevre ile ilgili katılım toplantılarına birçok STK gibi ÇEKÜL 'de davet edilmektedir. Ancak katılım toplantılarındaki görüşleri birebir politika yapımına çok net yansımamaktadır. Bu toplantılara, sürece katılım toplantısından çok bilgilendirme toplantısı ya da toplantının raporlanması için STK'ların davet edildiği anlaşılmaktadır. Özellikle yabancı, uluslararası fon sağlanan projelerde

STK'ların sürece katılımı ve fikirlerinin sorulması zorunlu olduğundan, bu prosedürleri yerine getirmek için STK'lar katılım toplantılarına davet edilmekte ve projeler hakkında görüşleri sorulmaktadır. Ya da sürecin daha ılımlı gitmesi için katılımları istenilmektedir. Bu nedenle ÇEKÜL'ün kurumsal olarak resmi rapor ya da resmi politikaların oluşturulmasında çok yapıcı bir rolü olmamaktadır.

Arısoy'a göre, gayri resmi olarak politikalara etki etmesi anlamında ÇEKÜL'ün rolü daha büyüktür. Bir stratejinin yazılması ile o stratejinin eylem planına dönüşmesi ve daha sonra eylem planının uygulanması sürecine giderken aktörler çok fazla değişmektedir. Özellikle uygulama sürecine giderken aktörlerin sayısı artmaktadır. Ve burada artık temel sorunsal bir stratejinin kurgulanması değil bir süreç yönetimi alanına girmektedir. Süreç yönetim alanında farklı aktörler arasında köprüler kurulması ve uzlaşmanın sağlanması için STK'ların rolü ilk baştaki adımdan daha fazla ve daha önemli hale gelmektedir. ÇEKÜL'ün temel rolü farklı paydaşlar, aktörler arasında köprüler kurmaktır. Bu köprüler hem üniversitelerle yerel yönetim, hem daha küçük STK'lar ile yerel yönetim, bununda ötesinde resmi olmayan STK ile yerel yönetim arasında bir takım bağları güven ilişkilerini kurması açısından daha fazla etki etmekte. Bu yüzden ÇEKÜL'ün rolü politikaların uygulanması ve süreç yönetiminde daha fazladır.

Arısoy, İstanbul'da çevre politikalarının uygulanmasında, İBB ve ilçe belediyeleri arasında iş güdümünün ve ortak dilin her zaman sağlanamamasından dolayı ciddi problemlerin olmasını sürecin olumsuz yönü olarak nitelemektedir. Ayrıca politika sürecine katılımda yerel yönetimlerin STK'ları işlerini kolaylaştırıcı bir araç olarak görmeleri gerektiğini savunmaktadır. Yerel yönetimlerin ÇEKÜL dâhil STK'ları bir engel olarak görmesi politika sürecinin gelişmesini olumsuz yönde etkileyen diğer bir etkidir. Yerel yönetimler ile STK'ların ilişkisinin çok zayıf kaldığını ve bu nedenle politika sürecinde STK'ların aktif ve yaygın bir katılım sağlayamadıklarını ifade etmektedir. Bu konu da ÇEKÜL'ü yerel yönetimlerle olan sıkı ilişkilerinden dolayı şanslı olarak görmektedir. Politika sürecinin geliştirilmesi konusunda STK ve yerel yönetimlerin düzgün ve sıkı bağlar kurulması gerektiğine inanmaktadır.

Çevre politikalarının temelinin herkes için uzun süre yarar sağlayacak şekilde olması gerektiğini düşünmektedir. Bu nedenle politikaların çok evrensel değerlere dayanması gerektiğini savunmaktadır. Ancak bütün aktörlerin çok kısa sürede yarar sağlayacak konular üzerinde durmasının süreci olumsuz yönde etkilediğini ifade etmektedir.

Politika sürecinin geliştirilmesi için, yerel yönetimlerin politikadaki çıkarları denetlemek ve bunlar arasındaki dengeyi kent rejiminde kurmak olduğunu belirtmektedir. Arısoy'a göre, yerel yönetimlerin yöneticilikten daha çok süreç içerisinde idareci ve dengeleyici rolü olmalıdır. Kurumların ya da bireylerin yerel yönetimlerle olan ilişkilerinde kayırmacılık ön planda olmamalıdır. Ayrıca ÇEKÜL'ü, oluşturulacak proje ve politikalarda kayırmacılık kültürünün oluşmasını engelleyici olarak görmektedir.

4.3.2.4. İTÜ Çevre Mühendisliği Bölümü

1973'de İTÜ İnşaat Mühendisliği Bölümü altında eğitimlerine başlamıştır. 1975'de Çevre Mühendisliği Bölümü olarak kurulan İTÜ Çevre Mühendisliği bölümü, bu bölüme yönelik eğitim ve araştırmalarının öncülüğünü yapan kuruluşların başında gelmektedir. Özellikle İstanbul olmak üzere Türkiye'de ki birçok çevre sorunlarının çözümüne yönelik araştırma, planlama ve maliyet hesaplaması ile birlikte oluşturdukları projeler merkezi ve yerel yönetimler tarafından uygulanmaya konulmuştur.

Yerel yönetimlerde, mühendislik hizmetlerinde İTÜ Çevre Mühendisliğinin destek ve çalışmaları oldukça fazla olması nedeniyle bu çalışma için seçilmiştir. Çevre Mühendisliği bölümünde Öğretim Görevlisi olarak görev yapan Prof. Dr. İzzet Öztürk ile mülakat yapılmıştır. Öztürk, çevre sorunlarına yönelik çözümlerde ana planların yapılması, tesislerin tasarlanması ve AR-GE (araştırma ve geliştirme) çalışmalarında üniversitelerin mutfak olarak kullanıldığını belirtmiştir.

