

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ KENTSEL ÇEVRE TEMATİK STRATEJİSİNİN TÜRKİYE’DE
YEREL ÇEVRE POLİTİKALARIYLA UYUMU**

Doktora Tezi

Fatma Nuran Talu

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Nesrin Algan**

Ankara - 2007

İÇİNDEKİLER

TABLolar LİSTESİ	vi
GRAFİKLER LİSTESİ	vii
KISALTMALAR	viii

GİRİŞ

BİRİNCİ BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ÇEVRE YÖNETİMİ POLİTİKALARI

1. Çevre ve Entegre Yönetim Planlamasına Evrensel Bakış	14
2. Avrupa'da Kentsel Çevre Sorunlarının Ekonomik ve Sosyal Etkileri	23
3. Avrupa Birliği Ülkelerinde Kentsel Çevre Yönetimi Politikaları ve Geleceğe Yönelik Yaklaşımlar	28
4. Avrupa Birliğinde Mekansal Gelişme Politikaları ve Çevre İlişkisi	34
5. Kentsel Çevre Yönetim Planları	46
5.1. Kentsel Çevre Yönetim Planının Tanımı	47
5.2. Kentsel Çevre Yönetim Planı Yapma Yükümlülüğü	49
5.3. Kentsel Çevre Yönetim Planının Faydaları	50
5.4. Kentsel Çevre Yönetim Planının İçeriği	56
5.5. Kentsel Çevre Yönetim Planının Maliyeti	60

6.Yerel Çevre Eylem Planları	60
7. Kentsel Çevre Yönetim Sistemleri	65
7.1. Kentsel Çevre Yönetim Sisteminin Tanımı	65
7.2. Kentsel Çevre Yönetim Sistemi Kurma Yükümlülüğü	67
7.3. Kentsel Çevre Yönetim Sistemi Kurmanın Faydaları	67
7.4 .Kentsel Çevre Yönetim Sistemi Kurmanın Maliyeti	68

İKİNCİ BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ KENTSEL ÇEVRE TEMATİK STRATEJİSİ

1. Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisi	70
2. Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisinin Ana Temaları	79
2.1. Sürdürülebilir Kentsel Yönetim	80
2.2. Sürdürülebilir Kentsel Tasarım	86
2.3. Sürdürülebilir Kentsel Ulaşım	89
2.4. Sürdürülebilir Kentsel İnşaat	93
3. Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisi ve Diğer Politikalarla Sinerji	94
3.1. İklim Değişikliği	94
3.2. Doğa ve Biyoçeşitlilik	96

3.3. Çevre ve Yaşam Kalitesi	97
3.4. Doğal Kaynakların Sürdürülebilir Kullanımı	100
4. Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisi Uygulamalarında Bazı Ülkelerin Deneyimleri	101
5. Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisinin ve Kentsel Çevre Durumunun Etkilerinin İzlenmesi	104

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE YEREL DÜZEYDE ÇEVRE YÖNETİMİ PLANLAMASI ANLAYIŞI

1. Yerel Planlama Dinamikleri ve Kentsel Çevre Alanına Yansımaları	116
2. Sürdürülebilirlik ve Kentsel Çevre Politikaları	120
3. Kentsel Sürdürülebilirlik ve Yerel Yönetimlerin Rolü	123
4. Türkiye’de Yerel Düzeyde Sürdürülebilir Kalkınma	127
5. Türkiye’de Kentsel Sürdürülebilirlik	129
5.1. Türkiye’de Kentlerin Sürdürülebilirliğinde Bölgesel Gelişme Dinamiklerinin Önemi	138
5.2. Türkiye’de Kamu Yönetiminde Etkinlik ve Yerel Düzeye Yansıması	143
5.3. Türkiye’de Stratejik Planlama Yaklaşımı ve Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisi İlişkisi	144
5.4. Türkiye’de Kamu Maliyesinde Gelişmeler ve Yerel	

Yönetimlere Yansıması	153
5.5. Türkiye’de Yatırımların İllere Göre Dağılımında Kentsel Sürdürülebilirlik	154
5.6. Özel Sektörün Türkiye’de Yerel Düzeyde Sürdürülebilir Kalkınmadaki Rolü	155
5.7. Türkiye’de Kentsel Dönüşüm	159
6. Türkiye’de Stratejik Çevresel Değerlendirme	161

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE PLANLAMA HİYERARŞİSİ VE YEREL ÇEVRE PLANLAMASI

1.Türkiye’de Planlama Hiyerarşisi ve Kentsel Çevre Planlaması	165
2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kentsel Çevre Sorumlulukları	192
2.1. Belediyelerin Çevre Alanındaki Sorumlulukları	201
2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Çevre Alanındaki Sorumlulukları	204
2.3. İl Özel İdarelerinin Çevre Alanındaki Sorumlulukları	207
2.4. Kentsel Çevre Yönetiminde Mahalli İdare Birliklerinin Rolü	212
3. Türkiye’de Kentsel Çevre Durumu	214
4. Türkiye’de Avrupa Birliği Kentsel Çevre Uyumu	223
5. Türkiye’de Yerel Çevre Eylem Planı Uygulamaları	230

6. Türkiye’de Kentsel Yönetişimin Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisi Açısından Değerlendirilmesi	234

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

KAYNAKÇA	256

EKLER	273

ÖZET

SUMMARY

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Kentsel Çevrenin İyileştirilmesinde Kahverengi ve Yeşil Gündemler	19
Tablo 2: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Kentsel Nüfus Yüzdesi	131
Tablo 3: Türkiye’de Kentsel Nüfus Gelişmeleri (1995 – 2005)	132
Tablo 4: Dokuzuncu Kalkınma Planında Kentleşme ve Sürdürülebilir Kentleşme	137
Tablo 5 : Muğla İli Temel Stratejik Planlama Konuları	150
Tablo 6: Türkiye’de Çevre Alanında Yerel Düzeyde Toplumsal Diyalog için Mevcut Kurumsal Zeminler	239

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: Kentsel Çevre Yönetim Sistemi	66
Grafik 2: Kentsel Çevre Stratejisi Eylem Döngüsü	73
Grafik 3: AB Uyum Sürecinde Türkiye’de Belediyelerin Nüfuslarına Göre Atıksu Arıtım Tesisi İhtiyacı	216
Grafik 4: Türkiye’de Belediyelerde Katı Atık Göstergeleri	217
Grafik 5: Türkiye’de Belediyelerde Atık Bertaraf Tesisi Göstergeleri	217

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
BEL-DES	Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi
BM	Birleşmiş Milletler
CIA	Cumulative Impact Assessment
CDHP	City Development Health Plan
CHP	City Health Plan
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirmesi
ÇOB	Çevre ve Orman Bakanlığı
DAP	Doğu Anadolu Projesi Ana Planı
DB	Dünya Bankası
DOKAP	Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EAP	Environmental Action Programme
EEA	European Environment Agency
ECI	European Common Indicators
EIA	Environmental Impact Assesment
EIONET	European Environment Information and Observation Network
EMAS	Eco - Management and Audit Scheme
ESDP	European Spatial Development Perspective
ESPON	European Spatial Planning Observation Network
EU	European Union

GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
Ibid	Adı geçen eser
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
INSPIRE	Infrastructure for Spatial Information in Europe
IUCN	International Union for the Conservation of Nature
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance
KÇYP	Kentsel Çevre Yönetim Planı
KÇYS	Kentsel Çevre Yönetim Sistemi
KOB	Katılım Ortaklığı Belgesi
KÖY	Kalkınmada Öncelikli Yöreler
KÖY-DES	Köylerin Altyapısının Desteklenmesi
MİÖİ	Muğla İli Özel İdaresi
NAP	National Action Plan
NARC	National Reference Centre
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OMC	Open Method of Cooperation
OP	Operasyonel Program
ÖÇK	Özel Çevre Koruma
REC	Regional Environment Centre
RG	Resmi Gazete
SÇD	Stratejik Çevresel Değerlendirme

SEA	Strategic Environmental Assessment
SEGE	Sosyo Ekonomik Gelişmişlik Endeksi
STGM	Sivil Toplum Geliştirme Merkezi
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TERM	Transport and Environment Reporting Mechanism
TIA	Territorial Impact Assessment
TL	Türk Lirası
TÜBA	Türkiye Bilimler Akademisi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UNCHS	United Nations Centre for Human Settlements
UNDP	United Nations Environmental Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UÇEP	Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı
UÇES	AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi
UNEP	United Nations Environment Programme
WB	World Bank
WCED	World Commission on Environment and Development
WHO	World Health Organization
YAYED	Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği
YEÇEP	Yerel Çevre Eylem Planı
YG21	Yerel Gündem 21
YHP	Yozgat Havzası Planı
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

YTL	Yeni Türk Lirası
ZBK	Zonguldak Bartın Karabük Bölgesel Gelişme Planı

GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB) kriterleri açısından bakıldığında; aday lkelerde, kentsel alanlarda yoğunlaşan evre mevzuatı ve politikaları genel olarak ulusal ölçekte benimsenmiş ve geliştirilmiş olsa da, bu mevzuat ve politikaların uygulanmasında yerel yönetimlerin daha fazla bir rol üstlenmeleri gerektiği bilinmektedir.

Aday lkelerde bugüne kadar elde edilen deneyimlerden, karmaşık ve entegre konular başta olmak üzere, hala yerel/bölgesel düzeyde bu yöndeki kapasitelerin geliştirilmesine oldukça ihtiyaç duyulduğu görülmektedir.

AB evre müktesebatının büyük bir bölümü, uygulamadan sorumlu olan yerel ve bölgesel kurumların, uygulamalarına dönüştürülmesi kolay olmayan yeni kavram ve metodolojileri içermektedir. Burada lkelerin özellikle yerel düzeyde karşılaştıkları yaygın sorun, entegre plan ve çözümlerin oluşturulmasında karşılaşılan güçlüklerdir. Bu durum, idari ve mesleki bakımdan uzman becerisi ve yoğun çalışma isteyen önemli bir süreç olarak bütün aday lkelerin karşısına çıkmıştır/çıkmaktadır. Birliğin evre müktesebatının odak noktasını oluşturan direktifler devletlerin hükümetlerine yönelik olsa da, bu mevzuatı esas olarak, kentsel evre konuları başta olmak üzere diğer yerel konular oluşturmaktadır. Bu yükümlülüklerin tamamının yerine getirilmesi ve çizilen hedeflere ulaşılması, uygun becerilerle donatılmış

etkili yerel yönetimleri gerektirmektedir. Çünkü çevre konuları karmaşıktır. Örneğin, hava kalitesine ilişkin yükümlülükler yerel düzeyde entegre çevre yönetimini gerektirmekte, bu da kentsel ulaşım, hane halkı ısıtma sistemleri ile endüstriyel kirlilik kaynakları gibi farklı politika konularını bütünleştirecek özel çalışmaların yapılmasına ihtiyaç duymaktadır. Çünkü etkili çözümlere farklı konuların entegrasyonu ve koordinasyonu temelinde ulaşılabileceği açıktır. Bu durum Avrupa’da bir çok deneyimle sabittir.

Ancak, ülkelerin becerilerini bu yönde geliştirmenin zor olduğu da bilinmektedir. Çeşitli sektörler arasında işbirliği kurulması (örneğin, çevre ile ulaşım, çevre ile turizm vb. arasında) en çok karşılaşılan önemli güçlükler olmaktadır. Entegre stratejileri geliştirmek özel beceri istemektedir, ancak, geliştirilmenin hemen ardından, bu stratejilerin hayata geçirilmesi daha da önemlidir. Bu noktada bu alanda kapasite geliştirimi de önemli rol oynamaktadır.

Avrupa Birliği Çevre Genel Müdürlüğü yerel düzeyde yaşanan bu sorunları çözmek amacıyla 2001-2010 yıllarını kapsayan AB, 6. Çevre Eylem Programı döneminde^{1,2} “Kentsel Çevre Tematik Stratejisi”ni geliştirmiş³ ve bunu Parlamentosundan geçirmiştir⁴. Bu Stratejide, özellikle kentsel konulara odaklanan birçok çevre yükümlülüğünün niteliği dikkate alınmaktadır. Strateji; yalnızca mevcut çevre müktesebatının uygulamak için değil, şehirleri sağlıklı

¹ **Environment 2010: Our Future, Our Choice – The Sixth Environment Action Programme**, -COM (2001)31 Final, 2001/0029(COD), Brussels, 24/1/2001.

² Kentsel Çevre Stratejisi (Urban Environment Strategy), 6. Programın 7 tematik stratejisinden biridir.

³ COM (2004) 60 “**Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment**”.

⁴ **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment**, COM(2005) 718 final.

ve cazip yaşama alanları haline getirmek, kentlerin çevre performansını iyileştirerek kendileri dışındaki çevre üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak için yerel düzeyde entegre çevre yönetimi oluşturulması için hazırlanmıştır.

Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisinin genel amacı; ilgili ekonomik ve toplumsal konuları dikkate alarak sürdürülebilir kentsel gelişime çevrenin katkısını güçlendirerek kentsel alanların çevre performans ve kalitesini geliştirmek ve Avrupa’da kentlerde yaşayan kişiler için sağlıklı bir yaşam alanı sağlamaktır. Bu stratejinin ve oluşturulan politikaların aday ülkeler nezdinde uygulamaya geçirilmesi için; başta hava, gürültü, atık ve su sektörleri olmak üzere, çevre müktesebatı uygulamasının iyileştirilmesinin yanı sıra, yerel yönetimlerin yenilikçi politika araçlarını kullanmaya ilişkin planlama kabiliyet ve kapasitelerinin artırılması ve yerel düzeyde çevresel iyileştirmeleri yapabilmeleri için farklı politika konularını bütünleştirme kabiliyetlerinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

AB ilişkilerinde 1999 yılından bu yana yaşanan yeni gelişmeler çerçevesinde, bugün “Katılımcı Ülke (Accession Country)” statüsünde olan Türkiye için de çevresel sorumlulukların AB standartlarına uygun olarak yerine getirilmesinde en ağır yükün yerel yönetimlerde olduğu malumdur. Mevcut duruma bakıldığında; çıkarılan yeni kanunlarla çevre yönetiminde bir çok ek sorumluluk daha alan yerel yönetimler, bir yandan finansman darboğazı öte yandan yetersiz ve kaliteli insan gücü nedeniyle zor koşullara sahiptir.

Bir başka önemli konu; Türkiye’de yerel düzeyde çevre finansman kaynaklarının yetersizliğidir. Ayrıca, yerel çevre harcamalarına ve yatırımlara ulusal bütçede ne kadar kaynak tahsisi edildiği konusundaki veriler de yetersizdir. Mevcut uygulamalarda, çevrenin korunması yönündeki faaliyetlere ait proje ve yatırımların desteklenmesinin diğer faaliyetlere göre öncelik almadığı ve ihmal edildiği görülmektedir. Yeni yasal ve kurumsal düzenlemelerde Türkiye’de odaklanılan konu “çevre kirliliğinin önlenmesi” olmaktadır. Bu durum, AB’nin çevre yönetimi yaklaşımında temel ilkelerinden olan “önleyicilik” ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Bu koşullar Türkiye’de AB Kentsel Çevre Stratejisinin uygulanmasında önemli darboğazlardan biri olacaktır.

Yakın zamana kadar, çevre meselesinin klasik bir anlayışla sadece “kirliliği gidermek” olarak ele alınmış olmasından kaynaklanan yetersiz uygulamalara ülkenin kamu yönetimi sisteminde yıllardır hakim olan merkeziyetçi yapı da eklenince geline nokta, Türkiye’de çevrenin ve doğal kaynakların tahribinin hızlandığı gözlemlenmektedir. Ayrıca, kamu yönetimi yenilenme süreci ile AB adaylık ve uyum sürecine ayak uydurmada yerel düzeydeki kapasite yetersizliği, kentsel alanlarda çevresel hizmetlerin yerine getirilmesini zorlaştırmaktadır.

Türkiye’nin AB’nin çevre politikalarına, standartlarına adaptasyonu ve daha da önemlisi bunların yerel uygulamalara yansıtılması, gerek zaman,

gerekse mali açıdan uzun ve külfetli bir süreç olacaktır. Bu süreç başlamıştır. Uyum sürecinde AB'nin politika dokümanlarının gerekleri çerçevesinde, belirli bir disiplin ve programlama ile sürdürülmektedir. Bunlardan biri de "AB Kentsel  evre Tematik Stratejisi"dir. Bu Statejinin uygulanması için gerek yerel, gerekse bölgesel düzeydeki otoritelerin kapasitelerinin güçlendirilmesi amacıyla bir dizi proje başlatılmıştır. Ancak bu projelerin uygulanması noktasında, ülke gerçeklerinin iyi değerlendirilmesi ve azami faydanın sağlanması gerekmektedir.

Bu Tez  alışması, Türkiye'nin koşullarının AB Kentsel  evre Stratejisini uygulamada, hangi noktalarda uyumlu, hangi noktalarda uyumsuz olduğunu göstermeyi amaçlamaktadır. Bu durum, Stratejinin Türkiye'de yerel  evre yönetim sistemlerinin geliştirilmesinde, AB tarafından bir nevi dikte edilen politika yönlendirmelerini içerip içermediğini de ortaya çıkaracaktır.

Sürdürülebilir kalkınma felsefesinin benimsediği bir kentsel  evre stratejisini sağlıklı değerlendirebilmek için yeni kentsel politikaların neden olduğu yerel kalkınma yaklaşımlarındaki değişiklikleri de iyi algılayabilmek lazımdır. Bunun için öncelikle bu yeni politikaların ortaya çıkışındaki temel neden, ya da nedenlere bakmak lazımdır. Bu da doğrudan küreselleşme olgusunda yaşanan iktisadi süreçler ve ideolojik tercihlerle ilgilidir. Burada en başta, dünyada iletişim ve ulaşım teknolojisindeki ilerleme dolayısıyla son derece kolaylaşan sermaye hareketliliğinin; *adem-i merkezizetçi politikaları* yeniden şekillendirmesiyle başlayan ve mekan ve mekan

organizasyonlarında yaşanan yepyeni değişimlere kadar giden yeni bir yerelleşme sürecini başlattığı tespitini yapmak lazımdır.

Aslında yerelleşme ve benzeri güncel kavramların her biri farklı şeyler ifade ediyormuş gibi algılanmamalıdır. Bu kavramların hepsi aynı düzlemin bir parçasıdır ve dolayısıyla aynı ideolojik tercihin de bir parçasıdır. Küreselleşme bütün bu kavramları içine alan ve tüm dünyaya yeni bir siyaset ve iktidar modeli dayatan bir olgudur. “Yerel”in ön plana çıkarıldığı, ya da çıkarılmaya çalışıldığı böyle bir değişim süreci doğal olarak ideolojiden ve siyasetten soyutlanamaz. Bu süreçte ortaya çıkan en can alıcı nokta; devletin yönetimden uzaklaştırılması konusudur. Devletin boşalttığı yönetsel alana toplum ve sermaye gelecektir/gelmektedir. Bu da devletin küçültülerek, yeniden yapılanması anlamına gelmektedir ki; işte bu noktada konuya *küreselleşme-yerelleşme dinamikleri* açısından bakmak ve yerel yönetimlere yüklenen yeni rolleri iyi algılamak lazımdır.

Küreselleşme ile birlikte son yıllarda bölgesel, ya da yerel kalkınmaya ve ekonomik coğrafyaya ilişkin olarak dünya ekonomisinde önemli gelişmeler olmaktadır. Bu gelişmelerin başını ekonomi alanında artan yerelleşme eylemleri çekmektedir. Bu süreçte ülkelerde yeretmiş mevcut yönetim ve planlama anlayışları ve yapıları köklü bir şekilde etkilenmekte, devletlerin ekonomideki rolü sorgulanmaya başlanmakta, değişen piyasa koşullarına uyum ihtiyacı, kamu yönetiminde “yerel”i öne çıkaran önemli ölçüde bir değişimin gereğini de ortaya koymaktadır.

Bu değerlendirmeler çerçevesinde, yeni yerel kalkınma stratejilerindeki ve giderek politikalardaki ve planlamalardaki yeni olgulara bakıldığında, yeni değişimlerin yerel yönetimlerin hizmetlerinin yeniden tanımlanmasını gerektirdiği görölmektedir. Yerel yönetimler geleneksel yerel hizmetleri (kentsel altyapı vb) üreten kurumlar olmaktan zamanla uzaklaşmakta, bunun yerine dünya pazarında rekabet edebilen birer kamusal hizmet üretim birimlerine dönüşmektedirler. Bir başka deyişle, bugün artık yerel yönetimlerin işlevleri yalnızca etkin ve verimli kentsel hizmetler sunmak değil, değişen dünyada rekabetçi bir anlayışla yeni ilişkiler ve işlevler üretebilen başka bir şekilde ve kimliğe dönüşmektedir.

Bu yeni yaklaşım ile yerel yönetimlerin bilinen kuramsal teorileri de alt üst olmaya başlamıştır. Bugün uluslararası sermayeyi kendi metropollerine çekmeye çalışan devletler yarışmaya başlamıştır. Metropollerin, megapollerin yarıştırıldığı bu ortamda daha küçük ölçekli şehirlerin durumu ise merak konusu olmalıdır. Yerel kamu hizmetinin işletmecilik niteliğine dönüşmesinde en hassas olan husus; kentlerde yaşayan insanın sözkonusu yeni ortamla geleceği beklenen kalkınma ve refahın nimetlerinden ne ölçüde yararlanacağıdır. Bu durum *nihai hedefi “yaşam kalitesinin yükseltilmesi” olan çevre hizmetlerinin ifasında* özellikle söz konusudur.

Bu değerlendirmelere bakıldığında bilinen o dur ki; Türkiye’de gerek küresel politikalara adaptasyon, gerekse AB’ye uyum sürecinde, ekonomide

sürdürülebilir bir büyüme ortamı sağlamak amacıyla uzun süredir kapsamlı bir ekonomik program uygulanmaktadır. Bu süreçte Türkiye, küreselleşme ve Avrupa Birliği politikalarının yön vereceği yerel ve bölgesel kalkınma politikalarını kabullenmek ve bu iki olgunun ekonomik, sosyal ve kültürel sonuçlarını da (fırsatlar ya da riskler açısından) bir şekilde yaşamak durumundadır.

Bu durum, Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde yerel düzeyde yönetim ve planlama anlayışlarda ciddi boyutlarda bir değişimi ve dönüşümü başlatmıştır. Türkiye’de son zamanlarda AB uyum yasaları çerçevesinde yapılmakta olan değişiklikler sonucunda deyim yerinde ise, yerel yönetimlerin işlevleri baştan aşağı değiştirilmeye başlanmıştır.

Kentlere götürülen hizmetlerin merkezin vesayetinden kurtularak özerk bir anlayışla yapılabilmesini sağlamak amacıyla yapılan bu yeni uygulamalar, ilk bakışta Türkiye’de öteden beri yığılarak gelen kentsel sorunların ve en çok da çevre sorunlarının çözümü için cesur ve yapıcı çareler olarak görülebilir. Ancak bu durum; çağdaş yaşamın gereklerine yanıt vereceğiz derken; ticari kazanca hizmet amacıyla kentsel hizmetlerin ifasına “pazarlamacı” bir anlayışla bakmaya ve bunun her türlü altyapısını dizayn ederek, kentsel rantların tüm kente ve kentte yaşayan insanlara dönebilmesine imkan vermeyen planlama modellerini ve hukukunu da beraberinde getirmeye zemin oluşturmaktadır.

Burada bir başka husus, kent yönetimlerinin pasif ve çoğu yerde işlevsiz hale getirilme endişesidir. Kısaca Türkiye, kent yönetimlerinin ve planlamalarının piyasa temelli bir yaklaşımla yapılmaya başlanması ile karşı karşıyadır. Böylece rasyonel fiziksel ve sektörel planlama yaklaşımlarından uzaklaşma endişesi vardır. Bu da çevre gibi özellikle entegre bir anlayışla planlama ve sistem gerektiren bir alanda, hem uygulamada bir yandan kaos yaşanmasına, öte yandan da doğal değerlerin korunması noktasında mevzii kaybedilmesine neden olmaktadır.

Bütün bu değerlendirmeler çerçevesinde; AB'nin Türkiye'de uygulamak istediği Kentsel Çevre Stratejisi'ne; sadece hava, su, atık, gürültü vb. gibi AB çevre direktiflerinin kentlerde uygulanmasına destek olmasından daha çok, ana politikalar dikkate alınarak yaklaşılması ve yerel düzeydeki uygulama darboğazlarının doğru algılanması gerekmektedir. Tez konusunun önemi burada ortaya çıkmaktadır. Bilinen o dur ki; Türkiye'nin kentleri çevre yönetiminde entegre bir yaklaşımdan oldukça uzaktır. Bu açıdan, AB adaylık sürecinde Türkiye'de yerel yönetimlerin bu alandaki geleneksel bakış açılarından ve uygulamalarından ne ölçüde vazgeçebileceklerini sorgulamak önemlidir.

Bu Tez, uygulamaları yeni başlamış olan AB Kentsel Çevre Tematik Stratejisi'nin Türkiye'nin kentlerindeki çevre sorunlarının çözümüne bir çare olamayacağı hipotezi üzerine kurgulanmıştır. Strateji; kentsel çevre

sorunlarının çözümüne bir “yönetim” anlayışıyla yaklaşılması noktasında; Türkiye’de bazı pratiklerin gelişmesinde olumlu rol oynayacak olsa da, Strateji kapsamında Türkiye’de ele alınan çalışmalara bakıldığında; temaların ağırlıklı olarak çevre kirliliğinin giderilmesi ile ilgili AB Direktiflerinin uygulanmasına odaklandığı görülmektedir. Kentsel çevre sorunlarının çözümlerine daha çok “onarıcı” politikalarla yaklaşılmaktadır.

Ayrıca, Türkiye’de kentsel çevre sorunlarının en çok, sayıları binleri aşan küçük ve orta ölçekli belediyelerden kaynaklandığı bilinmektedir. Sosyo-ekonomik yapısı güçsüz ve küçük ölçekli kentler için bakıldığında, yoksulluk ve çevre, nüfus ve çevre gibi etkileşimlerin, bu kentlerin sürdürülebilirliği açısından önemi yadsınamaz. Ancak AB Kentsel Çevre Tematik Stratejisi’nin Türkiye’deki uygulamalarında bu konuların bütünleşik olarak ele alınmayacağı öngörülmektedir.

Bugün gelinen noktada, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne adaylık sürecinde, Avrupa Birliği’nin çevre politikalarından bağımsız hareket etmesi söz konusu değildir. Bu durum kentsel çevre politikaları için de doğal olarak böyledir ve bu bağlamda kentsel çevre sorunlarının ele alınmasında bir dizi yönetsel ve yapısal değişikliklere ihtiyaç olduğu bilinmektedir. Tez çalışmasında, Avrupa Birliği’nin kentlerdeki çevre sorunlarının çözümüne yol gösteren “Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisi” Türkiye’deki uygulamalarla birlikte değerlendirilmiş ve yerel düzeydeki uygulamalar açısından kapsamlı bir karşılaştırma yapılmıştır.

Tez çalışmasında yapılan araştırmalarda karşılaşılan önemli sorunlardan biri, Türkiye’de yerel düzeydeki çevre verilerinin yetersiz ve çoğu zaman güvenilir olmaması olarak tespit edilmiştir. Kamu sektöründe varolan bilgiler daha çok merkezi yönetime ait bilgilerdir. Yerel yönetim düzeyinde yeterli ve güvenilir oranda bilginin sağlanamayacağı araştırmanın sorunlarından. Tezin konusu AB Kentsel Çevre Stratejisi’nin Türkiye’deki uygulanma koşullarını incelemektir. Bu nedenle kentsel düzeyde bilgi ve kaynakların yanısıra, AB çevre politikalarına yaklaşımın değerlendirilmesi açısından merkezi düzeydeki bilgilerin de Tezin amacına hizmet edeceği varsayılmıştır.

Yöntem açısından Tez bir betimleme çalışması olmuştur. Araştırmada ağırlıklı olarak literatür taraması yapılmış ve AB Kentsel Çevre Stratejisi derinlemesine incelenmiştir. Uygulamalar değerlendirilirken üye ve aday ülkelerdeki bu yönde yapılan çalışmalara bazı örneklerle yer verilmiştir. AB ile ilgili bilgiler için ağırlıklı olarak internet ortamı kullanılmış, varolan dokümanların ve istatistiki verilerin kullanılmasının yanısıra, ulusal koşulların daha sağlıklı algılanması amacıyla, bazı ilgililerle görüşmeler yapılmıştır.

Birinci Bölümde, çevre yönetimi ile ilgili evrensel bakış ele alınmış ve kentlerin sürdürülebilirliğine dair yönetim planlaması üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda, Avrupa Birliği’nin çevre yönetim planlaması ve kentsel çevre yönetiminde entegre planlama politikaları değerlendirilmiştir. Bu çerçevede

Avrupa’da kentsel çevre sorunlarının ekonomik ve sosyal etkileri üzerinde durulmuştur. Avrupa Birliği mekansal planlama stratejileri ile bütünleşik planlama yaklaşımının karşılaştırıldığı bu Bölümde, Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisinin uygulama araçları olan kentsel çevre yönetim planları, eylem planları ve kentsel çevre yönetim sistemleri hakkında ayrıntılı bir değerlendirme yapılmıştır. Yine bu Bölümde, çevre yönetim planlamasının eylem düzeyinde yansıması olan ve özellikle Doğu ve Merkezi ve Avrupa ülkeleri ile Batı Balkan ülkelerinde uygulama pratikleri giderek çoğalan Yerel Çevre Eylem Planları ele alınmıştır.

İkinci Bölümde, “Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisi”nin oluşturulmasına temel teşkil eden AB kentsel gelişme politikaları hakkında geçmişe dönük ve bugünkü çalışmalar değerlendirilmiştir. Bu bölümde AB sürdürülebilir kalkınma ve mekansal gelişme perspektiflerinin bir arada ele alınması ve bu yönde somut bir stratejinin oluşturulmasına olan ihtiyaçlar ve gerekçeleri üzerinde durulmuştur. Yine aynı Bölümde Tematik Strateji, öncelikli temaları ve bazı ülkelerdeki deneyimler ile ilgili ayrıntılı bir inceleme yapılmıştır. Bu Bölümde Tematik Stratejinin uygulama araçlarının en önemlilerinden olan göstergeler ele alınmış ve kentsel çevre göstergeleri ve sürdürülebilir kalkınma göstergeleri arasındaki bağlantılar incelenmiştir.

Üçüncü Bölümde, Türkiye’de kentlerdeki çevre sorunlarının çözümü için başta sürdürülebilirlik politikaları olmak üzere, yönetsel yapıdaki yeni değişikliklerin yerel izdüşümü sorgulanmıştır. Bu çerçevede, Türkiye’de

kentsel sürdürülebilirlik, yerel planlama dinamikleri ve kentsel çevre alanına yansımaları üzerinde durulmuştur.

Dördüncü Bölümde, Türkiye’de mevcut planlama hiyerarşisi, kentsel çevre planlama yaklaşımları doğrultusunda değerlendirilmiş, mevcut durum yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları bağlamında incelenmiş ve bu açıdan uygulamaların Avrupa Birliği ile uyum noktaları sorgulanmıştır. Bu Bölümde ayrıca, kentsel çevre yönetimi açısından çok önemli araçlardan biri olan katılımcı yaklaşımın Türkiye’deki uygulamalarının AB Kentsel Çevre Tematik Stratejisi açısından ayrıntılı bir değerlendirilmesi yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ÇEVRE YÖNETİMİ POLİTİKALARI

1. Çevre ve Entegre Yönetim Planlamasına Evrensel Bakış

Toplulukların çevreyle olan ilişkileri yıllardır değişik anlam ve biçimlerde ele alınmıştır. 1970li yıllardan bu yana çevre kavramı değişik bakış açılarıyla çeşitli şekillerde algılanmıştır. Bir bilim dalı, evrensel standartları olan bir konu, devlet politikası, yeni bir hak, moda bir akım, gelişmiş ülkeler için lüks ve entellektüel bir uğraş, büyümeyle çelişkili bir ütopya, iktisatçıların büyümenin sınırlanması anlamında tehlikeli bir uyarısı, nüfus, beslenme, yoksulluk politikalarında önemli bir etkileşim alanı, küresel bir ortaklık, anti-küresel bakışın en önemli silahı, gelişmekte olan ülkeler açısından bir tuzak, doğal kaynakların tüketilmesi, canlı varlıkların korunması bu algılama biçimlerinin örnekleridir.

Aslında çevre sorunsalı tüm bu algılanmaların bir bütünüdür. Çevre, ilgi ve etki alanı çok geniş ve çeşitlilik gösteren, doğadan-insana, tarımdan-sanayiye, yeşil alandan-yapılaşmaya, kalkınmadan-demokrasiye kadar bir bütünlük sergileyen bir alandır. Dolayısıyla çevrenin korunmasına yönelik faaliyetlerin de geniş bir perspektifte ele alınması gerekmektedir.

Bu durum çevrenin korunması hizmetlerinin nasıl bir yönetim anlayışıyla ele alınması gerektiğine de yeteri kadar işaret etmektedir. Çevreyi oluşturan tüm bu unsurlar ve aralarındaki karmaşık ilişkiler bütüncül bir bakış açısını gerektiren bir yönetsel bakışı beraberinde getirmektedir.

Çevrenin yönetimi idari, teknik, hukuki, politik, ekonomik, sosyal ve kültürel araçları kullanarak doğal ve yapay evre unsurlarının sürdürülebilir kullanımını ve gelişmesini sağlamak üzere yerel, bölgesel, ulusal ve küresel düzeyde belirlenen strateji ve politikaların uygulanması olarak tanımlanabilir.

Yönetimin işlevleri açısından evre yönetimi şöyle de ifade edilebilir; çevrenin korunması amacıyla gerek kamu, gerekse toplumun diğer kesimlerinde (özel sektör, sivil kuruluşlar, bilim camiası gibi.) planlama, koordinasyon, denetim ve izleme sistemlerinin oluşturulması ve bu sistemi çalıştıracak ve hizmetlerin idari icrasını (yürütme) sağlayacak bir ortamın kurulması.

Bu açıdan bakıldığında, evre ile ilgili konularda sektörler ve disiplinler arasında sıkı bir işbirliği ve eşgüdüm ihtiyacı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Bu da, evre yönetiminin gerek duyduğu şekilde, her yönetim kademesinde (ulusal, bölgesel, yerel), her konuda geniş bir yelpazede ve temel prensipler çerçevesinde birleşen bir yönetim planlaması ihtiyacına işaret etmektedir.

Yeni milenyumun başında önemli bir dönüşüm olarak insanlık tarihinde ilk kez dünya nüfusunun yarıdan fazlası kentlerde yaşamaya başlamıştır. Dünyadaki kentler bugün ekonomik zenginliğin üçte ikisini üretmekte ve önümüzdeki on sene boyunca kentlerin dünya Gayri Safi Milli Hasılası (GSMH) artışının % 80'ini etkileyeceği hesaplanmaktadır.⁵

Kentlerdeki nüfus artışı ve ekonomik büyüme doğal olarak birtakım yan etkilere sebep olmakta çok sayıda insan daha fazla kaynak talep etmekte ve daha çok atık üretilmektedir. Kentlerde “Kahverengi Gündem” olarak bilinen çevre kirliliği sorunları dizisi temelde şunları içermektedir: i) çevresel altyapıya ve hizmetlere erişim; ii) kentsel atıklar ve kirlenme; iii) kaynak kayıpları, iv) çevresel tehlikeler ve v) küresel çevre konuları.

Dünyada uzun süre doğal kaynak yönetimi, biyoçeşitlilik ve küresel ısınma gibi “Yeşil Gündem”e ait konular giderek daha çok öne çıkmış ve yakın zamana kadar “Kahverengi Gündem” gözardı edilmiştir. 1990’ların başından bu yana, uluslararası kalkınma kuruluşları (Dünya Bankası, UNDP, UNCHS gibi), giderek ulusal ve yerel/bölgesel otoriteler ve diğer ilgili kesimler (akademik toplum, sivil örgütler vb.) kentsel çevrenin önemini kavramaya başlamışlardır. Böylece; i) kentler ve sürdürülebilirlik, ii) kentlerin sürdürülebilmesine yönelik planlama ve iii) kentlerin sürdürülebilirliğinin sağlanması süreçlerinin yönetilmesi gibi konular gündeme gelmiş ve kentsel

⁵ Josef Leitmann, **Sustaining Cities: Environmental Planning and Management in Urban Design**, McGraw-Hill; New York, 1999., s. 3-5.

gelişmede temel kilit sorunlar ve bunların sebepleri sıkça tartışılmaya başlanmıştır.

Bu çerçevede, içme suyu, atık su ve sağlık tesislerini geliştirme, kanalizasyon yetersizlikleri ile gelen sağlık sorunları, katı atık yönetimi, çevresel olarak hassas olan arazilerin bozulması, kontrol edilmeyen emisyonlar, kent içi ulaşım sorunları, tehlikeli atıkların uygunsuz bir şekilde boşaltılması, küresel sorunların yansımaları, gelirin azalması ve yaşam kalitesinin gerilemesiyle sonuçlanan bir çok kente ait bir çok konunun bütünleşik bir yaklaşımla ele alınması gerekmektedir. Bütün bunlar kentlerin sürdürülebilirliğini sağlamak yönünde kalıcı ve rasyonel çözümlerin yaratılması ihtiyacını ortaya koymuştur.

Kentsel gelişme için ihtiyaç duyulan planlama politikaları doğrultusunda, kentsel çevre yönetimi stratejilerinin ve eylem planlarının ortaya çıkması da bu bağlamda olmuştur. Bugün itibariyle, kentsel çevrenin sürdürülebilir bir yaklaşımla planlanması ve yönetilmesi ile ilgili konular, araçlar ve pratikler üzerine gerek uluslararası, gerek ülkeler düzeyinde kapsamlı çalışmalar yapılmaktadır. Burada işaret edilmesi gereken konunun; kentlerdeki çevresel yüklerin ve bu yükleri azaltmada kullanılan çözüm yollarının yoksul ve gelişmiş ülkelerin kentleri bağlamında farklılaştırılarak; özellikle yoksul kentlerde altyapı sorunları ve temel sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi olarak yansıyan çevre konularının, gelişmiş kentlerde ise farklı açılardan ele alınmasıdır.

Bu noktada, farklı gelişmişlik seviyelerindeki kentlerde yaşanan baskın kentsel çevre sorunlarını iyi tanımlamak lazımdır. Dolayısıyla cevabı verilecek olan soru; kentsel çevre yüklerinin kentler zenginleştikçe nasıl değiştiğidir. Refah sahibi şehirlere uygun bir ‘Yeşil Gündem’ ve yoksul şehirlere uygun bir ‘Kahverengi Gündem’ şeklinde düşünmek mantıklı mıdır? Ya da çevre sorunları; sağlık sorunu, kirlenme sorunu ve sürdürülebilirlik sorunu gibi üç farklı sorun alanı şeklinde ayrı ayrı olarak ele alınabilir mi? Bu noktada yerel/bölgesel, ulusal ve küresel çevresel sorunlarının birbirleriyle nasıl bir ilişki içinde oldukları, yerel yönetişimin küresel çevre sorunlarıyla ne derecede (temel küresel gündemlerin yerel girişimlerle bağı) bağlantılı olduğu, ya da yerel çevresel sorunlarla ilgili küresel yönetim ilişkisinin nasıl olduğu gibi bir dizi soru akla gelmekte, dolayısıyla kentlerde sadece “Kahverengi Gündem” ile uğraşmanın yetersiz olduğu açıkça görülmektedir.

Çevre alanında uzun yıllardır politikaların tespiti için kullanılan “Çevre Ekonomisi Teorisi”ne (Çevresel Kuznet Eğrisi) göre bir ülkenin kişi başına geliri arttıkça çevresel kalite belirli bir noktaya kadar bozulmakta, ancak o noktadan sonra gelir artışına paralel olarak olumlu yönde düzelmekte ve kişi başına atık üretiminde azalma başlamaktadır. Bir başka deyişle, doğa korumanın içselleşmesinin koşullarından biri sosyo-ekonomik refahtır. Ancak burada bir ülkede gelir dağılımındaki değişikliklerin, makroekonomik performansının kötüleşmesinden ya da iyileşmesinden kaynaklanmasının yanı sıra, küreselleşme ve/veya teknolojik değişme gibi yapısal etkilere ve bu etkilerin kaynaklar üzerindeki baskılarından da etkilendiğini görmek ve vurgulamak lazımdır.

Bu da “Kahverengi Gündem” ve “Yeşil Gündem” olarak iki farklı gündemin oluştuğunu göstermektedir. Tablo 1’de kentsel çevrenin iyileştirilmesinde Kahverengi ve Yeşil Gündemlerin şablonlaştırılmış bir listesi verilmektedir⁶:

Tablo 1: Kentsel Çevrenin İyileştirilmesinde Kahverengi ve Yeşil Gündemler

	“Kahverengi” Çevresel Sağlık Gündemi	“Yeşil” Sürdürülebilirlik Gündemi
Gündemde öne çıkan sorunların karakteristikleri		
Birinci dereceden etki	İnsan sağlığı	Ekosistem sağlığı
Zamanlama	Derhal	Gecikmeli
Ölçek	Yerel	Bölgesel ve küresel
En fazla olumsuz etkilenen	Düşük gelirli gruplar	Gelecek kuşaklar
Karakteristik tutum		
Doğaya karşı tutum	Doğanın, insan ihtiyaçlarına hizmet amacı ile yönetilmesi	Doğanın korunması ve doğa ile birlikte çalışılması
İnsana karşı tutum	İnsanla birlikte çalışılması	Eğitim
Çevre hizmetlerine karşı tutum	Daha fazla hizmet sağlanması	Daha az hizmet kullanılması
Üzerinde durulan hususlar		
Su konusunda üzerinde durulan hususlar	Yetersiz erişim ve düşük kalite	Fazla kullanım; su kaynaklarının korunması ihtiyacı
Hava konusunda	İnsanların tehlikeli kirleticilere ileri derecede maruz kalmaları	Asit yağmurları ve sera gazı emisyonları
Katı atık konusunda	Toplama ve bertaraf hizmetlerinin sağlanmasında yetersizlik	Aşırı katı atık üretimi
Arsa, arazi, toprak konusunda	Düşük gelirli grupların konut amacı ile arsaya erişiminin yetersiz olması	Doğal yaşam alanları ve tarım arazisinin, kentsel gelişme için kaybedilmesi
Beşeri atık	Dışkı maddesi (ve atık suyun) yaşanan çevreden güvenli bir şekilde uzaklaştırılması için gerekli hizmetin sağlanmasında yetersizlik	Besinlerin kanalizasyonda kaybolması ve kanalizasyonun su yollarına akıtılması nedeni ile su kaynaklarının zarar görmesi
Tipik taraftar	Kent insanı	Çevreci

⁶ G. McGranahan, D.Satterthwaite, **Environmental Health or Ecological Sustainability; Reconciling the Brown and Green Agendas in Urban Development**, Earthscan, London, 2000, s. 13.

Yerel düzeydeki çevre sorunları açısından bakıldığında; kentsel çevre yükleri ile yapılacak değerlendirmelerin; bölgesel, ulusal ve küresel yüklerle ilişkisi kurularak yapılarak çevre ile ilgili konuların/sorunların bu yönde kavramsallaştırılması daha doğru bir yöntem olarak gözükmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde bugün kuramsal olarak cevaplanmaya çalışılan temel bazı sorular vardır. Çevresel yükler neden daha yayılmış bir hale gelmiştir ve aksatılmaktadır? Çevresel adaletin (sınıflar, mekan ve zaman boyunca) etkileri nelerdir?

Sadece “yeşil” bir perspektiften bakış ile, çevresel yükün (kölften) yerinin değiştirilmesi adil değildir ve ekonomik bakımından da doğru değildir. Bunun yapılması, yükü, yükü üretenlerin üzerinden alıp, farklı ülkeler, insanlar ve ekosistemler üzerine, hatta, gelecek kuşaklar üzerine taşımaktadır. “Kahverengi” perspektiften bakılınca ise, temel eşitsizlik ve ekonomik verimsizlik; yetersiz yerel su kaynakları ve arzında, yerel düzeydeki hava kirliliğinde, atık toplama hizmetlerinin eksikliğinde, yetersiz kanalizasyonda, ve fakir kesimler için kullanılabilir arsa ve arazinin yetersiz olmasındadır. Adalet açısından, bu insanların temel ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamaya hakları vardır.

“Kahverengi Gündem” çok kısa döneme odaklanırken, “Yeşil Gündem” daha uzun vadeli, daha yaygın, ekolojik etkiler üzerine odaklanmaktadır. Aslında yeşil ve kahverengi gündemler arasında tezatlar olsa da, bu gündemlerin bazı ortak yanları da vardır. Örneğin her ne kadar Kahverengi Gündem’in düşük gelirli grupları şu anda etkileyen kölftler üzerine daha

fazla odaklanmasına ve Yeşil Gündemin ise gelecek kuşakları etkilemesi muhtemel külfetler üzerine daha fazla odaklanmasına rağmen, her iki gündem, eşitlik konusu ile ilgilidir. Her iki gündemde de, esas motivasyonu başka yönde olan kesimlerin faaliyetlerinde çevresel etkileri de hesaba katmalarının temin edilmesi sorunu yaşanmaktadır.

Bunun da ötesinde, iki gündem arasındaki çelişkiler, sık olarak, fazla gelişmemiş politika araçlarının kullanılarak, ilgili iki meseleler kümesini, birbirinden bağımsız şekilde ele alma eğilimini yansıtmaktadır. Örneğin, su kaynaklarını tehdit eden husus, insanların sağlıklı kalmak için ihtiyaçları olan günlük 30 litre civarındaki su tüketimi değildir. Tehdit olan husus, daha ziyade, ayrımsız sübvansiyon yolu ile suyun “ödenabilir” kılınması, ya da suyun % 50 kaçak veren bir şebeke ile dağıtımı gibi uygulamalardır. Bu türden değerlendirmenin çoğu, diğer çevre hizmetleri bakımından da geçerli olmaktadır.