Öztürk'e göre İTÜ, dünyadaki iyi örnekleri alarak araştırma, planlama, maliyet hesaplamalarını yapmakta ve yerel yönetimlere teknik hizmetlerini sunmaktadır. Yerel yönetimlerle üniversitelerin iş birliğinin önemli olduğu görüşündedir. Merkezi ve yerel yönetimlerin, üniversiteleri kendilerine bir rakip olarak görmemeleri gerektiğini ve belediye başkanlarının iyi bir ekiple çalışması gerektiğini düşünmektedir.

İBB' nin başarısının üniversitelerle olan sıkı ilişkisinden kaynaklandığını savunmaktadır. İTÜ, İBB' nin mutfağı gibi çalışmaktadır. Ancak Öztürk'e göre, siyasi irade ve politik dirayet gösterilememesinden dolayı çoğu çalışmalar ve planlamalar yapılmasına rağmen istenildiği gibi uygulanamamaktadır.

İSKİ modelindeki su atık yönetiminin, İstanbul genelinde uygulanan çevre politikaları arasındaki en başarılı model olduğunu düşünmektedir. Büyük bir şehirde, ilçe belediyeleri ile bu yönetimi yapmanın olanaksız olduğunu, ancak tek elden büyükşehir belediyesi ile yürütülmesi gerektiğini savunmaktadır.

Öztürk, katık atık yönetiminin de, su atık yönetimi gibi tek elden yürütülmesi gerektiğini düşünmektedir. Katı atık ile ilgili yerel yönetimlerde kısmen parçalı bir yapı mevcuttur. Katı atığın toplanma işi ilçe belediyelerinin görevi iken bertaraf edilmesi İBB sorumluluğundadır. Bu nedenle katı atık yönetiminde kaliteli bir politika sürecinin yönetilemediğini ifade etmektedir. İTÜ, katı atık yönetimi hakkındaki politikayla ilgili çalışma ve plan hazırlayarak sunmasına rağmen, uygulamaya konulmamıştır. Üniversitenin yapmış olduğu çalışma ve teknik hizmetlerin sunulmasına rağmen merkezi ve yerel yönetimler tarafından sahiplenme ve uygulama konusunda yetersizlikler olması önemli projelerin hayata geçirilmesini engellemektedir. Bu da politika oluşturma ve uygulama sürecinin olumsuz yönü olarak görülmektedir.

Katı atıklar için kanun çıkmasına rağmen siyasi iradenin yetersiz olması nedeniyle uygulanmadığı tespit edilmiştir. Belediyelerin popülizm adına bu işin üzerine gitmemesi, üst düzeyde yani bakanlık düzeyinde bu işin takip edilmemesi ve yaptırım uygulanmaması hizmetin kalitesiz olmasına yol açmaktadır. Öztürk'e göre belediye başkanları bilerek çevreyi kirletme suçu işlemektedirler.

Öztürk, İstanbul'da çevre politikasının geliştirilmesine yönelik katık atık yönetiminde parçalı bir yapıya izin verilmemesi gerektiği düşünmektedir. İSKİ modeli gibi bir genel müdürlük idaresi tarafından bütün ilçeleri kapsayacak şekilde bir yapılanmanın olması gerektiğini ifade etmektedir. İstanbul Atık İdaresi Müdürlüğü gibi bir genel müdürlük olması, bu hizmetin vatandaşlara ucuz ve kalite olarak verilmesine imkân sağlamakla birlikte Avrupa Birliği standartlarında hizmet sunmayı olanaklı hale getireceğine inanmaktadır.

Öztürk' göre, Türkiye'de çevre konularında en zayıf noktanın izleme ve denetimdir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığının alt yapısının yetersiz, denetim kapasitesinin çok zayıf olmasının İstanbul'da çevre konularında ilerleme sağlanamamasının ana nedenlerinden biri olarak görülmektedir. Çevre konularındaki çalışmaların ilçe belediyeleri tarafından sahiplenilmemesi ve merkezi yönetim tarafından uygulanmaması politika sürecinin olumsuz

yönlerinden birisi olarak görülmektedir. Bu nedenle de katı yönetimle ilgili düşük kalitede hizmet verilmekte ve dünya standartlarının gerisinde kaldığını savunmaktadır.

Çevre politikaları bir takım ekonomik araçlarla uygulanmaktadır. Öztürk'e göre en temel araç ve en önemli şey "kirleten öder" prensibidir. Bu prensip, her jenerasyonun kendi problemini bir sonraki nesle aktarmadan kendi zamanında bedelini ödeyerek çözmesidir. Bu prensip tüm dünyada kabul görmüştür. Ne tür sorunlar meydana getiriliyorsa, sonraki döneme aktarmadan bedelinin ödenerek çözülmesi gerektiğini savunmaktadır.