Çevresel sürdürülebilirlik amacının güdülmesi aslında; en zor durumda olan vatandaşların çevresel kaynaklara zaten yetersiz olan erişimlerini öylece devam ettirmenin gerekçesi olarak kullanıldığı haller haricinde, fakir kesimlerin çevresel sağlığına yönelik başlıca bir tehdit değildir. Çevresel kaynakların daha dikkatli ve daha adil kullanılmaları, genellikle hem daha iyi çevre hizmeti hem daha az olumsuz ekolojik etki sağlayabilmektedir.

Bütün bu hususlar dikkate alındığında, hem Kahverengi Gündem, hem de Yeşil Gündem sorunlarını ele alan kentsel çevre inisiyatiflerini geliştirmenin ve finanse etmenin en iyi yollarının bulunması ve başarılması halen dünyada zor işlerden birisi olmaya devam etmektedir. İlke olarak, kentsel çevre inisiyatifleri bağlamında; bu iki gündemin aralarındaki çelişkili ve birbirini tamamlayıcı ilişkiler çok iyi analiz edilmelidir.

Bu da; kentler arası farklılıklar, ölçekler arası etkiler, kentsel-kırsal/köysel bağlar, yönetim gibi üzerinde düşünülmesi ve ihmal edilmemesi gereken önemli bir dizi konuyu gündeme getirmektedir. Bu noktada, kentsel çevre yönetimi konularının “bütünleşik” bir yaklaşımla ele alma ihtiyacı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Avrupa’da kentlerin karşı karşıya kaldıkları ve neden oldukları çevresel sorunlara eğilmek için rasyonel bir planlama çerçevesi ve stratejik yaklaşım sağlayan “Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisi”⁷ altında önerilen önlemlerin amacı, mevcut Avrupa Birliği çevre politika ve mevzuatının yerel düzeyde daha iyi bir şekilde uygulanmasına katkı sağlamaktır. Bunun için, yerel makamlar kentsel yönetime daha entegre bir yaklaşım benimsemeye teşvik edilirken, üye ülkeler bu süreci desteklemeye ve AB seviyesinde sunulan fırsatları kullanmaya davet edilmektedir.

Aday ülkelerde ise Stratejinin gereklerinden olan kentsel çevre yönetim planları ve kentsel çevre yönetim sistemleri hakkında yerel

⁷ İkinci Bölümde ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

yönetimler düzeyinde çalışmalar başlatılmış bulunmaktadır. Tüm düzeylerde uygulanması halinde, Stratejinin nihai amaç olarak, Avrupa’da kentsel çevrenin kalitesinin iyileştirilmesine, böylece kentlerin yaşamak, çalışmak, ve yatırım yapmak için daha cazip yerler kılınmasına ve aynı zamanda, kentlerin, ekoloji üzerinde iklim değişikliği gibi, olumsuz çevresel etkilerinin azaltılmasına katkı sağlayacağı beklenmektedir.

Strateji, kentlerde çevre alanında iyileştirme sağlamak amacıyla yapılacak çalışmaların sadece kentsel alanlara odaklanmasının yeterli olmadığını belirtmektedir. Strateji bu bağlamda; diğer etkenlerin (bölgesel, ulusal ve Topluluk stratejilerinin yerel düzeyde hesaba katılması ve aynı amaçları destekleyip, desteklemediğinin denetlenmesi vb.) üye devletler tarafından dikkate alınarak, her birinin sürdürülebilir kalkınma politikaları çerçevesinde, bir “kentsel çevre ulusal stratejisi” benimsemesini öngörmektedir.

2. Avrupa’da Kentsel Çevre Sorunlarının Ekonomik ve Sosyal Etkileri

Avrupa’da kentlerde karşı karşıya bulunduğu çevre problemleri ve bunların sonuçları aşağıdaki şeklide özetlenebilir:

- o Kötü hava kalitesi
- o Kentsel alanlarda yüksek düzeyde trafik ve sıkışıklık
- o Yüksek düzeyde gürültü
- o İnşa edilmiş çevrenin ihmali (kötü kalitede iskan emlakları)

- o Sera gazı yayılımı (Avrupa kentlerinde kullanılan bütün enerjinin % 40'ı, inşa edilmiş çevrede ısıtma, soğutma, sıcak su ve elektrikli araçların kullanımında tüketilmektedir. Kentsel ulaşım, yol ulaşımıyla ilgili bütün sera gazı yayılımının yaklaşık % 40'ını oluşturmaktadır. Avrupa'da 1 milyon nüfuslu bir şehrin günde 25.000 ton CO₂ ürettiği tahmin edilmektedir⁸).
- o Büyük hacimli atıkların üretilmesi
- o Kentsel atık su sorunu
- o Kentsel yayılma (Kentsel yayılma kentsel alanların bunları çevreleyen kırsal alana yapısal olamayan bir şekilde genişlemesi anlamına gelmektedir. Kentsel yayılmada - her ne kadar planlama süreçleri işliyor olsa da - genel bir vizyon uygulanmamaktadır. Dağılmış gelişmede; yeni binaların yapılmasının münferit olarak çok düşük yoğunluklarda olması, dağılmış bir yerleşim modelinin yüksek düzeyde kaynak kullanımını gerektirmesi ve dolayısıyla daha yüksek bir maliyet çekmesi - malları daha uzun mesafelere ulaştırmak için daha fazla yakıt kullanımı gibi - , kentsel yayılmanın mal ve hizmetlere erişim için özel arabaya bağımlılık oluşturması ve dolayısıyla arabası olmayan insanların dezavantajlı bir konuma sokulması, dağılmada toprağın yok edilmesi ve doğal yaşam ortamlarının kaybolarak biyolojik çeşitliliğin azalması/yok olması gibi bir dizi olumsuz etki sıralanabilir.).

⁸ EEA, *Europe's Environment*, 1995., s. 35.

Kentsel alanların karşı karşıya bulunduğu pek çok çevresel problemin ekonomik ve sosyal konular için etkileri olduğu açıktır. Avrupa’da kentsel çevre problemlerinin ortaya çıkardığı ekonomik ve sosyal konulara bakıldığında aşağıdaki noktalara dikkat çekmek gerekmektedir:

Trafik Yoğunluğu: Trafik Yoğunluğu ulaşımın kötü yönetimi trafikte yoğunluk nedeni ile yüksek ekonomik maliyetlere yol açabilir. Yol trafiği sıklığının maliyeti⁹ Topluluk GSYİH’nin % 0.5’ini tutmaktadır ve 2010 yılına kadar bu rakamın %1’ine yükselecektir¹⁰.

Kentler için daha yüksek maliyetler: Kötü kalitede ortamlara yol açan kentsel alan yönetim yaklaşımlarının şehrin ekonomik performansı üzerinde de olumsuz etkileri olabilir. Örneğin, Topluluk için ulaşımın maliyeti; güçlü kamu ulaşımı bulunan yoğun nüfuslu kasabalarda %5’den, arabanın nerede ise tek ulaşım modeli olduğu daha az nüfuslu kasabalarda (kentsel yayılma) %12’ye kadar değişkenlik göstermektedir.¹¹

Çekici olmayan kentlerin yatırım ve kalifiye işçiler alabilmesi daha az mümkündür: “Büyüme ve İşleri Destekleyen Uyum Politikası: Topluluk Stratejik Kuralları, 2007-2013”¹² şirketler ve kalifiye işçilerin çekici kentsel alanlara yerleşmek istediğini kabul etmektedir.

⁹ Sadece kentsel alanlarda değil.

¹⁰ COM (2001)370, ‘European Transport Policy for 2010: Time to Decide’, s. 32.

¹¹ **Mobility in Cities Database**, EU, International Association of Public Transport, 2005.

¹² COM(2005)299 of 5 July 2005. s. 11-13.

Sağlık Bozukluğu: Kötü kalitedeki kentsel ortamların sağlık üzerinde doğrudan etkisi olabilir.¹³

Sosyal dışlama: Özel arabaya bağımlılık erişilebilir olmayan mallar ve hizmetlerden bazı vatandaşları dışlamaktadır. (Örneğin, İrlanda'da kadınların %54'ünün ve erkeklerin %37'sinin sürücü ehliyeti yoktur¹⁴).

Kentlerde yaşanan bütün bu problemlerin sebeplerine bakıldığında, birbirleriyle ilişkili olmak bakımından bir çok konu sıralanabilecek olsa da; bazı temel tespitler yapılabilir. Bunlar;

Kötü imar politikaları: İmar konusu, kentsel bölgenin karakterinin ve onun çevresel performansının en güçlü belirleyici faktörlerinden biridir. Yüksek yoğunlukta kullanım modelleri, dağılmış ve ayrılmış yerleşim modellerine göre daha çok çevresel avantajlara sahiptirler. Kentsel yayılmayı teşvik eden imar politikaları özel araba kullanımında bağımlılığa, kişi başına daha fazla toprak kullanımına ve dolayısıyla daha yüksek kaynak kullanımına neden olabilir. Ayrıca kentsel alanlar yakıt maliyetlerindeki yükselmelere karşı daha etkilenmeye açık bir hale gelebilir.

Ancak imar yoğunlukları çok yüksek olduğunda da, bu alanlarda yaşam kalitesine önem ve öncelik verilmediğinde, özellikle gürültü veya kötü hava kalitesi kentsel alanlardaki yaşam kalitesini bozabilir. Vatandaşların kent merkezlerini boşaltması ve bunun yerine kentin kenarlarında yaşaması eğilimine neden olan faktörlerden biri kötü yönetilen kent merkezlerinde

¹³ Sadece PM₁₀'dan dolayı 25 AB üye ülkesindeki yıllık etkisi 348,000 erken ölüm olarak tahmin edilmektedir.

¹⁴ **Equality and Law Reform**, Irish Dept. of Justice, 2000.

yaşanan yaşam kalitesi nedeniyle Burada konutların maliyeti gibi diğer faktörler de ayrıca önemli olmaktadır. Birkaç iyi örnek dışında Avrupa kentlerinin farklı imar modellerinin getireceği farklı çevresel performanslarının (örneğin; kaynaklar ve enerji kullanımı bakımından) olacağı noktasında, ayrıntılı bir yaklaşımın henüz varolduğu söylenemez.¹⁵

Özel arabaya artan bağımlılık: Kentsel alanlarda özel arabanın artan baskınlığının pek çok alanda olumsuz çevresel etkiler yarattığı bilinen bir gerçektir. Bu artışa kısmen imar politikaları neden olmakla birlikte, hayat tarzı ve beklentilerde olan değişiklikler de önemlidir.¹⁶

Kişi başına artan kaynak kullanımı/yaşam tarzı değişiklikleri: Hayat tarzındaki değişiklikler kaynak kullanımındaki artışa neden olmaktadır. İnsanlar gittikçe daha fazla oranda, daha az verimli olan bireysel hanelerde yaşamaktadır, bu da geniş ev halkına göre kişi başına daha fazla kaynak gerektirmektedir. Örneğin, Avrupa'da 2 kişilik bir ev halkı günde 300 litre su kullanmakta, 2 tane tek kişilik ev halkı ise her bir kişi 210 litre kullanmaktadır. 2 kişilik bir ev halkı 2 tane tek kişilik ev halkına göre % 20 daha az enerji kullanmaktadır. Daha küçük ev halkına doğru olan eğilim, toprak kullanımını da artırmakta ve kentsel alanların genişlemesine neden olmaktadır. Kısaca genel eğilim kişi başına düşen kaynak tüketiminin artması yönündedir, bu da çevresel bir çok etkiyi beraberinde getirmektedir. Ayrıca, Avrupa şehirlerinin

¹⁵ COM (2005) 718 Final, **Communication From the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment Impact Assessment**, SEC (2006) 16, Brussels 11.1.2006. s. 39.

¹⁶ Ibid.

yaklaşık % 60'ı yeraltı sularını ve mevcut sularını fazla kullanmaktadır. Evsel atıkların da yıllık olarak % 3-4 oranında artmakta olduğu tespit edilmiştir.¹⁷

Demografik değişiklikler: Demografik değişiklikler kentsel sorunlar için en başta gelen nedenlerden biridir. Avrupa'nın nüfusunun 2020'ye kadar artacağı ve ondan sonra istikrar kazanacağı ve sonra azalacağı beklenmektedir.¹⁸ Ayrıca, çalışma yaşlarındaki nüfusun sayısı daha önce azalacak ve mesken ve ulaşım bakımlarından özel ihtiyaçları olan yaşlı kişilerin (65 yaş ve üzeri) sayısı çok belirgin bir şekilde artacaktır.

Buna ek olarak, nüfus modelindeki değişiklikler bazı Avrupa bölgelerinde büyük ölçüde büyüme olacağını (örneğin, Güneydoğu İngiltere) ve diğerlerinde azalma olacağını göstermektedir (örneğin, Doğu Almanya). Bu durum, çevresel kaliteyi yüksek düzeyde tutarak kentsel nüfustaki değişiklikleri yönetmenin pek çok kentsel alanda önemli güçlükler yarattığını/yaratacağını göstermektedir.¹⁹

3. Avrupa Birliği Ülkelerinde Kentsel Çevre Yönetimi Politikaları ve Geleceğe Yönelik Yaklaşımlar

AB üyesi ülkelerin bazılarında kent çevresinin yönetiminde entegre yaklaşımların kanunlar düzeyinde ele aldığı görülmektedir. Örneğin kamu

¹⁷ EEA, *Europe's Environment: The Second Assessment*, 1998.

¹⁸ Commission Green Paper, *Faced with Demographic Change, A New Solidarity Between The Generations*, COM (2005) 94 of 17 March 2005., s. 34-35.

¹⁹ COM (2005) 718 Final, *Communication From the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment Impact Assessment*, SEC (2006) 16, Brussels 11.1.2006., s. 40.

ulaşımının önemi nedeniyle, bazı ölkeler kamu ulaşımının olumsuz etkilerini (çevresel, sosyal ve ekonomik) azaltmak amacıyla entegrasyon için ayrıca kanunlar çıkarmıştır.

Belçika (Flaman Bölgesi), Danimarka, Fransa, Macaristan, Polonya ve Slovenya'nın kentsel çevre yönetimi için entegre stratejiler gerektiren yasal yükümlölükleri bulunmaktadır. Birleşik Krallık'ın da yerel çevresel konuları entegre olarak kapsayan yasal yükümlölüklere sahip bazı düzenlemeleri bulunmaktadır. Fransa ve Birleşik Krallık'ta kent ulaşımının yönetimi için entegre stratejiler hazırlanmasını gerektiren entegre yasal yükümlölükler bulunmaktadır. Bu yasal düzenlemeler, bu ölkelerde yerel düzeyde ulaşım yönetimi planları geliştirme yükümlölüklerine sahiptir. Yine bu yasal düzenlemeler; özel arabaları olmayan vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanması, ulaşımdan oluşan gaz yayılımının azaltılması, kamu ulaşımının teşvik edilmesi, iş seyahat planları ve yeniden dönüşümün artırılması gibi konuları kapsamaktadır. Bu stratejiler ulusal politikaları yansıtmaktadır.²⁰

Yerel düzeyde kentsel çevre entegre yönetiminde gönüllü stratejiler geliştirmede Avrupa yerel yönetimleri uzun süredir aktif uygulamalar yapmaktadırlar. Örneğın, Avrupa'da 5000'den fazla Yerel Gündem 21 stratejisi geliştirilmiştir. 2500'den fazla yerel yönetim Aalborg Şartı'nı (1994)²¹ kabul etmiş ve kabul edenlerin yerel düzeyde entegre eylem planları

²⁰ COM (2005) 718 Final, **Communication From the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment Impact Assessment**, SEC (2006) 16, Brussels 11.1.2006., s. 6-7.

²¹ <<<http://www.aalborgplus10.dk>>>., Erişim tarihi: 10 Ocak 2007. (Aalborg taahhüt belgesi kentler tarafından geliştirilmiş, kent bölgesinin yönetiminde entegre bir yaklaşımı benimsemek için imzalayanların taahhüde bağlayan gönüllü bir inisiyatiftir., European Conference on Sustainable Cities & Towns, Aalborg, Haziran 1994).

geliştirerek entegre yaklaşımı pratiğe dökmesini şart koşan ve Aalborg+10 Konferansı'nda Haziran 2004'de imzaya açılan, Aalborg Taahhütlerini²² de bugün itibariyle 300'e yakın yerel yönetim kabul etmiştir.

Bu alanda bir etki değerlendirmesi için yapılan ankete göre, yerel düzeyde çevresel yönetim için bir çeşit entegre stratejisi ve planları olan Avrupa'nın kentsel alanlarının²³ yüzdesinin % 29 ila % 77²⁴ arasında olduğu tahmin edilmektedir.²⁵ Bunların pek çoğu ulusal yükümlülükler altında veya Aalborg Şartı ya da Yerel Gündem 21 gibi gönüllü inisiyatifler altında geliştirilen stratejiler olmaktadır. Ancak bu tür planların etkinliğinin kapsamına ve daha da önemlisi uygulanma düzeylerine bağlı olduğu önemle not edilmelidir.

AB ülkelerinde kentsel çevre yönetimi politikaları ve geleceğe yönelik yaklaşımların Tematik Strateji yoluyla alınan/alınacak önlemlerin etkilerinin neler olabileceği hususları; çevresel, ekonomik ve sosyal etkiler olarak araştırılmıştır. Bu yapılırken Tematik Stratejinin uygulanması noktasında; kentlerde geniş kapsamda rehberlik faaliyetlerine ihtiyaç duyulduğu tespit edilmiş ve kent yönetimlerine yol göstermek açısından aşağıdaki temel faaliyetler seçilmiştir;²⁶

²² Aalborg Commitments.

²³ COM (2005) 718 Final, **Communication From the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment Impact Assessment**, SEC (2006) 16, Brussels 11.1.2006., s. 8 (100.000 den fazla nüfusu olan şehirler ve bütün başşehirler olmak üzere toplam 462 şehir)

²⁴ **Ibid.**, s. 12-15. (Bu tahmin, "Etki Değerlendirmesi" için yapılmış olan anket sonuçlarına dayalıdır. Planları olan şehirlerin toplam sayısını tahmin etmek için dört değişik senaryo kullanılmıştır. Bu dört senaryo 462 toplam şehir için yukarıdaki aralığı ortaya çıkarmıştır. Bu durum farklı üye devletlere göre varyasyonu göstermemektedir).

²⁵ **Ibid.**, s. 6. (Bu çalışma (anket) seçilmiş bazı ülkelerde uygulanmıştır. Bu ülkeler; Avusturya, Fransa, Almanya, Macaristan, İtalya, Hollanda, Polonya, İspanya, Birleşik Krallık'tır)

²⁶ <<<http://www.cevreorman.gov.tr>>>., Erişim tarihi: 27 Ekim 2006. (Bu çalışmalar bir yandan üye ülkeler için sürerken, aday ülkeler için de ele alınmaktadır. Nitekim Türkiye'de 2007 yılı başı itibariyle kent düzeyinde (seçilen

- o kent düzeyinde entegre çevresel yönetim hakkında rehberlik,
- o sürdürülebilir kentsel ulaşım planları hakkında rehberlik,
- o en iyi pratiklerin mübadelesi için destek,
- o ağ kurma ve örneklerle gösterme projeleri;
- o kentsel konularda odak noktalar ağı,
- o yerel düzeydeki yetkili otoriteler için Komisyon internet girişi ve
- o eğitim desteği.

Çevresel etkiler açısından bakıldığında, Avrupa kentlerinde kent entegre yönetimi için öngörülen tekniklerin kullanımının artmakta olduğu gözlemlenmektedir.²⁷

Ekonomik açıdan bakıldığında ise; Tematik Stratejinin uygulama gerekleri olan çevre yönetim planları ve çevre yönetim sistemleri hazırlamada yerel otoritelere önemli ölçüde ek maliyetler yüklenmediği görülmektedir. Üstelik söz konusu yönetim planlamasının, maliyetlerde sadece marjinal bir artışla, mevcut kaynakların daha iyi kullanılmasına neden olan artı bir faydası da vardır. Örneğin, Bristol (Birleşik Krallık) için sürdürülebilir ulaşım planının hazırlanma maliyeti, yönetmek için planlandığı ulaşım sisteminin 5 yıllık bütçesinin, yaklaşık %0.7'si kadar bir rakamdır.²⁸

bazı kentler için, Tematik Stratejinin öngördüğü entegre çevre yönetimi planlaması üzerine rehberlik faaliyetlerinin yürütüleceği bir AB projesi başlatılmıştır).

²⁷ COM (2005) 718 Final, **Communication From the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment Impact Assessment**, SEC (2006) 16, Brussels, 11.1.2006., s. 6.

²⁸ **Ibid.**, s. 24.

Burada hedef, kentsel çevre tedbirlerine yeni yatırımlar için yeni kaynaklar temin etmekten çok, mevcut ve gelecekteki fonların harcanma usul ve yaklaşımlarını entegre bir yaklaşımla etkilemektir.

Geleneksel yöntemlerle planlama ve “entegre” bir yaklaşım kullanarak planlama arasındaki maliyet farkı bu ölçülerdedir. Ancak, çevre yönetim planlarının öngördüğü bazı önlemlerin ek maliyetler getireceği de ayrıca not edilmelidir. Bu da iş sahipleri - yatırımcılar - için maliyetlere yol açabilir (mesela yolların fiyatlandırması gibi).

Burada işaret edilmesi önemli nokta; pek çok yerel yönetimde, çevre yönetimi plan ve sistemlerinin gerekleri olan bazı çalışmaların zaten yapılmakta olduğudur, dolayısıyla planları ve sistemleri tesis etmenin maliyeti tahmin edilen maliyetlerden daha az olacaktır.

Kentlerde çevre yönetim planı ve sistemlerinin kurulmasının iş sayısının artması, yönetime katılım, kamu sağlığı ve güvenliğine etkileri gibi sosyal etkileri vardır.

Örneğin, Avrupa ülkelerinde rakamlar, yerel otoritelerin % 40'ının, kentsel çevresel yönetim sistemi kurulması ve işletilmesi için ek personel istihdam ettiklerini ve % 55'inin de sürdürülebilir kentsel ulaşım planlarını geliştirmek için ek personel istihdam ettiklerini göstermektedir.²⁹

Pek çok AB ülkesinde yerel otoriteler ayrıca planlarını ve sistemlerini kurmada dışardan uzmanlar da kullanmışlardır. Yükümlülüklerle ilgili

²⁹ Ibid., s. 25.

tedbirlerin uygulanması noktasında iş imkanları yaratılması da söz konusu olmaktadır.

Yine sosyal etkiler açısından bakıldığında, binaların enerji performansı veya kentsel çevrenin kalitesinde iyileştirmeler, özellikle bu konularda daha çok şikayetleri olan fakir ve dezavantajlı gruplar için faydalar sağlamakta olup, sürdürülebilir kentsel ulaşım planlarının hedeflerinden bir de budur. Sürdürülebilir kentsel ulaşım planının hedeflerinden biri, özel ulaşım araçları olmayanlar için dükkanlar ve hizmetlere daha iyi erişim temin etmektir.

Kentsel çevre yönetim planları ve kentsel ulaşım planlarının geliştirilmesinde katılım süreçlerinin kullanılması çok önemli unsurlar olarak yer almaktadır.

Yerel düzeyde de kentsel çevrenin yönetiminde vatandaşların katılımı için fırsatların artırmasının öngörüldüğü söz konusu yönetim planlarının, ülkelerin bu alandaki hukuki yükümlülüklerin yerine getirilmesinde de önemli faydalar sağlayacağı söz konusudur (örneğin, UNECE/Aarhus Sözleşmesi standartlarının uygulanabilmesi açısından). Çevre yönetim sisteminde, çevresel kalitenin iyileştirilmesi ve kentsel alanın performansı hakkında halka düzenli olarak bilgi temin edecek hükümlerin yer alması gerekmektedir. Böylece sistem, kentsel alanın yönetimine aktif olarak katılmak için ihtiyaçları olan bilgileri vatandaşlara sağlayacaktır.

Kamu sağlığına etkiler açısından bakıldığında, Tematik Stratejinin uygulanmasıyla birlikte, kentsel çevre yönetim planları ve sitemleri mevcut

politikalara ek yararlar (hava kalitesi ve gürültüye maruz kalma gibi) sağladığı ölçüde, insan sağlığına da olumlu etkiler yapacaktır. Kamu güvenliğine olan söz konusu etkiler Avrupa’da sürdürülebilir kentsel ulaşım planları ile ilgili önemli bir konu olarak ele alınmaktadır.³⁰

4. Avrupa Birliğinde Mekansal Gelişme Politikaları ve Çevre İlişkisi

“Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisi” kapsamında kentsel planlama olgusu iki boyutta ele alınmaktadır. Birincisi kalkınma planlaması (sektörel planlama),³¹ ikincisi ise mekansal planlamadır.

Avrupa Birliği’nin mekansal planlama ve arazi kullanımı konusundaki yaklaşımı 1992 tarihli Maasricht Anlaşmasından sonra, 1993 yılında çalışmaları başlatılan “Avrupa Mekansal Planlama Perspektifi (ESDP)”³² ile kapsamlı bir şekilde tanımlanmıştır.

1999 yılında kabul edilen Avrupa Mekansal Planlama Perspektifi³³, Avrupa Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Danışma Forumu tarafından hazırlanan ve beş yılı aşkın bir sürede çeşitli platformlarda değerlendirilen bir yaklaşım olup, Avrupa Mekansal Planlama Perspektifi kapsamında geliştirilen

³⁰ *Ibid.*, s. 26.

³¹ Kalkınma planlaması açısından bakıldığında, Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisinde sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı doğrultusunda ele alınan unsurlar ve alt temalar Tez’de İkinci Bölümün “Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisi ve Diğer Politikalarla Sinerji” alt başlığında ayrıntılı olarak değerlendirilmektedir.

³² European Spatial Development Perspective - ESDP.

³³ 27 Ocak 1999, Brüksel.

stratejiler esas olarak 1983 tarihli “Avrupa Bölgesel ve Mekansal Planlama Şart”ının temel yaklaşımına dayanmaktadır.³⁴ Avrupa Mekansal Planlama Perspektifi; hem Avrupa, hem de küresel bazı sorunları ilgilendirmek bakımından aşağıdaki zeminlerde ve ilgili karar belgeleri çerçevesinde tartışılarak ortaya çıkmıştır:

- o Avrupa Kentler Birliği (Eurocities)³⁵,
- o Yerel Çevre İnisiyatifleri Uluslararası Konseyi (ICLEI),
- o Yerel Gündem 21,
- o Avrupa Topluluğu 5. Çevre Eylem Programı,
- o Avrupa Komisyonu Kentsel Çevre Uzman Grubu,
- o Habitat Koruması Hakkında Avrupa Komisyonu Direktifi (Natura 2000),
- o Avrupa Birliği’inde Sürdürülebilir Kentsel Gelişme Hakkında Komisyon Tebliği: Eylem Çerçevesi (COM 605),
- o Trans-Avrupa Ulaştırma Ağları
- o Habitat II İnisiyatifi.

ESDP’nin hazırlık sürecinden sorumlu olan Avrupa Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Danışma Forumu, 1997’de, “Sürdürülebilirliğe Doğru” Beşinci Çevre Eylem Programı sürecinde, bir Komisyon Kararı ile (97/150/EC)³⁶ bir danışma organı olarak kurulmuş olan bir yapılanmadır. Forumun amacı; çevre ve sürdürülebilir kalkınma alanında politika geliştirme

³⁴ H. Çağatay Keskinok, **Kentleşme Siyasaları**, Kaynak Yayınları, Ekim 2006., s. 173.

³⁵ 25 Avrupa ülkesinde 81 kenti içeren bir ağıdır.

³⁶ Bu Karar’da aynı zamanda, sivil toplum kuruluşları (STK’lar), sanayi ve ticaret temsilcileri, tüketiciler, yerel ve bölgesel makamlar, sendikalar, bilim ve diğer ilgi veya çıkar gruplarının dengeli bir şekilde temsilini sağlayan hükümler bulunmaktadır.

konusunda Komisyon³⁷ için tavsiye üretmek ve Avrupa toplumunun değişik sektörleri ile köprü kurulmasını sağlamaktır.

Diğer faaliyetleri yanında, Forum, Birlik bünyesindeki “Kentsel ve Mekânsal Konular Çalışma Grubu”nun da çalışmalarını da sürdürmektedir. Çünkü Forum tarafından kentsel gelişme ve mekânsal düzenlemelerin; sürdürülebilirlik ile, ve aynı derecede çevresel kalite, enerji tüketimi, sağlık ve yaşam kalitesi ile güçlü bağlantıları ve bunlar üzerinde güçlü etkileri olduğu öngörülmektedir. Forum bu bağlamda, Kentsel ve Mekânsal Gelişme Grubunun çalışmalarını, Avrupa’da sürdürülebilir kalkınma politikaları ile doğrudan ilgili olan, tarım, genişleme (enlargement), entegrasyon, küresel iklim değişikliği, sağlık, ve yaşam kalitesi gibi, konulardaki diğer çalışma gruplarının çalışmaları ile ilişkilendirmektedir. Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi, Forum tarafından bu yaklaşımlar doğrultusunda hazırlanmıştır.

ESDP’nin üç temel amacı vardır; i) ekonomik ve toplumsal uyum, ii) sürdürülebilir kalkınma ve iii) Avrupa mekanının dengeli yarışabilirliği. Bu amaçlar, sürdürülebilir kalkınmanın çevre, ekonomi ve toplumsal unsurlarını bütünleşik bir yaklaşımla ele alan ve bunların mekana yansıtılmasını öngören amaçlar olup, doğrudan Kentsel Çevre Tematik Stratejisinin de iskeletini oluşturmaktadır. Aşağıda ESDP’nin mekansal gelişme ile ilgili genel ilkeleri verilmiştir:

³⁷Avrupa Komisyonu.

- o Esas itibarı ile yerleşim alanları, tarım, ulaştırma, enerji, turizm, ve sanayi ile ilgili olarak mekânsal gelişme uygulamaları ilgili politikaların ve kararların ve özellikle ekonomik kararların, sürdürülebilir kalkınma süreci veya bunun amaçları üzerinde olumsuz etkisi olmamalıdır.
- o Bunu başarmak için ve mekânsal sonuçları olabilecek bu türden kararlar verilmesinden önce, uzun dönemli ekolojik etkiler bakımından “Stratejik Çevre Değerlendirme” çalışmalarının yapılması ve uygun göstergeler kullanılarak ekolojik değişikliklerin izlenmesi gerekmektedir. Çevresel Etki Değerlendirmesi süreçleri ilke olarak tek başına yeterli koruma sağlayamamaktadır ve pratikte sık olarak suistimal edilmektedir. Bu nedenle yeni çevre yönetim araçlarına ihtiyaç duyulmaktadır.
- o Yukarıda belirtilen hususlar, kuraklık ve sel, erozyon ve toprak kayması ve bunların yanında, toprak, su, ve hava kirliliği gibi afet etkisi yaratabilecek konular, siyasi kararlar bakımından kritik önemi olan konulardır.
- o Mekânsal planlama, bir yanda sosyal uyum ve sürdürülebilirlik amaçları, diğer yanda ise rekabet gücü ve pazar gerekleri arasında, kamu çıkarlarını dengelemelidir.
- o En önde gelen amaçlardan biri, jeomorfolojik, biyolojik, peyzaj, arazi kullanımı, kültürel ve sosyal öğeleri içeren Avrupa toprağının³⁸ zengin çeşitliliğinin korunması olmalıdır.

³⁸ European territory.

- o Arazi kullanımının iklim üzerinde zararlı etkileri dikkate alınarak, mekânsal planlama; yerel ve küresel iklim değişikliğine karşı mücadelede etkili bir araç olarak kullanılmalıdır.³⁹

Bu ilkeler çerçevesinde ESDP'nin Avrupa kıtasında arazi kullanımı için bütünsel ve sürdürülebilir bir yaklaşımla bir politikalar dizini sunduğu görülmektedir. Perspektif ile birlikte, Avrupa'da - bazı ülkelerde halen hakim bir süreç olmaya devam eden, geleneksel fiziksel planlama normlarına farklı bir mekansal çerçeve çizen yenilikçi bir inisiyatifin ele alındığı görülmektedir. Bu çerçevede ESDP;

- o Avrupa kıtasının tamamına bütünsel olarak yaklaşan ilk çalışmadır.
- o Geniş bir yelpaze içerisindeki farklı politikaların koordinasyonu için bir mekânsal gelişme çerçevesi çizmektedir.
- o Planlamaya, sektörlerarası ve proaktif özellikleri olan, yeni bir yaklaşım getirmektedir.

Ancak ESDP'nin uygulanma sürecinde, söz konusu inisiyatife daha iyi bir çerçeve çizilmesi ve bu yönde iyileştirme yapılması gereken yönler ortaya çıkmıştır.

Esas olarak ESDP inisiyatifinin zayıf yanı; görünüşte çelişkili olan, rekabet amaçları ve uyum (cohesion) amaçları arasındaki çatışmaların azaltılması

³⁹ European Spatial Development Perspective, Brussels, 1999.

yönünde, yetersiz bir gayret içeriyor olmasıdır. Küreselleşme ve serbest pazar gerekleri, daha dengeli sosyal ve bölgesel politikaların uygulanması yönündeki isteklerle/ihtiyaçlarla çelişir gibi görünmektedir. Sürekli ekonomik büyüme, en azından kısa dönemde, sürdürülebilirlikle uyumlaştırılamayabilir. ESDP, bir yandan, analitik bölümlerinde, Avrupa dahilindeki sosyal sorunların ve bölgeler arasındaki koşullar ve fırsatlar bakımından eşitliksizlerin önemini kabul ederken, öte yandan, politika bölümlerinde, belki üye devletler arasında anlaşma sağlanamadığı için, bu meseleleri net ve kararlı inisiyatifler olarak ele almamaktadır. Böylece, Avrupa'yı etkileyen sosyal meseleler (eşitsizlikler, işsizlik, ekonomik nedenlerle göç, sosyal dışlanma, vb) ve bunların mekânsal boyutuna yeterince ağırlık verilememektedir.

Kentsel sistemler içerisinde önemli konuların başında sosyal politikalar gelmektedir. Çünkü Avrupa nüfusunun çoğunluğu, kentsel sistemler içerisinde ikamet etmekte ve çalışmaktadır. Bu çerçevede kentsel kurumsallaşma; enerji yönetimi, kentsel ulaştırma planlaması ve sürdürülebilir ulaşım, gürültü, atık ve kirlilik yönetimi, kentsel rejenerasyon⁴⁰, kentsel hizmetler, sektörel politikalarının koordinasyonu, dayanışma ve sosyal entegrasyon konularının hemen hepsi ve en son vatandaşlar için daha yüksek bir yaşam kalitesi sağlanması noktasında, sürdürülebilirliğin tutarlı bir şekilde ele alınmasını gerektiren bir yapıda olmalıdır.

⁴⁰ Kentsel yenilenme/dönüşüm.

ESDP'nin analitik bölümlerine bakıldığında; Avrupa'da toprağın çeşitliliği kabul edilmekte ve planlama çözümlerinin yerel özelliklere adapte edilmesi öngörülmektedir. Buna karşılık, ESDP'nin politika bölümlerinde ise, bu çeşitliliğe temelden zarar verebilecek bazı hedeflere, örneğin, coğrafi erişilebilirliğin arttırılması, ekonomik faaliyetlerin artırılması, kalkınma teşviklerinin arttırılması gibi bazı hedeflere yer vermektedir. Burada her bir yörenin/bölgenin kendi karakteristiklerinin değerlendirilmesi ve bölgenin göreceli avantajlarının buna göre sermayeleştirilmesi akılcı bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir. Bu yolla; yoğun olarak gelişmiş kent merkezleri, daha az yoğun ekonomik faaliyet içeren kırsal alanlar, ve en az insan müdahalesi görmüş doğal alanlardan oluşan mevcut yapının, Avrupa vatandaşlarına daha geniş ve daha sürdürülebilir opsiyonlar sağlayabileceği öngörülmektedir. Kıta bugün şu anda sürekli olarak genişlemekte olan Avrupa ulaştırma ağları nedeni ile bugüne kadar görülmemiş bir hızda parçalanmaya uğramaktadır. Bu bağlamda, tüm yerel ulaştırma ağlarının uluslararası ağlara bağlanması şeklindeki politika amacı çevresel açıdan çok sağlıklı bir seçim gibi görünmemektedir.

ESDP'de ayrıca "doğal ve kültürel mirasın akılcı yönetimi ve sürdürülebilir şekilde geliştirilmesi" yolu ile, Avrupa'nın biyolojik çeşitliliğinin ve aynı zamanda doğal kaynaklarının korunması gereği vurgulanmaktadır. Perspektifte "Natura 2000" çerçevesinde bugün kurulmuş olan "ekoloji ağı"nın oluşturulması önerilmiştir. Bu çerçevede Avrupa Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Forumu tarafından farklı yorumlar yapılmıştır:

- o Doğal ve kültürel mirasın elbette bir ekonomik değeri vardır, ki, bunun bir kanıtı, Avrupa'nın tarihi kentlerini ve oldukça sınırlı olan doğal parklarını görmeye gelen ziyaretçi sayısıdır. Bu miras Avrupa'ya küresel ölçekte göreceli bir avantaj sağlamaktadır ve o halde maliyeti ne olursa olsun bu miras korunmalı ve devam ettirilmelidir. Buna rağmen, bu mirasın “geliştirilmesi”nden söz edilmesi (bu, sürdürülebilir gelişme olsa bile) aşırılığa yol açabilecektir.
- o Kıtanın biyolojik çeşitliliğinin güvence altına alınması için, koruma altındaki alanlardan oluşan bir ekolojik ağ yeterli değildir, çünkü doğanın devamlılığa (continuity) ihtiyacı vardır. Biyolojik çeşitliliğin korunması, ayrıca, Avrupa toprağının tamamının ve bu alan içerisindeki insan faaliyetlerinin sürdürülebilirlik ilkelerine uygun ve bütünleşik (entegre) şekilde yönetimini gerektirmektedir.”
- o Sürdürülebilir su kaynakları yönetimi ile ilgili olarak, su döngüsünün korunması ve devam ettirilmesi; ekosistemlerin korunması için su tahsisi; su transferlerinden kaynaklanan ekolojik sorunlar; su kaynakları yönetimi için inşa edilen mühendislik yapıları, sel ve kuraklığın azaltılması için alınan önlemlerin çevre üzerindeki olumsuz etkileri hususlarının tümünün, hesaba katılması gerekmektedir.⁴¹

⁴¹<< <http://www.europa.eu.int/en/comm/dg11/dg11home.html>>>, Erişim tarihi: 20 Aralık 2006.

ESDP’de yetersizlik anlamında dikkat çeken konulardan biri de sağlık ve yaşam kalitesidir. Sağlık ve yaşam kalitesi ile ilgili değerlendirmelere ve bu konuları ESDP ile ilişkili tüm mekânsal politika ve uygulamalar bağlamında, ciddi olarak ele alınmalarını sağlayacak şekilde daha önemli bir yer verilmesi gerekmiştir.

ESDP’nin küresel konularla ilişkisi bağlamında önemli alanlardan biri, iklim değişikliği olmuştur. Küresel iklim değişikliğinin kontrol altına alınması çerçevesinde sera gazı emisyonlarının azaltılmasına yönelik olarak uygulanan Avrupa toprağında planlama önlemlerine (rneğin, faaliyetlerin mekn içerisinde ulaştırma/hareketlilik ihtiyacını azaltmak amacına yönelik olarak, rasyonel bir şekilde planlanması vb.) ESDP inisiyatifinin politika amaçları arasında önemli bir yer verilmesi özellikle gündeme gelmiştir. Bu çerçevede, konut ve iş yeri alanlarının mekânsal olarak birbirlerine yakınlılaştırılması yolu ile ev ve iş yerleri arasındaki mesafelerin azaltılması, kentlerde yaşam kalitesinin yükseltilmesi, yeni teknolojilerin uygulanması ve bölgesel üretim ve tüketim desenlerinin geliştirilmesine yönelik çabaların teşvik edilmesi gibi konular ele alınan konular olmuştur. Özetle; ESDP’nin iyileştirme yapılması gereken yönleri aşağıdaki başlıklarla değerlendirilmiştir:

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Endişeler:

- o Bir yandan ekonomik rekabet amaçları ile öte yandan sosyal uyum amaçları arasındaki çelişkilerin ele alınması ihtiyacı vardır.

- o Özellikle kentsel sistemler bakımından, sorunların sosyal yönleri ve bunların mekânsal etkileri üzerinde daha fazla durulması gerekmektedir.
- o Bir yandan Avrupa Birliği ve öte yandan Doğu ve Güney'deki komşu ülkeler arasındaki eşitsizliklerin ele alınması gerekmektedir.
- o Avrupa'daki arazi kullanımında mevcut çeşitliliğin korunması ve Avrupa bölgesinin homojen olarak değerlendirilmesinden kaçınılması gerekmektedir.

Çevresel endişeler:

- o Avrupa bölgesinin ulaştırma ağları nedeni ile parçalanmaya (fragmentasyona) uğraması tehdidi vardır.
- o Korunması ve pekiştirilmesi gereken bir Avrupa serveti olan, doğal ve kültürel mirasın sürdürülebilir kalınması konusunda bir karmaşıklık olması muhtemeldir.
- o Biyolojik çeşitliliğin sadece ekolojik ağ yoluyla değil, Avrupa toprağının tamamının entegre bir yönetim anlayışı ile korunması gerekmektedir.
- o Su döngüsünün sürdürülebilir yönetimi şarttır.
- o Sağlık ve yaşam kalitesine ilişkin değerlendirmelere daha fazla yer verilmesi gerekmektedir.
- o Politikaların uygun şekilde planlanması ile, yerel ve küresel iklim değişikliği çabalarına ve taahhütlerine katkı sağlanması gerekmektedir.

Yukarıda işaret edilen hususların ESDP'nin geliştirilmesi ve sağlıklı uygulanması için önemli olduğu açıktır. Bu doğrultuda yapılan tavsiyeler de şöyle olmuştur:

- o Politikaların net ve kararlı (cesur) bir şekilde formüle edilmesine daha fazla ağırlık verilmesi.
- o Uygun şekilde yürütülecek eğitim faaliyeti ve kampanyalar marifeti ile, karar-vericiler, planlama profesyonelleri, ve kamuoyu nezdinde ESDP inisiyatifi hakkında daha yaygın şekilde farkındalık yaratılması.
- o Sürdürülebilirlik göstergeleri ile birlikte “Stratejik Çevresel Değerlendirme” sürecinin kullanımını sağlamaya yönelik ögelere yer verilmesi.
- o Gelecekte oluşacak Gözlem Ağı'nın, bu sürecin koordinasyonundaki rolünün, güçlendirilmesi.⁴²

Temelde, Avrupa Birliği'nin Mekansal Gelişme Perspektifi, ağırlıklı olarak Avrupa'nın bölgesel politikalarına mekansal boyut eklemeyi hedefleyen bir yaklaşım olmuştur. Bu yaklaşım kentlerde gelişme stratejileri belirlenirken, kentlerin planlamasından söz edildiğinde, bölgesel ve giderek ulusal politikaların ve yönetim planlamalarının mekansal bütünleşmesi anlamına gelmektedir. Kısaca, kentlerin sürdürülebilir kalkınması ve büyümesi sadece kent merkezli olarak ele alınacak bir olgu olarak kabul edilmemektedir.

⁴² << <http://www.europa.eu.int/en/comm/dg11/dg11home.html>>>.

Nitekim, böyle bir bütünleşme ihtiyacı Avrupa'da 2003 yılında gündeme gelmiş ve bu amaçla yeni bir Anlaşması hazırlanmıştır (Yeni Atina Anlaşması).⁴³ Bu anlaşma, Avrupa kentlerinin tüm düzeylerde ve tüm sektörlerde zaman içinde sadece fiziksel değil, sosyal, ekonomik ve çevresel ağlar oluşturarak bütünleşmesini hedeflemektedir.

Özetle; Avrupa mekansal politikaları çerçevesindeki üç temel amaç olan; i) ekonomik ve sosyal birliktelik, ii) doğal kaynakların korunması ve yönetimi ve kültürel miras ve iii) Avrupa topraklarının daha dengeli bir şekilde rekabet edebilirliği konuları; Avrupa'da bölgesel ve yerel makamlar için de uygun bir politika çerçevesi olarak değerlendirilmekte ve Avrupa topraklarının sürdürülebilir bir şekilde gelişimi bu yönde amaçlamaktadır.

Bu da Avrupa devletlerini bölgesel kalkınma konusunda daha sıkı bir işbirliğine teşvik etmektedir.

Bütün bu değerlendirmeler çerçevesinde; Avrupa Birliği'nde sürdürülebilir kalkınma ve mekansal gelişme perspektifinin bir arada ele alınması ve bu yönde somut bir stratejinin oluşturulmasına ihtiyaç duyulması, Birliğin bu alandaki faaliyetlerini Altıncı Çevre Eylem Programında⁴⁴ somutlaştırmasını getirmiştir. Nitekim "Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisi" bu süreçte oluşmuştur.

⁴³ Ayda Eraydın (Derleyen), **Değişen Mekan: Mekansal Süreçlere İlişkin Tartışma Ve Araştırmalara Toplu Bakış (1923 – 2003)**, Dost Kitapevi, Ankara, 2006., s. 300 -301.

⁴⁴ 2006 – 2010.

Avrupa Komisyonu, Avrupa’da kentsel alanlarda çevreyi etkileyen farklı sorunlarla baş edebilmek için bütünsel bir çerçeve oluşturulmasını öngörmektedir. “Bütünsellik”; kentlerin yönetiminde sürdürülebilir kalkınma ilkeleri çerçevesinde planlanmayı öngörmekte olup, söz konusu Tematik Stratejide yerel yönetimlere kentsel çevre yönetiminde çeşitli hukuki düzenlemeler, standartlar, veriler, göstergeler, bilinçlendirme ve eğitim gibi farklı içerikli eylem biçimlerine yol gösterilmektedir.

Hukuki düzenlemeler açısından bakıldığında, bir yandan kentlerin karşı karşıya olduğu atık su, katı atık, hava kirliliği, gürültü, yoğun trafik ve yeşil alanlar gibi kentsel alt yapı hizmetleri konuları ele alınmakta, öte yandan çevre yönetiminde stratejik planlama eksikliğini giderme noktasında; AB’nin yatay mevzuatı olan; halk katılımı, bilgiye erişim ve çevresel değerlendirme gibi konular öne çıkmaktadır.

5. Kentsel Çevre Yönetim Planları

Avrupa Birliği’nin Kentsel Çevre Tematik Strateji’sinin uygulama araçları olan kentsel çevre yönetim planları, kentsel çevre yönetim sistemleri, sürdürülebilir kentsel ulaşım planlarının içerikleri hakkında standart bir anlayışı sağlamak amacıyla hazırlanan bilgi notu EK - 1’ de verilmiştir. Aşağıda söz konusu yönetim planı, eylem planı ve kentsel çevre yönetim

sistemleri hakkında AB ülkelerinin deneyimleri doğrultusunda ayrıntılı değerlendirmeler yer almaktadır.

Avrupa Birliği'nin "Kentsel Çevre Tematik Stratejisine Doğru" Bildirimi, kentsel çevrenin yönetimini, kentsel çevrenin toplam kalitesini geliştirmek için ele alınması ve çözülmesi gereken kilit bir konu olarak tanımlanmıştır.⁴⁵ Kentsel Çevre Tematik Stratejisi temelde şu sonuçları çıkarmaktadır:

- o Farklı politikalar ve girişimler arasında yakın işbirliği ile idarenin farklı düzeyleri arasında daha iyi bir işbirliğine gereksinim duyan yüksek kalitede kentsel alanların yaratılması.
- o Üye Devletler, kendi şehirlerinin çevresel anlamda performansını ve başarısını artırmak için bölgesel ve yerel yönetimlere yardım etme sorumluluğuna sahiptir.

Dolayısıyla, yerel düzeyde kentsel çevre yönetim planlarının geliştirilmesi ve bunların uygulanması Avrupa'da büyük bir öneme sahiptir.

5.1. Kentsel Çevre Yönetimi Planının Tanımı

Kentsel Çevre Yönetim Planı (KÇYP); bir kentsel alana yönelik; kısa, orta ve uzun vadeli çevresel amaçları ve politikaları ortaya koyan bir strateji belgesidir. Bu belge, sayısallaştırılmış, nicel amaç ve hedefleri başarmaya yönelik açık ve net bir vizyonu, bütün stratejiyi ve eylem planını ve bunların

⁴⁵ COM (2004) 60, **Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment**, s. 2.

yanı sıra günlük yönetim kararlarını idare etmek ve yönlendirmek için gerekli olan zaman çizelgelerini tanımlamaktadır.⁴⁶

Varolan çevre mevzuatının uygulanmasının ötesine geçen bir KÇYP'nin genel amacı; kentsel alanda çevresel performans anlamında sürekli, ölçülebilen bir gelişme sağlamak, şehirlerdeki yaşam standardı üzerinde somut pozitif bir etki yaratmak ve kendi çevreleri ile bölgesel ve küresel çevrede şehirlerin ekolojik ayak izlerinde bir azalma yaratmak olmalıdır.⁴⁷

Kentsel Çevre Yönetimi Planı, daha kapsamlı ya da bütünsel bir kentsel politikayı desteklemeli, böylelikle sektörel politikaların bölünmesine bağlı olarak çelişkileri de ele almalıdır. KÇYP; çevre bölümü, ekonomi bölümü, fiziksel planlama ve arazi geliştirme arasındaki gerekli diyalog için bir platform yaratmaktadır.⁴⁸

Bu da, tutarlı ve koordineli bir yönetim gerektirmektedir. Böyle bir yerel yönetim sadece potansiyel ihtilafları çözmeyecek, aynı zamanda sürdürülebilirlik çerçevesinde politika sektörleri arasında sinerji yaratmaya yönelik fırsatları da değerlendirebilecektir.

Ayrıca bir Kentsel Çevre Yönetim Planı'nın siyasi sistem temeli üzerine oturması ve dolayısıyla politikacıların KÇYP'na sahip çıkmaları, bu

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid., s. 4.

planın önceliklerinin oluşturulması ve yerel topluluğun amaçlarının başarılması açısından geçerli bir araçtır.⁴⁹

Politika entegrasyonu konusu; kamu, yatırımcılar, kalkınmacılar ve diğer aktörlerin dahil edilmesi anlamında, sadece bir yerel otoritenin idaresinin ötesine geçmektedir. Bu nedenle, planlama süreçlerinin, tüm aktörler ile ortaklık kurmalarını sağlamaya yönelik özel düzenlemeler içermesi gerekmektedir. KÇYP bu açıdan bakıldığında aynı zamanda, değişik sektörlerdeki merkezi ve yerel yönetimlerinin karar-verme mekanizmalarının amaçları ve düşünceleri ile iletişim kurma konusunda faydalı bir araç olarak görülmelidir.

5.2. Kentsel Çevresel Yönetim Planı Yapma Yükümlülüğü

Avrupa Birliği “Kentsel Çevre Tematik Stratejisine Doğru Bildirimi”nde, yerel düzeyde çevrenin yönetimi için entegre planların geliştirilmesini şart koşan bir rehberin hazırlanması önerilmiştir. Buna göre çevre yönetim planı, farklı politikaların koordine edilmesine yardımcı olacak ve çevresel kalite ve performansta iyileştirmeler sağlayacak eylemleri belirleyecektir. Planın yapılma yükümlülüğü prosedürel olacak ve kentlerde yapılması gereken eylemler ve alınması gereken tedbirleri tam olarak belirlemeyecektir.

Çünkü bunlara süreç içinde karar verilecek ve her bir kentteki duruma, mevcut bütçeye ve diğer yerel faktörlere bağlı değişiklikler vardır. Bu açıdan bakıldığında bir kentin çevre yönetim planı yükümlülüğün etkilerini

⁴⁹ Ibid.

ölçmek/tahmin etmek güçtür, çünkü planlar standart olmayacak ve sonuçları şehirden şehre değişmektedir.

5.3. Kentsel Çevresel Yönetim Planlarının Faydaları

Yönetim planları kullanan yerel yetkili makamlar yönetimleri ve kent için bir çok faydaları olduğunu bildirmektedir. Ancak faydalar her kent için standart değildir ve kentsel bölgenin halihazırdaki performansına, planın muhtevasına ve ne derece uygulandığına bağlıdır. Çevre yönetim planlarının geliştirilmesi halinde, yerel yönetimlerin, çevreyi yönetmek için idarede hangi konularda yararlar elde ettiğine bakıldığında bir dizi husus ortaya çıkmaktadır. Bunlar aşağıda sıralanmıştır.⁵⁰

- o Personelin çevre konularında haberdarlığının artırılması
- o Yetkili makamda farklı daireler arasındaki koordinasyonun artırılması
- o Çevresel konuların planlanmasında iyileştirmeler
- o Çevresel konuların yönetiminde iyileştirmeler
- o Yetkili makamın şöhretinin iyileştirilmesi
- o Çevresel konuların siyasi olarak daha gözle görülür hale getirilmesi
- o Yetkili makamın daha gözle görülür hale gelmesi
- o Kentin birincil yetkili makamı ve diğer makamlar arasındaki koordinasyonun iyileştirilmesi.

⁵⁰ European Commission, DG Environment, Ref: 220210/2006/442710/MAR/E3. **Strengthening the Capacity of Local and Regional Environmental Authorities to Implement the Environmental Acquis, Urban Environmental Management Plans, Benefits for Local Authorities**, Brussels, 12 February 2000., s. 2.

Ayrıca kentsel çevrenin iyileştirilmesi açısından bakıldığında, çevre yönetim planlarının yararları için aşağıdaki hususlar sıralanabilir.⁵¹

- o Yeniden dönüşümü yapılan atıkların miktarının artırılması
- o Yeşil (çevre dostu) alımlarda artış
- o Mevcut yeşil alanların (park, orman) iyileştirilmesi
- o Kentteki doğa koruma alanlarının sayısının artırılması
- o Kentin kullandığı enerjinin azaltılması
- o Kentteki kirletilmiş toprakların miktarının azaltılması
- o Doğal su kalitesinin iyileştirilmesi
- o Kentteki çevreden memnun olan vatandaşların oranının artırılması.

Çevre yönetim planlarının geliştirilmesi halinde en çok gözlenen yararlar, yerel otoritelerin doğrudan kontrolü olan alanlarda Yeşil alanların çoğaltılması gibi meydana gelmektedir. Ancak hava kalitesi gibi hava kalitesi gibi daha karmaşık konular için olan yararların, daha da ötesinde sera gazı yayılımı gibi daha karmaşık konulardaki yararların çevre yönetim planı kapsamında ölçülemeyen faydaları olmaktadır.

Örneğin, tasarruf edilen CO₂ tonajı hemen ulaşılır şekilde mevcut değildir ve çevresel yönetim planının uygulanmasından doğan faydaları zaten başlatılmış olan diğer inisiyatiflerden -örneğin araba gruplanması yapan Avrupa ulaşım politikaları nedeniyle hava kalitesinin iyileştirilmesi - ayırmak zordur.

⁵¹ Ibid., s. 2-3.

Yine de bir karşılaştırmaya konu olmak bakımından, Avrupa'da bazı kentlerde çevre yönetim planlarının yapılmaya başlanması ile birlikte gelen iyileşmelerle ilgili veriler verilebilir.

Tartu'da (Estonya) 2000 yılında çevre yönetim planının başlatılmasını takiben, 1999 ile 2002 arasında kentteki su kullanımında %24 azalma ve 2001 ile 2002⁵² arasında yeniden dönüşümde %39 artış olmuştur. Leipzig'de (Almanya) çevre yönetim planının kabulünü takiben, 1999 ile 2002 arasında şehir için CO₂ yayılımında % 17 azalma, PM₁₀ konsantrasyonlarında % 23 azalma, atıklarda % 21 azalma ve çöp depolama bölgesine gönderilen atıklarda önemli azalma olmuş, aynı zamanda kentteki enerji kullanımı % 20 artmıştır.⁵³

Kentsel Çevre Yönetim Planlarının ulusal düzeyde faydaları değerlendirildiğinde; KÇYP'ler, Üye Devletlerin desteklenmesinde ve özellikle Avrupa Birliği çevre müktesebatına uyum sağlama konusunda kentsel alanlara yardım edilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. KÇYP'lerin ülke düzeyinde önemli faydaları aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

Kıt kaynakların verimli ve etkin kullanımı: Yerel ve bölgesel yönetimler önemli çevresel zorluklarla karşılaşmaktadır. Çevre yönetiminin ilgi alanının oldukça geniş ve karmaşık olması nedeniyle, ele alınması gereken sayısız sorun bulunmakta, ancak kaynaklar buna göre sınırlı kalmaktadır. Bundan dolayı, çabaların önceliklendirilmesi ve en etkili tedbirlerin uygulanması çok

⁵² Ibid., s. 2. (1999'da şehirde 6.819 milyon litre su kullanılmış, bu rakam 2002'de 5.215 olmuştur. 2001 yılında 54.910 ton kağıt yeniden dönüştürülmüş ve bu rakam 2002 yılı için 76.373 ton olmuştur).

⁵³ Ibid., s. 3.

önemlidir. Kentsel çevre yönetim planının, en etkin ve verimli çözümlerin bulunmasını kolaylaştıran bir çapraz sektör yaklaşımı bulunmaktadır.⁵⁴

Çevre konularının diğer sektör politikalarına ve faaliyetlerine entegrasyonu: Çevre yönetim planları, kentsel alanların Avrupa çevre mevzuatına uyum sağlamasında önemli bir rol oynamaktadır. Plan, karar vericiler ve halk arasında AB çevre politikası ve sürdürülebilir kalkınma ile ilgili bir anlayış geliştirilme konusunda bir imkân yaratmaktadır.

Genel faydası; söz konusu alan için tüm çevresel hedef ve programları tek bir politika altında bir araya getirerek, yerel düzeyde kentsel çevre politikalarının güçlendirilmesi ve çevre konularının diğer sektörlere entegrasyonudur (Örneğin; arazi kullanım planlaması, ulaştırma, enerji gibi).⁵⁵

Çevrenin iyileştirilmesi: AB üye ülkelerde kentlerde KÇYP'lerinin uygulanmasından edinilen pratik deneyim göstermektedir ki; hava kalitesi, gürültü etkileri, atık yönetimi, su ve enerji tasarrufu, iklim değişikliği ve "yeşil" malların ve ürünlerin tüketiminde kaydedilen gelişmeler ve iyileşmeler, KÇYP'nin sağladığı çevre üzerindeki artan siyasi ve kamu ilgisi sayesinde temin edilmektedir.⁵⁶

⁵⁴ Ibid., s: 5.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

Yönetim performansının geliştirilmesi: KÇYP kapsamında elde edilen pratik deneyimler, yönetimin başarısının faydalarını aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır.⁵⁷

- o Yerel Yönetim politikaları çerçevesinde, daha hassas ve net çevresel amaçlar ve hedefler
- o Yerel yönetim personelinin çevre sorunları ve etkileri ile ilgili artan bilinci
- o Yönetimde “en iyi uygulamalar”
- o İlgili grupları ve paydaşlarla daha etkin iletişim ve bunların sürece katılımı
- o Çevresel etkiler ve yönetim işleri ile ilgili olarak kamu görevlilerinin artan sorumluluğu
- o Yerel Yönetime yönelik daha iyi bir kamu imajı ve görünürlük, daha uygun ve olumlu diyalog için ortam sağlama, topluluğun ve iş sektörünün takip etmesi için bir örnek ortaya koyma
- o Daha iyi bir sonuç ve etki yaratmayı amaçlayan yerel kalkınma ve çevreyi yönetme konusunda birçok mevcut aracı entegre etmek ve koordine etmek için artan imkânlar.

Yerel yönetimlerin hibe ve yatırımları temin etmesine yönelik kapasitesinin artırılması: Kentsel alanlar, kentsel alanın kalkınması ve gelişmesine yönelik fonların temin edilmesi için, yerel yönetimler rekabetçi bir ortamda önemli bir çaba içerisindedir.

⁵⁷ Ibid., s: 5-6.

IPA Programı⁵⁸ ve Uyum Fonu⁵⁹ gibi AB kaynakları, ulusal çevre fonları, bölgesel kalkınma fonları gibi mevcut büyük kamu fonlarının bu amaçla kullanılması söz konusudur.⁶⁰

Düzenli depolama alanları, atık su arıtma tesisleri, izleme ekipmanı vb. gibi çevre tesislerine yönelik fon başvuruları, eğer bu başvuruların yanında yatırımın daha geniş bir perspektifte görülebileceği bir stratejik çevre yönetim planı varsa, bu başvuruların fonların temin edilmesinde daha iyi bir imkân yaratacağı şüphesizdir.

Hibe ya da kredi sağlayıcısının, yatırımın çevre ve kentsel sürdürülebilirlikte iyileşmeler ve gelişmeler yaratacağı konusunda daha emin olması, fon tahsis etmede önemli bir kriter olmaktadır.⁶¹

Ayrıca, açık ve net bir çevre profili ve öncelikleri olan bir kent, özel yatırımcılar için de daha çekici olacaktır, (özellikle temiz su, doğa alanları, çekici, sakin çevreler gibi faktörlere çok bağlı olan turizm ile ilgili yatırımlar söz konusu olduğu zaman).

⁵⁸ Türkiye ve Hırvatistan için.

⁵⁹ Bulgaristan ve Romanya için.

⁶⁰ European Commission, DG Environment, Ref: 220210/2006/442710/MAR/E3. **Strengthening the Capacity of Local and Regional Environmental Authorities to Implement the Environmental Acquis, Urban Environmental Management Plans, Benefits for Local Authorities**, Brussels, 12 February 2007., s. 6.

⁶¹ Ibid.

Yine, iş merkezleri, endüstriyel üretim ile ilgili yatırımcılar da çevresel anlamda sürdürülebilir bir kenti müşterileri ve nitelikli işgücünü çekme konusunda bir ön şart olarak görmektedir.⁶²

Özetle, kentsel çevre yönetim planlarının daha öncede belirtildiği gibi her kent için yararları farklı olmaktadır. Söz konusu planların geliştirilmesi halinde bir çok kentte ortak olarak gözlenen genel fayda listesi EK -2'de ayrıca verilmiştir.

5.4. Kentsel Çevre Yönetim Planının İçeriği

Kentsel Çevre Yönetim Planı; belirli bir kentsel alandaki yerel çeşitlilik ile ilgili birçok konuyu ele almak için geliştirilmelidir. Bu plan; temel gereksinimlerin bir setini içermeli, ancak belirli hedefler ile ilgili olarak esnek olmalıdır.

Çevre Yönetim Planında ele alınması gerekli olan ana konular şunları içermektedir:⁶³

- o Yaşam kalitesi ve insan sağlığı ile ilgili konular
- o İklim değişikliğinden kaynaklanan/iklim değişikliği ile ilgili etkiler (azaltma, hafifletme ve adaptasyon)
- o Doğal sistemlerin ve yaşam alanlarının korunması
- o Daha iyi bir kaynak verimliliği yönetimi ve atık yönetimi

⁶² Ibid.

⁶³ Kentsel Çevre Yönetim Planları ve Sistemleri Çalışma Grubu Final Raporu , 16 Şubat 2005., s. 43.

- o Kentsel kalkınma politikaları ve fiziksel planlamaya çevrenin entegrasyonu
- o AB mevzuatının konusu olan hususlar (EK – 3)⁶⁴
- o Yerel düzeyde özel öneme sahip hususlar

Daha “sürdürülebilir bir kalkınma” yaklaşımı ile ilgili gereksinimine uygun olarak, Çevre Yönetim Planının, geleneksel konu odaklı yaklaşımdan daha stratejik bir yaklaşıma sahip olması gerekmektedir.

Dolayısıyla, bu plan, yatay ve sektörel etki ve sonuçları olan konuları içermelidir, örneğin: enerji verimliliği, sera gazı emisyonları; ekosistemlerin korunması; iklim değişikliği.

Planın, görevlendirilmiş sorumlu birimler ile uygulamaya dönük ihtiyaç duyulan bütçeleri göstermesi de oldukça önemlidir. Dolayısıyla, plan, politikacılar ve görevlilerin günlük çalışması içerisinde kullanımı kolay ve faydalı bir araç haline gelmektedir. (Örneğin, yerel yönetimde gelecek yıla ait bütçenin belirlenmesi süreci ile bağlantılı olarak).

Avrupa Birliği Kentsel Çevre Yönetimi Planları ve Sistemleri Çalışma Grubu tarafından önerilen ve bir Çevre Yönetim Planında yer alması gereken konu başlıkları EK -4’de sunulmaktadır.

5.5.Kentsel Çevre Yönetim Planının Hazırlanması Süreci

⁶⁴ EK-3’de kentleri etkileyen temel AB çevre mevzuatının önemli bölümlerinin bir özeti verilmiştir.

Sadece nihai yönetim planı değil, aynı zamanda bunun hazırlanması ve üretilmesi süreci de çok önemlidir.

Stratejik bir süreçte belediye konseyi ve belediye başkanını aktif hale getirmek ve bunları sürece katmak lazımdır. Aşağıda entegre bir kentsel çevre yönetim planı ve sisteminin geliştirilmesi ve uygulanmasında beş temel adım aşağıda sıralanmıştır:

“1 - Proje Planı

- o Yerel durum
- o Yerel gereksinimler
- o Siyasi öncelikler
- o Ortaya çıkan durumlar ve eğilimler
- o Teşkilat şeması
- o Kamuyu bilgilendirme

2 - Strateji programının hazırlanması

- o Öncelik belirleme
- o Hedef belirleme ve indikatör seçimi
- o Teşkilat şeması
- o Eylem planı
- o Bilgi ve halka danışma

3 - Strateji programının onaylanması

- o Tartışma ve onay
- o Ortaklık taahhüdünün araştırılması
- o Kamuyu bilgilendirme

4 - Eylem planının uygulanması

- o Eylem planının gereksinimleri
- o Ortak katkılarının alınması
- o Eyleme geçme

5 - Raporlama ve değerlendirme

- o İlerlemenin izlenmesi
- o Başarılarla dair raporlama
- o İç denetim
- o Siyasi düşünce
- o Kamuyu bilgilendirme
- o Dış denetim
- o Onay ve kamuyu bilgilendirme.”⁶⁵

Yukarıdaki aşamaların yönetimi her 3-5 yılda bir tekrarlanmaktadır. Bazı aşamalar her yıl tekrarlanmaktadır.⁶⁶

⁶⁵ COM (2005) 718 Final, **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment Impact Assessment**, SEC (2006) 16, Brussels 11.1.2006., s. 42.

⁶⁶ Ibid.

5. 5. Kentsel Çevre Yönetim Planlarının Maliyeti

Yerel yetkili bir makamın bir çevresel yönetim planı hazırlamasının tahmini ortalama maliyeti 215,000 € ile 265,000 € arasındadır⁶⁷. Bu rakama danışmanlarla ve yetkili makamın birlikte çalıştığı herhangi ek personelle ilgili çeşitli maliyet dahildir⁶⁸ Bu maliyetlere ek olarak, pek çok yerel otorite planın geliştirilmesinde diğer kuruluşlarla birlikte çalışmıştır.

Yönetim planının hazırlanmasında bu gibi diğer kuruluşların ortalama maliyeti 11,500 € ile 17,000 € arasında olarak tahmin edilmektedir.⁶⁹

Ayrıca yönetim planında yapılacak revizyonlar çerçevesinde, revizyonun kapsamına uygun olarak maliyet ortaya çıkmaktadır. Avrupa’da kentsel çevre yönetim planlarının çoğu 2 ila 5 yıl arası bir zamandan sonra güncellenmekte (%55), fakat %20 si yıllık olarak güncellenmektedir.⁷⁰

6.Yerel Çevre Eylem Planları

Orta ve Doğu Avrupa İçin Çevresel Eylem Programı (Environmental Action Programme – EAP) 1993 yılında Luzern’de (İsviçre) düzenlenen “Avrupa Çevre Bakanları Konferansı”nda Orta ve Doğu Avrupa ile Yeni Bağımsız Devletlerin çevre bakanları tarafından kabul edilmiştir.

⁶⁷ *Ibid.*, s. 15. (Bu maliyetler, Kentsel Çevre Yönetim Planları ve Sistemleri Çalışma Grubu tarafından kullanılan bir metodoloji yoluyla tahmin edilmiştir).

⁶⁸ *Ibid.*, s. 16. (Kentsel çevre yönetim planı yapmak için Avrupa’da yerel yetkili otoritelerin %45 i planı hazırlamak ve idareye destek olmak için ek kaynaklar temin etmek amacıyla fazladan personel istihdam etmiştir).

⁶⁹ *Ibid.*, s. 18.

⁷⁰ *Ibid.*

EAP'ın önemle üzerinde durulan ilkesi, bu ülkelerde, sistemin “değişim”den sonra ortaya çıkan fırsat ve avantajlarını kullanarak, çevresel etkenleri doğrudan ekonomik yeniden yapılanma sürecine dahil etmektir.

EAP bu noktada; söz konusu ülkelerde özellikle yerel düzeydeki çevre sorunlarına öncelik verilmesini ve mevcut kaynaklar dahilinde mümkün olduğunca maliyet-etkin bir şekilde hareket edilmesini önermiştir.

Bilinen o dur ki, 1993 yılından bu yana, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Yeni Bağımsız Devletlerde bir çok hükümet, çevre yönetimi ile ilgili geniş kapsamlı sorumluluklarını desentralizasyon sürecinin bir parçası olarak yerel yönetimlere devretmiştir. Bu süreç söz konusu ülkelerde yerel yönetimlerin yeni becerilerinin, kurumlarının ve çalışma şekillerinin geliştirilmesini gerektirmiştir.⁷¹

Nitekim bu ülkelerin çoğunun bugün Avrupa Birliği üyesi olması, AB'nin yerel politikalarla ilgili kriterleri dikkate alındığında, bu süreçlerin hızlanmasına zemin oluşturmuştur.

Bu noktada AB'nin üye devletlerden ve giderek aday devletlerde yerel politikalar ile ilgili temel beklentilerini hatırlamakta yarar vardır. Bunlar;

o yerel yönetimlere yetki veren katılımcı bir devlet gerekliliği,

⁷¹<< greenhorizon.rec.org/bulletin/Bull53/reform.html>>, Erişim tarihi: 12 Kasım 2006.

- o bölgesel farklılıkların azalması ve yerelleşmenin etkin olması ve
- o mevzuat uyumunun yanısıra, yerel düzeyde uygulama ve icra mekanizmalarının oluşmasıdır.

Bu koşullar doğal olarak çevre politikaları için de geçerlidir. Bu çerçevede, Yerel Çevre Eylem Planları yerel yönetimlerin çevresel sorumluluklarını yerine getirmelerini desteklemek amacıyla, on yılı aşkın bir süredir Avrupa'da uygulanmaktadır.⁷²

Yerel Çevre Eylem Planları, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde Avrupa Birliği uyum sürecinde, çevre sektöründeki taleplerin karşılanmasında yerel yönetimler için etkin bir araç olarak kullanılmaktadır.⁷³

Yerel düzeyde çevre alanında politika oluşturma ile başlayan ve yatırımlara kadar giden yönetim sürecinde yer alacak şekilde planlanan Yerel Çevre Eylem Planları, belirli bir metodoloji kullanılarak sistemli bir yaklaşımla ele alınmaktadır.

Bu doğrultuda Yerel Çevre Eylem Planları (YEÇEP) çalışılırken, mevcut kaynaklar dahilinde yerel düzeydeki çevre sorunları önceliklendirilmekte, tüm yerel kesimlerin kapasiteleri geliştirilmekte ve eylem planlarında maliyet-etkin bir şekilde hareket edilmektedir.

⁷² Avrupa'da ilk Yerel Çevre Eylem Planları, 1990'ların başında Bulgaristan ve Macaristan'da gerçekleştirilmiş olup, ve halen birçok Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde uygulanmaktadır.

⁷³ <<<http://www.iscvt.org/programs/leapgoto.htm>>>, Erişim tarihi: 28 Mayıs 2006.

Bu açıdan bakıldığında, AB Kentsel Çevre Tematik Stratejisinin uygulanma kapsamında etkin bir yeri olduğu değerlendirilebilir.

Tematik Stratejinin yerel düzeyde çevre yönetim planları ve çevre yönetim sistemleri oluşturmasını takiben eylem planları aşamasında YEÇEP pratikleri kullanılabilir.

Nitekim, bazı AB ülkeleri Tematik Stratejiyi temel alarak hazırladıkları çevre yönetim planlarında YEÇEP metodolojisinden faydalanmakta, Batı Balkan ülkelerinin çoğunda da doğrudan YEÇEP metodolojisi kullanılarak yerel düzeyde çevre eylem planları yapılmaktadır.

Aşağıda YEÇEP'in özellikleri özetlenmiştir.⁷⁴

- o Yerel Çevre Eylem Planı (YEÇEP), bir yörenin ya da kentin halkının da katılımı ile çevre sorunlarının tespiti, çözümlerde önceliklerin belirlenmesi, mali analizlerin yapılması ve yatırımların gerçekleştirilmesine kadar giden bir süreçtir. Bu süreç, çevresel öncelikleri hedef alan en uygun eylem planlarının geliştirilmesini içerir.
- o YEÇEP, toplumun yerel düzeydeki farklı kesimlerinin ortaklığıyla, çevre yönetimi politika ve uygulamalarına birlikte karar verilen bir süreçtir.

⁷⁴ Paul Markowitz, **Yerel Çevre Eylem Programları Uygulama Rehberi**, Bölgesel Çevre Merkezi – REC, Institute for Sustainable Development, European Union, Macaristan, Şubat 2000.,s. 16.21.

- o YEÇEP, toplumun farklı kesimlerinden, farklı değerleri, görüşleri ve ihtiyaçları olan kişileri bir araya getirerek bir paydaş grubun oluşturulmasını sağlar. Yerel yönetimler bu grubun ortaklığıyla, yöredeki çevresel sorunlar arasından ortak öncelikleri belirler ve bu sorunları hedef alan eylemler birlikte tespit edilir.
- o Bu öncelikler ve eylemler, ileride yapılacak çevre yatırımları için zemin oluşturacak Yerel Çevre Eylem Planı'nda bir araya getirilir. Çevresel eylem planından gelen öneriler daha sonra, Belediye Meclisi, İl Genel Meclisi gibi yerel karar organları tarafından kabul edilerek uygulamaya dahil edilirler.

YEÇEP sürecinde, yerel düzeydeki çevre sorunları ile başedilmesinde ve çevre hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesinde aşağıdaki hususlar öne çıkmaktadır. YEÇEP;

- o Ulusal çevre politikalarının yerel düzeyde uygulanmasına yardımcı olur.
- o Geniş halk desteğiyle çevresel eylemlerin sonuçlanmasını sağlar.
- o Kısıtlı kaynaklardan yola çıkarak öncelikli çevre sorunlarının çözümünü hedefler.
- o AB uyum süreci ile gelecek yasal çevresel zorunlulukların yerine getirilmesine destek olur.

7. Kentsel Çevre Yönetim Sistemleri

7.1. Kentsel Çevre Yönetim Sisteminin Tanımı

Bir Kentsel Çevre Yönetim Sistemi (KÇYS), bir kuruluşun çevresel etkilerini azaltmasını ve çevresel politikaların uygulanma verimliliğini artırmasını mümkün kılan bir takım süreçler ve pratiklerdir.⁷⁵

Sistem, çevresel hedeflerle söz konusu yerel otoritelerin diğer çalışmalarını entegre edilerek yapılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında KÇYS, strateji veya planların (örneğin; çevre yönetim planı, sürdürülebilir kentsel ulaşım planı gibi.) uygulanmasına destek olmaktadır.

KÇYS'leri tek bir yerel yönetimde, performansı iyileştirmek (örneğin; yol bakımı) ya da hava kalitesi, atık yönetimi veya ulaşım gibi konuları yönetmek için stratejik sistemler olarak, kentsel bir alanın bütününde çevresel performansta düzelmeler yapabilmek için kullanılabilir.⁷⁶

Daha geniş kentsel alanlarda performansı iyileştirmek için bir yönetim sistemini stratejik bir sistem olarak kullanmak noktasında çeşitli yönetim sistemleri kullanılabilir. (EMAS, ISO 14001, Eco-Budget gibi).

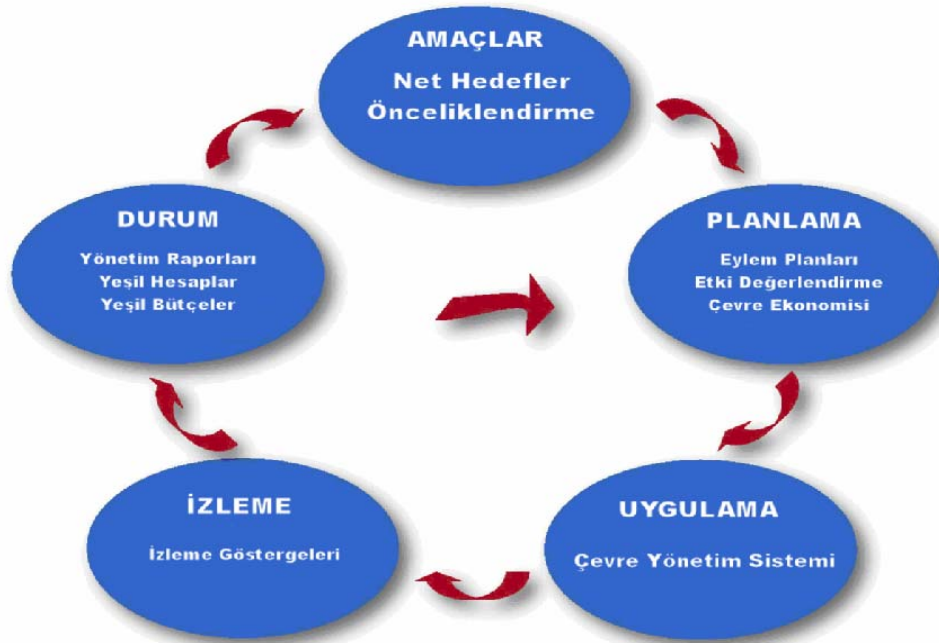
⁷⁵ COM (2005) 718 Final, **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment Impact Assessment**, SEC (2006) 16, Brussels 11.1.2006., s. 17.

⁷⁶ Ibid.

Avrupa'da kentleri yönetmek için çeşitli çevresel yönetim sistemleri kullanan yerel yönetimlerin sayısı giderek artmaktadır.

Örneğin, Avrupa'da yaklaşık 170 yerel yönetim EMAS'a kayıtlıdır ve bunların yaklaşık 60'ı EMAS'ı kentsel çevrenin, hava kalitesi yönetimi için kullanmaktadır. Grafik 1'de KÇYS akışı gösterilmektedir:⁷⁷

Grafik 1: Kentsel Çevre Yönetim Sistemi (KÇYS)



⁷⁷ European Commission, DG Environment, Ref: 220210/2006/442710/MAR/E3, **Strengthening the Capacity of Local and Regional Environmental Authorities to Implement the Environmental Acquis, Urban Environmental Management Plans, Benefits for Local Authorities**, Brussels, 12 February 2007., s. 7.

7.2. Kentsel Çevre Yönetim Sistemi Kurma Yükümlülüğü

“Kentsel Çevre Tematik Stratejisine Doğru” Bildirimi, yerel yönetimlerin Kentsel Çevre Yönetim Planlarının uygulanmasını sağlamak için, bir kentsel çevre yönetim sistemi kurmakla yükümlü tutulmalarını önermiştir.

AB üye devletlerin hiç birisinde doğrudan kentsel çevre yönetim sisteminin kurulmasını şart koşan yasal yükümlülükler yoktur. Ancak birkaç ülkede kentsel çevre yönetim sisteminin bazı unsurlarını yerine getirmeye yarayacak sistemlerin kullanılmasını yasal düzenlemelerine almış bazı ülkeler vardır. (Örneğin, Birleşik Krallık’ta “Geniş Kapsamlı Performans Değerlendirmesi” mevzuat kapsamındadır).⁷⁸

7.3. Kentsel Çevre Yönetim Sistemi Kurmanın Faydaları

Kentsel çevre yönetim sisteminin bir yönetim aracı olarak faydaları çoğunlukla yetkili otoritelerin sistemi verimli kullanmaları (verimli idari yönetim sağlamaları) halinde artmaktadır.

KÇYS’inin yerel yönetimlere faydaları aşağıdaki sıralanmıştır:⁷⁹

- o Çevresel konuların planlanmasında iyileştirmeler
- o Çevresel konuların yönetiminde iyileştirmeler

⁷⁸ COM (2005) 718 Final, **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment Impact Assessment**, SEC (2006) 16, Brussels 11.1.2006., s. 18.

⁷⁹ *Ibid.*, s:19.

- o Yetkili makamdaki farklı daireler arasındaki koordinasyonun iyileştirilmesi
- o Çevresel konular hakkında personelin haberdarlığının artırılması
- o Yerel yöneticilerin güvenilirliğinin artması/iyileştirilmesi
- o Çevresel konuların siyasi görünürlüğünün artırılması
- o Yetkili makamın siyasi görünürlüğünün artırılması
- o Kaynaklar daha az kullanılarak, maliyetten tasarruf
- o Kentin birincil yetkili makamı ile diğer makamlar arasındaki koordinasyonun iyileştirilmesi.

7.4. Kentsel Çevre Yönetim Sistemi Kurmanın Maliyeti

Avrupa’da bir çok yerel yönetim çevre yönetim planında belirlenen hedeflere ulaşılmasını temin etmek ve bunları desteklemek için kentsel çevre yönetim sistemlerini kurmuştur. Ancak her bir sistem kentlerin özelliklerine göre farklı unsurlara sahiptir. Bir kentsel çevre yönetim sistemi kurma ve işletmenin maliyeti kuruluşun büyüklüğü ve çeşidi, personel maliyetleri, sistemin ulaşmak istediği nokta ve uygulanan sistem türüne göre değişmektedir. Bir yerel otorite için bir yönetim sistemini kurma, uygulama ve başlangıç onayını almanın tahmini ortalama maliyeti 160,000€ ile 222,000 € arasında hesaplanmaktadır.⁸⁰

Bu maliyetlere ek olarak, diğer kuruluşlar – daha çok kamu sektörü - yönetim sisteminin kurulmasında sürekli olan bir destek vermektedir. Yönetim sisteminin hazırlanmasında bu gibi diğer kuruluşların ortalama maliyeti

⁸⁰ Bu maliyetler, Kentsel Çevre Yönetim Planları ve Sistemleri Çalışma Grubu tarafından kullanılan bir metodoloji yoluyla tahmin edilmiştir.

2,500€ ile 3,800€ arasında tahmin edilmektedir. Yönetim sistemini işletmenin - sistemin yıllık mali kontrolü de dahil olmak üzere - 55,000€ ile 93,000€ arasında tahmini ortalama yıllık maliyeti vardır. Avrupa’da yerel yönetimlerin %40’ının, bir kentsel çevre yönetim sistemi kurmak için daha fazla personeli işe almaya ihtiyaçları olduğu belirlenmiştir.⁸¹

Özetle, kentsel çevre yönetim planları ve sistemleri hazırlama konusundaki yükümlülükler için alınması gereken tedbirlerin toplam maliyetlerini tahmin etmek için 2006 yılında Avrupa’da en büyük 462 kentsel alanda⁸² anket verilerine⁸³ dayanılarak farklı senaryolar üzerinde çalışılmıştır. Sonuçta, her bir çevre yönetim planı ve sistemi için farklı maliyet aralıklarına dayalı olarak, olası yükümlülüklerin 25 AB ülkesi için tahmini toplam azami maliyeti şöyle hesaplanmıştır:

- o Çevresel yönetim planı: 24.71 milyon € -106.59 milyon €.
- o Sürdürülebilir kentsel ulaşım planı: 92.89 milyon -168.18 milyon €.
- o Çevre yönetim sistemi tesis etme maliyeti: 49.68 milyon € -90.77 milyon €.
- o Çevre yönetim sistemi işletme maliyeti: 20.74 milyon € -38.09 milyon €.

⁸¹ Ibid.

⁸² 25 AB ülkesi.

⁸³ COM (2005) 718 Final, **Communication From the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment Impact Assessment**, SEC (2006) 16, Brussels, 11.1.2006. s. 24-25. (Ankete cevap verme oranı %35 olup, bu tür anketler için bu rakamın için yüksek olduğu not edilmektedir).

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ KENTSEL ÇEVRE TEMATİK STRATEJİSİ

1. Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisi

Kentsel çevre alanında yaşanan sorunlarla baş edebilmek ve iyileştirme sağlamakta karşılaşılan başlıca zorluklardan birisi, çevresel sorunlarının çeşitliliği, çevreyi ve kentsel alanda yaşam kalitesini⁸⁴ etkileyen etkenlerin çokluğu ve bugüne kadar sorunları ele almada benimsenen parçalı yaklaşımdır.

Oysaki, yatay ya da dikey olarak, entegrasyona (bütünleştirmeye) bir çok açıdan ihtiyaç vardır. Burada Avrupa Birliği politikaları çerçevesinde kentsel çevre alanında daha bütünleşik bir yaklaşıma doğru ilerlemeye olan ihtiyaç şöyle özetlenebilir:

Yatay olarak kentsel çevre konularının; ulaştırma, sosyal uyum (cohesion), sağlık, araştırma, ve teknolojik gelişme gibi bu alanlardaki ilgili Birlik politikalarının içinde yer alması için entegrasyona ihtiyaç vardır. Bu doğrultuda, Topluluk çevre politikası kapsamında; su, hava, gürültü, atık, iklim değişikliği, doğa ve biyoçeşitlilik gibi kilit alanlarda kentsel bir odaklanma sağlanması için entegrasyon gerekmektedir.

⁸⁴ Avrupa'da çevre sorunlarının yaşam kalitesi üzerindeki etkileri önemlidir, çünkü Avrupa vatandaşlarının % 80'i kentsel alanlarda yaşamaktadır.

Yine yatay olarak yerel düzeyde; yerel yönetimlerin teşvik edilmesi yolu ile, bütünleşik bir “çevre yönetim planı”nın benimsenmesi ve bütünleşik bir “çevre yönetim sistemi”nin uygulanması için de entegrasyon gereklidir.

Dikey olarak ise; yönetim ve kurumsal/idari düzeyde farklı kademeler arasında bütünleşmeye ihtiyaç vardır (AB, ulusal, bölgesel, ve yerel düzeylerde.).

Aslında Avrupa Birliği ülkelerinde – özellikle gelişmiş olan ülkelerde - kentsel alanlarda kritik olan çevre sektörlerinin tümünde ve özellikle hava kalitesi, iklim değişimi, atık, gürültü, ve biyoçeşitlilik alanlarında uygulamalar gelişmiştir. Her ne kadar bu alanlarda uygulamaların ve alınmakta olan önlemlerin çoğunda belli bir kentsel odaklanma söz konusu olmasa da, buna rağmen, bu önlemlerin kentsel çevrenin iyileştirilmesine anlamlı bir katkısı olduğu bilinmektedir.

Ancak üye ülkelerde, kentsel alanlarda yoğunlaşan çevre politikaları ve mevzuatı, ulusal ölçekte yukarıda ifade edildiği gibi genel olarak geliştirilmiş ve benimsenmiş olsa da, bu politikaların ve mevzuatın uygulanmasında, ülkelerde yerel düzeyde daha fazla bir rol üstlenilmesi gerektiği açıktır.

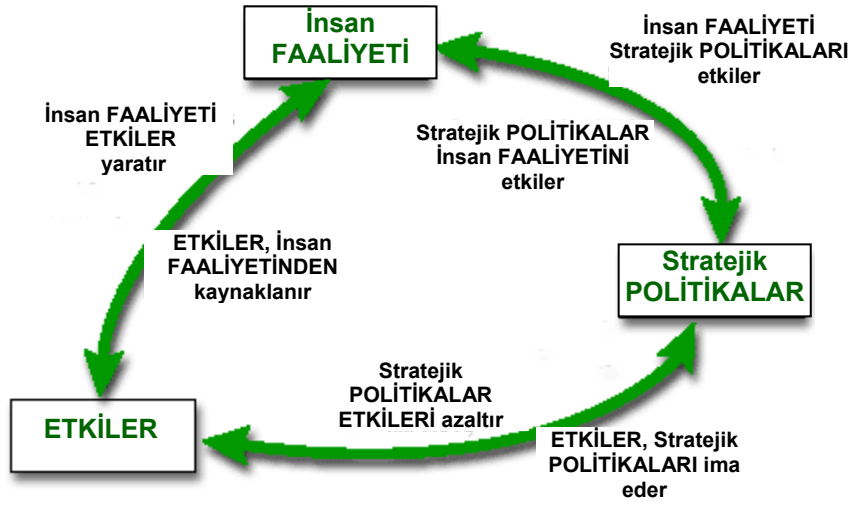
Üye ülkelerin bazılarında ve giderek aday ülkelerden de edinilen deneyimlerden, karmaşık ve entegre konular başta olmak üzere hala yerel/bölgesel düzeyde bu yöndeki kapasitelerin geliştirilmesine oldukça ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Çünkü; AB çevre müktesebatının büyük bir bölümü, uygulamadan sorumlu olan yerel ve bölgesel kurumların, uygulamalarına dönüştürülmesi kolay olmayan yeni kavram ve metodolojileri içermektedir.

Özellikle, yerel düzeyde karşılaşılan yaygın sorun, sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda yapılması gereken entegre plan ve çözümlerin oluşturulmasında karşılaşılan güçlükler olmaktadır. Ülkelerin becerilerini bu yönde geliştirmenin zor olduğu da ayrıca bilinmektedir.

Kısaca, kentsel hizmetlerle çeşitli sektörler arasında işbirliği kurulması (örneğin, çevre ile ulaşım, çevre ile turizm vb. arasında) karşılaşılan önemli güçlükler olmaktadır. Entegre stratejileri geliştirmek özel beceri istemekte, geliştirilmelerinin hemen ardından, bu stratejilerin hayata geçirilmesi de çok önemli olmaktadır.

Bu çerçevede ilgili kesimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi elzem görünmektedir. Bütün bu çalışmalarda bütünleşik bir yaklaşımı içeren strateji ve politikalara ihtiyaç vardır. Grafik 2’de kentsel çevre konularında stratejik yaklaşımda eylem döngüsü gösterilmiştir:

Grafik - 2: Kentsel Çevre Stratejisi Eylem Döngüsü⁸⁵



Avrupa Parlamentosu'nun 1600/2002 EC sayılı Kararının 7(h) Maddesi ve Altıncı Topluluk Çevre Eylem Programı⁸⁶ çerçevesinde, Temmuz 2002 tarihli Konsey Kararı; kentsel çevre için aşağıdaki özelliklere haiz tematik bir strateji geliştirilmesini istemiştir:

Topluluk politikaları içerisinde entegre yatay bir yaklaşımı teşvik eden ve kentsel çevrenin kalitesini iyileştiren, mevcut işbirliği çerçevesinin uygulanmasında yapılan ilerlemeyi göz önüne alan, gerekli olduğu takdirde gözden geçirilecek olan ve aşağıdaki alanları içeren bir strateji:

⁸⁵ Bartone, Berstein, Carl, Eigen Janis, Joset and Jochen, Leitmann, **Towards Environment Strategies for Cities: Policy Considerations for Urban Environmental Management in Developing Countries**, WB, 1994., s. 39-40.

⁸⁶ **Environment 2010: Our Future, Our Choice**, The Sixth Environment Action Programme, COM (2001) 31 Final, 2001/0029(COD), Brussels, 24.1.2001.

- o Yerel Gündem 21' in tanıtımı;
- o Ekonomik büyüme ve yolcu ulaşım talebi arasındaki bağlantının azaltılması;
- o Kamu ulaşımı, demiryolu, kara içi su yolları, yürüme ve bisiklete binme tarzlarının payının artma ihtiyacı;
- o Artan trafik hacimleri ile baş etme ve ulaşım büyümesi ile Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYİH) büyümesinde önemli derecede ayrışma meydana getirme ihtiyacı;
- o Kamu ulaşımında düşük düzeyde karbo çıkaran araçların kullanımının teşvik edilmesi;
- o Kentsel çevre göstergelerinin incelenmesi.⁸⁷

Avrupa Birliği bu çerçevede, yerel düzeyde yaşanan ve yukarıda sıralanan sorunları çözmek amacıyla 2001-2010 yıllarını kapsayan 6. Çevre Eylem Programı döneminde,⁸⁸ “Kentsel Çevre Tematik Stratejisi”ni geliştirmiş⁸⁹ ve bunu Parlamentosundan geçirmiştir⁹⁰.