Kirleten öder prensibinin en net oluşumuna örnek olarak su tarifelerini vermektedir. Doğa olayları sonucu meydana çıkan suyun (örneğin yağmur suyu) bir baraj haznesinde toplanması için baraj yapılması, suyun alınarak arıtma tesisine getirilmesi, suyun arıtılarak içilecek hale getirilmesi ve son noktada dezenfekte edilerek şebeke ile evlere/abonelere dağıtılması, evlerden toplanan atık suları toplamak ve ayrı bir sistemle tekrar atık su şebekesi (kanalizasyon) ile arıtma tesisine getirmek ve bu suyu tekrar arıtarak doğaya en az zarar verecek şekilde kullanmak ya da doğaya vermek için tüm bu hizmetlerin bir bedeli vardır. Bu hizmetler su tarifesi (su tüketim bedeli) olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu maliyet esaslı bir ücretlendirme olmaktadır. Bütün bu hizmetlerin her aşamasındaki maliyetler hesaplanarak (nasıl bir sermaye tedariki yapıldığı da göz önünde bulundurularak) musluktan akan her bir metreküp suya ne kadar belediye bedeli ödeneceği ortaya çıkarak, bunun üzerine bir miktar yönetim, bilinmezlikler (ön görülemeyen giderler) karşılık %15-20 pay koyarak bir ücret takdir edilir. Öztürk, İBB' nin kirleten öder prensibinin en iyi örnek olduğunu düşünmektedir.

Öztürk, Politika sürecinin geliştirilmesine yönelik, politikaların maliyeti karşılayabilecek bir bedelde olması gerektiğini savunmaktadır. Eğer bu bedel maliyeti karşılamaz ise finansman açığı ortaya çıkacağını ve bu açıktan dolayı hizmetlerde kalitesizlik ve eksiklikler meydana geleceğini vurgulamaktadır. İstanbul'da katı atık yönetiminde de aynı prensibin uygulanması gerektiğini düşünmektedir. Katı atık hizmeti de su hizmeti gibi çok ciddi ve ağır maliyet gerektiren hizmettir. Bu hizmetlerin de hesaplanarak hane halkına bölünerek "kirleten öder" prensibi uyarınca vatandaşlardan alınması gerekmektedir. Türkiye'de alınan çevre ve temizlik vergisi sembolik bir vergi olduğundan atıklar için yapılan hizmet maliyetinin 5 te 1'ini bile karşılamayacak durumdadır. Katı atık hizmetlerinin ileri gitmemesinin sebebi maliyeti karşılayacak ücretlerin kirletenlerden alınmamasıdır.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Çevre sorunları, doğanın ve doğal kaynaklarının bireyler tarafından çeşitli etkiler sonucu zarara uğraması sonucu meydana gelmektedir. Hava, su ve toprağın gitgide bozularak yaşana bilirliliğini kaybetmesi, bitki ve hayvan topluluğunun neslinin tükenmeye başlaması en önemli çevre sorunlarıdır. Çevre sorunu her ne kadar çevre kirliliği olarak görülse de, sağlık sorunu ve ekonomik kayıp olarak insanlara geri dönmektedir. Çevre sorunlarının gün geçtikçe artması, bu sorunların çözümüne yönelik hem uluslararası, hem de ulusal alanda politikalar oluşturmayı zorunlu hale getirmiştir.

Politika oluşturma sürecinde çeşitli faaliyetler yer almaktadır. Kamu politikası analizinde yaygın olarak “süreç modeli” kullanılmaktadır. Süreç modelinde problemler tanımlanarak gündeme alınır, araştırma yapılır. Daha sonra politika hazırlıkları tamamlanarak uygulanacak politika hakkında karar verilir.

Bir çevre politikasının değerlendirilmesinde en önemli ölçüt, söz konusu politikanın aktör ve bireylerin çevre kalitesini iyileştirmek üzere çevreye olan zararları azaltmaları yönünde yeterli ve yeni yöntemler bularak uygulamaya koymaları yönünde teşvik edilmeleridir. Bu da kamu politikası sürecinde “grup modeli” olarak adlandırılmaktadır. Ancak Türkiye genelinde “kurumsal model” olan süreç işlemektedir. Merkezi yönetim tarafından oluşturulan politika ve düzenlemeler, yerel yönetimler tarafından uygulanmaktadır.

İstanbul’un nüfusunun git gide artması çevre sorunlarının artmasına neden olmaktadır. İstanbul’daki çevre sorunlarının başında su kirliliği, atıklar ve hava kirliliği gelmektedir. Su kirliliğinin çözümünde etkin olarak İSKİ rol almaktadır. Elde edilen verilere göre yıllara göre artılan su miktarları artmaktadır. Atıkların bertaraf edilmesinde ilçe belediyeleri ve İSTAÇ koordineli olarak görev yapmaktadır. Yoğun sanayileşme atıkların artmasında önemli nedenlerden birisi olarak görülmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığının sıfır atık projesi kapsamında atıkların ayrıştırılarak geri kazandırılması, atıklardan meydana gelen çevre sorununun çözümüne yönelik alınan en önemli tedbirlerden bir tanesidir.

Çevre politikası sürecine katılım sağlayan aktörler ile yapılan yüz yüze görüşmelerde merkezi yönetimin daha çok bu süreçte politika oluşturucu, kanun yapıcı ve bu kanunları kontrol

edici/denetleyici sorumluluğu üstlendiği anlaşılmaktadır. Yerel yönetimlerin ise daha çok merkezi yönetim tarafından oluşturulan kanun ve düzenlemeleri uyguladığı görülmüştür.

Çevre politikaları merkezi yönetim tarafından Çevre Kanunu ile oluşturulmaktadır. Bu sürece, politika uygulayıcıların ve aktörlerin genel olarak müdahil olamadığı, sadece görüşlerinin alındığı ya da bazı prosedürlerin yerine getirilmesi gerektiğinden sürece katılımları sağlandığı tespit edilmiştir. Politika oluşturma sürecinde en iyi katılım sağlayan aktörün üniversiteler olduğu gözlemlenmiştir. Politikanın uygulanmasında ise en iyi katılımı STK'ların sağladığı tespit edilmiştir.