AB Kentsel Çevre Tematik Stratejisi Topluluğun 6. Çevresel Eylem Programının bir şartıdır. Tematik Stratejinin temel amacı; “ilgili ekonomik ve toplumsal konuları dikkate alarak sürdürülebilir kentsel gelişime çevrenin katkısını güçlendirerek kentsel alanların çevre performans ve kalitesini

⁸⁷ Sürdürülebilir Kentsel gelişimi teşvil için işbirliği Topluluk çerçevesi hakkında Avrupa Parlamentosunun 1411/2001 EC No.lu Kararı ve Konseyin 27 Haziran 2001 tarihli Kararı,OJL 191, 13.7.2001., s.1.

⁸⁸ Kentsel Çevre Stratejisi (Urban Environment Strategy) Programın 7 tematik stratejisinden biridir.

⁸⁹ COM (2004) 60, **Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment**.

⁹⁰ **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment**, COM (2005) 718 final.

geliştirmek ve Avrupa’da kentlerde yaşayan kişiler için sağlıklı bir yaşam alanı sağlamak” dır.⁹¹

Avrupa’da yerel yönetimler kentsel alanların karşı karşıya bulunduğu zorluklarla başa çıkabilmek için öteden beri çok çeşitli yaklaşımlar kullanmaktadır. Örneğin; (ki bu uygulama yaygın kabul görmüştür) Yerel Gündem 21 gibi inisiyatifler yoluyla kent çevresinin yönetiminde, halkın katılımı bağlamında entegre yaklaşımlar kullanmaktadır. Bu gibi inisiyatifler açık (şeffaf) bir vizyonun yerleştirilmesini, ve yönetimde yüksek düzeyde stratejik bir yaklaşımın benimsenmesini kapsamaktadır.

Bu bağlamda, (sadece çevre sektöründe değil, sosyal ve ekonomik sektörlerde de) diğer politikalar üzerinde olumsuz etkiler yapmayacaklarından emin olmak için farklı politikalar arasındaki mümkün olan bağlantılar analiz edilmekte ve problemleri çözebilmek için eylem planları hazırlanmaktadır. Bu şekilde, kapsamlı, sürdürülebilir ve entegre bir kent çevresi yönetimi vizyonu geliştirilmeye ve uygulanmaya çalışılmaktadır.

Bu durum, yerel yönetimlerin diğer politikalarla çok az temasla politika geliştirdiği ve bütün kent bölgesinin yönetimi ile ilgili önemli kararlarda daha az ilgisinin bulunduğu *geleneksel* yaklaşımdan farklıdır. Burada Tematik Stratejinin ilgilendiği sorun alanı, kent çevresinin yönetiminde entegre yaklaşım eksikliğidir. Şayet kent çevresinin yönetiminde entegre yaklaşımlar

⁹¹ Ibid., s. 38-43.

benimsenmezse aşağıda sıralanan sorunların ortaya çıkma riski doğmaktadır;

- o inisiyatifler diğer çevresel, sosyal veya ekonomik politikalarla çatışma içinde olabilir,
- o bir problemi çözmeye odaklanan yerel inisiyatifler diğer yerlerde yeni problemlere yol açabilir ve
- o Avrupa ve ulusal düzeylerde geliştirilen inisiyatifler, yerel yerel/bölgesel düzeylerde yeterince kolay yerine getirilemeyebilir ve uygulanamayabilir.

Özetle Tematik Strateji; evresel önlemlerin kentsel alanlarda uygulanmasının hangi yollarla kolaylaştırılabileceği ve hangi yollarla belli bir kentsel odaklanma konusunun gelecekteki önlemlere ve müdahalelere entegre edilebileceği hususlarını değerlendirmektedir.

Tematik Strateji her ne kadar kentsel alanlar üzerine odaklansa da; bölgesel ve ulusal politikaların/etkenlerin etkisinin güçlü olduğu bilinmekte ve dolayısıyla bunların, yüksek kaliteli ve sağlıklı bir kentsel evre için yerel stratejilerin geliştirilmesinde dikkate alınması gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında, farklı yönetim seviyelerinde dikey entegrasyonun hayati önemi ortaya çıkmaktadır.

Bu entegrasyonun kilit ögelerinden birisi, üye devletlerin her birinin, kendi sürdürülebilir kalkınma stratejileri ve politikaları çerçevesinde, kentsel çevre için bir ulusal strateji benimsemesi olmalıdır. Ayrıca, yönetsel yapılara göre kentsel çevre için bölgesel stratejilerin de benimsenmesi gerekmektedir.⁹²

Kentsel Çevre Stratejisi; kentlerde AB'nin sadece mevcut çevre müktesebatına uyumlu mevzuat uygulamasını değil, şehirleri sağlıklı ve cazip yaşama alanları haline getirmek, kentlerin sürdürülebilir kalkınma performansını iyileştirerek, yerel düzeyde entegre bir çevre yönetimi mekanizması öngörmektedir. Strateji bu noktada, AB 6. Çevre Eylem Programındaki diğer tematik stratejilerden ayrılmaktadır. Diğer tematik stratejiler belirli çevre konuları üzerine odaklaşmaktadırlar.⁹³ Oysaki Kentsel Çevre Tematik Stratejisinin politika amacı üç geniş hedefe işaret etmektedir:

- o AB politikaları ve mevzuatın yerel düzeyde daha iyi uygulamak
- o Kent çevresinin kalitesinin iyileştirilerek şehirleri yaşamak, çalışmak ve yatırım yapmak için daha çekici hale getirmek
- o Daha geniş alanlar dikkate alınarak kentlerde çevresel etkileri azaltmak.

Bu hedefler aynı zamanda ilgili sosyal ve ekonomik sorunları göz önüne almaktadır. Çünkü insanların yaşamak ve çalışmak isteyeceği yüksek kaliteli kent alanları oluşturmak farklı politikalar ve inisiyatifler arasında işbirliğini

⁹² Bunlar; Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi'nde 2002'de kabul edilen "Johannesburg Uygulama Planı"nın gerçekleştirilmesine de yardımcı unsurlar olmuştur.

⁹³ 6. EAP Tematik Stratejileri: 1 - Hava Kirliliği, 2 – Deniz Çevresi, 3 – Atıkların Önlenmesi ve Geri Kazanımı, 4 – Kaynakların Sürdürülebilir Kullanımı, 5 – Toprak, 6 - Pestisitler, ve 7 – Kentsel Çevre.

gerekli kılmaktadır. Örneğin; Avrupa hava kalitesi standartlarına ulaşmak pek çok ulaşım inisiyatifinin tek amacıdır. Tematik Strateji, sera gazları yayılımı ve yaşam kalitesi ile ilgili sorunlarla başedebilmek için ek politika amaçlarının (örneğin; özel arabalara bağımlılığın azaltılması) entegre edilmesini önermektedir.

Stratejinin hazırlanma aşamasında, AB politikaları, mevzuatı ve karar belgeleri açısından Stratejinin bir dizi dayanağı olmuştur. Bunlar;

- o Green Paper on the Urban Environment – Avrupa Komisyonunun Avrupa Konseyi ve Parlamentosuna Gönderdiği Bildirim (COM(90)218)
- o Avrupa Komisyonu Bildirimi – Towards an Urban Agenda in the European Union (COM(97)197)
- o Avrupa Komisyonu Bildirimi – Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action (COM(98)605).⁹⁴

AB Kentsel Çevre Tematik Stratejisi yukarıdaki politika belgelerinin üzerine bina edilmiştir. Tematik Strateji yoluyla AB çerçevesinde, yerel yönetimlere entegre bir yaklaşımın tanıtımının sağlanması öngörülmüş ve Stratejinin desteklenmesi halinde diğer politikaların uyum ve verimliliğinin artacağı, bunun da dublikasyonları önleyerek maliyetleri azaltacağı üzerinde durulmuştur.

⁹⁴ COM (2004) 60, **Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment.**

Strateji’de, kentsel alanlardaki çevresel konular üzerinde odaklaşırken, yerel otoritelerin kentsel alanların çevresel performansını iyileştirmede belirleyici rolleri üzerinde özellikle durulmaktadır. Tematik Stratejide önerilen tedbirlerin, ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde mevcut yapılara ek olarak, hem entegre bir yaklaşımın benimsenmesi, hem de bunun bir çok kente yaygınlaştırılması hedeflenmiştir.

2. Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisinin Ana Temaları

Strateji; sürdürülebilir kalkınmanın ekonomik ve sosyal direkleri ile net bağlantısı bulunan ve en önemli ilerlemenin kaydedilebileceği alanlar olarak kentlerin, uzun vadeli sürdürülebilirliğinde büyük önem taşıyan dört ana tema üzerine odaklanmıştır. Bu temalar, yukarıda sözü edilen kentsel çevre altyapısı ile ilgili sektörlerin (hava, su, atık vb.) her biri için yatay ve entegre bir yaklaşım sunmaktadır. Bu temalar:

- o sürdürülebilir kentsel yönetim,
- o sürdürülebilir kentsel ulaşım,
- o sürdürülebilir kentsel tasarım ve
- o sürdürülebilir kentsel inşaat.

Aşağıdaki bölümlerde bu temalar ayrıntılı olarak incelenmiştir.

2.1. Sürdürülebilir Kentsel Yönetim

Sürdürülebilir kentsel yönetim, entegre ve kapsamlı bir yönetim anlayışı olup, sürdürülebilirliğin üç temel taşı olan çevresel, ekonomik ve sosyal meselelerle doğrudan ilgilidir.

Sürdürülebilir kentsel yönetim vizyonu; daha önce sağlanmış bilgi birikimi, bir öğrenme kültürü ve sürekli bir planlama, uygulama, ve değerlendirme döngüsü üzerine daha fazlasını inşa eden bir süreci vurgulamaktadır. Sürdürülebilir kentsel yönetim ihtiyatlılık ilkesi ve iyi teknolojilerin kullanılması üzerine kurulu uzun vadeli planlama anlamına gelmektedir. Bu ise, açık ve katılımcı bir karar verme sürecinin yanısıra, bütünleşik (entegre) politika yaklaşımları uygulayan ve bu bağlamda reforma gerektiren yönetim yapıları anlamına gelmektedir. Sürdürülebilirlik, ekolojik koşullarda iyileşme sağlamakta (sağlıklı kentsel çevre) ve kentsel alanların çevre ve ekosistemler üzerindeki etkisini en az düzeye indirmektedir.

Sürdürülebilir kentsel yönetim politikalarının sağlıklı uygulanmasında ortaya çıkan sorunlar; yetkileri yerel otoritelerin elinden alan küreselleşme süreçleri ile körüklenmektedir. Bu süreçlere eşlik eden özelleştirme ve liberalizasyon eğilimleri ise, enerji ve su temini gibi hizmetlerde mülkiyet yapısını değiştirmekte, bu durum da, yerel yönetimlerin bu alanları etkilemelerini güçleştirmektedir. Yerel yönetimlerin ellerindeki kaynakların azalması, bu otoritelerin özel sermayeye (özel yatırımcılara) daha fazla

bağımlı hale gelmelerine yol açmaktadır. Bu durum çok sayıda kentin, ekonomik durgunluk ve nüfus kaybı ile karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır. Bu noktada kentlerin sürdürülebilirliğine yönelik sağlıklı politikaların uygulanması zorlaşmaktadır. Kentler için “Kahverengi Gündem” ve “Yeşil Gündem” farkı burada ortaya çıkmaktadır.

Sürdürülebilir kentsel yönetim süreçlerini güçleştiren diğer bazı sorun alanları aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- o Yönetimler arasında idari sınırlar ötesinde genellikle işbirliği sınırlı ölçüde olup, yatay işbirliği (politika koordinasyonu) de azdır.
- o Genel olarak veriler, araçlar ve prosedürler (standartlar) yetersizdir, ya da yeterince kullanılmamaktadır.
- o İzleme süreçleri ve göstergeler bakımından bilgi eksikliği ve yetersizlikler vardır. Yerel yönetimlere kentsel çevre yönetim planları ve çevre yönetim sistemleri yanında, izleme sistemleri ve bunlarla ilgili araç ve göstergeleri kullanmak ve kıyaslama süreçlerinin iyileştirilmesi bakımından destek sağlanması gerekmektedir.
- o Proje temelli gelişmelerin tutarlı sürdürülebilirlik politikalarını desteklemediği gözlenmektedir. Halkın katılımı ve karar süreçlerinde yer alması hususları yeterince entegre edilmiş değildir.
- o Kurumsal ve idari yerel kapasite yetersiz olduğu gibi, planlama ve uygulamanın birbirinden ayrılmış olduğu görülmektedir.

- o Kamu-özel sektör ortaklıklarının teşvik edilmesinde sorunlar yaşanmaktadır.
- o Paydaşların ve genel olarak halkın kentsel planlama ve gelişme konularına katılımında ve süreçlerde aktif rol almalarında eksiklikler vardır. (Yerel yönetişime daha fazla destek ve kamuoyu bilincinin yükseltilmesi gerekmektedir. Yerel Gündem 21'lerin entegre yaklaşımları dikkate alacak şekilde uygulanması yaygınlaştırılmalıdır.)
- o Planlama için kaynaklar hemen her zaman yetersiz olmaktadır. Yenilikçi mali araçlara ihtiyaç vardır.
- o Yerel düzeyde sürdürülebilir kalkınma taahhütleri yeterince yaygın değildir ve kararlılık yoktur. Yerel yönetimlerin sürdürülebilir kalkınma yaklaşımları bakımından inisiyatiflerinin geliştirilmesi lazımdır.

Sürdürülebilir kentsel gelişme süreçlerine entegre olan ve yukarıda sözü edilen bir dizi sorunun yanısıra; yerel yönetimlerin ekonomik kısıtları, kamu fon ve kaynaklarında yetersizlikler en önemli sorunlar arasındadır. Ancak bazı alanlarda sorun, kaynak yetersizliğinden ziyade, kaynakların uygun olmayan şekilde dağılımında yaşanmaktadır. Çok sayıda kamu fonlama programı ve sübvansiyonun, sürdürülebilir olmayan “emlak geliştirme projelerini” desteklemesi de kentsel sürdürülebilir kalkınma süreçlerini engellemektedir. Bunun yanısıra, vergilendirme yapısı ve sistemlerinin sık olarak sürdürülebilir kalkınma amaçları ile ters düştüğü de bir gerçektir. Bunun da ötesinde, mevzuatın örneğin inşaat izni verilmesi ile ilgili olanlar

gibi birçok kanun ve yönetmeliğin sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmediğine, tersine, önlediğine dair bir çok uygulama vardır.

Sürdürülebilir Kentsel Yönetim ve Planlama Araçları: Sürdürülebilir kentsel yönetim için; Yerel Gündem 21, Kent Bilançosu (Urban Budget), EMAS, ve Kent Denetimi (Urban Audit) gibi, bazı (sürdürülebilir) planlama ve yönetim araçları (yaklaşımları) kullanılmaktadır. Avrupa Ortak Göstergeleri (ECI – European Common Indicators) ve Düzenleyici Etki Değerlendirmesi ve Ulusal Toprak Etki Değerlendirmesi (CIA / TIA – Cumulative Impact Assessment and Territorial Impact Assessment) gibi, bazı farklı veri toplama ve yönetim sistemleri de bulunmaktadır.

Avrupa Çevre Ajansı / Avrupa Çevre Bilgi ve Gözlem Ağı (EIONET) ve ESPON 2006 programındaki Avrupa Mekansal Gelişme Süreçleri İçin Entegre Araçlar Projesi - Integrated Tools for European Spatial Development Project gibi, enformasyon sistemleri ve ağlar sürdürülebilir kentsel yönetim araçları olarak teşvik edilmektedir.

Bu kapsamda, İşbirliği İçin Açık Yöntem (OMC – Open Method of Cooperation)⁹⁵, kapsamında değişik planlama metodolojileri tartışılmaktadır. WHO Kent Sağlık Planı (CHP City Health Plan) ve Kent Gelişme Sağlık Planı (CHDP – City Development Health Plan)⁹⁶ yerel düzeyde sağlık ve

⁹⁵ COM (2001) 428 Final, **European Governance A White Paper**, Commission Of The European Communities, Brussels, 25.7. 2001.

⁹⁶ Bu modeller Dünya Sağlık Örgütü (WHO) Avrupa Bölge Ofisi tarafından hazırlanmaktadır.

sürdürülebilir kalkınma için kullanılan, kapsamlı ve entegre planlamaya iyi örnekler olarak gösterilmekte ve bir çok şehirde uygulanmaktadır.

Ayrıca Kentsel Çevre Tematik Stratejisi'nin uygulanmasında AB üye devletlerinin ulusal hükümetlerinden yerel yönetimlere bu yönde destek sağlanması şeklindeki tavsiyelere, hem "Yönetişim Hakkında Avrupa Beyaz Kitabı"nda⁹⁷, hem de Aarhus Konvansiyonu'nda yer verilmiştir. Yönetişim Beyaz Kitabında; Kentsel Çevre İçin Ulusal Eylem Planları⁹⁸ (NAP) yanında, Kentsel Çevre İçin Ulusal Referans Merkezleri⁹⁹ (NARC) ve Sürdürülebilir Kentler Sivil Önderlik Programları¹⁰⁰nın daha detaylı şekilde ele alınması da istenmektedir. Yerel yönetimlerin de NAP'larla koordinasyon halinde, Kentsel Entegre Yerel Eylem Planları¹⁰¹ geliştirmeleri ve uygulamaları istenmektedir.

Sürdürülebilir Kentsel Yönetim konusunda Avrupa'da bir "İyi Uygulama Örneği" olarak Riga'daki¹⁰² (Letonya) "Mezaparks Sürdürülebilirlik Planlama Projesi"¹⁰³ özetlenebilir:

Mezaparks'ın başlıca konularının Yerel Gündem 21; enformasyon ve halk katılımı; arazi kullanımı ve planlama (yakın çevrenin geliştirilmesi) ve sürdürülebilir kalkınma göstergeleri olduğu görülmektedir. Mezaparks Riga'da bir ilçe merkezidir. Avrupa'daki ilk "bahçe kent mahallesi (garden city neighborhood)" deyimi ile anılmaktadır; Bugün Riga'nın pahalı banliyösüdür;

⁹⁷ COM (2001) 428 Final, **European Governance A White Paper**, Commission Of The European Communities, Brussels, 25.7. 2001.

⁹⁸ National Action Plan (NAP).

⁹⁹ National Action Reference Centre (NARC).

¹⁰⁰ Sustainable Cities Civic Leadership Programs (SUSHIP).

¹⁰¹ Urban Integrated Local Action Plans (LAP).

¹⁰² Riga'nın nüfusu 815.000'dir.

¹⁰³ **Analysis Report, Thematic Strategy on the Urban Environment on the basis of reports by EU Working Groups on four Thematic Areas**, European Academy of the Urban Environment, European Commission, March 2004., s. 33-34.

Art Nouveau veya Jugenstil tarzındaki evleri ve 400 hektarlık rekreasyon parkı ile tanınmaktadır. 1997’de, Mezaparks içinde sürdürülebilir gelişmeyi teşvik etmek amacı ile, Mezaparks Mahalle Geliştirme Derneği (MNDA) kurulmuştur. 2002’de, MNDA, Mezaparks Mahalle Sürdürülebilirlik Projesi bağlamında, AB Phare-ACCESS Programı eş-financemanı ve Riga Kenti Yerel Gündem 21 ve Helsinki Kenti Çevre Merkezi ile, Mezaparks Mahalle Sürdürülebilirlik Planı ve Mezaparks’ta Sürdürülebilirlik Göstergelerini (ISM-Indicators of Sustainability in Mezaparks) geliştirmiştir.

Bu Plan ve ISM göstergelerinin geliştirilmesi süreci, mahalle sakinlerinin sürdürülebilirlik, kentsel yönetim ve kalkınma planlaması meselelerinde daha güçlü şekilde bilinçlenmelerine yardımcı olmuş ve mahalle sakinlerini ve paydaşları yerel toplumun geliştirilmesi ve yönetimi konusunda daha fazla sorumluluk almaya teşvik etmiştir. Riga’da devam eden ekonomik büyüme süreci, Riga’nın tarihi kent merkezinde ve Mezaparks dahil olmak üzere, göller ve su yolları yakınındaki cazip yeşil alanlardaki inşaat faaliyetinde, bir artışa neden olmaktadır. Mezaparks sakinleri ve MNDA tarafından yürütülen lobi faaliyeti, yeni gelişmelerin ekonomik, sosyal, ve çevresel etkileri ve Mezaparks hakkında, nitel (sayısal) veriden yoksun bulunuyordu. Proje, yerel toplumda kalkınma meseleleri hakkında bilincin artması ve vatandaş katılımını teşvik bakımından etkili olmuştur. Ancak, 16 aylık Proje uygulama döneminde oluşturulan momentumun, Proje sonrası dönemde muhafaza edilmesi güç olmuştur. 2004’te, MNDA, Riga Çevresel Koruma Fonu’ndan sağlanan mali desteği kullanılarak, çevresel konularla ilgili bir bülteni iki ayda bir yayınlamaktadır. Bu bülten, bilgi yayımını ve yerel toplumun süreçlerde rol

almasını kolaylaştırmıştır. Planda tanımlanmış olan ve sorumluluğu MNDA ve mahalle sakinlerine ait olan müdahalelerden bazılarının uygulanması için, ek fon kaynaklarının aranması gerekmiştir.

2.2. Sürdürülebilir Kentsel Tasarım

Kentsel tasarım; yapılı çevrenin (built environment), doğal çevre ve yerleşim merkezlerinin; genel olarak aynı derecede gelişmesi ile ilişkili olarak fiziksel tasarımı ve planlanması olarak tanımlanmaktadır. Sürdürülebilir kentsel tasarıma kısaca, uygun arazi kullanımı planlaması denilebilir. Sürdürülebilir kentsel tasarım da, kentsel dokunun (urban fabric) örülmesinde, kentsel çevreyi kırsal çevreye ilişkilendiren ve kentsel alanları ekolojik ve sosyal sistemler olarak değerlendiren entegre bir yaklaşımı içermektedir. Bu yaklaşım, malzeme kullanımının verimliliği ve enerji akımlarının dikkate alınması doğrultusunda kentlerin “yeşil yapılar”ının (green structure) değerlendirilmesi şeklinde ayrıca geliştirilmektedir.

Sürdürülebilir kalkınma çabalarında bilindiği üzere, çevresel etkenler kadar sosyal ve ekonomik etkenlerin de entegre ve bütünlük (holistik) bir şekilde hesaba katılması gerekmektedir. Burada yerel inisiyatiflerin güçlendirilmesi, katılım ve özellikle yerel ve bölgesel kimliklerin korunması ve geliştirilmesi dahil olmak üzere, kültürel endişeler gibi diğer başka konular da önemli olmaktadır. Bu çerçevede, hem çıkar çelişkisi, hem de kazan-kazan (win-win) ilişkilerine rastlandığı bilinmektedir. Ekonomik ve sosyal çıkarlar sıklıkla ekolojik sistemlerin ihtiyaçları ile çelişiyor gibi görünmektedir, ancak,

verimlilik konusunda bir artışın, ya da planlamada sağlanan bir iyileşmenin, ilgili tüm taraflar açısından avantajlar sağladığı bir çok durum da vardır.

Piyasa güçleri ile özelleştirme ve küreselleşme süreçlerinin kentsel gelişme üzerinde kayda değer etkisi olduğu değerlendirilmektedir; örneğin, bu süreçlerin kentsel yayılmayı (sprawl) teşvik ettiği düşünülmektedir. Buna göre, sürdürülebilir bir kent tasarımı için, arz ve talep bakımından para akışları ile ilgili sorunların iyi anlaşılması ve dikkate alınması gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında, yüksek gelirli ülkeler ile düşük gelirli ülkeler arasında çelişki ve farklılıklar görülmektedir; yüksek gelirli ülkeler “çevre koruma” maliyetini ödeyebilir durumda ve göreceli bu konuyu daha önemserken, düşük gelirli ülkeler “ekonomik büyüme” konusunu öncelikli olarak değerlendirmektedirler.

Avrupa’da Sürdürülebilir Kentsel Tasarım konusunda bazı “İyi Uygulama Örnekleri” aşağıda verilmiştir:¹⁰⁴

- o Fransa’da Yerel Gündem 21 uygulaması için benimsenen Hükümet Stratejisi (Ekoloji ve Sürdürülebilir Kalkınma Bakanlığı);
- o Hollanda’da sürdürülebilir kent tasarımı konusunda hükümet tarafından geliştirilen rehber (Sürdürülebilir Kalkınma Ulusal Stratejisi ve Sürdürülebilir Kent Tasarımı için Ulusal Program Paketi);

¹⁰⁴ *Ibid.*, s. 33-34.

- o Slovakya Hükümeti'nin, kentleşme ve kent planlama için geliştirdiği ulusal ölçekli mekânsal çerçeve;
- o İsveç, Stokholm'de büyükşehir / kentsel ve bölgesel fiziksel planlama çalışması;
- o İspanya'da, kent çapında çevresel ve YG 21 temelli fiziksel gelişme planları (Vitoria, Calvia, Segovia); ve Avusturya'da benzer şekilde, ancak, ekonomik yenilenme sürecinden de geçmekte olan, daha küçük bir kent ve köy için (Weiz) yapılan planlama çalışması; yine Viyana'da (Avusturya) ilçe seviyesinde uygulanan YG 21 planları;
- o Avusturya'da (Linz'de Solar City Pichling), Almanya'da (Freiburg-Vauban, Hannover Kronsberg) ve Hollanda'da (Lanxmeer) ekoloji dostu yeni konut alanları ve karma kullanımlı banliyö bölgeleri;
- o Helsinki'de (Finladiya) sosyal entegrasyon ve uyumda iyileştirme sağlamak amacı ile kent çapında uygulanan *konut* stratejisi; yine Finlandiya'da (Turku) ve ayrıca İsveç (Stokholm, Hammarby Sjöstad);
- o Macaristan (Budapeşte – Ferencvaros), ve Norveç'te kent merkezi mahalleleri ve daha önce inşaat yapılmış alanlar (brownfield) yenilenme programları;
- o İsveç (Gothenburg) ve Slovakya'da (Bratislava-Nove Mesto, Zvolen) kent dışı merkezler, karma kullanımlı emlak geliştirme (developments) projeleri, ve ulaştırma kavşakları etrafında yüksek yoğunluklu karma kullanımlı emlak geliştirme projeleri;
- o Avusturya'da (Graz) orta büyüklükte bir belediye için Enerji Planı.

Sürdürülebilir kentsel tasarımla Avrupa Birliği Amsterdam Anlaşması ile gelen yükümlülüklerin genel olarak bağlantılı olmasının yanısıra, doğrudan ilişkili olmak bakımından bazı Avrupa Birliği'nde farklı inisiyatifler de bulunmaktadır. Bunlar; Kentsel Çevre Hakkında Yeşil Kitap (Green Paper on Urban Environment – Avrupa Toplulukları Komisyonu 1990), Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi (ESDP), Avrupa Mekânsal Planlama Gözlem Ağı (ESPON – European Spatial Planning Observatory) ve Kentsel Sorunlar İçin Küresel Gözlemevi (Global Urban Observatory)¹⁰⁵ dır. Ayrıca “AB Sürdürülebilir Arazi Kullanımı Çalışma Grubu” doğrudan kentsel tasarım konularını çalışmaktadır.

2.3.Sürdürülebilir Kentsel Ulaşım

Kentsel Çevre Tematik Stratejisi çerçevesinde ele alınan temel temalardan biri olan sürdürülebilir kentsel ulaştırma sisteminin; AB'nin sürdürülebilir ulaştırma vizyonu çerçevesinde, ulusal hükümetlere ve yerel yönetimlere kendi vizyonlarını geliştirmek ve bu yönde uygulamalar yapmak anlamında oldukça önemi vardır. Sürdürülebilir kent ulaşımı; çevrenin korunması açısından spesifik önlemlerin alınmasının yanısıra, kentlerde yaşayan vatandaşların seyahat özgürlüğü yanında sağlık, güvenlik, ve yaşam kalitesini destekleyici bir planlamanın yapılmasını sağlamaktadır. Aynı

¹⁰⁵ AB çalışmaları çerçevesinde, yerel düzeyde gözlemlerinden oluşacak ağlar da önerilmektedir.

zamanda herkes için ulaşım fırsat ve hizmetlere erişim sağlayan ve kent ekonomisini destekleyen bir yönetim modeli oluşturmaktadır.¹⁰⁶

Sürdürülebilir kent ulaşımının başarılması halinde, kent ulaşım problemlerinin yönetimi ve kamu ulaşımın güvenliği ve kullanımı gibi konularda büyük faydalar ele edilmektedir. Hava kalitesi mevzuatı altında kabul edilen tedbirlere ek olarak, kentlere özgü sürdürülebilir ulaşım planlarının yapılması önemli yararlar sağlamaktadır.

Etkili ulaştırma planlaması, altyapı ve araçlar için gerekli finansman ihtiyaçlarının planlanabilmesi; yüksek kaliteli kitle taşıma hizmetleri ile güvenli şekilde bisiklet kullanımı ve yürüme opsiyonlarını desteklemek üzere teşviklerin tasarlanması ve idari yapının uygun seviyelerinde arazi kullanım konusu ile koordinasyon sağlanması bakımından, uzun dönemli bir vizyon gerektirmektedir. Ayrıca sürdürülebilir bir ulaştırma planlamasının, güvenlik ve emniyet, mal ve hizmetlere erişim, hava kirliliği, gürültü, sera gazları emisyonu, enerji tüketimi, arazi kullanımı faktörlerini hesaba katması; aynı zamanda yolcu ve kargo ulaştırması ile tüm ulaştırma türlerini (modlarını) kapsaması gerekmektedir.¹⁰⁷

Burada çözümlerin ihtiyaca tam olarak yanıt vermeleri ve halk ve tüm paydaşlarla geniş çaplı danışma süreçlerine dayanıyor olmaları gerekirken, hedeflerin ise, yerel durumu yansıtmaları gerekmektedir. Bu çerçevede Avrupa Komisyonu, ülkelerin yerel otoritelerine Sürdürülebilir Kentsel

¹⁰⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment, COM (2005) 718 final, Brussels, 11.1.2006., s. 5-6.

¹⁰⁷ COM (2004) 60, Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment, s.17-18.

Ulaştırma Planları geliştirmelerini ve uygulamalarını kuvvetle tavsiye etmektedir. Bazı üye ölkelerde, kentsel ulaştırma planlarının ihdas edilmesi ve uygulanması zorunludur. Fransa, İngiltere’de yasama düzeyindedir; İtalya’da, Kıbrıs’ta ve Çek Cumhuriyeti’nde ise bazı uygulama mekanizmaları düzeyindedir.¹⁰⁸ Bazı kentler ise, hayat kalitesini iyileştirmek, veya insan sağlığının korunması ile ilgili AB standartlarına uyum sağlamak üzere, *gönüllü* olarak plan ihdas etmektedirler (örneğin, hava kalitesi konusunda).

Avrupa’da Sürdürülebilir Kentsel Ulaştırma Planlamasına ilişkin bir dizi “İyi Uygulama Örneği” vardır.

Nant (Fransa) büyükşehir belediye yönetimi (conurbation – toplam nüfusu 569.000 olan 24 belediye), Kentsel Ulaştırma Planını (PDU – Plan de Déplacements Urbains) Fransız kanunları uyarınca 2000 yılında yapmıştır.

İlgili Kanun; özel otomobil trafik talebinin kontrol altında tutulması bakımından oldukça iddialı hedefler yanında (hedef: tüm seyahatler içinde otomobil seyahatlerinin payının 2002’de % 62’den, 2010 yılına kadar % 50’ye indirilmesi) ve bununla ilgili emisyonların (gürültü, CO₂, hava kirleticilerinin) azaltılmasını öngörmektedir.

Bu amaçla, verimli ve temiz teknolojik kitle taşıma sistemlerinin geliştirilmesi, otopark arz ve ücretlerinin daha iyi yönetilmesi, bisikletin yoğun

¹⁰⁸ Ibid., s. 19.

şekilde kullanımının teşviki, ve ticari işletme ve kamu kurumlarınca personel işe gidiş-geliş planları geliştirilmesinin desteklenmesi öngörülmektedir. Bugüne kadar, ulaştırma talebinde yıllık % 6-7 oranında artış kaydedilmiş bulunmaktadır. Nant'ta PDU altında uygulamaya konan başlıca eylemler:

- o Otobüs filosunun tamamen doğal gazla çalışan otobüslerle yenilenmesi (150 araç) Bu yeni otobüs filosunun Avrupa'daki *en temiz* otobüs filolarından birisi olacağı öngörülmüştür.
- o Kitle taşıma ağında (tramvay, otobüs, tram-büs, ve demiryolu altyapılarında) amaca özel genişlemelerin finansal olarak karşılanması (fonlanması) ve bunların frekans, erişim, diğer ulaştırma türleri ile koordinasyonu, ve çalışma saatlerinde iyileştirme sağlanması.
- o Tüm kitle taşıma ağları için entegre kitle taşıma fiyatlandırması ve bilet satışı.
- o Büyükşehir belediye sınırları içerisinde yerleşik başlıca işveren kuruluşlarla iş birliği içinde ve gönüllü temelde personel işe gidiş-geliş planlarının geliştirilmesi.
- o Bisiklet yolu ağının genişletilmesi ve iyileştirilmesi ve bisiklet kiralama hizmetlerinin geliştirilmesi.
- o Kent sakinleri lehine entegre otopark politikaları; ziyaretçiler için kısa süreli otopark imkanları; otopark alanlarının denetlenmesi; önemli demiryolu istasyonları yakınında "Park ve Tren" (arabayı

park et trene bin) alanlarının geliştirilmesi (2,500 oto için park yeri);
bisikletler için ayrılmış park yerleri.¹⁰⁹

2.4.Sürdürülebilir Kentsel İnşaat

İnşaat, yapılı çevre (built environment) ile ilgilidir. Yapılı çevre, konut binaları (müstakil evler, apartman binaları, vb) ve konut-dışı binalar (ofis binaları, fabrikalar, dükkânlar, okul binaları, hastaneler, vb) yanında; bütün bunların, ulaştırma (yollar, demiryolları, kanallar, havalimanları vb) ve enerji-su-atık ağları (elektrik, doğal gaz, bazı durumlarda bölgesel ısıtma şebekeleri, su bağlantıları, arıtma tesisleri, çöp toplama ve bertaraf sistemleri, gibi, altyapılarını da içermektedir.

Çevresel sürdürülebilirlik bakımından, yapılı çevrenin işlevi, insanların içinde yaşayabileceği, çalışabileceği ve sosyal ilişkiler yürütebileceği uygun, verimli, ve estetik fiziksel mekânın sağlanması, ancak bu sağlanırken, doğal çevreye dönüşü imkansız zarar verilmesinden kaçınılmasıdır. Bu açıdan inşaat bağlamında sürdürülebilirlik; hem nitel, hem de nicel sorunları ve aynı zamanda halkın isteklerini ve çevre koruma sorunlarını kapsayan bir süreç olarak görülmektedir.

Avrupa Mimarlar Konseyi'nin sürdürülebilir inşaat hakkındaki politikası ile inşaatta enerji verimliliğini teşvik etmek üzere Kyoto Protokolü

¹⁰⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment, COM (2005) 718 final, Brussels, 11.1.2006, Annex-Examples, s. 10.

ilişkilendirilmiştir. Bu politikalar ulusal ölçekte iklim programları ile bağlantılı olup, Avrupa İklim Değişikliği Programı, sürdürülebilir inşaat teması ile ilişkili ve yararlı olan programlardan biridir.

3. Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisi Ve Diğer Politikalarla Sinerji

AB Kentsel Çevre Tematik Stratejisi yatay yönde çok boyutludur, çok sayıda çevresel ortam ve meseleyi kapsamaktadır. Bu açıdan Stratejinin, 6. EAP'nın ve diğer tematik stratejileri dahil olmak üzere, AB'nin diğer çevresel politikalarının önceliklerinin yerine getirilmesine katkı sağlayacağı öngörülmektedir. Farklı çevre politikaları (hava kalitesi, gürültü vb gibi farklı konularda politikalar), azaltma (abatement) planlarının hazırlanmasını gerektirmektedir. Bu planların, Stratejide önerildiği üzere, bir yerel entegre çerçeve bağlamına yerleştirilmesi ile, birçok farklı alandaki politikalar arasında *sinerji* geliştirilebilmesi, bunun ise, hem çevre, hem kentsel alanda toplam hayat kalitesi bakımından daha iyi sonuçlar vermesi mümkündür. Bu alanlar aşağıda değerlendirilmiştir:

3.1.İklim Değişikliği

Kentsel alanların, hem iklim değişikliğine uyum sağlanması (adapte olunması) hem sera gazları emisyonlarının azaltılmasında önemli bir rolü vardır. Kentsel alanlar, sel, sıcak dalgaları, daha sık ve şiddetli su kıtlığı gibi,

iklim değişikliği sonuçlarına karşı savunmasızdır. Entegre kentsel yönetim planlarının, kentsel alanların bu türden iklim değişikliği sonuçları ile daha başarılı şekilde başa çıkmaları için, çevresel riskleri sınırlayacak bazı önlemleri içermeleri gerekir.

Yerel yönetimler için bakıldığında, sera gazı emisyonlarının azaltılması bakımından öncelikli alanlar en başta ulaştırma faaliyeti ve binalardır.

Düşük CO₂ emisyonlarını ve yüksek enerji verimliliği olan nakil vasıtalarını teşvik etme önlemleri dahil olmak üzere, Sürdürülebilir Kentsel Ulaştırma Planlarının daha yaygın uygulanması, yerel seviyede sera gazı emisyonlarını azaltacaktır.

Sürdürülebilir inşaat yöntemleri, enerji verimliliğini yükseltmekte ve buna orantılı şekilde CO₂ emisyonlarını azaltmaktadır. Yerel yönetimler , bilinçlendirme faaliyeti ile; mümkün olan yerde standart tesis etmek ve uygulamak yolu ile; ve kendi binaları ile yeşil kamu ihaleleri (green public procurement) kapsamında hizmete aldıkları binalarda, iyi uygulamaları tatbik etmek yolu ile, bu yöntemleri teşvik edebilirler. Bu bağlamda, mevcut binaların yeniden-donatımı (retrofitting), önemli bir husus olmaktadır.¹¹⁰

Bu nedenle Avrupa Komisyonu, ye ülkelere ve bölgesel ve yerel yönetimlere, kentlerinde sürdürülebilir inşaat uygulamalarını desteklemeleri hususunu kuvvetle tavsiye etmektedir.

¹¹⁰ Ibid., s.20-24.

Yerel ve bölgesel aktörler arasında enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji tercihlerini teşvik etmek üzere, Avrupa Komisyonu ayrıca, mevcut enerji politikasını desteklemek bağlamında, Akıllı (Intelligent) Enerji – Avrupa Programının¹¹¹ kullanılmasına devam edilmesi öngörmektedir. Ayrıca, Enerji Verimliliği Hakkında Yeşil Kitap'ta (Green Paper)¹¹², Binaların Enerji Performansı Direktifi'nin¹¹³, revize edilmesi halinde küçük binaları da kapsayacak şekilde genişletilip genişletilmemesi hususunun değerlendirilmesi önerilmektedir.

Ayrıca, Avrupa Standartları Organizasyonu (CEN¹¹⁴); AB ülkelerinde, Avrupa'nın her yerindeki binaların karşılaştırılmasına imkan sağlamak ve en iyi uygulamaların paylaşılmasını teşvik etmek üzere, binaların (enerji verimliliği ötesinde) entegre çevresel performanslarının değerlendirilmesi için yöntem geliştirmek üzere görevlendirmiştir.¹¹⁵

3.2.Doğa ve Biyoçeşitlilik

Sürdürülebilir kentsel tasarım (uygun arazi kullanımı planlaması); kentsel yayılmanın (sprawl) sınırlandırılmasına, ve doğal yaşam alanları ve biyoçeşitlilik kaybının azaltılmasına, yardımcı olacaktır. Kentsel çevrenin entegre

¹¹¹ **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment**, COM (2005) 718 final, Brussels, 11.1.2006., s. 9. (Binalarda ve sanayide enerji verimliliği (SAVE), ısı ve enerjinin eş-üretimi, elektrik ve ısı için yeni ve yenilenebilir enerji kaynakları, biyoyakıtlar - ALTENER, ulaştırmanın enerji yönleri - STEER).

¹¹² COM (2005) 265.

¹¹³ 2002 /91/EC Sayılı Direktif.

¹¹⁴ CEN: European Committee for Standardization.

¹¹⁵ 2002/91/EC Sayılı Direktif.

yönetiminin, sürdürülebilir arazi kullanımı politikalarını desteklemesi noktasında; bu politikalar, kentsel yayılmadan kaçınmayı sağlamakta, toprak betonlaşması (soil-sealing) azaltmakta, kentsel biyoçeşitliliği teşvik etmekte, ve kent sakinlerinin farkındalık düzeyini yükseltmektedir. ¹¹⁶

AB tarafından halen geliştirilme aşamasında olan, “Toprak Koruması İçin Tematik Strateji” altında, muhtemelen, eskiden kullanılmış (brownfield) alanların rehabilitasyon ve yeniden kullanımı yanında, toprak betonlaşmasını önlemek ve toprağın rasyonel kullanımını temin etmek amacı ile, arsadan tasarruf sağlayan mekânsal planlama konuları ele alınacaktır. ¹¹⁷

3.3.Çevre ve Yaşam Kalitesi

Sürdürülebilir ulaştırma planları, hava kirliliği ve gürültünün azaltılmasına ve, bisiklet kullanımı ve yürümeyi teşvikle, sağlık durumunda iyileşme ve obezitenin azaltılmasına yardımcı olacaktır. Sürdürülebilir inşaat yöntemleri ise, konfor, güvenlik, erişilebilirlik bakımından yararlı olacak; bina-içi ve bina-dışı hava kirliliğinin sağlık üzerinde etkisinin azaltılmasına, özellikle ısı sistemlerinden gelen tanecikli madde bakımından, yardımcı olacaktır.

AB'nin mevcut hava kalitesi mevzuatı¹¹⁸, limit değerlere varılması veya bunların aşılması halinde plan ihdas edilmesini gerektirmektedir. Böyle durumlar birçok kentte, özellikle, esas itibarı ile karayolu trafiği ve termik

¹¹⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment, COM (2005) 718 final, Brussels, 11.1.2006., s. 9.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ CEN M/350 Sayılı Görev Belgesi (Mandate).

santrallerden yayılan, tanecikli madde (PM₁₀)¹¹⁹ kirliliği bakımından yaşanmaktadır.

AB'nin "Hava Kirliliği Tematik Stratejisi" bağlamında¹²⁰, Komisyon, ulaştırma, yeni nakil vasıtaları, ve küçük ölçekli termik santrallere dair Topluluk önlemleri¹²¹ dahil olmak üzere, PM ve ozon kirliliğini azaltmaya yönelik hedef ve önlemleri değerlendirecektir. Hava kirliliği konusunda AB amaçlarının başarılması, kent yönetimlerini de kapsayan entegre bir yaklaşım gerektirmektedir. Sürdürülebilir Kentsel Ulaştırma Planları ve ilçe ölçeğinde ısıtma dahil olmak üzere, kentsel alanın daha iyi entegre edilmiş yönetimi bu yükümlülüklerle uyulmasında kentlere yardımcı olabilecektir.

İklim değişikliği, hava kalitesi, ve sürdürülebilir kalkınma bağlamında, ulaştırma belirleyici rol oynamaktadır. Avrupa Komisyonu, yeni nakil vasıtaları standartları dahil olmak üzere (EURO 5, EURO VI), kentsel çevrenin iyileştirilmesine katkı yapacak geniş kapsamlı bir dizi eylemi değerlendirmektedir.

Bu çerçevede Avrupa Komisyonu, çevresel açıdan hassas alanlarda farklılaştırılmış tarife (differentiated charging) uygulamasının daha yaygın şekilde kullanılmasının teşviki ve, kirlilik yaratan ulaştırma faaliyetleri üzerinde kısıtlama uygulanacak olan düşük emisyon bölgelerinin belirlenmesine dair önlemler üzerinde durmaktadır.

¹¹⁹ PM: Particulate Matter.

¹²⁰ COM (2005) 446.

¹²¹ Bu önlemler etki değerlendirmesine konu edilmektedir.

Ayrıca Avrupa Komisyonu tarafından kamu otoritelerince temiz nakil vasıtaları tedarikini öngören bir direktif önerisini yakın zaman önce benimsemiş bulunmaktadır¹²².

Ortak Ulaştırma Politikasının¹²³ gözden geçirilme sürecinin bir parçası olarak, Avrupa Komisyonu, kentsel ulaşım alanında daha ileri seviyede müdahale ihtiyacını, özellikle kentlerde özel otomobillerin etkisini ve kitle taşımanın kalitesinin yükseltilme imkanlarını inceleyerek ele almaktadır.

Avrupa Komisyonu, ulaşım tür dağılımında (modal split) önemli değişiklik için kentlere yardım eden, daha temiz nakil araçlarının kullanımını teşvik eden, ve trafik izdihamı ile mücadele eden CIVITAS İnisiyatifi¹²⁴ finansal olarak desteklemeye devam etmektedir. CIVITAS; bu alanda eğitim, bilgi alış-verişi ve sonuçların kullanımını da desteklemektedir.

Kentsel düzeyde çevresel gürültü bakımından gürültü haritaları ve eylem planları edinilmesi AB mevzuatının¹²⁵ gereğidir; burada amaç, maruz kalma seviyelerinin insan sağlığına zarar verebilecek kadar yüksek olduğu büyük kentsel alanlarda, gürültünün azaltılması ve halen sessiz olan alanların gürültü artışına karşı korunmasıdır.

¹²² COM (2005) 634.

¹²³ COM (2001) 370.

¹²⁴ << www.civitas-initiative.org>>, Erişim tarihi: 15 Nisan 2006.

¹²⁵ 2002/49/EC Sayılı Direktif.

Sürdürülebilir Kentsel Ulaştırma Planları, kentsel ulaşırmadan kaynaklanan gürültünün azaltılması için önlemlerin belirlenmesi yolu ile, bu yasal gereklere uyulması konusunda yardımcı olmaktadır.

3.4.Doğal Kaynakların Sürdürülebilir Kullanımı

“Doğal Kaynakların Sürdürülebilir Kullanımı İçin Tematik Strateji¹²⁶, doğal kaynakların verimli şekilde kullanımını vurgulamaktadır. Verimli kullanım, çevresel etkileri azaltmaktadır.