Merkezi yönetimin yayınladığı bir çevre politikasında eksiklikler veya düzeltilmesi gereken yerler var ise aktörler bu nokta da görüşlerini belirterek değişiklik yapılmasını sağlayabilmektedirler. Karar verilen bir çevre politikasının uygulanmasında, sürece göre aktörlerde değişiklikler olmakta özellikle sayı da artış gözlemlenmektedir. Ancak çevre kanun ve mevzuatlarında güçlü bir denetleme mekanizması olmaması nedeniyle bazı politikaların uygulanabilirliği zorlaşmaktadır. Denetleme mekanizmasının düzenli olarak kanunların uygulandığının denetim ve kontrolünde aktif olabilmesi personel ve bütçeye ihtiyaç duymaktadır.

Çalışmada, çevre politikasını uygulayıcı aktörler arasında da gerekli uzlaşmaların tam sağlanamadığı anlaşılmıştır. Ancak İstanbul'da özellikle büyükşehir belediyesinin üniversitelerle sıkı ilişki içinde olduğu, birçok proje ve uygulamada ortak işler yürüttüğü tespit edilmiştir. Ancak bazı siyasi irade nedeniyle üniversitelerinde sürece katılımında zorluklar yaşandığı anlaşılmaktadır.

İstanbul çevre politikasında merkezi yönetim ve yerel yönetim haricindeki diğer aktörlerin etkinliğinin artırılması gerekmektedir. Bu nedenle aktörlerin politika oluşturma sürecine katılımlarının kanunen ve hukuksal dayanaklar ile oluşturulması gerekmektedir.

Bir politikanın muhakkak uygun ekonomik bir araçla desteklenmesi, izlenmesi, denetlenmesi ve yaptırımları olması gerekmektedir. Çevre konularında denetimlerin artırılması ve yaptırımların uygulanması gerekmektedir. Bu nedenle "kirleten öder" prensibi yaygınlaştırılarak, çevre politikalarını ekonomik olarak destekleyecek bütçenin temin edilmesi gereklidir.

Politika yapıcılar ve uygulayıcılar, çevresel zararlarda insanların risk değerlerini belirleyerek bu riskleri yönetmek için tasarlanmış kanun ve düzenlemeleri dikkate almaları gerekmektedir. Bunun yanında merkezi yönetimin çevre sorunlarını kontrol altında tutmak üzere uygulanan kanun ve

düzenlemelerin uygunluğunu ve etkinliğini ölçmeyi sağlayacak denetleme ve yaptırımlara ihtiyaç duymaktadır.



KAYNAKÇA

Kitaplar

1. AKDOĞAN, A.A.(2013). Gündem Belirleme. M. Yıldız ve M.Z. Sobacı (Ed.). *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama* içinde. Ankara: Adres Yayınları. 2013, 220-227.
2. AYDIN, M. (2018). *Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler*. İstanbul: Yedirenk.
3. BALIN, B.E. (2011). *Çevre Politikası [İktisadi Bir Yaklaşım]*. 1. Basım. İstanbul: Derin Yayınları.
4. BİLGİLİ, A.E. (2012). *Bir Dünya Şehri Olarak İstanbul'un Küresel Konumu*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları. Yayın No: 2011-34.
5. ÇEVİK, H.H. (2003). Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi, A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk Ve B. Coşkun (Ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. 1. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
6. ÇEVİK, H. H. ve DEMİRCİ, S. (2015). *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*. 3. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
7. DEMİRHAN, Y.(2016). Kamu Politikaları: Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve. S.ASLAB ve Y. DEMİRHAN (Ed.). *Türk Siyasal Hayatında AK Parti Dönemi Kamu Yönetiminde Değişim, Kamu Politikaları, Kurumsal İlişkiler* içinde. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım. 2016, 45-70.
8. ORHON, D. (1991). *İstanbul'un Çevre Sorunlar ve Çözüm Yolları*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları. Yayın No:1991-11.
9. ERİM, R. (2016). Türkiye'de Yasama, Yürütme Ve Yargının Çevre Yaklaşımları. R. KELEŞ (hızl.). *İnsan Çevre Toplum* içinde. Ankara: İmge Kitabevi.
10. EROĞLU, H.T. (2013). Türkiye' de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü. M. Yıldız Ve M.Z. Sobacı (Ed.). *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama* içinde. Ankara: Adres Yayınları, 2013, 148-165.
11. ERSÖZ, H.Y. (2011). *Sosyal Politikada Yerelleşme*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
12. ERTEN, M. (1995). *Yerel Yönetimler ve Çevre*. 1. Baskı. İstanbul: Toplumsal Dönüşüm Yayınları-26.
13. ERYILMAZ, B. (1999). *Kamu Yönetimi*. 1. Baskı. İstanbul: Erkam Matbaacılık.
14. GERAY, C. (2015). Büyükşehir Belediyelerine İlişkin 6360 Sayılı Yasanın Kısa Bir Değerlendirmesi. A. Çoban (Ed.). *Yerel Yönetim Kent ve Ekoloji*. 1. Baskı. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları. 57-64.
15. GÖKBAYRAK, Ş. (2003). *Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri*. 1. Baskı. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları Tezler Dizisi:12, No:28.
16. GÜLER, B.A. (2009). *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*. Ankara: İmge Kitabevi.
17. KAPLAN, A. (1999). *Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları*. 1. Baskı. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları:19.
18. KAYA, Ö. (2010). *Cihan Payitahtı İstanbul 2500 Yıllık Tarihi*. 2. Baskı. İstanbul: Timaş Yayınları.
19. KELEŞ, R. (2015). *100 Soruda Çevre, Çevre Sorunları ve Çevre Politikası*. 2. Basım. İzmir: Yakın Kitabevi.

20. KELEŞ, R. (2012). *Kentleşme Politikası*. 12. Baskı. Ankara: İmge Kitabevi.
21. KELEŞ, R. (1994). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. 2. Baskı. İstanbul: Cem Yayınevi.
22. KUBAN, D. (2010). *İstanbul Bir Kent Tarihi Bizantion, Konstantinopolis, İstanbul*. 2. Baskı. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
23. ÖKMEN M. ve ELMA F. (2013). *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler*. 1. Baskı. İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını.
24. ÖKMEN M. ve ÖZER B. (2013). Türkiye’ de Yerel Yönetimler: Yapısal-İşlevsel Görünüm, Sorunlar ve Arayışlar. M. Ökmen ve F. Elma (Ed.). *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler* içinde. İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, 2013, 15-60.
25. ÖZEL, M. (2015). Kamu Politikası ve Yerel Yönetimler, *Yerel Yönetimlerde Yerel kamu Politikası Yaklaşımları*, M. Özel (Ed.). 1. Baskı. Konya: Çizgi Kitabevi, 2015,15-50.
26. SADUN, E. (2005). *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı*. 2. Baskı. İstanbul:IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını. Ankara: DPT
27. T.C. BAŞBAKANLIK DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983*. Yayın No, DPT:1664. Ankara.
28. T.C. KALKINMA BAKANLIĞI (2017). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Özel İhtisas Komisyonları ve Çalışma Grupları El kitabı*.
29. TEKELİ, İ. (2017). *Sürdürülebilir Toplum ve Yapılı Çevre*. 1. Baskı. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
30. TÜRKOĞLU, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’ de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2009/389.
31. TÜSİAD. (1995). *Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler*. İstanbul.
32. YAKA, A. (2018). *Sosyoloji Yazıları Çatışma Kültüründen Uzaklaşma Kültürüne*. 1. Baskı. İstanbul: Gündoğan Yayınları.
33. YILDIZ, M. ve SOBACI M.Z. (2013). *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*. 1. Baskı. Ankara: Adres Yayınları.

Makaleler

1. ADIGÜZEL, Ş. (2003). Yerel Düzeyde Yönetime Katılım ve Yerel Yönetim Sürecindeki İşlevleri Açısından “Yerel Gündem 21”: Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. Cilt:12. Sayı:1. ss.45-63. http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/5de268ae337757a_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yonetimler%20Dergisi (22.04.2018).
2. AKILLI, H. (2010). Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemindeki Dönüşümün Sayısal Sonuçları: Antalya Örneği. *Türk İdare Dergisi*. Sayı:469. ss. 11-36. <http://www.tid.gov.tr/Makaleler/husniyeakilli.pdf> (21.03.2018).
3. BABAOĞLU, C. (2017). Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve. *Yönetim Bilimleri Dergisi*. Cilt:15. Sayı:30. ss.511-532. <http://ybd.dergi.comu.edu.tr/dosyalar/Ybd/kamu-politikasi-analizine-yonelik-kavramsal-ve-kuramsal-bir-cerceve.pdf> (25.02.2018).
4. BAKAN, İ. ve BÜYÜKBEŞE, T. (2008). Katılımcı Karar Verme: Kararlara Katılım Konusunda Çalışanların Düşüncelerine Yönelik Bir Alan Çalışması. *Süleyman Demire Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Cilt:13. Sayı:1. ss.29-56. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/194759> (23.04.2018).