Daha iyi kentsel yönetim, enerji ve su gibi kaynakların günlük kullanımının etkisini azaltabilir.

Yüksek yoğunluklu ve karma kullanımlı yerleşim yolu ile kentsel yayılmadan kaçınılması; arazi kullanımı, ulaşırma, ve ısıtma bakımından bazı çevresel avantajlar sunmakta, böylece kişi başına kaynak kullanımının azaltılmasına katkı sağlamaktadır.¹²⁷

Atık Önlenmesi ve Geri-Dönüşüm İçin Tematik Strateji hakkında önerilen Direktif¹²⁸, Üye Devletlerin en uygun coğrafi seviyelerde atık önleme programları hazırlamak yükümlölüklerine açıklık getirmektedir.

¹²⁶ COM (2005) 670.

¹²⁷ **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment**, COM (2005) 718 final, Brussels, 11.1.2006., s.: 10.

¹²⁸ COM (2005) 667.

Bu direktifin entegre kentsel çevre yönetimi, yerel atık önleme tedbirlerini de kapsamı öngörülmektedir.

4. Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisi Uygulamalarında Bazı Ülkelerin Deneyimleri

AB Kentsel Çevre Tematik Stratejisinin uygulanması noktasında, daha sonra üye olan ancak 2003 yılında aday ülke statüsünde olan 12 ülke¹²⁹ için bahse konu yılda, bir durum tespit ve karşılaştırma çalışması yapılmıştır.¹³⁰ Bu ülkeler esas itibarı ile karşılaştırılabilir ülkelerdir. Dolayısıyla Tematik Stratejinin dört tematik alanı arasında birbiri ile örtüşen çok sayıda, ya da farklı öğelerin varlığı da göz önünde bulundurularak yapılan söz konusu genel değerlendirmede aşağıdaki hususlar öne çıkmaktadır:¹³¹

- o Bu ülkelerde, geçen on ila on iki yıllık dönem boyunca, yerel yönetimlerin özerkliği ve kendini-yönetim derecesi yükselmiştir. Ancak bazı ülkelerde göreceli olarak daha güçlü merkezi kentsel planlama ve karar verme sistemleri vardır. Her ne kadar tüm bu ülkelerde belediye yönetimleri son yıllarda daha fazla sorumluluk üstlenmişler ise de, bu idarelerin mali kaynakları, bu durumla orantılı şekilde artmamış, ya aynı düzeyde kalmış, ya da bazı durumlarda azalmıştır.

¹²⁹ Malta, Kıbrıs, Slovakya, Slovenya, Polonya, Macaristan, Latviya, Litvanya, Estonya, Çek Cumhuriyeti, Bulgaristan ve Romanya.

¹³⁰ **Twelve Candidate Countries' Overview Report**, DG ENV, EA, UE, Temmuz 2003.

¹³¹ **Analysis Report, Thematic Strategy on the Urban Environment on the basis of reports by EU Working Groups on four Thematic Areas**, European Academy of the Urban Environment, European Commission, March 2004., s. 23-27.

- o Tüm bu ülkelerde, ulusal hükümet ve yerel yönetimlerin uygulamaları üzerinde kesinlikle etkisi yadsınamayacak ölçüde olan sivil toplum bulunmaktadır. ancak, söz konusu etki diğer AB üye ülkelerine oranla daha az belirgindir.
- o Tüm bu ülkeler, planlama süreçleri ve büyük ölçekli münferit projeler bakımından, halkın katılımı ve enformasyon konularını açıkça belirleyen kapsamlı ve kademelendirilmiş mevzuat paketlerini yürürlüğe koymuşlardır.
- o Bu ülkelerde yöneticilerde "değişime karşı" direnç, ilgisizlik, veya bilgi eksikliği tespit edilmiştir. Kamu-özel ortaklıklarının ve ticari süreçlerin kentsel yönetimde rolü kısıtlı kalmaktadır. Bazı yerlerde mekânsal planlama veya yerel kitle taşıma hizmetleri (genellikle daha küçük belediyelerde) artık özel sektör işletmeleri tarafından ifa edilmekle birlikte, bazı belediye yönetimlerinin özel sektör ile işbirliğine karşı kayda değer bir direnç göstermeye devam etmekte oldukları belirlenmiştir.
- o Bu ülkelerde sık olarak, özellikle stratejik mahiyette olan uzun dönemli planlamada yerel düzeyde yetersizlikler görülmektedir. Az sayıda olumlu sektörel entegrasyon örneklerine rastlanmaktadır. Bu alanlar genelde ulaştırma sorunları ve mekânsal planlama ilişkilerinde gözlenmiştir. Çoğu durumda, farklı planlama ve karar verme alanları

(arazi kullanımı, ulaştırma planlaması, ve inşaat alanları vb.) ile ilgili sorumluluklar farklı bakanlıklara, diğerk tür kurumlara ve farklı yerel yönetimlere ait bulunmaktadır.

- o Bu ölkelerin çoğunda, mevzuatın uygulanması ve bununla ilgili yaptırım süreçlerinin iyileştirilmesine olan ihtiyacın altı çizilmiştir. Sürdürülebilir kalkınmanın izlenmesine imkân verecek yenilikçi araç ve göstergeler, bu ölkelerdeki kentlerin çok azında mevcuttur. Veri toplama ve analiz süreçleri daha ziyade geleneksel yöntemlerle ve sık olarak geçici bir şekilde ve çok fazla sistematik olmayan uygulamalar çerçevesinde yürütölmektedir. Bazı durumlarda, “geleneksel” izleme ve analiz prosedürleri bile yeterli değıldir. Örneğın GIS (Geographic Information System) sistemleri, bazı büyük kentler haricinde, bu ölkelerin kentlerinde halen nadir olarak kullanılmaktadır. Sadece az sayıda örnekte ve belirli bazı alanlarda, sürdürülebilir kalkınma süreçlerinin kıyaslanması ya da ölçölmesi için gösterge sistemlerinin geliştirilmesine ve uygulanmasına başlanmıştır.

- o Tüm bu ölkeler, tarihi kent ve kasaba merkezlerinde gerileme (decline) süreçlerine karşı önlem almaktadırlar.

- o Bu ölkelerde kentsel alanlardan çevredeki yerleşim merkezlerine veya kırsal alana göç kesintisiz bir eğilim olmaya devam etmektedir. Buna karşılık, bazı başka yerlerde arazi kullanımı konusunda, özel sektör

(ve hatta bazı kamu sektörü) ticari işletmelerinden, yatırımcılardan, ve müteahhitlerden gelen önemli ölçüde baskılar olmaktadır. Tüm bu sorunlar ise, mülkiyet bakımından belirsizlik yaratan durumları ortaya çıkarmaktadır.

- o Bu ülkelerde araç sayısı (motorizasyon) seviyelerinde artış büyük bir hızla devam etmektedir. Bu ülkelerdeki bazı belediyelerde bu seviyeler, gelişmiş üye ülkelerde bulunan birçok kasaba ve kentteki seviyelere ulaşmış bulunmaktadır. Örneğin AB üye ülkelerinde yaşayan kişi başına özel otomobil sayısı son on yılda sadece % 20 gibi bir oranda artmış olmasına karşılık, ele alınan söz konusu 12 ülkede bu rakamlar ortalama olarak üçte iki gibi oranlarda artmıştır, hatta bazı ülkelerde iki katı ve bazı kentlerde ise dört katı arttığı tespitleri vardır.

5. Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisinin ve Kentsel Çevre Durumunun Etkilerinin İzlenmesi

Avrupa'da sürdürülebilir kentsel yönetim uygulamalarında, kentsel alanlar arasındaki koşulları karşılaştırmaya imkân veren ve aynı zamanda taşıma kapasitesi (carrying capacity) konusuna yeterli düzeyde ağırlık veren, göstergeler ile veri toplama ve izleme süreçleri öteden beri uygulanmaktadır.

Bu çerçevede sıkça kullanılan araçlar; Ekolojik Ayakizi, EIONET, Kentsel Gelişme Ulusal Referans Merkezleri (NARC), EMAS, CIA/TIA, EIA /SEA, URBAN AUDIT, ECI Avrupa Ortak Göstergeleri olarak sıralanabilir.¹³²

Ancak, halihazırda AB ülkelerine kentsel çevrenin genel kalitesi ve Avrupa'nın kentsel alanlarının performansı hakkında sistematik olarak mevcut veriler yoktur. Bu nedenle Tematik Stratejinin etkinliğini izlemek için güncel ve erişilebilir kentsel verilere ihtiyaç bulunmaktadır. Bu çerçevede Avrupa Komisyonu; Avrupa'nın kentsel alanların çevresel performansını sağlıklı bir şekilde ve çeşitli zaman aralıklarında değerlendirebilmek için, EEA'nın desteği ve üye ülkelerle yakın işbirliği içerisinde, ulusal, bölgesel ve yerel yetkili yönetimlerin yükünü artırmaksızın Avrupa düzeyinde kentsel çevre konuları (hava kalitesi, su, vb.) hakkındaki mevcut verileri iyileştirmektedir.

Örneğin, kentsel ulaşımında halihazırdaki eğilimlerden olan çevresel etkileri göstermek üzere dizayn edilmiş verilerin bir değerlendirmesi olan "Ulaşım ve Çevre Raporlama Mekanizması" kurulmuştur.¹³³

Ayrıca, Tematik Stratejide önerilen tedbirlerin etkisini değerlendirmek ve izlemek için 6. Çevre Eylem Programının gözden geçirilmesinin bir parçası olarak 2009 yılında bu konuda ayrıntılı bir çalışmanın yapılması öngörülmüştür.¹³⁴

¹³² *Ibid.*, s. 19-20.

¹³³ COM (2004) 60 Final, **Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment**, Brussels, 11.2.2004., s. 37.

¹³⁴ *Ibid.*, s. 37-38.

EEA, kendi normal raporlama faaliyetleri çerçevesinde, Avrupa'nın kent ve kasabalarındaki kentsel çevrenin durumu hakkında rapor vermeye başlamıştır. Zaten üye devletlerin düzenli olarak çevre durumu hakkında rapor hazırlaması, çevre enformasyonuna halkın erişimi hakkındaki 2003/4/EC sayılı Direktifin¹³⁵ bir gereği olmaktadır. Bir kentsel çevrenin durumu raporunun, başlıca çevre sektörlerini (hava, gürültü, su, atık vb.) ve aynı derecede, Tematik Stratejinin öncelikli alanları ile (sürdürülebilir yönetim, ulaştırma, inşaat, ve tasarım alanları ile), çevre konusunun daha geniş yönlerini (sağlık ve yaşam kalitesi yönlerini) kapsamaması gerekir. Rapor ayrıca bir şekilde münferit kent ve kasabaların karşılaştırmalı değerlendirmelerini de içermelidir.¹³⁶

Bu çerçevede hazırlanacak detaylı bir rapor, Tematik Strateji'nin gelecekteki gelişmesine yön ve güç vermek ve enformasyonu Avrupa vatandaşlarının kullanımına sunmak için ön koşul olarak verilmektedir. Böyle bir raporun, aynı zamanda, kentlerin çevresel performansının iyileştirilmesi konusunda, yerel yönetimleri harekete geçmeye teşvik edeceği öngörülmektedir.

Avrupa'da kentsel çevre verisi ile ilgili bazı "İyi Uygulama Örnekleri" bulunmaktadır.¹³⁷

¹³⁵ Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin çevre enformasyonuna halkın erişimi hakkındaki 28 Ocak 2003 tarih ve 2003/4/EC Sayılı Yönergesi ve bunu iptal eden 90/313/EEC Sayılı Konsey Yönergesi, OJL 41, 14.2.2003., s. 26.

¹³⁶ COM (2004) 60 Final, **Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment**, Brussels, 11.2.2004., s. 40.

¹³⁷ **Ibid.**, s: 37.

Örneğin, Prag kentinin Çevresel Enformasyon Sistemi (IOZIP) 1980’de başlatılmıştır. Sistem halen çevre hakkında veri derleme ve işleme faaliyeti ile bunun sonucu olan bilginin belediye yönetimlerine, uzmanlara, ve halka sunulması üzerine odaklanmış durumdadır. Bu uygulama, plancılara ve yatırımcılara, çevre ve kalkınma konularında sağlıklı bir genel bakış sağlamaktadır. AB Interact Projesi altında desteklenmiş olan bir Çevre Atlası (Environment Atlas)¹³⁸; Prag için 1989’dan beri yayınlanan, “kentsel çevrenin mevcut durumu” konulu yıllık bir rapor dizisi ¹³⁹; kentin toplam çevresel gelişmesi hakkında CD ROM’lar; ve, daha geniş bir hedef kitleye Internet üzerinden veri ve (GIS temelli) haritalar sunmak üzere hazırlanmış bir web sitesi gibi farklı ürünler, Sistem tarafından desteklenmektedir. Online sürüm, aynı zamanda, EU HAVEN projesi altında hava kalitesi ve hava koşulları hakkında türetilen bilgiyi de içermektedir. Söz konusu geniş kapsamlı ve yeni teknoloji tabanlı Prag belediyesinin enformasyon sistemi, Prag kentinde sürdürülebilir kalkınma alanında çevre ile ilgili bazı projeleri birbirleri ile bağlantılandırma bakımından oldukça verimli olmaktadır. Prag özel idaresi, bu sistemi işletmekte ve finanse etmektedir.

Kentsel Çevre Göstergeleri: Kentsel düzeyde çevre göstergelerinin tespiti noktasında en başta sürdürülebilir kalkınma göstergeleri çerçevesinde yer alan kentsel çevre ile ilgili göstergelere göz atmak yararlı olacaktır.

¹³⁸ << www.wmap.cz/atlasen >>, Erişim tarihi: 12 Ekim 2006.

¹³⁹ << www.praha-mesto.cz/zp/rocenky/eng.asp >>, Erişim tarihi: 12 Ekim 2006.

Kentsel sürdürülebilirlik açısından kent yöneticileri ve plancıları yönlendirebilecek tek ve somut bir gösterge sistemi bulunmamakla birlikte, çevresel, ekonomik ve sosyal boyutları içeren sürdürülebilir kalkınma göstergeleri kapsamında kentsel sürdürülebilirlik faktörleri yer almaktadır.

Bugün dünyada uluslararası çeşitli kuruluşlarca¹⁴⁰ çevre göstergeleri çalışılmış/çalışılmaktadır. Bu göstergeler birbirlerine benzer/uyumlu niteliktedir. EK - 5'de söz konusu uluslararası kuruluşlar tarafından belirlenen temel çevre göstergeleri verilmiştir.

Ayrıca, Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu tarafından 1992 yılından bu yana,¹⁴¹ çeşitli zaman dilimlerinde sürdürülebilir kalkınma göstergeleri çalışılmış ve halen çalışılmaya devam edilmektedir. 2002'de Johannesburg Zirvesinde ülkelere kendi ulusal koşulları ve öncelikleri doğrultusunda, söz konusu indikatörlerin hazırlanması ve uygulanması çağrısı yapılmış, 13. Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonunda gelişmekte olan ülkelere uluslararası kuruluşlar tarafından bu alanda destek verilmesi tavsiye edilmiştir. Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonunun süreç içinde ekonomi, çevre ve sosyal bileşenleri için ayrı ayrı göstergeler de hazırlamıştır.¹⁴²

Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu'nun gösterge listesi en son, üçüncü kez 2006 yılında yeniden hazırlanmıştır. Bu çerçevede, 98 sürdürülebilir

¹⁴⁰ Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu, OECD, AB, EUROSTAT, Birleşmiş Milletler Akdeniz, UNEP/MED- Environment Institute ve EEA göstergeleri.

¹⁴¹ Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı, **Gündem 21**, Rio De Janeiro 1992. , Bölüm 40.

¹⁴² << www.un.org/esa/sustdev/csd/csd13/csd13.htm >>, Erişim tarihi: 10 Ocak 2007.

kalkınma göstergesi dikkate alınarak, 50 temel gösterge tespit edilmiştir. Söz konusu sürdürülebilir kalkınma göstergeleri EK – 6’da verilmiştir:

Uluslararası düzeyde kentsel çevre göstergeleri açısından önemli olan bir başka çalışma; Birleşmiş Milletlerin Bin Binyıl Kalkınma Hedeflerinin¹⁴³ “7” nolu Çevresel Sürdürülebilirlik (MDG - 7) küresel hedefleri ve bu çerçevede tanımlanan göstergelerdir. Bu göstergelerin önemli bir bölümü kentsel çevre ile ilgilidir.¹⁴⁴ (EK - 7)

Özetle, çevre için kentsel düzeyde uygun göstergelerin belirlenmesi, önemlidir. Kentsel çevre göstergelerinin kullanılmasının önemi aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- o Kentsel göstergeler kentsel eğilimlerin izlenmesi için hangi verinin gerekli olduğuna işaret etmek
- o İnisiyatiflerin etkinlik derecesi yanında, yüksek kaliteli ve sağlıklı bir çevreye doğru sağlanan ilerlemenin değerlendirilmesine imkân vermek ve
- o Hedeflerin belirlenmesini sağlamak ve karar verme süreçlerini daha sürdürülebilir çıktılara doğru yönlendirmek.¹⁴⁵

Avrupa ülkelerinde yerel düzeyde, Komisyon, kent veya kasaba yönetimleri tarafından *gönüllü* temelde kullanılabilecek, bir dizi “hazır

¹⁴³ MDG: Millenium Development Goals.

¹⁴⁴ << www.un.org/millenniumgoals >>, Erişim tarihi: 10 Ocak 2007.

¹⁴⁵ COM (2004) 60 Final, **Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment**, Brussels, 11.2.2004., s. 41.

geliştirilmiş”¹⁴⁶ kentsel çevre göstergesi kullanılmaktadır. Avrupa Ortak Göstergeleri (European Common Indicators – ECI)¹⁴⁷, AB Kentsel Çevre Uzmanlar Grubu tarafından geliştirilmiş olan bu göstergeler çevresel konuları dikkate almaya yeni başlamış olan yerel yönetimler için özellikle kullanışlı olmaktadır. Bu göstergeler, yerel yönetimlerin başlangıç politika ve eylem planlarını belirlemeleri, bu konuları vatandaşlara aktarmaları ve başlıca kentsel çevre meseleleri hakkında genel farkındalık seviyesini yükseltmeleri için gerekli olan odaklanmayı sağlamaktadır.¹⁴⁸ Bu göstergeler, kent veya kasaba yönetimleri tarafından yerel koşullara göre uyarlanabilir veya genişletilebilirler.

Avrupa Ortak Göstergeleri (European Common Indicators – ECI)¹⁴⁹ aşağıda verilmiştir:

- o Yerel topluluk konusunda vatandaş memnuniyeti
- o Küresel iklim değişikliğine yerel katkı
- o Yerel mobilite ve yolcu ulaştırma durumu
- o Yerel halkın kullanımı için mevcut açık alan ve hizmetler
- o Yerel bina-dışı (ambient) hava kalitesi
- o Çocukların okula gidip gelme yolları ve vasıtaları
- o Yerel idare ve yerel işletmelerin sürdürülebilir yönetimi
- o Gürültü kirliliği

¹⁴⁶ Off-the-shelf.

¹⁴⁷ << www.sustainable-cities.org/indicators/index.htm >>. Erişim tarihi: 15 Şubat 2007.

¹⁴⁸ **Environmental Issue Report, No 30: Towards an Urban Atlas**, EEA/JRC, ISBN 92-9167-470-2.

¹⁴⁹ COM (2004) 60 Final, **Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment**, Brussels, 11.2.2004., s. 36.

- o Sürdürülebilir arazi kullanımı
- o Sürdürülebilirliği destekleyen ve teşvik eden ürünler
- o Ekolojik ayakizi.

Görüldüğü üzere, Avrupa’da farklı kentlerde ve kasabalarda kullanılmakta olan çok sayıda gösterge mevcuttur. Ancak söz konusu göstergeler karşılaştırılabilir veri sağlamamaktadır. Bu durum Kentsel Çevre Tematik Strateji’nin çok sayıdaki hedeflerine uygun olmamaktadır. Örneğin, hava ve su ile ilgili sektörel konularda derlenen veriler, kentsel düzeyde nadiren analiz edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında hali hazırda Tematik Stratejiyi izlemek için gerekli veri derlenmesi sürecine yol göstermek amaçlı, Avrupa düzeyinde kullanılabilecek bir dizi göstergenin belirlenmesine ihtiyaç vardır.¹⁵⁰

Mekânsal verinin toplanması ve değişimi için standart bir format sağlayacak olan, INSPIRE Direktifinin bu göstergelere temel olacağı öngörülmüştür. Bu gösterge dizisinin hazırlanmasında; ECI yanında, Avrupa’da 200 kentte derlenen ekonomik, sosyal, ve çevresel verinin analiz edildiği Kentsel Denetim (Urban Audit) ve ulaştırma ile ilgili çevresel parametreler hakkında veri sağlayan Ulaştırma ve Çevre Raporlama Mekanizması (TERM) gibi konu ile ilgili inisiyatifler dikkate alınmaktadır. Söz konusu gösterge dizisinin, aynı zamanda, Avrupa Çevre Ajansı (EEA) ve Avrupa Çevre Bilgi ve Gözlem Ağı (EIONET) ile birlikte Ortak Araştırma

¹⁵⁰ Ibid., s. 37.

Merkezi'nin¹⁵¹ kentsel yayılma ve bunu motive eden sosyal ve ekonomik etkenler arasındaki ilişkileri değerlendiren, Kent Atlas'ı gibi çalışmaları da kullanacağı söz konusudur.

¹⁵¹ Joint Research Center.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL DÜZEYDE ÇEVRE YÖNETİMİ PLANLAMASI ANLAYIŞI

Türkiye’de gerek ulusal düzeyde, gerek uluslararası taahhütler doğrultusunda, bugüne kadar çevre alanında bir çok çalışma yapılmıştır. Bu süreçte çevre sorunları giderek daha yaygın ve yoğun olarak Türk toplumunun gündeminde yer almış, mevzuatta ve uluslararası ilişkilerde olumlu gelişmeler olmuştur.

Ancak bütün bu çalışmaların üretilen ölçüde uygulamaya yansıtılmış olduğunu söylemek mümkün değildir. Yapılan bu kadar çalışmaya ve çabalara rağmen, Türkiye’de çevre konusu, toplumdaki tüm kesimlerin (kamu-merkezi ve yerel/bölgesel, özel sektör, STK, bilim camiası gibi) faaliyetlerinin karar alma, planlama ve uygulama süreçleri ile içselleştirilememiş, kısaca sorunların çözülmesine yönelik bütüncül ve dinamik bir bakış açısı geliştirilememiştir. Bu nedenle, Türkiye’de etkili bir çevre yönetim sisteminin var olduğunu kabul etmek de doğru değildir. Türkiye "çevre yönetimi nedir?" sorusunu yeni yeni cevaplamaya başlamıştır.

Yakın zamana kadar, çevre meselesinin klasik bir anlayışla sadece “kirliliği gidermek” olarak ele alınmış olmasından kaynaklanan söz konusu

yetersiz uygulamalara ülkenin kamu yönetimi sisteminde yıllardır hakim olan merkeziyetçi yapı da eklenince, geline nokta, Türkiye’de çevrenin ve doğal kaynakların tahribinin hızlandığı gözlemlenmektedir.

Önemli noktalardan bir de, kamu yönetimi yenilenme süreci ile AB adaylık ve uyum sürecine ayak uydurmada yerel düzeydeki kapasite yetersizliği olmakta, kentsel alanlarda çevresel hizmetlerin yerine getirilmesi bu bağlamda büsbütün zorlaşmaktadır. Bu çerçevede, Türkiye’de yerel düzeyde çevre yönetimini zorlaştıran hususlar bir kaç ana noktada toplanabilir. Bunlar; i) siyasi iradenin tercihinin belirgin olmaması, ii) çevresel gerekliliklerin diğer sektör politikalarıyla entegre edilememesi, iii) çevre finansman darboğazı, iv) çevre politikalarının oluşum sürecine ve karar-mekanizmalarına tüm kesimlerin aktif katılımının yetersizliği ve v) çevresel veri ve bilgi sistemlerinin yetersizliğidir.

Ekim 2005 itibariyle Türkiye’nin AB’ye katılım yolunda müzakere öncelikleri tanımlanmış olan belirli programlar ve zaman dilimleri çerçevesinde, çevre sektöründeki bir çok alanda AB ile işbirliği yürütülmeye ve AB fonlarından giderek artan bir ölçüde yararlanılmaya başlanmıştır.

Ancak görünen odur ki; Türkiye’nin AB’nin çevre politikalarına, standartlarına adaptasyonu ve daha da önemlisi bunların yerel uygulamalara yansıtılması, gerek zaman, gerek mali açıdan uzun ve külfetli bir yol olacaktır.

Bu nedenle, köklü çözümlere ihtiyaç duyulan ve yüksek maliyetli yatırımlar gerektiren çevresel konuların uzun bir zaman perspektifi içinde ele alınması, kısa ve orta vadede çözülebilecek konuların da iyi tanımlanmış plan ve programlar çerçevesinde gerçekleşmesi lazımdır.

Bu yapılırken de, çevre ile ilgili tüm kesimlerin gereksinimlerinin ayrı ayrı tespit edilmesi lazımdır. Bu alanda işbirliği yapılan ve destek veren kuruluşlara yol gösterilmesi bakımından; merkezi ve yerel kamu kuruluşlarından sivil toplum kuruluşlarına, bilim ve araştırma kurumlarından iş dünyasına ve medyaya kadar her kesim için, çeşitli başlıklar altında olabildiğince ayrıntılı ve *bütünleşik* bir ihtiyaç değerlendirmesinin yapılması çok önemlidir.

AB uyum sürecindeki çalışmalar kapsamında ve AB politikalarının gerekleri doğrultusunda, belirli bir disiplin ve programlama ile sürdürülmesi öngörülen konulardan biri de “AB Kentsel Çevre Tematik Stratejisi” ve Stratejinin uygulama pratikleridir.

Bu Stratejinin uygulanması için yerel düzeydeki otoritelerin kapasitelerinin güçlendirilmesi amacıyla bazı ön projeler başlatılmıştır. Ancak bu projelerin uygulanması noktasında, ülke gerçeklerinin iyi değerlendirilmesi ve azami faydanın sağlanması gerekmektedir.

1. Yerel Planlama Dinamikleri ve Kentsel Çevre Alanına Yansımaları¹⁵²

Sürdürülebilir kalkınma felsefesinin benimsediği bir kentsel çevre stratejisini sağlıklı değerlendirebilmek için, yeni kentsel politikaların neden olduğu yerel kalkınma yaklaşımlarındaki değişiklikleri de doğru algılayabilmek lazımdır. Bunun için en başta söz konusu yeni politikaların ortaya çıkışındaki temel nedenlere bakmak doğru olacaktır. Bu da doğrudan küreselleşme olgusunda yaşanan iktisadi süreçler ve ideolojik tercihlerle ilgilidir. Burada öncelikle, dünyada iletişim ve ulaşım teknolojisindeki ilerleme dolayısıyla son derece kolaylaşan sermaye hareketliliğinin; adem-i merkeziyetçi politikaları yeniden şekillendirmesiyle başlayan ve mekan ve mekan organizasyonlarında yaşanan yepyeni değişimlere kadar giden yeni bir yerelleşme sürecini başlattığı tespitini yapmak lazımdır.

Aslında yerelleşme ve benzeri güncel kavramların (yönetişim, stratejik planlama gibi.) her biri farklı şeyler ifade ediyormuş gibi algılanmamalıdır. Bu kavramların hepsi aynı düzlemin bir parçasıdır ve dolayısıyla aynı ideolojik tercihin de bir parçasıdır. Küreselleşme bütün bu kavramları içine alan ve tüm dünyaya yeni bir siyaset ve iktidar modeli dayatan bir olgudur. “Yerel”in ön plana çıkarıldığı, ya da çıkarılmaya çalışıldığı böyle bir değişim süreci doğal olarak ideolojiden ve siyasetten soyutlanamaz.

¹⁵² Bu bölümde ağırlıklı olarak, Uluslararası İşbölümü ve Yeni Kentsel Politikalar Dersi için Nuran Talu'nun hazırladığı ödev kullanılmıştır. Öğretim Üyesi: Dr. Tayfun Çınar, Ankara, Ocak 2006.

Bu süreçte ortaya çıkan en can alıcı nokta; devletin yönetimden uzaklaştırılması konusudur. Devletin boşalttığı yönetsel alana toplum ve sermaye gelecektir/gelmektedir. Bu da devletin küçültülerek, yeniden yapılanması anlamına gelmektedir ki; işte bu noktada konu küreselleşme-yerelleşme dinamikleri açısından ele alınmakta ve yerel yönetimlere yüklenen yeni roller ortaya çıkmaktadır.

Küreselleşme ile birlikte son yıllarda bölgesel, ya da yerel kalkınmaya ve ekonomik coğrafyaya ilişkin olarak dünya ekonomisinde önemli gelişmeler olmaktadır. Bu gelişmelerin başını ekonomi alanında artan yerelleşme eylemleri çekmektedir. Bu süreçte ülkelerde öteden beri varolan yönetim ve planlama anlayışları ve yapıları köklü bir şekilde etkilenmekte, devletlerin ekonomideki rolü sorgulanmaya devam edegelirken, değişen piyasa koşullarına uyum ihtiyacı kamu yönetiminde “yerel”i öne çıkaran önemli ölçüde bir değişimin gereğini de ortaya koymaktadır.

Bu değerlendirmeler çerçevesinde; yerel kalkınma stratejilerindeki ve giderek politikalarındaki ve planlamalardaki yeni olgulara bakıldığında, yeni değişimlerin yerel yönetimlerin hizmetlerinin yeniden tanımlanmasını getirmektedir. Yerel yönetimler geleneksel yerel hizmetleri (kentsel altyapı gibi.) üreten kurumlar olmaktan giderek uzaklaşmakta, bunun yerine dünya pazarında rekabet edebilen birer kamusal hizmet üretim birimlerine dönüşmektedirler. Bir başka deyişle, bugün artık yerel yönetimlerin işlevleri

yalnızca etkin ve verimli kentsel hizmetler sunmak değil, değışen dünyada rekabetçi bir anlayışla yeni ilişkiler ve işlevler üretebilen başka bir şekle ve kimliğe dönüşmektedir.

Bu yeni yaklaşım ile yerel yönetimlerin, bilinen kuramsal teorileri de alt üst olmaya başlamıştır. Bugün artık uluslararası sermayeyi kendi metropollerine çekmeye çalışan devletler yarışmaya başlamıştır. Metropollerin, megapollerin yarıştırıldığı böyle bir ortamda daha küçük ölçekli şehirlerin durumu ise merak konusu olmalıdır. Yerel kamu hizmetinin işletmecilik niteliğine dönüşmesinde en hassas olan soru; kentlerde yaşayan insanın söz konusu yeni ortamla geleceğı beklenen kalkınma ve refahın nimetlerinden ne ölçüde yararlanacağıdır. Bu durum nihai hedefi “yaşam kalitesinin yükseltilmesi” olan çevre hizmetlerinin ifasında özellikle dikkat çekicidir.

Bu koşulların bir çok ülke için olduğu gibi, Türkiye’ye de yansımaları açıkça ortadadır. Türkiye’de gerek küresel politikalara adaptasyon, gerek son dönemlerde AB’ye uyum sürecinde, ekonomide sürdürülebilir bir büyüme ortamı sağlamak amacıyla uzun süredir kapsamlı bir ekonomik program uygulanmaktadır. Bu süreçte Türkiye, küreselleşme ve Avrupa Birliğı politikalarının yön vereceğı yerel ve bölgesel kalkınma politikalarını kabullenmek ve bu iki olgunun ekonomik, sosyal ve kültürel sonuçlarını da (fırsatlar ya da riskler açısından) bir şekilde yaşamak durumundadır.

Bu durum, Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde, yerel düzeyde yönetim ve planlama anlayışlarda ciddi boyutlarda bir değişimi ve dönüşümü başlatmıştır. Türkiye’de son zamanlarda AB uyum yasaları çerçevesinde yapılmakta olan değişiklikler sonucunda deyim yerinde ise, yerel yönetimlerin işlevleri baştan aşağı değiştirilmeye başlanmıştır.

Kentlere götürülen hizmetlerin merkezin vesayetinden kurtularak özerk bir anlayışla yapılabilmesini sağlamak amacıyla yapılan bu yeni uygulamalar, ilk bakışta Türkiye’de yıllardır yığılarak gelen kentsel sorunların ve en çok da çevre sorunlarının çözümü için cesur ve yapıcı çareler olarak görülebilir. Ancak bu durum; çağdaş yaşamın gereklerine yanıt vereceğiz derken; ticari kazanca hizmet amacıyla kentsel hizmetlerin ifasına “pazarlamacı” bir anlayışla bakmaya ve bunun her türlü altyapısını dizayn ederek, kentsel rantların tüm kente ve kentte yaşayan insanlara dönebilmesine imkan vermeyen, planlama modellerini ve hukukunu da beraberinde getirmeye zemin oluşturmaktadır.

Bir başka husus, kent yönetimlerinin pasif ve çoğu yerde işlevsiz hale getirilme endişesidir. Kısaca Türkiye bir nevi dikte edilen söz konusu politikalarla kent yönetimlerinin ve planlamalarının piyasa temelli bir yaklaşımla yapılmaya başlanması ile karşı karşıyadır.

Burada kentlerde rasyonel sektörel ve fiziksel (mekansal) planlama yaklaşımlarından uzaklaşılma endişesi vardır. Bu durum, çevre gibi özellikle entegre bir anlayışla planlama ve sistem gerektiren bir alanda, hem uygulamada bir yandan kaos yaşanmasına, öte yandan da doğal değerlerin korunması noktasında ciddi ölçüde mevzii kaybedilmesine neden olmaktadır.

2. Sürdürülebilirlik ve Kentsel Çevre Politikaları

Sürdürülebilir kalkınma anlayışının kentsel politikalara entegrasyonunda sağlıklı bir değerlendirilme yapılabilmesi için sürdürülebilir kalkınmanın kavramsal açımları hakkında kısa ve öz bir açıklama yararlı olacaktır.

Kalkınma stratejileri kısa ya da orta vadeli bir süre için değil, sürekli olarak yararlanılabilecek faydalar getirme amacını taşımaya devam ettiği ağırlıkta “sürdürülebilirlik” amacı gerçekleşmektedir. Bu amaç, bir anlamda tüm kalkınma söylemlerinde örtülü olarak vardır. Genel bir çerçeveden bakıldığında sürdürülebilir kalkınma, sermaye stoklarını (ki bu sermaye doğa, üretim ya da insan sermayesi olabilir) azaltmak yerine kar paylarının arttırılarak gelişmenin gerçekleşmesi anlamına gelmektedir. Süregelen tüm sürdürülebilirlik tartışmaları, sermaye türleri arasındaki ikame olanağı ve geri döndürülebilirlik derecesi üzerinde yoğunlaşmakta ve varolan anlaşmazlıkların temelinde doğal kaynakların hangi amaca yönelik ikame edildiği ya da edileceği yatmaktadır.

Doğal kaynakları sadece üretim ve tüketim süreçlerinde görmek çevre sorunsalının ekonomik ağırlıklı ele alındığını göstermektedir. Oysa ki, yanlış ekonomik ve sosyal faaliyetlerle geri dönüşü olmayan ekolojik süreçlerin yaratılması en baştan sürdürülebilir kalkınma için başlı başına bir tehdit unsurudur.

Doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı düşüncesi ormancıların, kereste ürün hedefleri koyma girişimlerinde bulundukları 19. Yüzyıla kadar gitmektedir. Ancak sanayi faaliyetleri ile gelen tüketilme endişesi ile doğal kaynakların sürdürülebilirliklerinin değerlendirilmeye başlanması 1960'lı ve 1970'li yıllara rastlamaktadır. O dönem geleneksel iktisat bilimin sınırlı malların ve çevresel dışsallıkların (Örneğin, kirliliğin maliyetlerinin) fiyatlandırılması konusunda oldukça yetersiz kaldığı anlaşılmıştır.

Böylece doğal kaynakların sınırlı olduğunun kabul edilmesiyle birlikte, uluslararası niteliğe sahip çevreci anlayış ortaya çıkmış ve dünyada sürdürülebilir kalkınma felsefesi giderek daha resmi bir biçimde kavramsallaştırılmıştır. Doğal kaynakların sürdürülebilirliği tanımı zamanla, ulusların nüfus artışından, ekonomik faaliyetlerin kalıplarına ve kaynak tüketimi düzeylerine kadar farklı değişikliklere uğramıştır. Bugün hakim olan yaklaşım; sürdürülebilir kalkınmayı çevrenin korunmasından, kalkınma haklarına ve toplumsal adalete kadar giden geniş bir yelpazede ele almaktadır.

Tarihçeye bakıldığında, ilk kez resmi anlamda 1980 yılında, Uluslararası Doğanın Korunması Birliği (IUCN) tarafından Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP) için hazırlanan “Dünya Koruma Strateji”sinde doğal kaynakları gelecek nesiller için muhafaza etmek biçiminde tanımlanan sürdürülebilir kalkınma tanımı,¹⁵³ 1987’de “Birleşmiş Milletler Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu Raporu (WCED)” ile genişletilmiştir.

Bugünkü ihtiyaçların karşılanmasının gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılamamasını engellememesi gerektiği biçimde ifade edilen bu kavram ile sürdürülebilir kalkınma hem çevresel, hem ekonomik, hem de toplumsal boyutlar ele alınacak şekilde genişletilmiştir. 1989’da bazı iktisatçılar sürdürülebilir kalkınmayı ekosistem korunmasından açıkça bahsetmeden, daha çok ekonomik ve toplumsal bileşenlerini öne çıkararak tanımlamıştır.¹⁵⁴

Buna göre görüş şudur: “Biz kalkınmayı unsurları arasında kişi başına düşen “reel” gelirdeki artış, sağlık ve beslenme koşullarındaki ilerlemeler, eğitim alanında başarı, kaynaklara erişim, gelirin daha adil dağılımı ve temel özgürlüklerin çoğalması şeklinde ifade edilebilecek olan arzu edilen toplumsal hedeflerin vektörü olarak ele almaktayız. Dolayısıyla sürdürülebilir kalkınma kavramı, kalkınma vektörünün zaman içinde monoton olarak arttığı bir durumu ifade etmektedir”.

¹⁵³ “Biyolojik çevrenin insan tarafından kullanımının şu anki nesillere en sürdürülebilir faydayı sağlarken gelecek nesillerin ihtiyaç ve isteklerini karşılama potansiyelini de koruyacak biçimde yönetimi”.

¹⁵⁴ Edward B. Barbier, Anil Markandya & David Pearce., **Earthscan Blueprint for A Green Economy**, London, Great Britain, 1989., s. 11.

Sürdürülebilir kalkınma tanımını toplumsal kalkınma kavramı ile özdeşleştirerek ekonomik perspektifleri bu yönde ele alan bilimsel yaklaşım, kamu politikalarını, insan hakları içeriğinin güçlendirilmesi ve daha adil kamu, vatandaş ve toplum ilişkisini gözetten bir durumdur.

Sürdürülebilir kalkınma kavramının insan hakları ile bağlantısı bu noktada kurulmakta ve “geçim güvenliği için kamusal eylem konusuna yönelik insan hakları yaklaşımı toplumsal ve politik riskleri azaltarak sürdürülebilir kalkınmanın gelişmesini sağlayacaktır” tezi öne çıkmaktadır.

Bu kavramsal çerçeve makroekonomik politika bağlantılarının / seçeneklerinin (Örneğin, piyasa temelli özgürlüklerin ve hakların) sürdürülebilir geçimin sağlanması ve yoksulluğun azaltılması noktasında, daha ayrıntılı olarak incelenmesini ve bu konuda bir dizi tamamlayıcı strateji ve unsurları (bilgiye erişim, açıklık ve şeffaflık, hakkaniyet ve hesap verebilirlik, yoksulluk, sosyal dışlanma ve çevresel ayrımcılığın önlenmesi gibi) gündeme getirmektedir.

3. Kentsel Sürdürülebilirlik ve Yerel Yönetimlerin Rolü

Kentleşme birçok toplumsal olguyu kapsayan önemli alanlardan biridir. Kentsel yaşam, kentsel planlama, kentsel kültürel ve tarihi değerler gibi toplumsal değişimin yönünü ve dinamiğini gösteren önemli alanlardır.

Bu açıdan bakıldığında, kentleşme her zaman birçok disiplinin kesiştiği ortak bir ilgi alanı olmuştur, dolayısıyla sosyoloji başta olmak üzere mühendislik, kamu yönetimi, şehir – bölge plancılığı, hukuk, çevre, sosyal antropoloji, ekonomi gibi birçok disiplin içerir. Bu çok boyutluluk ve tüm bu disiplinler arası ilişkilerin sürdürülebilirliği sağlandığı ölçüde, kentsel yaşam kalitesinin düzeyi ortaya çıkacaktır.

Sürdürülebilirlik kavramında olduğu gibi kentsel sürdürülebilirlik konusunda da birçok düşüncede uzlaşılan nokta; kentlerin geleceği ile ilgili politikalarda ekonomik, çevresel ve toplumsal uyumun sağlanmasıdır.

Yıllardır söylenegelen “Küresel Düşün Yerel Uygula” kavramıyla da anlatılmak istenen; sürdürülebilir kalkınma ilkelerinin yerel hedeflere ulaşabilmek için etkin ve uygulanabilir politikalarla ve katılımcı modellerle formüle edilmesi ve bunun uygulamaya yansıtılmasıdır.

1990’lı yıllarda sürdürülebilir kalkınma konusundaki tartışmalar kentsel alanlarda “sürdürülebilir kent” kavramı üzerinde yoğunlaşmıştır.¹⁵⁵ Sürdürülebilir kent kavramıyla kentlerin gelişim tarihleri, uygarlık tarihiyle eş değer olan asıl fonksiyonlarına tekrar kavuşabilecekleri bir fırsatı yakalamış olacakları savunulmaktadır.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Carter, Alison Darlow., Norma., **Local Agenda 21 in the UK**, Australian Planner: Journal of the Royal Australian Planning Institute, 1996., s. 148-152.

¹⁵⁶ **Ibid.**

Kentsel sürdürülebilirlik kapsamında ele alınması gereken temel konular; etkin bir kurumsal ve yönetsel yapının oluşturulması, arazi yönetim ve planlama mekanizmalarının geliştirilmesi, sürdürülebilirlik kavramının yerel düzeyde bireylere ve ilgili kesimlere benimsetilmesi, kentsel katılımcılık modellerinin geliştirilmesi, sivil toplumun yerel yönetimlerin motivasyonunda rol oynaması, kentlerin iyi yönetilmesi ve kentsel ekonomilerin güçlendirilmesi için yaratıcı mekanizmaların geliştirmesi, kentsel eşitsizliğin ve yoksulluğun haritalanması, kentlerin çöküntü alanlarında yaşayanların yaşam standartlarının geliştirilmesi, özel sektörün kentsel yoksulluk ile ilgili destek sağlaması ve kentlerde çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması olarak sıralanabilir.¹⁵⁷

Burada öne çıkarılan kentlerin yaşam kalitesinin çok daha önemsendiği merkezler olmasıdır. Bu da ekonomik kalkınma, çevresel koruma ve toplumsal refah unsurlarıyla kentlerin, sürdürülebilir kalkınma felsefesinin tam da merkezinde yer aldığını göstermektedir.

Burada kentlerde bütünleşik bir “Sürdürülebilir Kentsel Kalkınma Vizyonu” çerçevesinde ele alınacak stratejik planlamanın önemi göz ardı edilmemelidir. Kentsel kalkınma düşüncesi stratejik planlamanın içerisinde yer alır ve başarısı da kentsel karar süreçlerinde tüm aktörlerin yer almasına ve ilgili disiplinler arasında sağlanacak entegrasyona bağlıdır. Stratejilerin bu

¹⁵⁷United Nations Human Settlements Programme-HABITAT, World Urban Forum, **Cities: Crossroads of Cultures-Inclusiveness and Integration**, Barcelona, Spain, 13-17 September 2004

çerçeve de tanımlanmasının yanı sıra uygulanabilmesi için somut eylem programlarının ve planlarının önemli vardır.

Sürdürülebilir kalkınmada her bir kentin farklı sosyal, siyasal, kültürel, çevresel ve kurumsal özelliklerine bağlı olarak değişik politika stratejileri olmak gerekir. Hazırlanan stratejik planlarda “Şablon” uygulamalardan kaçınılmalıdır.

Uluslararası düzeye bakıldığında, AB’nin Tematik Çevre Stratejisinin yanı sıra Birleşmiş Milletler nezdinde kentsel sürdürülebilirliğin uygulanabilirliğini, toplumun katılımın garanti ederek sağlamak yönünde bazı programların varolduğu söylenebilir.

Bunlardan en bilineni, Rio Konferansı doğrultusunda kabul gören “Gündem 21” belgesinin gönderme yaptığı; “ülkelerin ulusal eylem planlarının hazırlanmasına temel olacak yerel eylem planlarının ve Yerel Gündem 21’lerin hazırlanması”dır.¹⁵⁸

2000’li yılların başında Uluslararası Yerel Çevresel Girişimler Konseyi - ICLEI ve Birleşmiş Milletlerin ortaklığında, Yerel Gündem 21 uygulamaları konusunda önemli çalışmalar yapılmıştır.

¹⁵⁸ << www.un.org/esa/sustdev/agenda21.htm >>. Erişim tarihi. 5 Ocak 2007.

Yerel Gündem 21 uygulamalarının bir çok ülkede kentsel çevre yönetimi konusunda yerel düzeydeki aktörlerin katılımını ve uzlaşmanın kurumsallaşmış yapılarda sağlanmasına imkan verdiği öngörülmektedir. ICLEI çalışmaları çerçevesinde Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı'nın bu konudaki Bildirgesi EK - 8'de yer almaktadır.

Yerel Gündem 21'in Avrupa'daki uygulamalarına bakıldığında, Aalborg Şartı çerçevesinde yerel yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi faaliyetleri dikkate değer görülmektedir.

Çevresel kalite ve kentsel çevre sorunlarının çözülmesi çerçevesinde özellikle batı ülkeleri kentlerinin bu alanlardaki başarılarının temelinde, yerinden yönetim ilkelerinin güçlü olması yatmaktadır.