5. BAŞPINAR, V. (2016). Su Mülkiyeti Açısından Türk Medeni Kanunu, Yeraltı Suları Hakkında Kanun ve Su Kanunu Tasarısı Hükümlerinin Değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. Sayı:65. ss.2725-2754. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/2150/22301.pdf> (27.04.2018).
6. BAYKAL, H. ve BAYKAL, T. (2008). Küreselleşen Dünyada Çevre Sorunları. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Cilt:5. Sayı:9. ss.1-17. <http://debis.deu.edu.tr/userweb//yunusemre.ozer/K%c3%9cRESELLESEN%20D%c3%9cN YA%e2%80%99DA%20%c3%87EVRE%20SORUNLARI.pdf> (09.01.2018).
7. BIÇKI D. ve SOBACI, M.Z. (2011). Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak. *Yönetim Bilimleri Dergisi*. Cilt:9. Sayı:2. ss.218-233. <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423938775.pdf> (26.04.2018).
8. BİÇER, M. ve YILMAZ, H.H. (2009). Parlatentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi*. Sayı:13. s.s.45-84. http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2009/sayi13/45-84.pdf (04.02.2018).
9. BİYAN, Ö. Ve GÖK, M. (2014). Çevre Politikaları Kapsamında Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Vergilerinin Uygulanışı: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Yıl:7. Sayı:2. ss. 281-310. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/86087> (03.05.2018).
10. BOZYAZI DAYLAN, E. G. ve İNCECİK, S. (2002), İstanbul’da Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Hava Kalitesinin İncelenmesi. *İTÜ Dergisi/d Mühendislik*. Cilt: 1. Sayı:2. Ss.51-62. <https://pdfs.semanticscholar.org/3e55/4487e76665daeb1af2678e8e67b44f2de626.pdf> (09.11.2019)
11. BULUT, Y., AKIN, S. ve KAHRAMAN, Ö.F. (2017). Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkisi. *Strategic Public Management Journal*, Cilt:3. Sayı:6. ss.23-38. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/394476> (25.04.2018).
12. ÇEVİK, H.H. (1998). Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Amme İdare Dergisi*. Cilt:31. Sayı:2. ss. 103-112. https://personel.omu.edu.tr/docs/ders_dokumanlari/773_29748_1455.pdf (05.01.2018)
13. ÇETİN, S. (2009). Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’ de İl Özel İdareleri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Sayı:25. ss.249-258. <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423876685.pdf> (25.03.2018).
14. ÇOKGEZEN, J. (2007). Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Türkiye. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*. Cilt:23. Sayı2. ss.91-115. <http://dspace.marmara.edu.tr/handle/11424/732> (09.01.2018).
15. ÇUKURÇAYIR, M.A., EROĞLU, H.T. ve SAĞIR H. (2012). *Yerel Yönetişim, Katılım ve Kent Konseyleri. Yerel Politikalar*. Sayı:1. s.91-120. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/145728>, (27.04.2018).
16. DEMİR, F. (2011). Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Sayı:30. ss.107-120. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/55703> (18.02.2018).
17. DİNÇKOL, A. (2004). Siyasal Sistem Kuramı Çerçevesinde Kamu Yönetimi Alt Sistemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi*. Cilt:3. Sayı:6. ss.61-93. <http://dergipark.gov.tr/ticaretfbf/issue/21346/228981> (25.02.2018).

18. EMİNİ, F.T. (2013). Sivil Toplum Kuruluşlarının Politika Belirleme Sürecindeki Rolü: TÜSİAD Örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Sayı:36. ss.53-56. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/55857> (15.02.2018).
19. ERAT, V.(2014). Türkiye’de Kamu Politikası Alan Yazını Üzerine Bir İnceleme. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi*. Sayı:10, ss.92-117. http://sbedergi.gumushane.edu.tr/Makaleler/1589893174_v.pdf (04.02.2018).
20. ERAT, V. ve KAÇER, F. (2014). *Siya Yapım Sürecinde Müzakereci Yaklaşımlar*. Yıl:1. Sayı:4. ss.57-75. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/166397> (29.04.2018).
21. EREN, V. ve AYDIN, A. (2014). Sosyal Medyanın Kamuoyu Oluşturmadaki Rolü ve Muhtemel Riskler. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. Özel Sayı:1. ss.197-205. <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/kmusekad/article/view/5000134154/5000122969> (30.04.2018).
22. EREN, V. ve KILIÇ, S. (2008). Yönetim-Yurttaş ilişkileri Bağlamında Yurttaşların Yerel Yönetime Katılımı ve Niğde İli Uygulaması. *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*. Cilt:1. Sayı:1. ss.41-57, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/184946> (22.04.2018).
23. EROĞLU, H.T. (2006). Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar. *Selçuk Üniv. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. Cilt:6. Sayı:11. ss.191-206. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/289547> (26.04.2018).
24. GENÇ, T. (1991). Çağdaş Yönetimde Karar Verme Süreci. *Türk İdare Dergisi*. Sayı:392. ss.51-62. [http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%2063%20-%20392%20\(1991\).pdf](http://www.tid.gov.tr/Makaleler/Y%C4%B1%2063%20-%20392%20(1991).pdf) (22.04.2018).
25. GÖÇOĞLU, V. ve AYDIN, M.D. (2015). Kamu Politikası ve Sosyal Medya İlişkinin Toplumsal Hareketler Bağlamında İncelenmesi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*. Cilt:8, Sayı:37, ss.880-901 http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt8/sayi37_pdf/6isletme_iktisat_kamu_iletisim/gocoglu_volkan.pdf (24.02.2018).
26. GÖKSU, T. ve BİLGİÇ, V.K. (2003). Baskı Grupları ve Karar Alma Mekanizmasına Etkileri. *Amme İdaresi Dergisi*. Cilt:36. Sayı:2. ss.51-56. http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/1a421bab0547ab1_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi (14.02.2018).
27. GÜLTEKİN, S. (2012). Kamu Yöneticileri ve Kamu Politikası: Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Teorik bir Analiz. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 26(3-4). ss.85-100
28. KARAGÖZ, K. (2013). Yeni Medya Çağında Dönüşen Toplumsal Hareketler Ve Dijital Aktivizm Hareketleri. *İletişim ve Diplomasi*. Sayı:1. ss.131-157. <http://www.iletisimvediplomasi.com/wp-content/uploads/2013/10/7-Kezban-Karag%C3%B6z.pdf> (30.04.2018).
29. KAYPAK, Ş. (2013). Çevre Sorunlarının Çözümünde Küresel Çerçeve Politikalarının Önemi. *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Sayı: 31. ss.17-34. <http://oaji.net/articles/2014/692-1396261692.pdf> (09.01.2018).
30. KAYPAK, Ş. (2012a). Devletten Yerel Yönetime Değişim Sürecinde Sivil Toplumun Yeni Yüzü. *BEU SBE Dergisi*. Cilt:1. Sayı:1. ss.34-57. <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423873544.pdf> (28.04.2018).
31. KAYPAK, Ş. (2012b). Yerel Yönetimlerde Katılımcı/Müzakereci Demokrasi Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*. Cilt:8. Sayı:17. ss.171-195.