Böylece kentlerdeki tabandan tavana işbirliği uygulamaları özellikle çevre planlamalarında etkinlik sağlamaktadır.¹⁵⁹ Burada şeffaf, demokratik ve katılımcı bir kurumsal anlayışı önemli olmaktadır.

4. Türkiye’de Yerel Düzeyde Sürdürülebilir Kalkınma

Türkiye’nin 2000’li yıllardaki kalkınma politikalarında 21. yüzyıl hedeflerini değerlendirirken, burada hemen her temel strateji-politika ve plan belgelerinde “sürdürülebilir büyüme”, “sürdürülebilir ekonomi” kavramları ile

¹⁵⁹ Adele Finco, Peter Nijkamp, **Pathways to Urban Sustainability**, Journal of Environmental Policy & Planning, Volume 3, Issue 4 December 2001., s. 289 – 302.

birlikte kullanılan “sürdürülebilir kalkınma” kavramına bir kez daha açıklık getirmek gerekmektedir.

Öncelikle sürdürülebilirliğin anlamının tartışılması gerekmektedir. Hemen her sektörün ya da temanın gelişmesinde; ulusal politika belgelerinde sürdürülebilir tarım, sürdürülebilir enerji, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı, sürdürülebilir kırsal kalkınma, sürdürülebilir kentler, sürdürülebilir ulaşım gibi kavramlar sıkça kullanılmaya başlanmıştır.

Uzun Vadeli Strateji¹⁶⁰, Sekizinci Planda ve 2006 Yılı Programında ve giderek 9. Kalkınma Planında özellikle makro ekonomi politikalarında ana unsur ise “sürdürülebilir büyüme”dir.

Kalkınma planlarının sürdürülebilirlik açısından değerlendirilmesinde temel tespit şudur: Türkiye’de kalkınma politikalarının uygulanmasında “sürdürülebilir kalkınma” kavramı sadece çevre koruma faaliyetleri ile özdeşleştirmeye devam edilmektedir. Kavramın içeriğinin söz konusu üç bileşende entegrasyon olmaksızın hiçbir anlam ifade etmeyeceği görülmekte, ya da görmezden gelinmektedir.¹⁶¹

¹⁶⁰ “Uzun Vadeli Gelişmenin (2001-2023) ve VIII. Beş Yıllık Planının (2001 -2005) Temel Amaçları ve Stratejisi”. 26.5.2000 tarih ve 2000/25 sayılı Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yüksek Planlama Kurulu Kararı. << www.dpt.gov.tr >>. Erişim tarihi: 12 Ocak 2006.

¹⁶¹ Nesrin Algan, Ayşegül Mengi, “Turkey’s Sustainable Development Policies”, **European Environmental Law Review**, April 2005., s. 95 -108.

Türkiye’de 90’lı yıllardan beri hakim olan anlayış bu olmuştur. Yapılan olumlu bir dizi alıştırmaya rağmen (UÇEP¹⁶², özel sektörün çalışmaları, toplumsal kalkınma ve katılımcılık ile ilgili çıkarılan yasal düzenlemeler, YG21 uygulamaları gibi) sürdürülebilirlik terazisinde, uygulamada ağırlık en çok“ekonomi” bileşeni yönünde olmuştur.

Kısaca denge bozuktur. Oysaki bir kez daha vurgulamak gerekirse, sürdürülebilir kalkınma ya da bir sektörün/temanın sürdürülebilirliği demek; o alanda ekonomik, toplumsal-kültürel ve çevresel faktörlerin bir arada ele alınarak, her üç bileşende birbirlerini etkileyen güçlü-zayıf-fırsat--tehdit unsurlarını tespit edip, gelişme politikalarında tasarımın ve uygulamaların bu “denge”li resme göre yapılması demektir.

5. Türkiye’de Kentsel Sürdürülebilirlik

Türkiye’de kentleşme olgusunun sürdürülebilir kalkınma açısından bir değerlendirilmesi yapılırken, en başta yerel düzeyi etkileyen tüm politikaları gözden geçirmekte yarar vardır. Çünkü kentlerin sürdürülebilirliği; planlama, çevresel ve sosyal, kültürel altyapı, yerel gelişme dinamikleri, yönetim ve en önemlisi kamu maliyesi politikaları ile doğrudan ilgilidir.

Türkiye’de kentlerin sürdürülebilirliğine ilişkin genel görünüme geçmeden önce, kentleşme rakamlarına bir göz atmak yararlı olacaktır. Her

¹⁶² UÇEP: Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı. << www.çevreorman.gov.tr >>. Erişim tarihi: 24 Nisan 2006.

ne kadar kentlerdeki ulaşım, su, katı atık, gibi sorunların giderek ağırlaşmasında, merkezde ve yerelde uygulanan yanlış politikaların, mali ve teknik yetersizliklerin önemli bir etmen olduğu öteden beri bilinmekte ise de Türkiye’de, kentleşmeye ilişkin sorunların önemli ölçüde, kentlerdeki altyapı düzeneğinin nüfus birikimini karşılayamamasından kaynaklandığı bilinmektedir. Veriler, Türkiye’de kentsel nüfusun kırsal nüfusa göre, yüksek bir hızla büyüdüğünü göstermektedir.

Aşağıda Tablo 2’den görüleceği üzere, bu eğilimlerin sürmesi durumunda, önümüzdeki 10 yıl içinde Türkiye’nin kentsel nüfusu Avrupa Birliği ülkeleri ortalamasına yaklaşmış olacaktır. Uzun Vadeli Strateji’nin zaman dilimi sonunda (2023) Türkiye’de kentsel nüfus payının % 90 düzeylerinde olması beklenmektedir.¹⁶³

¹⁶³ << www.dpt.gov.tr>>. Erişim tarihi: 20 Ocak 2006.

**Tablo 2: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Kentsel Nüfus Yüzdesi
(1950-2030)**

	Alm.	Avus.	Bel.	Çek	C. Dan.	Est.	Fin.	Fr.	Hol.	İng.	İrl.	İsp.	İsvç.	İt.	Kıb.	Let.	Lit.	Lük.
1950	71,9	63,8	91,5	40,9	68,0	49,7	32,0	54,3	54,4	79,0	40,9	51,9	65,8	54,3	29,8	51,6	31,1	59,1
1955	74,1	64,2	92,0	43,3	69,6	53,6	35,0	58,2	54,1	78,7	43,9	54,2	69,3	56,9	32,6	54,2	35,4	60,6
1960	76,1	64,6	92,5	45,8	73,7	57,5	38,1	62,0	53,8	78,4	45,8	56,6	72,6	59,4	35,6	56,9	40,0	62,1
1965	77,9	65,0	93,1	48,9	77,0	61,3	43,9	67,1	54,9	77,8	48,7	61,3	77,1	61,8	38,2	59,5	44,7	63,0
1970	79,6	65,2	93,8	52,0	79,7	64,9	50,3	71,1	55,9	77,1	51,7	66,0	81,1	64,3	40,8	62,0	49,5	67,8
1975	81,2	65,3	94,5	63,7	82,1	67,6	58,3	72,9	56,9	82,7	53,6	69,6	82,7	65,6	45,2	65,4	55,7	73,7
1980	82,6	65,4	95,4	74,6	83,8	69,7	59,8	73,3	58,0	87,9	55,3	72,8	83,1	66,6	51,9	68,2	61,2	78,9
1985	84,0	65,6	95,9	75,2	84,4	70,8	59,8	73,7	59,0	88,6	56,3	74,2	83,1	66,8	58,6	69,8	65,1	82,9
1990	85,3	65,8	96,4	75,2	84,8	71,1	61,4	74,1	60,0	88,7	56,9	75,4	83,1	66,7	65,0	70,3	67,6	86,3
1995	86,5	65,8	96,8	74,7	84,9	69,9	61,4	74,9	61,8	88,7	57,9	75,9	83,2	66,9	68,1	68,6	67,3	89,1
2000	87,5	65,8	97,1	74,1	85,1	69,4	61,1	75,7	64,3	88,9	59,1	76,3	83,3	67,2	68,8	66,8	67,0	91,0
2005	88,5	65,8	97,3	74,5	85,5	69,6	60,9	76,7	66,8	89,2	60,4	76,7	83,4	67,5	69,5	65,9	66,6	92,4
2010	89,3	66,3	97,4	75,1	86,1	70,3	61,2	77,8	69,2	89,7	61,9	77,3	83,8	68,2	70,4	65,7	66,8	93,3
2015	90,0	67,2	97,5	75,7	86,8	71,4	62,1	79,0	71,4	90,2	63,6	78,1	84,3	69,2	71,6	66,3	67,5	94,1
2020	90,7	68,5	97,7	76,3	87,5	72,9	63,5	80,3	73,5	90,8	65,6	79,2	84,9	70,6	73,1	67,8	68,7	94,6
2025	91,3	70,3	97,8	76,9	88,2	74,8	65,4	81,7	75,4	91,4	67,8	80,4	85,8	72,3	74,7	69,9	70,4	94,9
2030	91,9	72,3	97,9	77,4	89,0	76,6	67,9	83,0	77,2	92,0	70,1	81,7	86,7	74,3	76,5	72,0	72,4	95,3

Kaynak: United Nations Population Division, World Population Prospects: The 2004 Revision Population Database
(<http://esa.un.org/unpp>), Erişim Tarihi: 12 Kasım 2005.

Tablo 2’de Birleşmiş Milletler’in verilerine göre Türkiye’de 2005 yılı kentsel nüfus oranı %67.3 olarak öngörülmüştür. DPT kestirimlerinin yer aldığı aşağıdaki Tablo 3’de ise aynı yıl için %78 rakamı verilmektedir.

Tablo 3: Türkiye’de Kentsel Nüfus Gelişmeleri (1995-2005)

	1995	2000 ⁽¹⁾	2005 ⁽¹⁾	Yıllık Ortalama Artış Hızı (Yüzde)	
				1995-2000	2000-2005
Toplam Nüfus (Bin Kişi)	60.500	65.300	70.222	1,53	1,46
Kent Nüfusu (Bin Kişi)	34.447	43.352	54.703	4,70	4,75
Kent Nüfusunun Toplam Nüfus İçindeki Payı (Yüzde)	56,9	66,4	78,0		
Kent Sayısı	254	309	345		
(1) Tahmin.					

Kaynak: DPT, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Ankara, 2000, s.171.

Kalkınma planlarında kentleşme olgusuna sürdürülebilir kalkınma bakış açısıyla bakıldığında, Altıncı plana kadar ele alınan konuların ağırlıklı olarak kentlerdeki çevre sorunlarına odaklandığı görülmektedir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1963-1967) hava kirliliği, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında “Diğer Hizmetler Sektörü”nün uzantısı olan kamu belediye hizmetlerinde, içme suyu temini, ve kanalizasyon imkanlarının genişletilmesi konuları yer almıştır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında ayrı bir “çevre” bölümü yer almış olup, bu Planda da kentsel çevre meseleleri ele alınmıştır.

Dördüncü Plana (1979-1983) bu açıdan bakıldığında, Üçüncü Plana göre daha gelişmiş bir yaklaşımın sergilendiği görülmektedir. Haliç’in kirliliği, Ankara hava kirliliği, İzmit ve İzmir Körfezleri kirliliklerinin yoğun olarak gündeme geldiği dönemler Dördüncü Plan’ın zaman dilimine rastladığı için, bunlar ve benzeri sorunlar nedeniyle; sanayileşme, tarımda modernizasyon ve kentleşme süreçlerinde “çevre”nin dikkate alınması yönünde bazı ilkeler bu Planda yer almıştır. Ayrıca yerel yönetimlerin çevre konularında yetkilendirilmesi hususu ilk kez Dördüncü Planda gündeme gelmiştir.

Beşinci Plan döneminde “önleyici” politikaların dikkate alınmasıyla birlikte kentsel çevre sorunlarının sadece altyapı sorunları olmadığı örneğin ulaşım sektörünün kentleşme ve sürdürülebilirlik açısından önemli olduğu noktasında, bu Planda kentsel ulaşım ile ilgili prensiplerin yer aldığı bilinmektedir.

Altıncı Planın temel amaç ve politikalarında sürdürülebilir kalkınma anlayışının yer alması sağlanmıştır. ayrıca kent içi ulaşımında taşıt egzozlarından çıkan zehirli gazların çevre ve insan sağlığına zararlarını önlemek amacıyla etkili yasal önlemlerin alınması öngörülmüştür. Altıncı Planda çevre sorunları sosyal sektörler¹⁶⁴ ve yerleşme teması¹⁶⁵ ile

¹⁶⁴ DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, “Sosyal Hedef, İlke ve Politikalar” Bölümü, www.dpt.gov.tr.

¹⁶⁵ DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, “Çevre ve Yerleşme” Alt Bölümü, www.dpt.gov.tr.

özdeşleştirilerek ele alınmıştır. Bu durum, Türkiye’de konvansiyonel olarak çevre sorunsalının kentleşme olgusu olarak kabul görmesi ile ilgilidir. Her ne kadar Planda temel ilke, “sürekli bir ekonomik kalkınmaya imkan verecek şekilde doğal kaynakların yönetimini sağlamak ve gelecek nesillere insana yakışır bir doğal, fiziki ve sosyal çevre bırakmak” olarak belirlenmiş ve Türkiye’de çevre yönetiminin tüm araçlarının etkin kullanılması için çeşitli sektör ve konularda hedefler tespit edilmiş olsa da, Plan döneminde uygulamaların daha çok kentsel altyapıyı geliştirme yönünde olduğu bilinmektedir.

7. Plan döneminde çevre politikalarının tespitine ve çözüm önerilerine yönelik dikkati çeken ve önemli bir çalışma olan Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planının (UÇEP) Türkiye’de sürdürülebilir kalkınma bileşenlerini dikkate alınarak hazırlanması ve çevre politikalarının sektörel politikalara entegrasyonu için bir dizi strateji ve bu bağlamda politika ve eylem planları öngörmesi önemli bir gelişme olarak kaydedilmelidir. UÇEP’de, sürdürülebilir bir anlayışla çevresel yatırımların yönlendirilmesinde; tespit edilen öncelikler arasında kentsel çevre konuları da bulunmaktadır. Yedinci plan döneminde katı atık hizmetleri açısından bakıldığında, İller Bankası’nın ilk kez 1997’de belediyelerin katı atık projelerini desteklemeye başladığı not edilmelidir. Bu Plan döneminde, kentlerdeki ulaşımdan kaynaklanan toplam enerji tüketimi ve sera gazı emisyonlarının azaltılmasına katkıda bulunacak kayda değer bir sürdürülebilir kent içi ulaşım politikası ve sistemlerinin uygulanması gözlenmemiştir.

Sekizinci Planın kentleşme bölümünde, konut üretiminde yapı ve çevre kalitesinin artırılması öngörülmüş, kentleşme sürecinde tarihi, doğal, sosyal ve kültürel değerlerin korunması ve sağlıklı, güvenli, kaliteli, ekonomik konut ve çevrelerin oluşturulması amacıyla yapı ve çevre standartlarının geliştirilmesi temel ilkeler arasında belirlenmiştir. Kentsel dönüşüm ile ilgili ilk düzenlemelerin 8. Plan döneminin son yıllarına rastladığı bilinmektedir.

8. Plan döneminde yeterli ve sağlıklı içme suyu olmayan köylerin içme suyuna kavuşturulması, kırsal kanalizasyon şebekelerinin çevre sağlığı açısından risk taşıyan yöreler ile turistik yörelerde yaygınlaştırılması hedeflenmiştir. Bu durum çevre ve turizm politikalarının bir arada ele alınmasını öngören ilerici bir yaklaşımdır. Yine Sekizinci Plan döneminde, yerel düzeyde hizmetlerin karşılanmasında etkinliğin artırılmasını sağlamak amacıyla mahalli idarelerin görevlerinin gerektirdiği gelir yapısına kavuşturulmaları; gelir kaynaklarının, yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesine ve mali planlamaya olanak verecek şekilde düzenli ve sürekli olmasının sağlanması ve dolayısıyla, mahalli idarelerin merkezi idareye bağımlılıklarının azaltılması esas olarak belirlenmiştir.

Dokuzuncu Kalkınma Planında yer alan 5 temel gelişme eksenini çerçevesinde ekonomik ve sosyal sektörlere ait uygulanacak politikalar bu gelişme eksenlerinin altında ve çapraz ilişkiler dikkate alınarak tespit edilmiştir. Hemen her gelişme ekseninin alt temalarında kentleşme ve sürdürülebilirlik ile bağdaşan politikaların yer aldığı görülmektedir. Dokuzuncu

Kalkınma Planı çerçevesinde, kentleşme ve sürdürülebilir kalkınma politikaları değerlendirildiğinde, Planın gelişme eksenlerinin alt temalarıyla birlikte, kentleşme politikalarının sürdürülebilir kalkınma ilkelerine uyumluluğu, niteliksel bir yaklaşımla aşağıdaki Tablo 4’de incelenmiştir:

Tablo 4’de açıkça görünen odur ki; 9. Kalkınma Planı’nda kentleşme ve sürdürülebilirlik ilişkisi politika oluşturma aşamasında (kağıt üstünde) olumlu kurgulanmışsa da, uygulama ve izleme aşamalarında beklenen ilerlemenin olmadığı, hatta kimi durumlarda olumsuz uygulamaların mevcudiyetidir. Tabloda yeşil ile işaretlenen ve 2007-2013 yılları arasında kalkınma planının gelişme eksenleri olarak belirlenen beş ana konuda da (beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, bölgesel gelişmenin sağlanması, istihdamın artırılması, kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliği artırılması ve rekabet gücünün artırılması) kentsel sürdürülebilirlik ile ilgili kesişen politikaların varlığına işaret edilmektedir.

Bu politikaların uygulanması ve izlenmesi noktasında ise önemli ölçüde eksiklik görülmektedir (sarı işaretli alanlar). Bir başka önemli nokta da; enerji, ulaştırma altyapısı ve sanayi hizmetleri ile ilgili geliştirme politikalarının, Türkiye’de kentsel alanlarda, çevresel ve sosyal bozulmalara neden olan bir dizi örneklerinin yaşandığıdır.

5.1. Türkiye’de Kentlerin Sürdürülebilirliğinde Bölgesel Gelişme Dinamiklerinin Önemi

Dünyada küreselleşme sürecinin yerel ve bölgesel düzeylerde Türkiye’de yarattığı yeni kalkınma şartları ve fırsatları ortaya çıkardığı böyle bir dönemde, Türkiye’de de bölgesel gelişme politikaları makroekonomik politikaları önemli

ağırlıkta etkileyen bir gelişme eksenini olarak belirlenmiştir.¹⁶⁶ Bölgesel gelişme politikalarının kentleşme dinamiklerini etkilemesinin yanı sıra, kentlerin de kendi iç dinamiklerine dayalı olarak ekonomik ve sosyal kalkınmasının aynı şekilde, bölgesel gelişmeye ivme kazandıracağı bilinmektedir.

Kentsel nüfusun değişiminde Türkiye'deki bölgelerarası farklılıkların önemli ölçüde etken olduğu not edilmesi gereken bir husustur. Çünkü kentsel gelişme dinamiklerinin, özellikle Sekizinci Plan dönemi sonu ile başlayan dönem itibariyle ve 9. Kalkınma Planında 5 gelişme ekseninden biri olan "bölgesel gelişme politikaları"na sıkı sıkıya bağlı olduğu/olacağı görülmektedir. Bu politikalarla büyük kentlerde yığılmaların önüne geçileceği ve dolayısıyla dengeli bir kentsel dağılım oluşacağı öngörülmekte ve kentlerde sosyal ve ekonomik yapı değişikliğine ve hızla artan kentsel yatırım ihtiyaçlarına çözümler getirecek mekanizmalar oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Ancak mevcut durumda yerleşmelerdeki sosyal ve fiziki yapının yetersizliği, istihdam olanaklarının azlığı özellikle büyük kentlere yoğun göç hareketlerini engelleyememektedir.

Bu çerçevede, küresel rekabet koşulları altında Türkiye'de kentlerin de birer rekabet birimlerine dönüşmesi noktasında; kentlerin gelişme dinamiklerini ve potansiyellerini ortaya çıkaran stratejiler gündemdedir. Bu strateji ve politikaların başında; yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı

¹⁶⁶ DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisi, Gelişme Eksenleri: Bölgesel Gelişiminin Sağlanması (2007 - 2013). www.dpt.gov.tr.

gelişmenin sağlanması ve bu bağlamda yerel/bölgesel kurumsal kapasitelerin artırılması konuları bulunmaktadır.

Bu doğrultuda, uygulamaların gerçekleştirilmesini teminen, çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır/yapılmaktadır. Burada temel politika alanı; kırsal kesimde kalkınmanın sağlanması ve bu yolla bölgesel gelişme dinamiklerinin güçlendirilmesidir.

Türkiye’de 2002 yılında, AB’ye üyelik süreci ile gelen beklentilerin de gerektiği yönde, ülke genelini kapsayan “İstatistiki Bölge Sınıflandırması” yapılmıştır.¹⁶⁷ AB’nin bölgesel istatistik sistemine uygun ve karşılaştırılabilir bir istatistiki veri tabanı oluşturulmasını sağlayan bu sınıflandırmanın ardından; söz konusu bölgelerde sürdürülebilir ekonomik büyümeyi sağlamak ve yatırımları kolaylaştırmak amacıyla kalkınma ajanslarının kurulması ile ilgili yasal düzenleme Şubat 2006’da yürürlüğe girmiştir.¹⁶⁸

Kalkınma ajanslarının yönetsel yapısına bakıldığında, bölgeler arasında ekonomik ve sosyal dengesizliklerin azaltılmasına yönelik politikaların merkez tarafından belirleneceği ve bu politikaların bölgelerde uygulanması da ajanslar tarafından gerçekleştirileceği öngörülmüştür. İlk kurulan iki bölgesel kalkınma ajansı Adana-Mersin ve İzmir olmuştur.

¹⁶⁷ 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (22 Eylül 2002 tarihli ve 24884 sayılı RG).

¹⁶⁸ Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun No: 5449, 8.2.2006 tarih ve 26074 sayılı RG.

Kalkınma ajanslarının kurulmasındaki temel neden; Türkiye'nin bu bölgelerinin kendi yerel dinamikleriyle küresel pazarlarda güçlü olmasını sağlamak ve sınırları içindeki illerin sadece etkin ve verimli kentsel hizmetler sunmak değil, değişen dünyada rekabetçi bir anlayışla yeni ilişkiler ve işlevler üretebilen kimliklere kavuşmalarına zemin oluşturmaktır.

Burada, adaylık sürecinde Avrupa Birliği tarafından her yıl Türkiye'ye sağlanan mali yardımların üçte birinin ekonomik ve sosyal kalkınmanın desteklenmesi amacıyla geliştirilen projelere harcanacağını ve bu çerçevede geliştirilen projelerin en önemlilerinin "bölgesel kalkınma projeleri" olduğunu belirtmek gerekir.¹⁶⁹

Sürmekte olan bölgesel kalkınma projelerinin içinde, kentsel çevre altyapı projeleri de yer almaktadır. Küçük ölçekli kentsel altyapı inşasına yönelik olan bu projeler; katı atık altyapısı ve atık su yönetimi ve kanalizasyon, çevre düzenleme ve organize sanayi bölgesi, küçük sanayi sitesi gibi projelerdir.

AB tarafından desteklenen bölgesel kalkınma projeleri içinde, sivil toplum kuruluşlarına, meslek odalarına, üniversitelere ve KOBİ'lere desteğin yanısıra, yerel yönetimlere de hibe niteliğinde (geri ödemesiz) mali destek sağlanmaktadır.

¹⁶⁹ Ön Ulusal Kalkınma Planı-ÖÜKP (2004-2006, DPT, Ankara, 2003.

Türkiye’de bölgesel kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik olarak, Avrupa Birliği finansman desteğinin önümüzdeki süreçte artarak süreceği bilinmektedir. IPA¹⁷⁰ fonlarıyla, bölgesel kalkınma programları kapsamında kentsel çevre projelerinin (teknik yardım, kapasite geliştirme ve yatırım aşamalarında) desteklenmesi noktasında, kentsel ekonomilerin güçlendirilmesi ile ilişkilendirilen projelerin öncelik alacağı bilinmektedir.¹⁷¹

Ancak Türkiye’deki yerel yönetimlerinin (küçük belediyeler - özellikle büyükşehir belediyelerinin dışındaki belediyeler ve il özel idareleri) teknik ve uzman altyapısındaki yetersizlikleri, söz konusu AB kaynaklarından yararlanmak için istenilen koşulları yerine getirmede zorlanacaklarını göstermektedir.

Burada, kentsel hizmetlerin karşılanmasında, bütünleşik ve sürdürülebilir bir anlayışla hareket etme ihtiyacı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Bu durum, klasik kentsel hizmet kurguların ötesinde, yeni yönetim araçlarına olan gereksinimleri gündeme getirmiş ve mevcut yasal ve kurumsal düzenlemelerde bu yönde bir dizi değişiklik yapılmıştır. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri yerel kalkınma inisiyatifleri açısından artırılmıştır.

Türkiye’de sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının, kentleşme olgusu çerçevesinde ne ölçüde dikkate alındığını değerlendirmek için bu süreçte

¹⁷⁰ Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA: Instrument for Pre-accession Assistance).

¹⁷¹ DPT, Stratejik Çerçeve Programı (Strategic Coherence Framework), << www.dpt.gov.tr >>. Erişim tarihi: 10 Şubat 2007.

kamu yönetiminde merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görev, yetki, kaynak paylaşımlarını düzenleyen mevzuatı uygulama ve yönetim araçları ile birlikte incelemek lazımdır. .

5.2. Türkiye’de Kamu Yönetiminde Etkinlik ve Yerel Düzeye Yansıması

Bu çerçevede çıkarılan temel mevzuattan biri; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur.¹⁷²

Bu Kanunun amacı; “kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek” dir.

Kanun; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır.

¹⁷² 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı RG

Ayrıca Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla bu Kanun hükümlerine tâbidir.

2004 yılından başlayarak, Büyükşehir Belediye Kanunu başta olmak üzere yerel yönetimlerle ilgili diğer temel düzenlemeler olan Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu bütünüyle yenilenmiştir.¹⁷³ Yenilenen bu kanunlarla 5018 sayılı Kanunla getirilen esaslara uyum sağlanmıştır.

5.3. Türkiye’de Stratejik Planlama Yaklaşımı ve Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisi İlişkisi

Küreselleşme ile gelen yeni ekonomik ve düşünsel konular planlama süreçlerinde de yeni olgularla baş edilme ihtiyacını içeren yeni bakış ve yaklaşım biçimlerini üretmiştir. Bu çerçevede “stratejik planlama ve vizyon planlaması” dünyada 1980’lerde popüler olmuş araçlardan biridir. Stratejik planlama, ilgili kesimlerin bir arada çalıştığı ve kamu politikalarını yönlendiren bir dizi ilke ve eylemleri içeren bir planlama yaklaşımıdır.

Stratejik planlama, Türkiye’nin gündemine ilk kez, Dünya Bankası ile yapılan “Kamu Sektörü Yapısal Uyum Kredisi II. Dilimi”nin bir şartı olarak girmiştir. O süreçte DPT tarafından Dünya Bankası için bir “Stratejik

¹⁷³ İl Özel İdareleri Kanunu (Kanun No: 5302, 4.3.2005 tarih ve 25745 sayılı RG), Belediye Kanunu (Kanun No: 5393, 13.7.2005 tarih ve 25874 sayılı RG), Büyükşehir Belediyesi Kanunu (Kanun No: 5216, 23.7.2004 tarih ve 25531 sayılı RG).

Planlama Rehberi” hazırlanmıştır. ¹⁷⁴Stratejik planlamanın temelinde, kamu kuruluşlarının belirleyecekleri stratejik hedefler doğrultusunda faaliyetlerini tespit ederek, harcamalarını ve yatırımlarını buna göre yönlendirmeleri yatmaktadır.

Kuruluşlar bu çerçevede, vizyonlarını, misyonlarını, amaçlarını, hedeflerini belirlemektedir. Söz konusu amaç ve hedeflere ulaşılması için, kuruluşlar tarafından yıllık performans planlarının geliştirilmesi ve kurguladıkları hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştirdiklerini değerlendirmek amacıyla performans ölçüm rejimi oluşturulması gerekmektedir. Burada stratejik planlamanın Türkiye için yeni olan boyutu ortaya çıkmaktadır.

Bu durum; söz konusu strateji planlarının hedeflerine ulaşp, ulaşılmadığının sorgulanmasını öngören bir “hesap verme sorumluluğu” mekanizmasının varlığını göstermektedir.

Performans ölçümü kamu kaynaklarının verimli, etkin ve hatta tutumlu bir şekilde kullanılıp, kullanılmadığı konusunda önemli bir denetim aşamasıdır. Hesap verme sorumluluğu olgusu da, performansın ölçülmesiyle en iyi şekilde yerine getirilebilir. Bu açıdan hesap verme sorumluluğu ile performans ölçümü arasında sıkı bir ilişki vardır.

¹⁷⁴ << www.dpt.gov.tr >>. Erişim tarihi: 29 Ekim 2006.

Bu konudaki yasal düzenlemelere bakıldığında, Türkiye’de stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamasına ilk kez Aralık 2003’de 5018 sayılı Kanun ile geçildiği görülmektedir.¹⁷⁵ 2004 yılında seçilen bazı kamu kuruluşlarında (merkez ve yerel) pilot olarak çalışılan bu yeni planlama yaklaşımının Türkiye genelinde uygulanması da kademeli bir program dahilinde öngörülmüştür. Bu uygulamaların yapılabilmesi için kamu kuruluşlarında da hukuki düzenlemeler yapılarak strateji geliştirme birimleri kurulmuştur.

Avrupa Birliği’nin Kentsel Çevre Tematik Stratejisi’nin Türkiye’de yerel düzeyde uygulanması noktasında mevcut yasal ve kurumsal düzenlemeleri değerlendirmek önemli olacaktır. Strateji bir AB direktifi ya da direktifleri olarak doğrudan uyum gerektiren bir hukuki belge değildir. Ancak, uygulanması için kullanılan yasal düzenlemelerin hepsi, Türkiye’nin uymakla yükümlü olduğu AB çevre mevzuatının içerisinde yer almaktadır, ve dolayısıyla Türkiye’nin çevre mevzuat uyum sürecindeki başarısı doğal olarak AB Kentsel Çevre Stratejisini uygulamasını da kolaylaştırabilecektir.

Türkiye’de stratejik planlama olgusunun genel anlamda ve giderek yerel düzeyde değerlendirilmesinin; ulusal uygulamaların ne ölçüde AB Çevre Tematik Stratejisine uygun olduğunu anlamak açısından önemli vardır. Bu çerçevede, söz konusu planlama sürecinde gerek kalkınma planlaması

¹⁷⁵ 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı RG.

gerekse mekansal planlama açısından yeni kamu yönetimi anlayışıyla da birlikte gelen uygulamalar aşağıda değerlendirilmiştir.

Türkiye’de kamu yönetiminde özellikle 2000’li yıllarla başlayan yeni anlayışlar ve bu yönde yapılan düzenlemeler merkezde olduğu kadar yerel yönetimlerde de bir dönüşüm ve değişimi gerekli kılmıştır. Burada bir yandan merkezi idare ile yerel idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısı değiştirilirken, öte yandan yerel nitelikli kamu hizmetlerinden faydalananların memnuniyetini arttırmak ve daha da önemlisi halkın taleplerini temel alan bir anlayışı yerel yönetime hakim kılmak söz konusu olmuştur. Bu durum, geleceği kentlerde vizyonlu bir bakış açısıyla planlayan ve katılımcı bir anlayış gerektiren “Stratejik Yönetim” yaklaşımını gündeme getirmiştir.

Stratejik planlamanın hukuki zeminine bakıldığında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu’nun 9., 12., 13., ve 41. maddeleriyle “Kurumsal Stratejik Planlar”ın ve “Performans Planları”nın hazırlanması ve kamu idarelerinin (merkez ve yerel) bütçelerinin de bu planlara göre oluşturması bir zorunluluk haline getirilmiştir. Yine Türkiye’deki yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yasalaşan 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu’nun temel amaçlarından biri de, İl Özel İdarelerinde Stratejik Yönetim anlayışını tesis etmektir.

Bu çerçevede, merkezi idarenin ve merkezi idarenin taşra teşkilatının bazı görev yetki ve sorumlulukları il özel idarelerine aktarılmıştır.

İl Özel İdareleri; stratejik amaçlarını, hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirecekleri faaliyetleri kapsayacak şekilde Stratejik Plan yapacaklar, yıllık çalışma programlarıyla bütçelerini ve performans ölçütlerini de bu plana göre oluşturacaklardır.¹⁷⁶

İlgili yasal düzenlemelerle il özel idarelerinin görev yetki ve sorumluluk alanlarına giren illerde üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının da görüşleri alınarak şeffaflığa, demokratik katılımcılığa ve hesap verebilirliğe dayalı olarak stratejik plan hazırlamaları hükme bağlanmıştır.

Böylece katılımcı bir süreçte kamu idarelerine (merkezi-yerel) yönelik geleceğe ilişkin politikalar oluşturularak sorunlara uzun vadeli çözümler getirilmesi öngörülmüştür.

Bu kapsamda, Türkiye’de Stratejik Plan Çalışmalarının yaygınlaştırılması ve uygulama deneyimlerinin kazanılması amacıyla yönelik olarak ilk aşamada DPT tarafından 8 pilot kamu kuruluşu belirlenmiştir.¹⁷⁷

¹⁷⁶ 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu, Madde 31.

¹⁷⁷ 4 Temmuz 2003 ve 2004/14 sayılı 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Yüksek Planlama Kurulu Kararı. << www.dpt.gov.tr >>. Erişim tarihi: 18 Haziran 2006.

Söz konusu pilot çalışmalar tamamlanmış olup, bugün itibariyle birçok merkezi kamu idaresi, İl Özel İdareleri ve 2000 yılı genel nüfus sayımına göre nüfusun 50.000'nin üzerindeki belediyeler tarafından stratejik planlar hazırlanmış ve hazırlanmaya devam edilmektedir.

AB kentsel Çevre Tematik Stratejisi ile Türkiye'deki stratejik planlama uygulamalarını ilişkilendirmek ve AB Stratejisini gereklerini yerine getirme noktasında, bir değerlendirme yapmak üzere DPT'nin rehberlik ve danışmanlık verdiği Muğla İl Özel İdaresi Stratejik Planı (2006 – 2010) örnek olarak incelenmiştir.¹⁷⁸

Muğla Stratejik Planı mevzuat gereği, tüm stratejik konuları kapsamakta, çevre konuları da bunun içinde yer almaktadır.

Muğla'da bir KÇYP yapılması halinde, bu konuların yönetim planının konularıyla örtüştüğü ya da ilişkili olduğu kolayca görülmektedir.

Muğla Stratejik Planı, Tezin konusu çerçevesinde değerlendirildiğinde, aslında Planının yapısında AB Tematik Stratejisinin uygulama aracı olan “çevre yönetim planları”nın bazı unsurlarının yer aldığı görülmektedir.

¹⁷⁸ Muğla İl Özel İdaresi Stratejik Planı Hacettepe Üniversitesinin desteği ile hazırlanmıştır., Kasım 2005-Şubat 2006.

Tablo 5: Muğla İli Temel Stratejik Planlama Konuları

No	TEMEL STRATEJİK KONULAR	ALT BAŞLIKLAR	SORUMLU KURULUŞLAR
1	KIRSAL KALKINMA VE KIRSAL ALTYAPI	1.1 Yol Altyapısının Tamamlanması (*)	M. Köy Hizmetleri ¹⁷⁹ , Tarım İl Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskan İl Müdürlüğü
		1.2 Sulama ve İçme Suyu (*)	Tarım İl Müdürlüğü, M. Köy Hizmetleri
		1.3 İnşaat ve İskân (*)	Tarım İl Müdürlüğü, M. Köy Hizmetleri
		1.4 Tarımsal Üretimin Desteklenmesi	Tarım İl Müdürlüğü, M. Köy Hizmetleri
2	SOSYAL REFAHIN ARTTIRILMASI	2.1 Sağlıkta Kalitenin Arttırılması (*)	Sağlık İl Müdürlüğü
		2.2 Eğitimde Kalitenin Arttırılması (*)	Milli Eğitim İl Müdürlüğü
		2.3 Sporda Kalitenin Arttırılması(*)	Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü, Sağlık İl Müdürlüğü, Milli Eğitim İl Müdürlüğü
		2.4 Mikro Yatırımlar(*)	Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü, İl Planlama Müdürlüğü Tarım İl Müdürlüğü
		2.5 Sosyal Hizmetler ve Yardımlar	İl Genel Meclisi, İl Daimi Encümeni ¹⁸⁰ , Milli Eğitim İl Müdürlüğü, Sivil Toplum Örgütleri
		2.6 Halk Eğitimi ve Halkın Bilinçlendirilmesi (*)	Milli Eğitim İl Müdürlüğü
3	TURİZMİN GELİŞTİRİLMESİ, DOĞAL, TARİHİ VE KÜLTÜREL KAYNAKLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ	3.1 Kültürel Yaşamın Zenginleştirilmesi (*)	Kültür ve Turizm İl Müdürlüğü, Muğla Üniversitesi
		3.2 Turizmin Her Mevsime Yayılması, İlin Turizm Kaynaklarının Tanıtılması ve Turizm Gelirlerinin Arttırılması (*)	Kültür ve Turizm İl Müdürlüğü, Muğla Üniversitesi
		4.1 Çevresel Gelişme ¹⁸¹	M. Köy Hizmetleri, Çevre ve Orman İl Müdürlüğü, Tarım İl Müdürlüğü

¹⁷⁹ Muğla Stratejik Planının hazırlıkları başlarken Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü henüz lağv edilmemişti.

¹⁸⁰ Muğla Stratejik Planının hazırlıkları başlarken İl Daimi Encümeni henüz lağv edilmemişti.

¹⁸¹ Muğla kentsel çevre altyapı projesi, İller Bankası'nın Dünya Bankası ile ortak olarak başlattığı ilk yatırım projesidir.

4	ÇEVRESEL VE MEKANSAL GELİŞME (*)	4.2 Çevre Düzeni Planlarının Yapılması	Çevre ve Orman İl Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân İl Müdürlüğü, Tarım İl Müdürlüğü, M. Köy Hizmetleri
		4.3 Ormanların Korunması ve Genişletilmesi	Bayındırlık ve İskân İl Müdürlüğü
		4.4 Av-Yaban Hayatının Korunması ve Geliştirilmesi	Bayındırlık ve İskân İl Müdürlüğü, Çevre ve Orman İl Müdürlüğü, Tarım İl Müdürlüğü, M. Köy Hiz.
		4.5 Mekânsal Gelişme ve Fiziki Planlama	Bayındırlık ve İskân İl Müdürlüğü, Çevre ve Orman İl Müdürlüğü, ÖÇK
		4.6 Kıyı Kullanımı	Bayındırlık ve İskân İl Müdürlüğü, Çevre ve Orman İl Müdürlüğü, ÖÇK, Kültür ve Turizm İl Müdürlüğü
		4.7 Doğal Afetler Sivil Savunma Müdürlüğü	Bayındırlık ve İskân İl Müdürlüğü, Çevre ve Orman Müdürlüğü
5	KURUMSAL YENİDEN YAPILANMA VE KURUMSAL YAPININ GELİŞTİRİLMESİ	5.1 MİÖİ'nin Kurumsal, Yönetmelik Yapılanması (*)	MİÖİ Bütçe Müdürü Ali AKSOY, İl Genel Meclisi Üyesi
		5.2 Çalışanların Özlük Haklarının Güçlendirilmesi	İl Özel İdaresi Genel Sekreterliği, İl Planlama Müdürlüğü

(*) Kentsel Çevre Stratejisi ile ilişkili temalar.

Kaynak: Muğla Valiliği, Muğla İl Özel İdaresi Stratejik Planı (2006-2010), Şubat 2006.

Tablo 5’de görüldüğü üzere, AB Kentsel Çevre Stratejisinin hedefleri açısından bakıldığında, Muğla’nın stratejik planlama konuları sadece “Çevresel ve Mekansal Gelişme” konularıyla sınırlı olmamalıdır. Örneğin “Sosyal Refahın Arttırılması” konusu kentteki yaşam kalitesinin yükseltilmesi ile doğrudan ilişkilendirilmek durumundadır. Sadece “Sosyal Refahın Arttırılması” bölümünde “Sosyal Hizmetler ve Yardımlar” alt başlığında sorumlu kuruluşlar olarak STK’ların yer aldığı görülmektedir.

Her ne kadar Stratejik Planının hazırlanmasında katılımcılık süreçlerinin kullanılmış ve bu doğrultuda yapılan paydaş – hizmet analizleri yapılmış olsa da, diğer temel konular ve alt başlıklarında sivil katılımı ile ilgili herhangi bir kurumsal kurgulanmanın olmaması ; Muğla Strateji Planının konularının tanımlandığı daha ilk aşamasında, “katılımcılık” unsurlarının KÇYP’nin ilkeleri açısından gözardı edildiğini göstermektedir. Bu da; Muğla Strateji Planında “paydaş analizi” yapılmış olmasını baştan anlamsız kılmaktadır.

Muğla Strateji Planı incelendiğinde, görünen bir başka temel eksiklik; Planın izleme süreçleri ile ilgilidir. Plan faaliyetlerin izlenmesi ve raporlanması noktasında, ele alınan hemen her alanda yerel düzeyde veri ve göstergelerin tespiti, geliştirilmesi vb. ile ilgili konulara yer verilmemiştir. Bu durum Muğla Stratejik Planını her ne kadar “vizyon” tanımlamış olsa da, geleceğe yönelik uygulamalarda somut hedeflerden uzaklaştırmaktadır.

Muğla Strateji Planının “bütünleşik” yaklaşımdan uzaklaşmasına neden olan bu ve bunun gibi önemli konulara yerel otoriteler düzeyinde sahip çıkma mercilerinden biri “İl Genel Meclisi Çevre ve Sağlık İhtisas Komisyonu”dur. Hukuki açıdan daimi statüde oluşturulmuş olan söz konusu Komisyonun¹⁸² Meclis üyeleri karar aşamalarında etkin rol oynamak durumundadır.

¹⁸²İhtisas komisyonları: Madde 16 - İl genel meclisi, her dönem başı toplantısında, üyeleri arasından seçilecek en az üç, en çok beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Plân ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık komisyonları en çok yedi kişiden meydana gelir. İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. Eğitim, kültür ve sosyal

Bu açıdan bakıldığında, gerek İl Genel Meclisi, gerek Belediye Meclisi üyelerinin (Büyükşehir belediye meclislerinde de "Çevre ve Sağlık İhtisas Komisyonu" kurulması zorunludur.¹⁸³) AB Kentsel Tematik Stratejisi, KÇYP çalışmaları içerisinde yer almaları beklenir.

5.4. Türkiye’de Kamu Maliyesinde Gelişmeler ve Yerel Yönetimlere Yansıması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu uyarınca, merkezi yönetim bütçesi,¹⁸⁴ kamu maliyesindeki iyileşmeyi devam ettirmek, kamu borç stokunun milli gelire oranının düşürülmesini sağlayacak şekilde hazırlanmaktadır.

Bu çerçevede, nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerin kentsel çevre altyapısı projelerinin desteklenmesi amacıyla, Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BEL-DES), yeni bir program alanı olarak uygulanmaya başlamaktadır. BEL-DES kapsamında 2007 Yılı Yatırım Programı çerçevesinde yılı içerisinde 300 milyon YTL harcama yapılması planlanmaktadır.¹⁸⁵

hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plân ve bütçe komisyonu kurulması zorunludur..." (İl Özel İdaresi Kanunu, Kanun No: 5302, Yayın: 4.3.2005 tarih ve 25745 sayılı RG.)

¹⁸³İhtisas komisyonları: Madde 15.- Büyükşehir belediye meclisi, her dönem başı toplantısında, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plân ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur..." (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Kanun No: 5216, Yayın: 23.7.2004 tarih ve 25531 sayılı RG.)

¹⁸⁴ Bütçede; mahalli idareler dengesi; il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyelerine bağlı su ve kanalizasyon idareleri ile doğal gaz ve toplu taşıma işletmeleri ve İller Bankası hesaplarını kapsamaktadır.

¹⁸⁵ 2007 Yılı Programı, DPT, s. 63.

Bütçenin yerel düzeyde kırsal alana tahsis programlarından biri Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖY-DES) projesidir. KÖY-DES Projesinin temel amacı, kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün tarafından yerine getirilmekte olan hizmetlerin devamını sağlamaktır.¹⁸⁶

5.5. Türkiye’de Yatırımların İllere Göre Dağılımında Kentsel Sürdürülebilirlik

Yatırımların illere göre dağılımında, il ve bölgesel gelişme politikalarının uygulamalarında sürdürülebilir kalkınma ilkelerine uyumun göz önüne alınması lazımdır. Örneğin, sosyal içirme ve yoksulluk azaltma politikaları için olduğu kadar çevresel hassas alanlar çerçevesinde de, illerin önceliklendirilmesi önemlidir.

Bu kapsamda, illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması ile ilgili çalışmalar, illerin çevre durum raporları, hassas yöreleri vb. ile bir arada değerlendirilmelidir.

Burada, uluslararası düzeyde kabul görmüş ve yerel koşullara uyarlanan, ekonomi, çevre ve sosyal alanlardaki göstergelerin tespiti yapılmalı ve bu göstergeler öncelik belirlemede ve gelişmeleri izlemede, etkin araçlar olarak kullanılmalıdır.

¹⁸⁶ 2005 yılında merkezi yönetim bütçesinden KÖY-DES Projesi kapsamındaki yatırımlara ödenek ayrılmış olup, 2006 yılında 1,4 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmesi beklenen ve sermaye transferi başlığı altında takip edilen KÖY-DES Projesi kapsamında yapılan harcamaların, 2007 yılında yüzde 42,9 artışla 2 milyar YTL düzeyinde olması programlanmaktadır. (Dokuzuncu Kalkınma Planı).

5.6. Özel Sektörün Türkiye’de Yerel Düzeyde Sürdürülebilir Kalkınmadaki Rolü

Gerek bölgesel, gerekse yerel düzeyde yatırımların ve dolayısıyla istihdamın artmasına imkan yaratmak bakımından önemli yasal düzenlemelerden biri, Yatırımların ve İstihdamın Teşviki Hakkında Kanunu’dur. Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) kapsamındaki illerdeki yatırımlar ve bir takım destek politikaları için söz konusu Kanunun uygulamaları, KÖY olan 49 ile yaygınlaştırılmaktadır.