- https://www.researchgate.net/publication/275380741_Yerel_Yonetimlerde_KatilimciMuzakereci_Demokrasi_Surecinde_Sivil_Toplum_Kuruluslarinin_Onemi (26.04.2018).
32. KIZILBOĞA, R. ve BATTAL, S. (2012). Türkiye’de Çevre Sorunlarının Çözümüne Yerel Yönetimlerin Rolü ve Önemi. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Cil:9. Sayı:20. ss.191-212. https://www.academia.edu/7590035/T%C3%9CRK%C4%B0YE_DE_%C3%87EVRE_SORUNLARININ_%C3%87%C3%96Z%C3%9CM%C3%9CNDE_YEREL_Y%C3%96NET%C4%B0MLER%C4%B0N_ROL%C3%9C_VE_%C3%96NEM%C4%B0 (01.05.2018).
 33. OKTAY, E. Ve PEKKÜÇÜKŞEN, Ş. (2009). Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesinin Bir Aracı Olarak Sivil Toplum Kuruluşları-Türkiye İçin Kısa Bir Değerlendirme. *KMU İİBF Dergisi*. Yıl:1. Sayı:16. ss.172-186. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/107395> (27.04.2018).
 34. ORHAN, G. (2013). Türkiye’de Çevre Politikaları: Değişen Söylemler, Değişmeyen Öncelikler. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*. Sayı:19-20. ss.1-24. <http://docplayer.biz.tr/9896895-Bu-sayida-iii-turkiye-de-cevre-politikalari-degisen-soylemler-degismeyen-ocelikler-1-gokhan-orhan.html> (01.05.2018).
 35. ÖNEZ ÇETİN, Z. (2015). Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Cilt:20. Sayı:2. ss.247-266. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/194143> (25.03.2018).
 36. ÖZER, A. (1996). Baskı Gruplarının Gelişimi Sınıflandırılması ve Faaliyetleri. *Ankara Barosu Dergisi*. Sayı:4. ss.532-539. <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/1996-4/1.pdf> (14.02.2018).
 37. SAKAL, M. (1998). Siyasal Karar Alma Sürecinde Yeralan Aktörler ve Roller. *Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*. Cilt:13. Sayı:1. ss.211-230. http://acikerisim.deu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/12345/1701/1139574641_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y (14.02.2018).
 38. SOLAK, S.G. ve SÜRMEİ, İ. (2015). Hükümet Programları ve Kalkınma Planları Ekseninde Çevre Politikası Analizi. *Yasama Dergisi*. Sayı:30. ss.22-43. http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2015/sayi30/22-43.pdf (28.04.2018).
 39. ŞENGÜN, H. (2015). Türkiye’de Çevre Yönetimi ve Çevre Şehircilik Bakanlığının Uygulamaları. *Strategic Public Management Journal*, Sayı:1. ss.109-130. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/273444> (02.05.2018).
 40. ŞİRİNER ÖNVER, M. (2019). Çöp/Atık Yönetimi ve Belediyeler. *Journal of Current Debates in Social Sciences*, 2(1). ss.111-123. http://cudesjournal.com/pdf/Cudes_Journal_Issue_01_Vol_02.pdf (20.10.2019).
 41. TALAS, M. (2011). Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye Perspektifi. *Türklük Bilimi Araştırmaları Dergisi (TÜBAR)*. Sayı:29. ss.387-401. http://www.tubar.com.tr/TUBAR%20DOSYA/talas_mustafa%20387-401.pdf (14.02.2018).
 42. TERKAN, B. (2007). Basın ve Siyaset İlişkisinin Gündem Belirleme Çerçevesinde Bir Analizi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Sayı:17. ss.561-584. <http://dergisosyalbil.selcuk.edu.tr/susbed/article/view/504/486> (15.02.2018).
 43. TOPRAK, D. (2006). Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları ve Mali Araçlar. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Yıl:2. Sayı:4. ss.146-169. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/215639> (09.01.2018).

44. TOPRAK, D. (2017). Türkiye'nin Çevre Politikasında Yerel Yönetimlerin Rolü: Yerel Yönetim Bütçesinin İncelenmesi. *Maliye Araştırmaları Dergisi*. Cilt:3. Sayı:2. ss.173-193. <http://maliearastirmalari.org/index.php/MAD/article/view/74> (19.04.2018).
45. TOZLU, A. (2016). Karar Verme Yaklaşımları Üzerinde Herbert Simon Hegemonyası. *Sayıştay Dergisi*. Sayı:102. ss.27-45. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der102m2.pdf> (29.04.2018).
46. TURAN BAYRAM, T., ALTİKAT, A. ve EKMEKYAPAR TORUN, F. (2011). Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Politikaları. *Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*. Cilt:1. Sayı:1. ss.33-38. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/89064> (02.05.2018).
47. USTA, A. (2013). Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış. *Yasama Dergisi*. Sayı:14. ss.78-102. http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2013/sayi24/78-102.pdf (04.02.2018).
48. ÜNAL, F. (2012). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Karar Verme ve Karar Verme Sürecinde Yer Alan Faktörlerin Analizi. *Süleyman Demire Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Cilt:17. Sayı:3. ss.259-282. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/194374> (21.04.2018).
49. YALÇIN, A.Z. (2009). Küresel Çevre Politikalarının Küresel Kamusal Mallar Perspektifinden Değerlendirilmesi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Cilt:12. Sayı:21. ss.288-309. <http://sbe.balikesir.edu.tr/dergi/edergi/c12s21/makale/c12s21m18.pdf> (27.04.2018).
50. YAMAN, M. ve KÜÇÜKŞEN, M. (2018). Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Açısından Yerel Katılımın İncelenmesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Sayı:55. ss.247-259. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/428901> (26.04.2018).
51. YAVAŞ, H. ve DEMİR, K.A. (2014). Kent Yönetimlerinde Siyasal Katılım ve Temsiliyet Sorunu: Belediye Meclislerinin Etkililiği Üzerine Kuramsal Bir Tartışma. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*. Cilt:7. Sayı:34. ss.89-904. http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt7/sayi34_pdf/8isletme_iktisat_iletisim_kamu/yavas_hikmet_konuralpdemir.pdf (22.04.2018).
52. YAYLI, H. ve PUSTU, H. (2008). Yerel Demokrasinin İlkeleri. *Karadeniz Araştırmaları*. Sayı:16. ss.133-153. http://www.karam.org.tr/Makaleler/607904197_yayli.pdf (26.04.2018).
53. YILDIRIM, A. (2014). Türkiye'de Yerel Yönetişimin Uygulanabilirliği ve Yerel Gündem 21 Örneği Üzerinden Bir İnceleme. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Cilt:2. Sayı:1. ss.75-96. <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/anemon/article/view/5000106912> (27.04.2018).
54. YILDIRIM, U., ÖNER, Ş., AKSU, H. Ve TATLI, S.M. (2011). Yerel Temsil ve Katılım Bağlamında Belediye Meclisleri: Kahramanmaraş ve Sivas Örnekleri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Cilt:8. Sayı:15. ss.507-530. <http://sbed.mku.edu.tr/article/view/1038000676/1038000455> (26.04.2018).
55. YILMAZ, H. (2016). Yerinden Yönetim İlkesinin Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri Bağlamında Değerlendirilmesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD)*. Yıl:7. Sayı:26. <http://www.taa.gov.tr/yayin/kategori/turkiye-adalet-akademisi-dergisi/> (25.03.2018).

Tezler

1. AKBAYIR, S. (2010). Türkiye’de Çevre Politikasının Dönüşümü. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
2. GÖÇOĞLU, V. (2014). Kamu Politikası ve Sosyal Medya İlişkisi. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
3. KARADENİZ, O. (2016). Türkiye’de İnovasyon ve Kamu Politikası. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
4. OLUĞ, S. (2015). Bir Kamu Politikası Aktörü Olarak Toplu Konut İdaresi Başkanlığının (TOKİ) Değerlendirilmesi. *Yüksek Lisans Tezi*. İzmir: T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Web Sitesi ve Diğer Kaynaklar

1. ÇILDAN, C., ERTEMİZ, M., TİMUÇİN, H.A., KÜÇÜK, E. ve ALBAYRAK, D. (2012). Sosyal Medyanın Politik Katılım ve Hareketlerdeki Rolü. *Akademik Bilişim 2012 Konferansı*. Uşak. https://www.researchgate.net/profile/Duygu_Albayrak/publication/259338963_Sosyal_Medyanin_Politik_Katilim_ve_Hareketlerdeki_Rolu_Role_of_Social_Media_in_Political_Participation_and_Actions/links/0f317535e3d3b9dad6000000/Sosyal-Medyanin-Politik-Katilim-ve-Hareketlerdeki-Rolue-Role-of-Social-Media-in-Political-Participation-and-Actions.pdf (27.04.2018).
2. İstanbul Büyükşehir Belediyesi İSTAÇ Faaliyet Raporu 2018, https://istac.istanbul/contents/68/faaliyet-raporlari_132001335066784043.pdf (03.11.2019).
3. İstanbul Uluslararası Çevre Zirvesi, *Sıfır Atık Çalıştayı Sonuç Raporu*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Atık Yönetim Müdürlüğü, 2018 <https://atikyonetimi.ibb.istanbul/wp-content/uploads/2019/01/cevre-Zirvesi-Sifir-Atik-calistay-Raporu-.pdf> (03.11.2019).
4. SEZER, Ö. (2007). Küresel Konferanslar ve Çevre Sorunları: Çevre Kalkınma ve Etik Açısından Eleştirel Bir Değerlendirme. *Uluslararası Asya ve Kuzey Afrika Çalışmaları Kongresi, (ICANAS 38)*. Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu. ss.761-780. <http://www.ayk.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/SEZER-%C3%96zcan-K%C3%9CRESSEL-KONFERANSLAR-VE-%C3%87EVRE-SORUNLARI-%C3%87EVRE-KALKINMA-VE-ET%C4%B0K-A%C3%87ISINDAN-ELE%C5%9ET%C4%B0REL-B%C4%B0R-DE%C4%9EERLEND%C4%B0RME.pdf> (20.04.2018).
5. T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, İstanbul 2017 Çevre Durum Raporu, İstanbul Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü, İstanbul, 2018 https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/icerikler/istanbul_2017_cevre_durum_raporu-20181126105204.pdf (20.10.2019).
6. T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. <http://www.migm.gov.tr/yonetim-yapisi-ve-teskilatibsb> (24.02.2018).
7. *Türk Dil Kurumu*. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5a770091e12dd7.75336443 (04.02.2018).

Mevzuat

1. *6360 sayılı Kanun Geçici Madde 1/5.*
2. Yüksek Çevre Kurulu ve Mahalli Çevre Kurullarının Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/08/20130803-2.htm> (11.07.2019).