Bu çerçevede örneğin, KÖY’ler¹⁸⁷ kapsamındaki iller, 2001 yılı kişi başına milli geliri 1.500 dolardan az olan iller ile 2003 yılı SEGE (Sosyo - Ekonomik Gelişmişlik Endeksi) değeri eksi (-) olan illerde yer alan işletmeler için, istihdam artışı şartına bağlı olarak çalışanlar üzerindeki gelir vergisi ve SSK primi ödemelerinde indirim sağlanmış ayrıca, bu işletmeler için enerji ve bedelsiz arazi desteği getirilmiştir.¹⁸⁸

Burada; kamu-özel ortaklıklarının (PPP¹⁸⁹) çevre hizmetlerinin ve giderek kentsel çevre hizmetlerinin iyileştirilmesi konusunda, ne yapabileceği, kamu-özel ortaklıklarının kentlerde fakir kesimlerin lehine nasıl çalışabileceği, özel sektör işletmelerinin, fakir mahallelerde hayat koşulları ve çevrenin iyileştirilmesinde potansiyel rolünün ne olacağı gibi soruların yanıtlarını genel olarak değerlendirmek yararlı olacaktır.

¹⁸⁷KÖY’lerdeki, İl özel idareleri ve belediyelerin muhtelif projelerinin mahalli idareler ödeneğinden desteklenmesine devam edilmektedir.¹⁸⁷

¹⁸⁸ 2006 Yılı Programı, DPT, s. 46.

¹⁸⁹ Public Private Partnership.

Kent yönetimleri, “Kahverengi Gündemi”¹⁹⁰ izleme sürecinde, giderek daha geniş çapta, su, kanalizasyon, ve atık yönetimi hizmetleri sağlanmasında yardım almak üzere özel sektöre yönelmektedirler. Buradaki beklenti, bu yönelme sonucu ortaya çıkacak kamu-özel ortaklıklarının, düşük gelirli kent sakinleri için bile çevre hizmetlerine erişim bakımından iyileşme getirmesidir. Çevre hizmetleri sağlanmasında kamu-özel ortaklıkları, uluslararası alanda da ve sıklıkla, sorumluluğu fakirliğin azaltılması olan donörler tarafından desteklenmektedir.

Bu tür ortaklıklar, sık olarak, kamu ve özel sektörlerin kuvvetli yanlarının bir araya getirilmesinin ve böylece hizmetlerin hem adil hem verimli şekilde sağlanmasının araçları olarak lanse edilmektedirler. Pratikte ise alınan sonuç, doğal olarak hem ortakların hem ortaklığın niteliklerine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır.

Bugün dünyadaki düşük gelirli ülkelerde dahi, özel sektörün (çevre hizmetleri sağlanmasında) yer alması hızla yaygınlaşmaktadır. Bunun için birkaç neden sıralanabilir:

- o Kamu sektörüncce sağlanan (elektrik, gaz, su gibi) bir hizmetin yeniden yapılandırılması
- o Sermaye yatırımının cezbedilmesi
- o Teknik ve idari verimliliğin yükseltilmesi.

¹⁹⁰ Brown Agenda.

Buna karşılık, düzenleyici mevzuata tabi kılınmayan özel sektör firmalarının, aşağıda belirtilen eğilimlere sahip oldukları da kabul edilmelidir:

- o Tekel davranışına girmek
- o Tüketicinin bedelini ödemeye istekli olmadığı kamu yararını yok saymak
- o Tüketicinin algılayamadığı kalite noksanını yok saymak
- o Kendi faaliyetlerinin, bedelini ödemeleri gerekmeyen çevresel maliyetlerini yok saymak.

Her ne kadar, fakir kesimler için daha iyi hayat koşulları ve çevre sağlanması, kamu-özel ortaklıklarının çoğunun başlıca amaçlarından birisi olmuş değilse de, hizmetin fiilen verilmesinde iyileşme sağlanması bakımından, bu alanda önemli bir potansiyel bulunmaktadır.

Aslında genel olarak bakıldığında, bugüne kadar,kamu-özel ortaklıkları, çevre hizmetleri toplam hacmi içerisinde, sadece küçük bir paya sahibi olmuşlardır. Sonuçta, böyle ortaklıklarla elde edilen başarının; sadece özel sektör firmalarının istekliliğine değil, aynı zamanda yerel yönetimlerin kapasitesi ile, düzenleyici kurumların etkili şekilde pazarlık yapabilmelerine, rekabeti teşvik edebilmelerine, diğer paydaşları angaje edebilmelerine ve kamu yararına hizmet eden ortaklıklar kurabilmelerine de bağlı olacağının altı çizilmelidir.

Cevap aranan başka sorular olarak; özel sektör kentlerde ekolojik sürdürülebilirlik bakımından ne yapabileceği, ya da özel sektör işletmelerinin, kentsel endüstrinin çevresel etkisini azaltmakta ne rolü olabileceği akla gelmektedir.

Burada belirleyici olan ilk husus, başlıca kirleticilerin önleyici işlem yapmaları gereğidir (ki bu işlemler, doğal olarak devletin talep etmesi üzerine yapılır). İkinci ve uzun vadede daha önemli olan bir husus ise: endüstrinin “daha temiz üretim” ilke ve süreçlerini benimsemesidir:

Yani, sanayici tarafından malzeme kullanım ve atık yoğunluğunun azaltılarak verimliliğin yükseltilmesi ve genel olarak ekolojik yükün azaltılması sağlanmalıdır. Kısaca, “kirlilik azaltma süreçlerinden, “daha temiz üretim” süreçlerine geçişe ihtiyaç vardır.

Bu adımlardan hiç birisinin, özel sektörün kendi başına hareket etmesi ile atılması pek mümkün olmamıştır. Bu açıdan bakıldığında önemli nokta, özel sektör işletmeleri, doğru şekilde teşvik edilirlse, sürdürülebilirlik gayretinde daha istekli ortaklar haline gelebilirler. Yerel düzeyde iyi yönetim burada belirleyicidir.

Bu noktada birkaç mesele ortaya çıkmaktadır: Özel sektörün hem çevresel düşman hem çevresel kurtarıcı gibi görülmesi sorununu çözmek için

en iyi yol; özel sektörden alınabileceğın en iyisini alabilmek ve sektörü sürdürülebilir endüstriyel üretime doğru yaklaşmaya teşvik etmektir.

Bu gibi çabalara rağmen, aslında, ekolojik verimlilik ve ekonomik verimlilik, sonuçta aynı amaçlar değildir ve ekolojik açıdan daha verimli üretim süreçlerinin devreye girmesi ile çoğuş durumda özel sektörün bazı kayıpları olacağı kaçınılmazdır.

Çünkü ekolojik verimlilik mevcut piyasalarda rekabet gücüne haiz değildir. Dolayısıyla, çözüm için hem özel sektörün hem devletin çevresel maliyetleri ciddiye almaları bir yana, bu konuda daha güçlü düzenleyici mevzuat ve daha güçlü ekonomik teşviklere ihtiyaç duyulmaktadır.

5.7. Türkiye’de Kentsel Dönüşüm

Kentin iktisadi etkinliklerinden azami olarak yararlanan ve imar hakları üzerinde önemli ölçüde karar üretme yetkileri olan büyükşehir belediyelerinin kentin sürdürülebilir yönetimine ilişkin yeterli örgütsel ve teknik/uzman donanımı olmamaları durumunda da sorunlar katlanmaktadır.

Yukarıda da dile getirildiğı üzere, Türkiye’de bugüne kadar kentlerin gelişimine parçacı bir yaklaşımla bakarak uygulamaları yıllarca bu yönde sürdürmüş olan yerel yönetimler için kamu yönetimindeki yeni düzenlemeler çerçevesinde bugün iki önemli husus öne çıkmaktadır:

- o Yerel yönetimlerin planlama yetkilerinin genişletilmesi
- o Özel sektörün planlama sürecinde artan önemi.

Bu iki konu yerel yönetimlerin farklı bir yönetim anlayışı içerisine girmeye başlamalarını getirmiştir.

Bu çerçevede, kentsel planlama sürecinde mekansal yapıyı değiştiren büyük ölçekli ticari projelerin özel sektör yatırımcıları eliyle yapılan uygulamalar, büyük şehirlerde kentsel dönüşüm projeleri olarak gündeme gelmektedir. Hukuki zeminleri giderek güçlenen söz konusu kentsel dönüşüm uygulamalarının en başta sürdürülebilirlik açısından değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu uygulamaların salt ekonomik açıdan yapılabilirliği düşünülmemeli, kentin çevresel, sosyal - kültürel değerlerine, mekansal dokusuna ve özellikle söz konusu bölgelerdeki insanların yaşam kalitesine yönelik olumsuz etkileri olmamalıdır.

Geliştirilen yeni planlama araçlarının (stratejik planlama, katılımcılık mekanizmaları, kent konseyleri vb.) bu çerçevede etkin bir şekilde kullanılmasının önemi vardır.

6. Türkiye’de Stratejik Çevresel Değerlendirme

Ülke ve yerel/bölgesel kalkınma plan ve programlarında çevresel faktörlerin dikkate alınması açısından önemli olan konulardan biri de “Stratejik Çevresel Değerlendirmedir (SÇD).” Stratejik Çevresel Değerlendirme şöyle tanımlanabilir: Çevre üzerinde önemli etkileri olasılığı bulunan ulusal, bölgesel, ya da yerel düzeydeki tüm plan ve programlar (tarım, ormancılık, balıkçılık, enerji, endüstri, taşımacılık, atık yönetimi, su yönetimi, telekomünikasyon, turizm, kent ve kırsal planlama vb.) hakkında çevresel değerlendirme yapılmasını şart koşan, bir başka deyişle; çevresel ve doğal değerleri politikalar nezdinde ‘çerçeve’ belirleyiciler olarak kabul eden değerlendirme.

Burada temel amaç, çeşitli ölçeklerdeki plan ve programların hazırlık ve kabul aşamalarında sürdürülebilir kalkınma anlayışını geliştirmek ve teşvik etmektir. SÇD özellikle bölgesel çevre politikalarının oluşturulmasında önemli bir araç olarak dikkat çekmektedir. Bu da bir çok sektör alanında - turizm, ulaştırma, enerji geliştirme planlarında, orman köylülerini kalkınma plan ve programlarında vb. - çevrenin stratejik bir önemle dikkate alınmasını sağlayacak güçlü bir koordinasyonu ve işbirliği ortamını mutlak kılmak demektir.

Türkiye, AB'nin Stratejik Çevresel Değerlendirme Direktifini¹⁹¹ iç hukukuna adapte etmek ve uygulamak durumundadır. Nitekim, ilk AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Uyum Programı'nda¹⁹² "Çevre" başlığı altında Stratejik Çevresel Değerlendirme ile ilgili direktife uyum sağlanacağı taahhüt edilmiş ve Ocak 2002'de Hollanda – MATRA Programı¹⁹³ desteği ile başlatılan "AB Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği'nin Türkiye İçin Uyumlaştırılması ve Uygulanması Projesi" tamamlanmıştır. Bu proje kapsamında taslak SÇD Yönetmeliği ve bu yönetmeliğin işlerliğinin test edileceği sektörel gelişimi içeren bir pilot proje¹⁹⁴ yapılmıştır. Projenin ana amacı olarak, SÇD konusunda Türkiye'deki kurumsal altyapıyı geliştirmek ve Türkiye'yi ileride uygulamaya geçilecek sürece hazırlamaktır. Bu amaçla proje kapsamında bütün ilgili kesime SÇD eğitimi verilmiş ve SÇD uygulamalarında başvurulabilecek bir rehber oluşturulmuştur.

Türk çevre mevzuatının AB çevre mevzuatına uyumlaştırılması çalışmaları çerçevesinde, 2003 yılında kabul edilen "Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi"nin "Çevre" bölümünde de, orta vadede sürdürülebilir kalkınma ilkelerinin, diğer bütün sektörel politikaların tanım ve uygulamalarına entegre edilmesi gerekliliği yer almıştır. Bu çerçevede,

¹⁹¹ Avrupa Birliği'nin sürdürülebilir kalkınma yaklaşımını uygulamaya geçirme süreci ile birlikte, "Bazı Planlar ve Programların Çevre Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesine İlişkin 27 Haziran 2001 tarih ve 2001/42/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi'ni (Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment –SEA Directive, 21.07.2001 p. 30, OJ L 197) yayımlanmış ve üye ülkelerin 21 Temmuz 2004 tarihine kadar bu Direktif doğrultusunda kendi yönetmeliklerini çıkartmasını istemiştir.

¹⁹² 24 Mart 2001 tarih ve 24352 sayılı RG.

¹⁹³ Hollanda Hükümeti tarafından Avrupa Birliği'ne aday ülkelere uyum sürecinde Avrupa Birliği üyelik kriterlerine ulaşılabilmesi için geliştirilen Program.

¹⁹⁴ Söz konusu pilot proje 1.1.2003-31.12.2004 tarihleri arasında" Çanakkale ve Yakın Çevresi Çevre Düzeni Planı" üzerinde yapılmıştır. << www.çevreorman.gov.tr >>. Erişim tarihi: 20 Temmuz 2006.

nedeniyle, 2003 yılı Ulusal Uyum Programı'nda,¹⁹⁵ SÇD Direktifi'nin orta vadede uyumlaştırılmasının tamamlanması hedeflenmiştir. 2005'de hazırlanan "Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmelik Taslağı" henüz yürürlüğe girmemiştir.

AB tarafından SÇD AB Direktifinin Türkiye'nin iç hukukuna aktarılmasının çok erken bir aşamada olduğu, ancak bu konuya özel dikkat gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir.¹⁹⁶ Türkiye'de genelde yatay mevzuatın¹⁹⁷ iç hukuka aktarımı ve uygulanmasının bir endişe kaynağı olduğu ve bu bağlamda, daha çok çaba harcanması gerektiği söz konusudur. Yine 9 Kasım 2005 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesinde de SÇD Direktifinin Türkiye'nin iç hukukuna tamamen aktarılmasının ve tedricen uygulanmasının temin edilmesi, orta vadeli (3-4 yıl) öncelikler arasında yer almıştır.

Stratejik Çevresel Değerlendirme ile ilgili mevzuatın aktarılması ve uygulanması, Türkiye'de diğer sektörel politikaların çevresel yaklaşımlarla bütünleşmesi ile ilgili doğrudan ilgilidir. Bu açıdan, Stratejik Çevresel Değerlendirme ile ilgili uyum çalışmalarının AB müzakere sürecinde, Türkiye'ye aktarılacak olan katılım öncesi fonların programlanmasında dikkate alınması gerekmektedir. SÇD konusunda başta Çevre ve Orman Bakanlığı¹⁹⁸ olmak üzere, diğer kurumların ve yerel yönetimlerin

¹⁹⁵ 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 sayılı RG.

¹⁹⁶ 2005 AB İlerleme Raporu. << www.abgs.gov.tr >>. Erişim tarihi: 12 Haziran 2006.

¹⁹⁷ AB SÇD Direktifi AB'nin "Yatay Mevzuat" listesinde yer almaktadır.

¹⁹⁸ Çevre ve Orman Bakanlığı SÇD yapılması konusunda doğrudan yetkilidir ve sorumludur. Bu konuda Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunundaki (Kanun No: 4856 , 8.5. 2003 tarih ve 25102 sayılı RG.) ilgili hükümler şöyledir:

"Sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde, çevreye olumsuz etkisi yapabilecek her türlü plan, program ve projenin fayda ve maliyetle çevresel olguların ortak bir çerçeve içerisinde değerlendirilmesini gerçekleştirecek çevresel etki

kapasitelerini geliştirme/eğitim faaliyetleri için bu fonlardan kaynak ayrılması önemlidir.

SÇD'nin Türkiye'de uygulanması AB'nin kentsel çevre stratejisi için önem taşımaktadır. Bu yolla yerel yönetimler, kalkınma planlaması ve mekansal planlama arasındaki bağları güçlendirecek "bütünleşik" bakış açıları kazanabilirler.

değerlendirmesi ve stratejik çevresel değerlendirme çalışmasının yapılması sağlamak, bu çalışmalar denetlemek, izlemek". (Madde 2 – g)
"Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü'nün görevleri: Çevresel etki değerlendirme ve stratejik çevresel değerlendirme çalışmalarını yapmak". (Madde 20 - a).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE PLANLAMA HİYERARŞİSİ VE YEREL ÇEVRE PLANLAMASI

1. Türkiye’de Planlama Hiyerarşisi ve Kentsel Çevre Planlaması

Kalkınma politikalarındaki gelişmeler ışığında, varolan planlama hiyerarşisinin her düzeyde (ulusal, bölgesel ve yerel) farklı kavram, araç ve standartlarına sahip olması; fiziksel planlama süreçleri dahil, planlama sisteminde bütüncül bir bakış açısını ve kuruluşlar arasında etkin bir koordinasyonu gerekli kılmaktadır. “Yönetim” kavramının planlama literatüründe sıkça yer almakta olması da bundandır. Ulusal düzeyde bölgesel gelişme stratejileri, konu olan bölgenin alt ölçekli planları ile uyumlu olmak durumundadır.

Nitekim; Avrupa Birliği Kentsel Çevre Yönetim Stratejisinin diğer aday ülkelerden istendiği gibi, Türkiye’deki kentler için de çevre yönetim planlarının, giderek çevre eylem planlarının ve çevre yönetim sistemlerinin, seçilen ilin yer aldığı bölgenin gelişme plan ve programları ile uyumlu olması beklenmektedir.

Türkiye’de kentleşme ile ilgili politikalar çerçevesinde, kent planlamasına il ve bölge ölçeğinde planlamalar çerçevesinde yaklaşılmasının gereği de

açıkça ortadadır. Çünkü, hangi ölçüde bölgesel sürdürülebilir kalkınma dinamikleri yaratılırsa, o ölçüde kentlerin sürdürülebilirliği sağlanabilecektir. Kentsel planlama; planlama hiyerarşisinin her kademesinde sürdürülebilirlik kavramı dikkate alınarak yapılmalıdır. Çünkü bir kentin ekonomik açıdan büyümesi ve kalkınması, varolan çevresel, sosyal ve kültürel olgularla gelişmemeli, uygulamalar bu yönde izlenmeli ve denetlenmelidir.

Bu noktada, kentsel planlama (imar planları, koruma amaçlı imar planları, vb.), il çevre düzeni planları ve il gelişme planları arasındaki uyum tartışmaları gündeme gelmektedir. Fiziksel planlama ile uğraşanlar çoğu zaman planlama nosyonundan söz edildiğinde, daha çok mekansal düzenlemelere odaklanmaktadır.

Oysa ki, planlama aynı zamanda yönetim sürecinin kuralı ve temel işlevlerinden biridir. Fiziksel düzenlemeler tüm toplumsal ve ekonomik gelişmenin düzenlenmesini gösteren bakış açısının bir bileşenidir. Zaten bu nedenle fiziksel mekana ilişkin düzenlemelerin; kendisiyle tutarlı, toplumsal ve ekonomik yaşama ilişkin düzenleme hedeflerini koyması beklenir. Bu; sektörel gelişme politikalarının da, ele alınan bölge / il / kent ile sürdürülebilirlik prensipleri doğrultusunda bütünleştirilmesini gerekli kılar. Planlama vizyonu, çevresel sürdürülebilirlik açısından değerlendirilmeli ve yörelerin sosyo-ekonomik hedeflerle bütünleşik bir yaklaşım içinde olmalıdır.

Ancak, Türkiye’de bu yaklaşımın benimsenmediği öteden beri bilinmekte, özellikle son yıllarda salt ekonomik büyüme kaygısı güden hukuki düzenlemeler yapılmakta ve uygulamalar bu yönde olmaktadır.

Bu duruma, korunan alanlarda çevresel sürdürülebilirliğin dikkate alınmadığını gösteren bir dizi yeni girişim örnek olarak verilebilir. Türkiye’de, koruma altına alınan bölgelerin, kıyıların, sit alanlarının ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının rant getirmesi amacıyla satılması, kiralanması ya da tahsisi yönünde yapılan yeni yasal düzenlemeler; 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 13. ve 14. Maddeleri gereğince¹⁹⁹ yürütülen işlemlere ilişkin çıkarılan Yönerge²⁰⁰ ve yine ardından Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Milli Emlak Genel Tebliği’dir.²⁰¹

Söz konusu Yönerge ve Tebliğ ile, kamuya ait korunması gereken kültür ve tabiat varlığının gerçek ve tüzel kişilere devredilmesi rahatlatılmakta, bu süreçte Kültür ve Turizm Bakanlığının izin yetkileri de kaldırılmaktadır. Yönerge, koruma amaçlı (1/1000 ölçek) imar planı bulunan 1. ve 2. derece sit alanlarında ve koruma amaçlı imar planı olmasa da, 3. derece sit alanlarında Kültür ve Turizm Bakanlığının izni ya da görüşü olmadan Maliye Bakanlığının re’sen işlem yapabileceğini düzenlemiştir.

¹⁹⁹ 13. Madde "Devir Yasağı" maddesidir. Burada temel amaç, Hazineye ait korunması gereken taşınmaz kültür ve tabiat varlığının gerçek ve tüzel kişilere devredilmemesidir. 14. Madde, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının intifa haklarının devrini, kiraya verilmesini "kamu hizmetlerinde kullanılmak" ve "Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın izni" koşullarına bağlamıştır.

²⁰⁰ Bakanlık Makamının 12.04.2006 tarih ve 25932 sayılı "Olur"u ile yürürlüğe girmiştir.

²⁰¹ 13/6/2006 tarih ve 26197 sayılı RG.

2863 sayılı yasa, kültür ve tabiat varlıklarının satışı, hibe ya da kiralanmasını Kültür ve Turizm Bakanlığının iznine bağlamış olmasına rağmen, Maliye Bakanlığı tarafından bu Yönerge ve Tebliği kapsamında yapılacak uygulamalar, çevresel değerlerin korunması anlamında “ters teşvik” olmakta ve doğal ve kültürel miras niteliğindeki varlıkların bozulmasına ve giderek yok olmasına zemin oluşturmaktadır.

Yine, en son Temmuz 2006’da çıkarılan “Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik”²⁰² de bu süreci hızlandırmıştır. Yönetmeliğe dayanılarak kamu taşınmazlarının (kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi kapsamında mevcut; her tür ve dereceden sit alanları, orman alanları, ağaçlandırma alanları, tarım alanları, zeytinlikler ve kıyılar) yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilere uzun süreliğine (en az 75 yıl) tahsis edilmesi öngörülmektedir.²⁰³

Bu açıdan bakıldığında, sektörel planlama ve mekansal planlama uyumu çok önemlidir. Çünkü biri olmaksızın diğerinden bahsedilmesi olanaklı değildir. Planlama olgusuna kalkınmayı düzenleyen ve yönlendiren bir süreç olarak bakıldığında, kent planlaması ile sürdürülebilirlik arasındaki ilişki, o kentin içinde yer aldığı ilin-kırsal alanlarının ve bölgenin gelişme (ilgili sektörler nezdinde; turizm, tarım gibi) dinamiklerindeki sürdürülebilirlikten bağımsız düşünülemez. Dolayısıyla mekansal plan da bu doğrultuda

²⁰² 21.7. 2006 tarih ve 26235 sayılı RG.

²⁰³ Söz konusu yönetmeliğin iptali için Çevre Mühendisleri Odası tarafından 18 Eylül 2006 tarihinde dava açılmıştır. Oda’nın yönetmeliğin iptali ile ilgili gerekçeleri temelde şunlardır; i) Anayasa ile koruma altına alınmış olan hassas alanların özel girişimcilerin tasarrufuna açılması, ii) tarihi, kültürel ve doğal değerlerin korunması ile ilgili yükümlülüklerin gözardı edilmesi, iii) ormanların yok olmasına neden olunacağı ve iv) yönetmeliğin Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nun koruma altındaki taşınmazların devrine ilişkin yasak ve sınırlamalarıyla ilgili hükümlerine aykırı olmasıdır. TMMOB, Çevre Mühendisleri Odası yetkilileri ile görüşme. 12 Aralık 2006.

üretilmelidir. Çünkü kentsel gelişme ve büyümenin yalnızca kent merkezli bir planlama ve yönetim sorunu olarak ele alınması halinde, o kentin gelişmesi bir yandan kestirilemez olmakta, öte yandan ve daha da önemlisi denetlenemez olmaktadır.

Türkiye’de bu sorunlar yıllardır yaşanmaktadır. Örneğin, metropoliten alan planlaması, büyük bir belediyenin yerel yönetim düzeyine ait problemi olarak algılanmış, bölgesel gelişme dinamikleri ile bütünleştirilememiştir. Türk kent planlamasında ve uygulanmasında planlama kademelerinin ait olduğu düzeylere karşılık olan yetki bölüşümlerinin olmaması, ya da istenilen nitelikte olmaması sürekli bir yönetim ve kaynak dağılımı sorununu beraberinde getirmiştir.

Bu noktada son yıllarda bazı illerde uygulanmış olan “il gelişme planları”; kurumsal yapısı yasal düzenlemeler açısından henüz bir uygulama yapısı kurulmamış olmakla birlikte, bu aşamalardaki planların kent - il – alt bölge - bölge planlama hiyerarşisinde tamamlayıcı bir eşik olarak geliştirilmesi gereken bir plan kademesi olarak düşünülebilir.

İl yönetimlerinin (il özel idareleri) son dönemde oldukça kapsamlı planlama ve uygulama yetkileriyle donatılmış olması, söz konusu yönetimlerin gerek belediyelerle gerekse, ilgili tüm kesimlerle işbirliği ve eşgüdüm içinde çalışmalarını gerekli kılmaktadır. Ancak yeni yerel yönetsel kurgunun verilen bu yeni görev ve yetkileri yerine getiremediği de

gözlemlenmektedir. Bu duruma neden olan bazı önemli sorunlar şöyle sıralanabilir:

- o Yeni yasal düzenlemelerde, yerel yöneticilerin planlama görev ve yetki alanları net olarak belirlenememiştir.
- o İl yönetimi siyasal müdahalelere açıktır. (siyasal baskı ve tutumların olumsuz etkileri).
- o Mali olanaklar yetersizdir.
- o “İl planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin yasal, yönetsel ve teknik yapılanmalarında eksiklikleri vardır.
- o Yerel yöneticiler bazı mevzuatın güncelliğini kaybedişine ve yeni düzenlemelere ayak uyduramamaktadır.
- o İlçe düzeyi, planlama sürecinde yeterince etkin ve katılımcı değildir.
- o Üretilen il düzeyindeki güncel planlama örnekleri, mekan boyutu da içermelerine karşın hiyerarşik planlama dizgesinde, üst-alt plan düzeyleri arasında bilgi ve karar aktarımı yeterince sağlanamamaktadır (ülke düzeyi ile yerel/bölgesel düzeyde planlamalar arası dikey ilişkinin kurulamaması).
- o İl düzeyindeki güncel planlama çalışmaları; kır-kent, koruma-kullanma, şimdiki nesil-gelecek nesil ihtiyaçları dengelerini kurmada, yatırımlara yön verecek politikalar içermeye yetersizdir ve uygulamada yaptırım, denetleme ve izleme gücü zayıftır.

- o İl düzeyinde planlar arası yönetsel ilişkiler net değildir (yeni yasal düzenlemelere rağmen, Çevre ve Orman Bakanlığının ihaleler yoluyla uygulamakta olduğu il düzeyindeki çevre düzeni planları örneğinde yaşandığı gibi, yetki tamamen illere devredilememiş gözükmektedir. Bu düzeydeki planlamalar için finans modelinin de belirlenmesi gerekmektedir.).
- o Türkiye'nin idari teşkilatlanması açısından yeni bölge kavramları üzerine oturtulmaya çalışılan "kalkınma ajansları"nın planlama çalışmaları ile; il gelişme planları ve il çevre düzeni planları ve diğer planlar arasındaki ilişkiler kurulamamıştır.
- o Kurulmaya başlanan kalkınma ajansları²⁰⁴ ile illerdeki yerel yönetimler ve merkezin ildeki taşra örgütlenmesi arasındaki ilişkiler belirsizdir. Bu da, en başta; yerel yönetimlerin stratejik planlarını, il gelişme planlarını, ve il çevre düzeni planlarını anlamsız kılabilmektedir. Kalkınma ajansları için bu planların bağlayıcılığını öngören hukuki zeminler bulunmamaktadır.
- o İl gelişme planlarının halen yasal zemine oturtulmaması, bu planlar ile çevre düzeni planları arasındaki ilişkinin açıkça kurgulanmaması, söz konusu her iki plan türünün üretiminde kullanılan işgücü, finansman ve zamanın boşa gitmesine neden olmaktadır.

²⁰⁴ Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun No: 5449, 8.2.2006 tarih ve 26074 sayılı RG.

- o İl düzeyinde karar ve politikaların belirlenmesinde ve planlama çalışmalarında halkın katılımı, bazı yeni yasal açılımlara rağmen, yeterince sağlanamamaktadır.
- o İl yönetimleri ve özellikle belediyelere ilişkin yürürlükteki yeni yasal dayanaklar (stratejik plan, kentsel dönüşüm, il çevre düzeni planı vb.); kent, il ve bölge düzeylerinde, sürdürülebilir gelişme ilkelerine uyumlu ve eşgüdüm ortamında hizmet verememektedir.
- o İl planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin kurumsallaşamaması ve bu birimlerde personel, teknik donanım ve benzeri konularda yaşanan sorunlar; illerin çoğunda beklenen hizmetlerin ifası bir yana, gelişmelerin izlenmemesine neden olmaktadır. (veri derleme, gösterge ve raporlama çalışmalarını oldukça yetersizliği gibi).
- o İl düzeyinde kentsel-kırsal kademelenme güçsüzdür. Oysaki, il sınırlarında sektörel gelişme odaklarının sağlıklı ve sürdürülebilir bir bakış açısıyla tespitinin, kentsel yerleşim alanları için önemi büyüktür.

Aslında illeri sürdürülebilirlik kavramları ışığında, bir havza plan bölgesinin ayrılmaz ve tamamlayıcı parçası olarak görmek lazımdır. Oysaki; il sınırları içinde, genel arazi kullanma ve koruma kararları getiren il çevre düzeni planları söz konusu planın yapıldığı ili, sınır komşusu olduğu illerden ve içinde bulunduğu havza - bölgeden bağımsız ele almaktadır. Böyle bakıldığında çevre düzeni planı açısından il, sadece “bir planlama birimi” olarak görülmektedir. Bu da çevre düzeni planlarının bölgesinden bağımsız,

kapalı bir planlama birimi olarak fiziksel bir plan niteliğinde olmaktadır. İli içinde bulunduğu bölgenin gelişme dinamiklerinden uzak ve planlama hiyerarjisinin bütünü içerisinde yer alan bir alan olarak görmemek/görememek, kentsel sürdürülebilirliği de baştan göz ardı etmek demektir. Bu da kentsel çevre stratejilerinin sağlıklı oluşturulmamasına en temel nedenlerdendir.

Türkiye’de Çevre Düzeni Uygulamaları: Türkiye’de çevre düzeni planı uygulamalarının geçmişine bakıldığında; bu planların 1985 yılından bu yana yürürlükte olan İmar Kanunu’nun²⁰⁵ bir gereği olarak yıllardır yapılmakta olduğu bilinmektedir. Daha önceleri ise yürürlükten kalkmış olan 6785 sayılı İmar Kanunu’nda²⁰⁶ (Madde 47, Değişik 1605), 1984 den önce ise, çevre düzeni planı bir çeşit “nazım imar planı” olarak bölge planı ve kent planı kademeleri arasında yapılan bir planlama türü olarak uygulanmakta idi.

İmar Kanunu’nda çevre düzeni planı; “Ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plan” olarak tanımlanmıştır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bu Kanundan alınan yetkiyle, sektörel politikaları bölgesel ölçeğe taşıyan Çevre Düzeni Planlarının (1/25000 ölçekli) yapılması, yaptırılması ve uygulamasından sorumlu kuruluş olmaktadır. Ancak, Kanunda (Madde 8) nazım imar planları ve uygulama imar planlarının, varsa bölge ya da çevre düzeni planlarına uygunluğu koşula bağlanmış olsa da

²⁰⁵ Kanun No: 3194, 9.5.1985 tarihli ve 18749 sayılı RG.

²⁰⁶ 9.7.1956 tarihli Kanun.

evre düzeni planlarında yetkili kuruluşun net olarak zikredilmemiş olması dikkat çekmektedir.²⁰⁷ Bu durum uygulamada, Bayındırlık ve İşkan Bakanlığını, kanun hükmü bağlayıcılığında olmayan (Genelgeler, duyurular, şura kararları vb.) diğer düzenlemeleri araç olarak kullanmak durumunda bırakmıştır.

Yerelleşme politikalarının ne çıktığı bu srete²⁰⁸, başlangıçta evre düzeni planlarının nazım plan niteliğinde olduğu ve ilgili idarelerce (belediyeler ve valilikler) yapılabileceği uygun görülmüştür.²⁰⁹ Ancak, leği 1/25.000 olarak belirlenmiş evre düzeni planlarının, niteliği nedeniyle birden fazla belediyeyi ya da il sınırları içindeki alanları kapsaması ve diğer plan kademelerinde yaşanan aksaklıklar da dikkate alınarak, plan kararlarında bir bütünlük sağlamak amacıyla evre düzeni planlarının yapılması İmar Kanununun 9. maddesi temel alınarak, tek bir mercii tarafından yürütülmesi ve bu yetkinin Bayındırlık ve İşkan Bakanlığında olduğu, söz konusu Bakanlığın ıkardığı Genelgelere dayanarak ortaya konulmuştur. Bu Genelgeler aşağıda verilmiştir:

- o 17.7.1986 tarihli ve 201 sayılı Bayındırlık ve İşkan Bakanlığı Genelgesi.
- o 23.1.1987 tarihli ve 99 sayılı Bayındırlık ve İşkan Bakanlığı Genelgesi.

²⁰⁷ Kanunda dikkat çeken bir başka husus; "bölge planı" ile ilgili bir tanımın olmaması ve bu plan kademesi ile ilgili herhangi bir açık hükmün yer almamasıdır.

²⁰⁸ Bilindiği zere, İmar Kanunu hükümleri gereği; nazım imar planları ve uygulama planları, belediye sınırları içinde belediyeler tarafından yapılmakta ya da yaptırılmakta, belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girmekte, belediye ve mücavir alan dışında ise valilik tarafından yapılmakta ya da yaptırılmakta ve onaylanarak yürürlüğe girmektedir.

²⁰⁹ 16.12.1985 tarihli ve 12730 sayılı Bayındırlık ve İşkan Bakanlığı Genelgesi.

- o 30.3.1987 tarihli ve 558 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Genelgesi.
- o 5.12.1988 tarihli ve 20182 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Genelgesi.
- o İmar Kanununda, 4. Maddede “istisnalar” olarak tanımlanan yerlerde bu Kanunun bu madde zikredilen özel kanunlara aykırı olmayan hükümlerinin uygulaması esası getirilmiştir. Ancak, Çevre düzeni planları uygulamalarının sağlıklı yürütülmesi amacıyla o dönem, Bayındırlık İskan Bakanlığının; 24.11.1989 tarihli ve 25582 sayılı bir Genelgesi ile, “2634 Sayılı Turizm Teşvik Kanunu” uyarınca Bakanlar Kurulu Kararı ile ilan edilen Turizm Bölge, Merkez ve Alanlarına ait 1/25000 ve 1/5000 ölçekli nazım imar planları ve değişikliklerinin onama yetkisini aldığı bilinmektedir.
- o 22.2.1990 tarihli ve 315 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Genelgesi.

1991 yılında Çevre Bakanlığının kurulması ile birlikte²¹⁰ çevre düzeni planlarını hazırlamak ya da hazırlatmak, onaylamak ve uygulanmasını sağlamak görevini Çevre Bakanlığı almıştır. Bu durum her iki bakanlık açısından bu defa, daha önemli bir yetki sorununu ve karmaşasını beraberinde getirmiştir. Yine bu süreçte Bayındırlık ve İskan Bakanlığının çevre düzeni planları üzerindeki yetkilerini korumak amacıyla bir dizi tüzel düzenlemelere başvurduğu bilinmektedir. Bu bağlamda, İmar Kanununun

²¹⁰ 9.8.1991 tarihli ve 443 sayılı Kanun Hükmünde Kararname.

ilgili 9. maddesine 1987 yılında, 3394 sayılı Kanunla yeni bir fıkra eklenmiştir.²¹¹

Buna göre “İmar planı konusunda belediyelere verilen bütün yetkiler Başbakanın onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığına verilebilir” hükmü getirilmiştir. Ancak bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından iptal olunmuştur.²¹² Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararı üzerine, yine Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca çıkarılan yeni bir Genelge²¹³ bu yetki anlaşmazlığı bugüne kadar sürmüş ve adeta bir yılan hikayesine dönmüştür.

Çevre düzeni planlarına ilişkin yetkilerde istisnalar; GAP bölgesinde, özel çevre koruma bölgeleri ilan edilen yerlerde ve özel kanunu olan Boğaziçi’nde uygulanmaktadır.²¹⁴

Çevre Bakanlığının kuruluş kararnamesinin²¹⁵ “Tanımlar” ı içeren 2. maddesinin “c” bendinde, çevre düzeni planı, “Dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygun olarak ekonomik kararlarla ekolojik kararların bir arada düşünülmesine imkan veren rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak üzere, kalkınma planı ve bölge planı temel alınarak hazırlanacak plan” olarak tanımlanmış ve söz konusu KHK ile çevre düzeni planı yetkileri Çevre Bakanlığına verilmiştir. Bu yetkinin Çevre Bakanlığına geçmesinin ardından

²¹¹ 20.6.1987 tarihli 3394 sayılı Kanun, Madde 7.

²¹² İptal: Anayasa Mahkemesi. 26.9.1991 tarih ve E.1990/38, K.1991/32 sayılı Karar.

²¹³ 14.2.1992 tarihli Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Genelgesi.

²¹⁴ İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri de yetkilendirilmişlerdir. (Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No: 5538, Yayın: 12. 7. 2006 tarih ve 26226 sayılı RG)

²¹⁵ Çevre Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (Karar Sayısı: KHK/443, Karar Tarihi: 9.8.1991, 21.8.1991 tarih ve 20967 sayılı RG).

Türkiye’de fiziksel planlama süreçlerine çevre koruma kavramının girmesi ve bu uygulamaların yasal ve yönetsel anlamda yarattığı/yaratacağı yetki ve sorumluluklar tartışılmaya başlanmıştır. Bu tartışmalar, Özel Çevre Koruma Alanlarında yapılan uygulamalarda karşılaşılan sorunlarla daha da alevlenmiştir.

Bu süreçte, TBMM’de o tarihlerde görüşülmekte olan Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısının²¹⁶ tartışmalı hükümlerinden biri de, çevre planlaması ile ilgili olmuştur. Tasarıda yeni bir değişiklik olarak getirilen “Çevre Koruma Planı” kavramının, Türkiye’deki mevcut planlama mevzuatı ve terminolojisinde karmaşa yaratacağı yönünde TBMM Çevre Komisyonunda yoğun müzakereler gerçekleşmiştir.²¹⁷ Bu kapsamda, böyle bir planın yapılması ve Çevre Bakanlığının bu planların yapımında yetki alması halinde, bu planların fiziki bir plan mı, yoksa, çevre yönetimi kavramını içerecek şekilde bir politika ve strateji planı mı, olması gerektiği en çok tartışılan konu olmuştur.

Hemen her yasama döneminde, hükümetleri ve Meclis Çevre Komisyonunu uzun süre meşgul eden bu konu, Çevre Düzeni Planlarında Çevre Bakanlığı mı?, Yoksa Bayındırlık ve İskan Bakanlığı mı? yetkili olsun şeklinde kısır ve çevre gündemini gereksiz yere meşgul eden bir tartışmayı da beraberinde getirmiş ve konu uzun süre sadece hukuki açıdan çözülmesi gereken bir yetki çatışması meselesi olarak gündemde kalmıştır.

²¹⁶ Tasarı 2006 yılında kanunlaşmıştır.

²¹⁷ TBMM Tutanak Müdürlüğü, Komisyon: Çevre Komisyonu, Tarih: 6.7.1998, Birinci Oturum., s.19-29.

Ancak 2003 Mayıs ayında Çevre ve Orman Bakanlığının kurulması ile birlikte,²¹⁸, hükümet iradesinin, bu yetkinin Çevre ve Orman Bakanlığında kalması yönünde kullanılarak kurumsal çatışmalara bu noktada bir son verildiği görülmektedir. Uzun zamandır süregelen bu yetki karmaşası hukuken Çevre ve Orman Bakanlığının lehine çözülmüş görünmesine karşın, konuya tüm planlama süreçlerine çevre boyutunun entegrasyonu açısından bakıldığında, temel sorunun halen çözülemediği ortadadır.

Çevre ve Orman Bakanlığı ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı arasında yaşanmış olan söz konusu yetki çatışması bir yana, Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından yapılan/yapılmakta olan çevre düzeni planlarında her ne kadar tanımlarda önemli sorunlar olmasa da²¹⁹, “çevre” boyutunun çağdaş bir çevre yönetimi anlayışıyla yer aldığını söylemek zordur. Buradaki temel sorun; Türkiye’de çevresel planlama anlayışının ne kuramsal, ne de yönetsel olarak gelişmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye’de çevre duyarlı planlama metodolojileri ve kavramları henüz yeterince algılanamamıştır.

Öte yandan, Türkiye’de arazi kullanım planlamasında merkezi ve yerel düzeyde çok sayıda kurumun yetkili olması değişik çıkar çatışmalarını da beraberinde getirmiştir. Aslında halen ülke genelinde, bu çıkarları

²¹⁸ Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı Meclis Genel Kurulunda görüşülürken, TBMM Çevre Komisyonu Başkanı, Malatya Milletvekili A. Münir Erkal tarafından Tasarının 2. maddesi üzerinde verilen değişiklik önergesi ile “çevre düzeni planı yapma” yetkisi Çevre ve Orman Bakanlığına verilmiştir. (TBMM Genel Kurulu, 74. Birleşim, 1 Mayıs 2003.)

²¹⁹ Çevre ve Orman Bakanlığı çalışmalarında temel teşkil etmesi bakımından teknik anlamda “Çevre Düzeni Planı”nı şu şekilde tanımlamaktadır: “Çevre düzeni planları; ekolojik ve diğer özellikler açısından aynı karakteristiğe sahip yerleşmelerin birbirinden kopuk olan alt ölçekli planlara tutarlı bir bütünlük kazandırması, bölgenin özelliklerini koruyucu genel ilke ve kararlar getirmesi, bölge bütününe yönelik kullanımlarda koruma / kullanma dengesini sağlama, makro kararları oluşturarak alt ölçekli planlara yön göstermesi gibi özellikleri ile ülkemizin fiziki planlarına gelişimine oldukça önemli katkıları olan bir planlama kademesidir.”

uzlaştıracak bütünleşik bir arazi kullanım politikasının da varlığından bahsedilemez. Bu durum, fiziki planlara çevre boyutunun entegre edilmesini de ayrıca zorlaştırmakta, hukuki ve kurumsal yetersizlikler de buna eklendiğinde, çevre yönetiminin çeşitli aşamalarında önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Örneğin, alıcı ortamlarda çevre kalite standartları saptanmadan, ya da taşıma kapasiteleri belirlenmeden kirletici faaliyetlerin yer seçimi, bu alanlardaki ekonomik yükü daha çok arttırmaktadır.

Türkiye’de mevcut planlama sisteminde; 20’nin üzerinde kurum ve kuruluş tarafından farklı çalışma alanlarında, farklı ölçeklerde çok sayıda plan yapılmaktadır.

Sektörel ve Bölgesel Planlar: Devlet Planlama Teşkilatı sektörel ve bölgesel düzeyde kalkınma planları hazırlamaktadır. Güneydoğu Anadolu Bölgesi Projesi (GAP) dahil, uygulanmakta olan diğer bölgesel alanlar için özel yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Güneydoğu Anadolu Projesi Ana Planı’ndan başka belirli bölgelerde (Kalkınmada Öncelikli Yörelerde) bölgesel gelişme projeleri ve bu doğrultuda bölgesel planlar yapılmaktadır. Bunlar; Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP), Zonguldak, Bartın, Karabük Bölgesel Gelişme Planı (ZBK) ve Yozgat Havzası Planı (YHP) dir. Bu çalışmalar, bugün, AB uyumu çalışmaları doğrultusunda yeni bir boyut kazanmış, Türkiye’de istatistiki bölge birimleri uygulamaları başlatılmıştır.

Fiziki Planlar: Orman Bakanlığı²²⁰ tarafından yapılmakta olan orman amenajman planları, Milli Parklar gelişme planları, ilgili bakanlıklar tarafından turizm, ulaştırma, enerji, su temini gibi sektörel politikaları tayin eden master planlar, koruma amaçlı imar planları, arazi kullanım planları, kıyı planları, İller Bankası ve belediyeler tarafından şehir imar planları, Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından yapılan Özel Çevre Koruma Bölgeleri planları, bazı sorunlu bölgelere ait özel kanunlarla yapılan planlar ‘Boğaziçi Kanunu’²²¹ planlama konusunda İstanbul Büyükşehir Belediyesine farklı görev ve yükümlülükler vermektedir.), içme ve kullanma suyu havzaları planları (Sapanca, Ömerli vb.) Kültür ve Turizm Bakanlığı, Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Yüksek Kurulu’nun ve bu Kurul’a bağlı Bölgesel Kurulların kuralları ve kararları doğrultusunda uygulanan tarihi, kültürel ve doğal sit alanları planları, yeni yasalarla gelen “koruma amaçlı imar planları” Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından sanayinin uygun görülen alanlarda kurulmasını öngören Organize Sanayi Bölgeleri uygulamaları ile ilgili planlar ve nihayet, Çevre ve Orman Bakanlığının yetkisinde olan Çevre Düzeni Planları’ dır.

Sayıları oldukça çok ve birbirleriyle ilişkileri olan bu planların çoğu, hedefleriyle ya da, projeksiyonları ile birleştirilememekte / uyumlaştırılamamakta ve bu nedenle planlar üzerinde sürekli revizyona gidilmektedir.

²²⁰ Kuruluş 2003 yılından bu yana Çevre ve Orman Bakanlığı’dır.

²²¹ 1983 yılında çıkarılan 2960 sayılı Özel Kanun.

Planlama alanında Türkiye'deki sayıları 30'un üzerinde olan yasal düzenlemelerin de çevreyle ilgili hukuki düzenlemelerle uyumlu olduğu söylenemez. Çeşitli yasalarda yer alan plan yetkilerine sahip tüm bu kuruluşlar arasında politika belirlemek, hazırlamak, onaylamak, uygulamak ve denetlemek anlamında görev ayrımlarını belirten açık bir hiyerarşik kurguya da rastlanmamaktadır.

Örneğin, Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından Özel Çevre Koruma Bölgelerinde yapılmakta olan planlama ve uygulama çalışmaları; gerek koruma yaklaşımları, gerekse, planlama yetkileri açısından öncelikli olarak ele alınması gereken sorunlardan biridir. Bu bölgelerde koruma kriterleri tespit etme, ilan etme, plan yapma, uygulama, denetleme ve izleme yetkilerine sahip olan Özel Çevre Koruma Kurumunun kuruluşundan bu yana yapılan uygulamaların beklenen zamanlamalarda gerçekleşmemesinin, bu yörelerde kalkınma faaliyetlerini olumsuz yönde etkilediği bilinmektedir. Özel Çevre Koruma Bölgelerinde bu nedenle açılan idari ve adli davaların, icra takiplerinin sayıları oldukça kabarıktır.

Bir başka önemli konu, sulak alanların korunması ve planlanması konusudur. Sulak alanlar konusunda yasal ve kurumsal açıdan bazı iyileştirmeler yapılmakla birlikte, uygulamaların yetersiz olduğu bilinmektedir. Yeni yasal düzenlemelerle sulak alanların korunması ile ilgili yetkiler Çevre ve Orman Bakanlığına aittir. Burada önemle işaret edilmesi gereken husus; Bakanlığın sulak alanlarla ilgili ayrı bir planlama politikasının ve uygulama

stratejisinin olması ve daha da önemlisi çevre düzeni planlarında bu alanların korunmasını dikkate almasıdır.

Aslında burada esas olan, konuya çağdaş çevre yönetimi ilkeleri açısından bakmak ve çevre yönetiminin ekolojik, toplumsal ve ekonomik unsurlarıyla bir bütün olduğunu görmek ve çevre yönetiminin en önemli araçlarından biri olan planlama süreçlerine çevre duyarlı politikaları dahil etmektir. Bu noktada, çevre politikalarının bir yandan merkezi düzeyde bütünleşik bir yaklaşımla ele alınması gereken politikalar olduğunu, bir yandan da hem yerel çözümler gerektiren, hem de bölgesel ölçekteki sürdürülebilir kalkınma politikalarının vazgeçilmez bir parçası olduğunu unutmamak lazımdır. Daha da önemlisi, çevresel planlama ve uygulama süreçlerinde katılımı, bilgi edinmeyi ve şeffaflığı sağlayacak mekanizmaları geliştirmek lazımdır.

Kısaca, Türkiye’de çevre duyarlı planlama süreçleri böyle bir çerçeveyi dikkate alan hukuki, yönetsel ve kurumsal bir yapıya halen ihtiyaç vardır. Bu konuda, hangi yönetsel düzeyde, hangi otoritenin/otoritelerin sorumluluğu altında ve ne düzeydeki yetkilerle ele alınması gibi sorulara biran önce cevap bulunması lazımdır.

Özellikle yeni uygulamalarda, çevre yönetimine üst politika anlayışı ile yaklaşılmaması, çevresel planlamada da istenilen düzeyde yönetsel ve kurumsal bir açılıma elvermeyeceği endişesi hakimdir. Yeni yönetim

kurgusunda, çevre sorunlarının çoğu zaman il sınırlarını aşan bir keyfiyet olduğu göz ardı edilmiştir. Doğaldır ki bu eksik bakış açısı, her kademedeki planlama faaliyetinde çevreyi gözeten politikaların uygulanmasını engelleyecektir. Üstelik makro ekonomik politikalar ve büyüme stratejileri çerçevesinde, çevre politikalarının ana politikaları etkilemesinin istenmediğine dair endişe verici bir çok yeni uygulama ile bugünlerde karşı karşıya olunduğu da bir gerçektir. Bu karamsar tablo kuşkusuz çevresel planlama boyutuna da yansiyacaktır. Bu durum Türkiye’de çevrenin korunmasında herhangi bir plan modelinin istenilen uygulamaya cevaz veremeyeceğini göstermektedir.

Mayıs 2006’da yürürlüğe giren 5491 Sayılı Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’da çevre düzeni planı ile ilgili hüküm aşağıda yer almaktadır:

“...Ülke fizikî mekânında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar planlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni planları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır. Bölge ve havza bazında çevre düzeni planlarının yapılmasına ilişkin usûl ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.....”

Burada esas olan, Türkiye’deki tüm planlama süreçlerinde, çevrenin korunması yönünde bir bütünlük sağlamak ve bir çok sektörde (turizm, tarım, sanayi vb.) uygulanan planların çevre duyarlı hazırlanması için çevresel prensipleri belirlemektir. Planların başlığı ne olursa olsun, ya da yetki kimde olursa olsun, amaç, planlama prosedürlerinde dikkate alınmak üzere, ölçek ya da, sınır kısıtı söz konusu olmadan çevresel kriterleri, yöntem ve teknikleri tespit etmek ve uygulanmasını sağlamak olmalıdır.

Değişiklik Kanunundaki “çevre ve planlama” ile ilgili yeni hükümler, ülkede yaşanan planlama kaousunu da körüklemektedir. Uygulamaların çevresel duyarlılıkla mekana yansıtıldığı iddia edilen fiziki planlar olan “çevre düzeni planları”, nitelik ve ölçek açısından belirsizdir. Bu planların il düzeyinde mi, bölge düzeyinde mi olup olduğu açık değildir. Yerel yönetimlerle ilgili yeni kanunlarda çevre düzeni planları “il” düzeyi için tanımlanmış ve buna göre uygulamalar başlatılmışken, 5491 ile bu planların “bölge” ve “havza” bazında yapılması hükmü getirilmiştir. İlgili hüküm (Madde 6/b) aşağıdadır:

“...nazım ve uygulama imar plânlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni planları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır²²². Bölge ve havza bazında çevre düzeni planlarının yapılmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

²²² Çevre ve Orman Bakanlığı.

Yeni düzenleme ile çevre düzeni planları için İl Çevre ve Orman Müdürlüklerine herhangi yetki verilmemesi, çevresel planlamada çok daha katı merkezçi bir tutum benimsenmiş olduğunu göstermektedir. Bu durum Ankara'dan alınacak plan kararlarında istifam yaratıcı bir ortamı da doğurmuştur.

Çevre planlaması; tarihsel ve kültürel ve doğal çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve daha da önemlisi katılımcı mekanizmalar kullanılarak, çevre politikalarını sektörel kalkınma politikalarıyla uyumlaştırmak yönünde alınacak tüm kararların uygulamaya yansımaları demektir. Böyle bakıldığında, Çevre ve Orman Bakanlığının planlama süreçlerinde çok başlılığa ve yetki karmaşasına son vermek ve çevre duyarlı bir bütünlük sağlamak amacıyla uygulamada yer almak istemesi ve bu nedenle ülke düzeyinde çevre duyarlı bir arazi kullanım planlamasına olan ihtiyacı karşılamak üzere çevre düzeni planlarının yetkisini almış olması doğru ve haklı görülebilir.

Çünkü Çevre ve Orman Bakanlığından yıllarca beklenen; belirli prensipler ve esaslar doğrultusunda ulusal, bölgesel ve yerel ölçeklerde koruma ve kullanma tedbirleri tespit etmek ve bunları mevcut, ya da geliştirilmekte olan planlama hiyerarşisine veri teşkil edecek temel girdiler vermek olmuştur.

Doğrudur; Çevre ve Orman Bakanlığının arazi kullanımı planlama politikalarının bütüncül bir bakış açısıyla yeniden ele alınması çalışmalarında,

hemen her sektör için belirleyici bir rolü olmalıdır. (Örneğin; Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından içme ve kullanma suyu rezervuarları ve benzeri su kaynaklarının korunması için belirlenecek koruma ve kullanma esaslarının yöredeki, fiziki planların hazırlanmasında ve uygulanmasında dikkate alınma zorunluluğu gibi.) Bu durum, bir yandan Bakanlığın kurumsal kapasitesinin gözden geçirilmesini gerektirdiği kadar, öte yandan tespit edilecek koruma esaslarının sağlıklı tespitine ve uygulanmasına imkan vermek bakımından, ilgili bir çok kuruluşla sürekli bir koordinasyon ve işbirliği ortamında çalışmasını gerekli kılmaktadır.

Ancak bütün bunların çıkış noktası, yine “çevresel planlama”dan ne kastedildiğini doğru algılamaktan geçmektedir.

Bugün karşımızda çevre düzeni planlarının tamamen çevre kriterlerini uygulayan planlar olduğu gibi yanlış bir izlenim vardır. Oysa ki, bu planların başlığında 'çevre' kelimesi yer almakla birlikte,²²³ çevre boyutunun fiziksel planlara entegre edilmesi için çağdaş yöntemlerin hemen hiçbirisi bugüne kadar kullanılmamıştır. Çevre ve Orman Bakanlığının çevre düzeni planı çalışmalarına bakıldığında, parçaçıl ve eksik uygulamalar içinde olduğu şimdiden ortadadır. Bakanlığın bugüne kadar sayıları giderek artan çevre düzeni planları ile, tüm planlama süreçlerine çevre boyutunu entegre edebildiğini söylemek güçtür. Bir yandan çevre düzeni planları sayıları

²²³ 1961 Anayasası temelleri doğrultusunda; 1963 yılından itibaren uygulanan kalkınma planlarında temel ilke olarak, tüm ülkeyi kapsayan milli plan anlayışı esas alınmıştır. Milli plan anlayışı kapsamında, bölge planlaması tamamlayıcı bir faktör olarak göz önüne alınarak, 1961 Anayasasının 115 inci maddesinde; “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir” hükmü yer almıştır..²²³ 1961 Anayasası hazırlanırken, “bölge” kelimesinin siyasal özerklik isteminde bulunacak eyaletlerin doğmasına yol açabilecek yorumları beraberinde getireceği endişesi ile amaçlı olarak bu kelimenin kullanılmasından kaçınılmış, ve bu nedenle “çevre” sözcüğü kullanılmıştır.

arttırılırken, öte yandan, farklı alanlarda çalışan kuruluşların sorumluluğunda olan çeşitli ölçeklerdeki planlara çevre ve doğal kaynak yönetimi politikalarının yansımadağına dair örnekler de giderek çoğalmaktadır.²²⁴

Çevre düzeni planları, koruma statüleri olan ve/veya hassas-duyarlı yöreler için ayrıca önemli olmalıdır. Burada ÇED Yönetmeliğinin V. EK'i olan "Duyarlı Yöreler"²²⁵ başlığı altındaki sınıflandırmaya bakıldığında yöreler olarak korunması gereken alanların çevre düzeni planları ile doğrudan ilişkisini gösteren düzenleme şöyledir:

"a) Onaylı Çevre Düzeni Planlarında, mevcut özellikleri korunacak alan olarak tespit edilen ve yapılaşma yasağı getirilen alanlar (Tabii karakteri korunacak alan, biogenetik rezerv alanları, jeotermal alanlar v.b.).."

Bu durum hemen akla Türkiye'de koruma statülerinin çokluğundan ve gerçekliliğinden kaynaklanan planlama sorunlarına da dikkat çekilmesini getirmektedir.

Türkiye'de temel koruma statüleri gözönüne alındığı zaman (Milli Parklar Kanunu kapsamında olanlar, Özel Çevre Koruma Bölgeleri ve Doğal Sitler) bunların genelde IUCN sınıflandırması ile kavramsal ölçekte uyum

²²⁴ TBMM, 22. Yasama Döneminde 14.7.2004 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilen 5226 Sayılı "Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ve Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un²²⁴ hükümleri gereği, Kültür ve Turizm Bakanlığının yetkisinde olan "koruma amaçlı imar planı" için kriterler ve koşullar belirlenirken, çevre düzeni planları ile hiç bir ilişkilendirme yapılmadağına şahit olunmaktadır.

²²⁵ Duyarlı Yöreler: Çevresel etkilere karşı biyolojik, fiziksel, ekonomik, sosyal ve kültürel nitelikli özellikleri ile duyarlı olan veya mevcut kirlilik yükü çevre ve halk sağlığını bozucu düzeylere ulaştığı belirlenen yörelerle, ülkemiz mevzuatı ve taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler uyarınca korunması gerekli görülen EK-V de yer alan alanları. (ÇED Yönetmeliği, Madde 4 – Tanımlar ve Kısaltmalar)

içinde olduğu söylenebilir. Ancak bugün geline nokta, tüm bu koruma statülerinin revizyonu, IUCN sınıflandırması ile daha uyumlu hale getirilmesinin ötesinde koruma alanlarında, alan belirleme, statü oluşturma ve koruma ölçütlerinde ortak, uyumlu ölçütlendirme öncelikle gereklidir. Diğer yandan, gerek AB uyum süreci ile gelen yeni yasal düzenlemeler ve kurumsal yapılanmalar kapsamında, ortaya çıkan koruma statülerinin mevcut sistemlerle nasıl bütünleştirileceği de başlı başına bir çalışma konusudur.

En başta varolan koruma statülerinin gözden geçirilerek aralarında uyum sağlanmasını ve standardizasyonu takiben, özellikle koruma statülerinin üstüste geldiği alanların yeniden ele alınması lazımdır. Çünkü bu alanların çoğunda yönetim kararları, planlama, koruma ve uygulamalar kurumsal ve yasal karmaşa nedeniyle tıkanmış durumdadır. Burada, planlama araçlarından biri olan “çevre düzeni planı”nın da yerinin iyi tanımlanmış olması gerekir.

Konuya ÖÇK Bölgelerindeki uygulamalar açısından bakıldığında ve bu bölgeler için üretilen imar planları incelendiğinde; bu planların kimi yerlerde çevrenin korunması ilkelerinden uzak bir yerleşme planlaması şeklinde düzenlendikleri görülmektedir. 1990'lı yıllardan, 2000'li yıllara kadar geçen süreç içerisinde, bu bölgeleri Çevre Düzeni Planları revize edilerek hemen onaylanmıştır. Ancak, onaylanan Çevre Düzeni Planları, bu bölgelerin korunmasına yönelik gerekli özel koşulları içermemiştir. Üstelik bu alanların planlanmasında en önemli veriler olan ekolojik değerlere ilişkin ayrıntılı

alışmalar, envanter çalışmaları tamamlanamamış olduğu bilinmektedir. Bu da K Bölgelerindeki fiziksel planlamaların hangi kriterlere göre hazırlanacağı konusunda yasal ve bilimsel dayanakların güçlü olmadığının göstergeleridir.

K bölgelerinin sınırlarının tespitinde salt ekonomik büyüme kaygısıyla yapılan bazı uygulamalar, evre düzeni planlarına olan güvenin ayrıca sorgulanmasını gündeme getirmiştir. K Bölgeleri, Pamukkale, Gölbaşı ve Kapadokya dışında tümüyle deniz kıyısında ve bunun gerisindeki alanlardır. Bu alan sınırları belirlenirken K bölgeleriyle aynı özellikte ve bu alanları doğrudan etkileyen ancak, daha önceden turizme tahsisi yapılmış ya da yapılma aşamasında olan alanlar da, K Bölgesi dışında bırakılmıştır. Belek K Bölgesi buna en güzel örnektir.

Biyolojik eşitlilik açısından çok önemi olduğu belirtilen ve yoğun Caretta Caretta reme alanlarına sahip bu bölgenin kıyı kesimleri yer yer K Bölgesi dışında bırakılmıştır. evre Düzeni Planında "Hasas Zon" olarak ayrılan alanlar K Bölgesi dışında bırakılmış kıyısı ve hemen bitişi "Turizm Tesis Alanı" olarak planlanmıştır. Bitişiğinde yoğun bir kullanıma izin verilen bu hassas alanların nasıl korunacağı düşündürücüdür.

Son dönemlerde Türkiye'de imar mevzuatı da yeniden ele alınmıştır. Bu bağlamda, İmar Kanunu baştan sona yenilenmekte ve Türkiye'de mevcut planlama sisteminde yeni yaklaşımlar öngörülmektedir. Henüz tasarı halinde

olan bu düzenlemenin yasalaşması halinde planlama hiyerarşisinde çevresel boyutun önemli ölçüde yer alacağı görülmektedir. Bu noktada, çevre düzeni planları hakkında ve diğer ilgili hukuki düzenlemeler dikkate alınarak uygulamada doğacak muhtemel dublikasyonlar ve çatışmalara dikkat çekmek gerekir.

Çevre ve Orman Bakanlığı'nın Çevre Düzeni Planları Çalışmaları: 1991 yılında Çevre Bakanlığının kurulmasını takiben, çevre düzeni planlarında yetkili olan Bakanlık altyapısındaki yetersizlikler ve daha da önemlisi Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile yetki sorunları nedeniyle uzun süre – yedi yıl - hiç çevre düzeni planı yapmamıştır. Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından yapılan ilk çevre düzeni planları 1998 yılında başlatılmıştır.

İlk uygulamalar olarak Kazanlı, Kızılırmak Deltası, Akyatan, Çanakkale yörelerinde yapılan çevre düzeni planları bilinmektedir. Bu süreçte Bayındırlık ve İskan Bakanlığının da çevre düzeni planı yaptığına rastlanmamaktadır. Bakanlıkça hazırlanan/hazırlanacak ve hazırlattırılacak çevre düzeni planlarında Coğrafi Bilgi Sistemleri kullanılması esas olarak belirlenmiştir.

Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından, teşkilat kanununa dayanarak hazırlanan “Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik Tasarısı” nın halen yürürlüğe girmediği bilinmektedir.

İl düzeyinde yapılmakta olan çevre düzeni planlarının; AB uyum sürecinde beklenen uygulamalar doğrultusunda (bölgesel düzeydeki

kalkınma ajanslarının hizmet sınırlarıyla, stratejileriyle, hedefleriyle, uygulama araçlarıyla birlikte) yeni bir değerlendirmeye tabii tutulmaları lazımdır. Bu planların ekolojik sınırları ve bölgesel düzeydeki çevresel öncelikleri dikkate alması ve gerektiğinde “il” sınırları ile sınırlandırılmaması lazımdır.

Bunun da ötesinde, hazırlanan çevre düzeni planlarının amaçlarının aksine çevreyi tahrip eden kararlara sahip olduğu görülmektedir. Buna en güncel örnek; Antalya’daki Sorgun ormanlarının “Doğu Antalya Çevre Düzeni Planı”nda tamamına yakınının “orman içi turistik mesire alanı olarak ayrılması” ve buna dayanılarak bu bölgenin golf alanına tahsis edilmesidir.

Her ne kadar yöredeki tüm çevreci sivil toplum kuruluşlarının²²⁶ etkin çabalarıyla hukuki mücadele sürecinde bazı kazanımlar sağlanmış olsa da, (golf alanının bir bölümünün yapılması durdurulmuştur.) sorun çözümlenmiş değildir. Çevre düzeni planlarında birinci derece yetkili olan ve ormanların korunmasından da birinci derecede sorumlu olan Çevre ve Orman Bakanlığının, Turizm Teşvik Kanununda yapılan değişikliklerin²²⁷,²²⁸ önünde duramaması, bir yandan bu kurumun yönetim planlamasındaki zaafını akla getirmekte, öte yandan da 800 yıllık bir ormanın tahrip edilerek turizm

²²⁶ Sorgun Platformu.

²²⁷ Turizm Teşvik Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun No: 4957 , Yayın: 1.8.2003 tarih ve 25186 sayılı RG.

²²⁸ Turizm yatırımlarında önemli bir konu olan arsa tahsisi ile ilgili olarak Turizmi Teşvik Kanununda bazı değişiklikleri içeren bu Kanun, kültür ve turizm koruma ve gelişme bölgesi ilan edilen yerlerde yatırımcılara tahsis kolaylığı sağlamaktadır. Bu çerçevede, Milli Parklar Kanunu kapsamındaki “devlet ormanı sayılmayan” yerlerde ve Orman Kanununa göre “devlet ormanı sayılan” yerlerde imar planı ile turizme ayrılan araziler yatırımcıya tahsis edilebilmektedir. Ayrıca bu bölgelerde yer alan meralarda, Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından onaylanacak imar planları ile “vasıf değişikliği”ne gidilerek maraların Hazine adına tescil edilebilmesine ve böylelikle bu alanların turizm yatırımları için tahsis edilebilmesine de imkan tanınmaktadır. 4957, doğal alanların turizm teşvikine önemli ölçüde konu olmasını ve yatırımcıya açılmasını sağlayan bir yasal düzenleme olmuştur.

amacına tahsisi Türkiye’de “çevre” ve “turizm” sektörlerinin entegrasyonunun ne ölçüde ve hangi amaçlarla yapıldığını göstermektedir.

Özetle çevre düzeni planlarının; ulusal, bölgesel ve yerel ölçeklerde çevre duyarlı planlama metodolojileri ve kavramlar yeterince algılanmadan, güvenilir çevresel veriler olmadan ve uygun çevre planlama tekniklerinden yoksun olarak hazırlanmasının ve daha da önemlisi çevre aleyhine uygulamalara bir manada alet edilmesinin önemli sorunlara neden olacağı gözden kaçırılmamalıdır." ²²⁹

2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kentsel Çevre Sorumlulukları

Türkiye’de siyasal sistemin yeniden yapılanmasında üzerinde yıllardır tartışılan önemli yapı taşlarından biri; makro politikaların gerektirdiği faaliyetlerin dışındaki hizmetlerin yerel yönetimler tarafından karşılanması konusu olmuştur.

Merkezi ve yerel/bölgesel düzeyde yetkilerin ve özellikle mali kaynakların paylaşımını açık bir şekilde ortaya koyan siyasi tercih, 2000’li yılların başından itibaren uyguladığı kamu yönetimindeki yeni politikalar ve uygulamalarla netlik kazanmaya başlamıştır. Bu yaklaşım çevre politikalarının yerel düzeyde nasıl uygulanacağına da giderek açıklık getirmektedir. Aşağıda Türkiye’de yönetim sürecinde çevre yönetiminin aşamaları verilmektedir:

²²⁹ Bkz. Nuran Talu, *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye’de Çevre Politikaları*, s. 135 - 144.

- o Merkeziyetçi Yönetimin Egemenliği (1923 –1984)
- o Yerel Çevre ve Planlama Sorumluluklarında Artış (1984 – 2003)²³⁰
- o Çevre Hizmetlerinin Yerelleşmesi/Kamu Yönetiminde Yeni Dönem (2003-).²³¹

Yapılan değişiklikler çerçevesinde, yerel yönetimlerin mevcut çevre alanındaki yetkileri artırılmış, bu yetkiler belediye sınırları dahilinde belediyeler ve büyükşehir belediyelerine, belediye sınırları dışında kalan yerlerde ise il özel idarelerine önemli ölçüde devredilmiş ve il özel idarelerine özellikle yeni sorumluluklar verilmiştir.

Aslında, bu yeni düzenlemeler yerel yönetimlere (belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri) kendilerinden beklenen çevre hizmetlerini gerçekleştirebilmesi için, merkezi otoritenin idari ve mali vesayetinden kurtulmaları noktasında, çeşitli fırsatlar getirmektedir. Bu değişiklikler geçmişte çevre yönetimine fazla merkeziyetçi olduğu nedeniyle yöneltile eleştirilerin bir kısmına cevap vermekte ve sorunları ortaya çıktığı yerde ve doğrudan muhatap olan birimler tarafından, üstelik halkın da katılımıyla çözmeyi amaçlamaktadır.

²³⁰ O dönem Başbakan merhum Turgut Özal'ın öncülüğünde, Türkiye'de desentralizasyonu güçlendirme yönündeki politikaların uygulamaları başlamıştır. Bu çerçevede çıkarılan bazı kanunlar (ki bazıları halen yürürlüktedir) kentsel çevre uygulamaları ile doğrudan ilgilidir. Bunların en önemlileri; 3194 sayılı İmar Kanunu (9.5.1985 tarih ve 18749 sayılı RG) ile 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (27.6.1984) olmuştur.

²³¹ 2003 yılından bu yana yerel yönetimler ve çevre ile ilgili mevzuatta hizmetlerin yerelleşmesi yönünde büyük ölçüde değişiklik yapılmıştır.

Bu bakışla, yeni yasal düzenlemelerin getirdiği bu açılımların ilkesel olarak olumlu olduğu görülmektedir. Ancak, yasal düzenlemelerin işlevsel hale gelmesi için yerel yönetimlerin bu işleri nasıl yapacaklarını detaylandıran daha bir seri hukuki düzenlemeye gerek duyulmaktadır. Mevcut duruma, daha da önemlisi aksine uygulamalara ve yapısal değişimin boyutlarına bakıldığında bunun zaman alacağı görülmektedir.

Özellikle son üç yıldır bir çok yasal düzenlemeler yapılmış ve bununla birlikte gelen uygulamalar başlatılmıştır. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin çevre alanında daha fazla yetki ve sorumluluk alması öngörülmüş, bu nedenle yeni kaynaklarla desteklenmesi için hukuki altyapı yenilenmeye başlamıştır. Örnek olarak yerel özerklik ve demokratik değerlerin güçlenmesi (karar süreçlerine katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi) yönünde çıkarılan yasalar verilebilir.

Yapılan bu yeni düzenlemelerle merkezi idarenin çevre alanındaki yetki ve sorumlulukların önemli ölçüde yerel yönetimlere devredilmiş olması, yerel yönetimlerin yönetsel ve kurumsal yapılarında da aynı ölçüde yeniliklere gidilmesini getirmiştir. Bu çerçevede, mevcut yerel yönetimler mevzuatı da büyük ölçüde yenilenmiştir.²³²

²³² İl Özel İdareleri Kanunu (Kanun No: 5302, 4.3.2005 tarih ve 25745 sayılı RG)., Belediye Kanunu (Kanun No: 5393, 13.7.2005 tarih ve 25874 sayılı RG)., Büyükşehir Belediyesi Kanunu (Kanun No: 5216, 23.7.2004 tarih ve 25531 sayılı RG).

Bu kanunlar çevre yönetimi ilke ve esasları açısından incelendiğinde, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdareleri Kanunlarında çevre ile doğrudan ya da dolaylı ilgili bir çok hükmün yer aldığı görülmektedir. Bu düzenlemelerde, hangi çevre hizmetlerinin merkezi kuruluşlarca, hangilerinin yerel yönetimlerce ele alınacağına dair ve özellikle çevre denetimini etkileyecek çeşitli hükümler yer almaktadır. Bu yeni düzenlemelerle daha önce de belirtildiği üzere, belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin çevre alanındaki sorumlulukları büyük ölçüde artmış, ayrıca merkezi yönetimin taşradaki izdüşümü olan il sistemi, yeni bir anlayışla yeniden kurgulanarak, merkezin çevre yetkileri ağırlıklı olarak il özel idarelerine devredilmiştir.

Bu yeni yönetsel yapının dayandığı düşünce şudur; Yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletilerek, ihtiyaç duyulan kanalizasyon, atık su, katı atık bertarafı gibi kentsel çevre altyapı sorunlarının çözümüne öncelik vermek. Bu sistem, yerel yönetimlerin çevre alanındaki yürütme yetkilerinin artırılmasına yönelik haklı bir yönetsel zihniyet oluşturmuşsa da; yerel çevre hizmetlerinin kamu idare sistemindeki genel politikalardan bağımsız değerlendirilmesi ve uygulanması halinde, yerel yönetimlere verilen bu yetkilerin anlamı zayıflamaktadır.

Tabii ki, belediyelerin, ya da il özel idarelerinin güçlendirilmesi ile birlikte, taşradaki çevre hizmetlerinin karşılanmasında olumlu bir artış görülecektir. Ancak, bugün itibarıyla Türkiye’de henüz bütünü gören, belirgin

ve önceliklere dayalı bir çevre politikası gelişmemişken, kapsamlı bir çevre yatırım planlaması yokken ve daha da önemlisi AB'nin kriterleri doğrultusunda yerel yönetimlerin çevre konusundaki sorumluluklarının ne olduğu net olarak algılanmamışken, çevresel altyapının sorumluluğunun tamamen yerel yönetimlere devredilmesinin uygulamada kaos yaratacağı düşünülmektedir. Üstelik bu boyuttaki sorunların sadece yerel kararlarla çözüleceğini beklemenin ne denli doğru bir yaklaşım olduğu da tartışılmalıdır.

Ulusal çevre politikalarının ve yasal düzenlemelerin gereklerinin yerel düzeyde yerine getirilmesinde; bu alanda politika oluşturma ile başlayan ve yatırımlara kadar giden bu sürecin yerel düzeyde sistemli ve yeni yaklaşımlarla planlanması gerekmektedir. Bu süreç, Türkiye'de yerel düzeyde çevre finansman politikalarına ve bu çerçevede ulusal ve uluslararası kaynakların (AB ve diğer uluslararası kaynaklar) teminine bağlı olarak da gelişecektir.

Bu noktada, yeni yönetim felsefesi ile gelen yerel düzeydeki kalkınma anlayışı çerçevesinde; yerel yönetimlerin yerel dinamiklerini kullanarak kendi kaynaklarını oluşturmada gösterecekleri performansın da önemi yadsınamaz. Bilindiği üzere, özelleştirme politikaları çerçevesinde, belediyelerin özellikle atıksu arıtma ve katı atık tesisleri için yap-işlet modellerinin uygulanması merkezi hükümet tarafından empoze edilmektedir.

Türkiye’de yerel çevre hizmetlerinin gerçekleşmesi için aslen önemli olan kısıtlı kaynakların dikkate alınması ve önceliklerin buna göre tespit edilmesidir. Böylelikle kaynak ve emek israfının önüne geçilebilecektir. Özellikle, yüksek maliyetli yatırımların rasyonel bir şekilde planlanması gerekir. Türkiye’de kirlilik önleme ya da koruma amaçlı faaliyetlerin finansmanının karşılanmasında; bu amaçla tahsis edilmiş fonlara ihtiyaç duyulmakla birlikte, kaynakların mobilizasyonunda (harekete geçirilmesi) yaşanan sıkıntılar da bir o kadar önemlidir.

Yerel çevre yatırımlarına ulusal ve uluslararası kaynakların bilinçli bir şekilde yönlendirilmesi amacıyla son zamanlarda sürdürülen çalışmaların yerel yönetimlerin çevresel yatırımlarının planlanmasına yol göstereceği, dolayısıyla Türkiye’nin gerek AB, gerekse diğer uluslararası finans kaynaklarından rasyonel bir şekilde faydalanılacağı beklenmektedir.

Burada, Türkiye’de çevre finansman politika ve uygulamalarının yerel düzeydeki yansımalarını derinlemesine incelemek lazımdır. Genel bütçede kamu yatırımlarında, çevre yatırımlarına GSMH içerisinde ayrılan pay sadece binde 1.4 dür.²³³ Bu oran yerel yönetimlerin gelirleri ile karşılaştırıldığında, son derece yetersiz bir resim ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bu kaynakların yerel çevre hizmetlerine ne oranda yansıdığına dair sağlıklı bir veri bulunmamaktadır.²³⁴

²³³TÜİK, **Çevresel İstihdam ve Harcamalar Envanteri Anketi 2002**. (Bu rakam tüm çevre yatırımlarını temsil etmemektedir.Sadece Merkezi kamu kuruluşlarının taşra teşkilatlarının harcamaları dahil edilmiştir.Yerel yönetimlerin verileri üzerinde halen çalışılmaktadır. Özel sektör yatırımları için varolan mevcut datalar ise güvenilir ve güncel değildir). << www.tuik.gov.tr >>. Erişim Tarihi: 15 Aralık 2006.

²³⁴ TÜİK bünyesinde bu yönde çalışmaların yapılmakta olduğu bilinmektedir.

Belediyelerin çevre alt yapı hizmetlerinin ifasında bugüne kadar en önemli rol İller Bankası'nda olmuştur. İller Bankası, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının “ilgili” kuruluşu olarak yıllardır bugünkü sayıları itibariyle, 3327 Belediye, 16'sı Büyükşehir Su ve Kanalizasyon İdarelerine, 81'i İl Özel İdaresi olmak üzere tüm mahallî idare birimlerine hizmet üretmiştir. Banka, son yıllarda çevre projelerine özel bir önem vermeye başlamıştır. İller Bankasının yeniden yapılanması politikaları çerçevesinde belediyelerin; çevre kirliliğini önlemeye yönelik çeşitli projeler ve özellikle içmesuyu ve kanalizasyon projelerine önem vermeleri, uzun vadeli kalıcı yatırımlara girmeleri, sağlıklı ve yeşil kentlerin oluşumuna yatırım yapmaları önerilmiş, Banka kaynakları belediyelere bu çerçevede aktarılmaya başlamıştır.

İller Bankası tarafından kentsel çevre altyapı hizmetlerinin etkin olarak yerine getirilmesi amacıyla düzenlenen ve Bankanın yeniden yapılanması ile ilgili bir Kanun Tasarısı hazırlamış olup, TBMM'dedir.²³⁵ Tasarı'da İller Bankasının bir kalkınma ve yatırım bankası olması öngörülmektedir.

İller Bankası tarafından gerçekleştirilen önemli uygulamalardan biri de, 2004 yılında başlatılan belediyelere ait atık su arıtma tesislerinin enerji giderlerinin yüzde 50'sinin karşılanması uygulamasıdır. Böylece işletme maliyetlerinin yüksek olmasından dolayı çalıştırılmayan arıtma tesislerinin

²³⁵ İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, Şubat 2007.

yeniden çalıştırılması amaçlanmaktadır.²³⁶ Banka tarafından ayrıca, belediyelerin sorunlarının çözümüne katkı sağlamak amacıyla 2004 yılının başından itibaren kredi faiz oranlarının dūřürölmesi ve vadelerin uzatılması yönünde yeni uygulamalar yapmaktadır. Bu durumun, belediyelerin evre altyapı yatırımlarının gerçekleşmesine de katkı sağlayacağı beklenmektedir.

Belediyelerin evre hizmetlerini yerine getirmesine mali destek sağlanmak üzere, Mayıs 2006'da yapılan evre Kanunu değişiklikleriyle Bakanlığın yetkisinde olan görevlerin bazı koşullar çerçevesinde belediyelere devredilmesi ile de kaynak yaratılması söz konusudur. 5491 Sayılı evre kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un ilgili hükümlerine bakıldığında, 16. Maddede;

“Bu Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrası uyarınca denetim yetkisi verilen kurum ve merciler tarafından verilen idarî para cezalarının yüzde ellisi, bu Kanun uyarınca yapılacak denetimlerle ilgili harcamaları karşılamak ve diğer evre hizmetlerinde kullanılmak üzere bu kurumların bütçesine gelir kaydedilir, yüzde ellisi ise genel bütçeye gelir kaydedilir.” hükmü yer almış ve bu madde içinde gönderme yapılan denetimle ilgili Madde ise aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir:

“Madde 9 – 2872 sayılı Kanunun 12 nci maddesi başlığı ile birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

²³⁶ Bu konu ile ilgili bir hukuki düzenleme olarak; “evre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”da (Kanun No: 5491, 13.5.2006 tarih ve 26167 sayılı RG) yeni bir hüküm olarak yer almıştır. Yeni hüküm: “EK Madde 7: Arıtma tesisi kuran, işleten ve yönetmeliklerde belirtilen yükümlölükleri yerine getiren kuruluşların arıtma tesisinde kullandıkları elektrik enerėisi tarifiesi, sanayi tesislerinde kullanılan enerji tarifesinin yüzde 50'i olarak uygulanır.”

"Denetim, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğü

Madde 12 – Bu Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Bakanlığa aittir. Gerektiğinde bu yetki, Bakanlıkça; il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre belirlenen denetleme görevlilerine veya Bakanlıkça uygun görülen diğer kurum ve kuruluşlara devredilir. Denetimler, Bakanlığın belirlediği denetim usûl ve esasları çerçevesinde yapılır.”

Burada dikkat çeken konu, Çevre ve Orman Bakanlığının belediyelere çevre denetim yetkisini devretmeyi bazı koşullara bağlamış olduğudur. Bu koşulların gerçekleşmemesi halinde – ki bugün itibarıyla bazı büyükşehir belediyelerinin dışında hemen hiç bir belediyede çevre denetim birimleri bulunmamaktadır – belediyelerin idari para cezalarından pay almaları mümkün görülmemektedir.

Yeni yasal düzenlemeler çerçevesinde, yerel yönetimlerin çevre alanındaki sorumlulukları yerel karar alma mekanizmaları da dikkate alınarak aşağıda ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmiştir.

2.1. Belediyelerin Çevre Alanındaki Sorumlulukları

Temmuz 2005’de yürürlüğe giren Belediye Kanununda²³⁷, daha önce yerleşim birimlerinin belediye olması için nüfus ölçütü 2000 iken, bu sayı 5000 olarak belirlemiştir.

1930’lardan başlayarak bugüne kadar halka açık yerlerin temizliği, kentsel yaşam çevresinin düzenlenmesi, belde halkının sağlık, esenlik ve huzurunu sağlamak için; yer seçimi, hava, su kirliliği, çöp, gürültü ve estetik kirliliğin giderilmesi gibi önemli çevre hizmetlerinde sorumluluk yüklenen belediyeler, 2005 yılından itibaren çok daha kapsamlı görevler almışlardır. Bu görevler aşağıda sıralanmıştır:

- o Çevre hizmetlerinin uzun vadeli planlanması ve çalışma programlarının yapılması (stratejik plan ve performans programı)
- o Su, kanalizasyon, kentsel altyapı
- o Çevre sağlığı, temizlik işleri
- o Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, bertaraf edilmesi ve depolanması hizmetlerinin yapılması / yaptırılması
- o Çeşitli döküm sahaları, depolama alanlarında çevre kirliliği oluşmaması için önlem alınması (hafriyat, moloz döküm, LPG depolama vb)
- o Atıksu bertarafı için gerekli tesislerin kurulması/kurdurulması, işletilmesi/işlettirilmesi

²³⁷ Belediye Kanunu (Kanun No: 5393, 13.7.2005 tarih ve 25874 sayılı RG)

- o Kentin tarihi ve kültür dokusunu korumak için kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin uygulanması
- o Kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlanması
- o Hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkının sağlanması.

Ayrıca, belediyelere sınırları dahilinde çevre felaketleri ile doğrudan ilgili olmamakla beraber, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetler için gerekli afet ve acil durum planlarını yapmak görevi verilmiştir.

Genel sürece bakıldığında, Türkiye’de belediyeler kurumsal anlamda çağdaş çevre yönetim anlayışından yıllardır uzak olmuşlardır. Çoğu zaman günü birlik kararlarla sorunların üstesinden gelmeye çalışan belediyelerin hemen hepsinin (Büyükşehir belediyelerinin dışında) öncelikleri ya da geleceğe yönelik çevresel bir planlama ve yatırım stratejileri bulunmamaktadır. Ancak, yeni yasalarla gelen sorumluluklar, yerel yönetimleri çevre sorunlarını entegre ve bütünlük bir yönetim anlayışıyla çözmeye zorlamaktadır.

Örneğin, yeni belediye mevzuatı uyarınca 50.000 ve daha büyük nüfuslu belediyeler için stratejik plan yapma zorunluluğu getirilmiştir. “Stratejik Plan” yapma yetkisi alan belediyelerin, bu yasal sorumluluklar çerçevesinde kentlerinin geleceği için bir çok alanda olduğu gibi çevre

konuları için de stratejik planlar yapmak durumunda oldukları görülmektedir.²³⁸

Türkiye’de 50.000 nüfus ve üstünde olan belediyeler çoğunlukla il belediyeleridir. Bu belediyelerin stratejik plan yapma zorunluluğu vardır. Her ne kadar mevcut altyapıdaki yetersizlikler (mali, teknik, ve personel yetersizlikleri) dikkate alınarak, bu zorunluluk 2007 yılına kadar ertelenmişse de, bu süreç başlamıştır. Ayrıca, her ne kadar 50.000 ve üstü belediyeler stratejik plan yapma zorunluluğunda iselerse de, 50.000 nüfusun altındaki belediyelerin de sağlıklı planlama süreçlerine girebilmeleri için çevre konularında strateji planlarının olması gerektiği açıktır.

Yine, yeni mevzuat uyarınca²³⁹ 50.000 ve daha büyük nüfuslu belediyelerde kentsel dönüşüm ve gelişim planlarının yapılması (tarihi ve kültürel alanların, kentsel çevrenin korunması vb.) zorunluluğunu getirmiştir. Büyükşehir belediyelerinin kentsel dönüşüm ile ilgili çalışmalara bakıldığında, büyükşehirlerin bu konuda epey yol almakta oldukları görülmektedir. Son dönemde kentsel dönüşüm hakkında çıkarılan bazı yasaların bu uygulamalara mesnet olduğu bilinmektedir. Bir büyükşehirde özel olarak bir kanunun çıkarılması halinde bu uygulamalar ayrıca hızlanmaktadır.²⁴⁰

²³⁸ Belediye Kanunu, Madde 41; Büyükşehir Belediye Kanunu, Madde 7.

²³⁹ Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun. (Kanun No: 5366, Kabul Tarihi: 16.6.2005).

²⁴⁰ Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu (Kanun No: 5104 , 12.3.2004 tarih ve 25400 sayılı RG).

Kurumsal açıdan ele alınması gereken bir başka konu, belediyelerin iç kurumsal yapısındaki çevre ile ilgili birimlerin kapasiteleri ve teknik altyapılarının yerel çevre hizmetleri açısından değerlendirilmesi konusudur. Belediyelerin bünyesinde yer alan söz konusu idari birimlerin (çevre daireleri, sağlık daireleri, imar daireleri vb.) etkin olarak çalışabilmeleri için kapsamlı ve bütünlüklü bir çevre programına ihtiyaç duydukları bilinen bir gerçektir.

2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Çevre Alanındaki Sorumlulukları

Büyükşehir belediyeleri 1984 yılından beri çevre alanında, çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak, yeşil sahalar, parklar, bahçeler yapmak, işletmek/işlettirmek, su ve kanalizasyon tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek/işlettirmek, çöp ve sanayi atıklarının yönetimini yapmak ve gıda güvenliğini sağlamak gibi önemli konularda hizmet vermişlerdir. Bu süreçte, çevresel hizmetlerin karşılanması noktasında en göze çarpan uygulama, büyükşehirlerde kurulan su ve kanalizasyon idareleri olmuştur. (İSKİ, İZSU, ASKİ, KASKİ gibi) Su ve kanalizasyon idareleri, su ve atıksu işletme tesislerinin inşası, işletilmesi ve bakımı ile görevli olmakla birlikte, sanayi kaynaklı kanalizasyonun boşaltımının/bertarafının denetlenmesinden de sorumludur. 2000 yılından itibaren bu idarelere, büyükşehirlerin katı atık yönetimi ile ilgili olarak bazı ek görevler yüklenmiştir.

2000'li yıllardan başlayarak kamu yönetiminde yapılan çeşitli yasal ve kurumsal değişiklikler çerçevesinde, büyükşehirlerin yetki alanları

genişletilmiş ve bu bağlamda çevresel açıdan da sorumlulukları önemli ölçüde artmıştır.

Büyükşehirlere bağlı alt kademe belediyelerinin (bugünkü mevzuatta ilçe ve ilk kademe belediyeleri) evre ile ilgili görevlerine süregelen uygulamalar açısından bakıldığında; uzun süre evre temizlik hizmetlerini yürütülmüş oldukları görülmektedir. Büyükşehir belediyeleri 2004 yılından itibaren ise aşağıdaki alanlarda yetki ve sorumluluk almışlardır:²⁴¹

- o Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak, bu alanlarda gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek, ağaçlandırma yapmak
- o evre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak
- o Büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak/yaptırmak
- o Sanayi ve tıbbi atık yönetimini yapmak
- o Tüm altyapı hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak
- o Deniz araçlarının atıklarını toplamak/toplatmak ve arıtmak
- o evre ve Sağlık İhtisas Komisyonunu kurmak (Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından kurulacaktır.)
- o Büyükşehir belediyesi tarafından tespit edilecek ilgili sivil toplum kuruluşlarının katılımı ile kent konseyini oluşturmak

²⁴¹ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (Kanun No: 5216, 23.7.2004 tarih ve 25531 sayılı RG).

- o Kültür ve tabiat varlıklarını ve tarihi dokuyu korumak
- o Gıda güvenliği ruhsat ve denetleme alt yapısını kurmak.

Sınırları genişletilerek evre dahil bir çok alanda geniş yetkilerle donatılan büyükşehirlerin bazıları için ayrıca bazı farklı uygulamalar getirilmiştir. Bu erevede, İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin yetki sınırları özel bir uygulama ile il ,ilçe, köy ve beldeler dahil edilerek genişletilmiştir.Buna göre bu iki büyükşehir belediyesinin sınırları “il sınırı” olarak kabul edilmiş olup, il evre düzeni planı ile ilgili yetkiler Temmuz 2007 itibariyle yapılan son yasal değişiklikle, bu illerde İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerine geçmiştir.²⁴²

²⁴² 12/7/2006 tarih ve 26226 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5538 Sayılı “Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklennesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”a göre:

“3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 18 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin sonuna, “Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il evre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.” cümlesi eklenmiştir. (Madde 29)

“22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl  zel İdaresi Kanunu’nun 6 ncı maddesine; Birinci fıkrasının (a) bendindeki “İlin evre düzeni planı” ibaresinden önce gelmek üzere “Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç” ibaresi.... ve , üçüncü fıkrasının sonuna “Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il evre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.”cümlesi eklenmiştir.(Madde 26)

“22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl  zel İdaresi Kanununun 10 uncu maddesine birinci fıkrasının (c) bendindeki “İl evre Düzeni Planı” ibaresinden önce gelmek üzere “Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç” ibaresi eklenmiştir.” (Madde 26)

2.3. İl Özel İdarelerinin Çevre Alanındaki Sorumlulukları

İl halkının yerel ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere, her ilde varolan il özel idareleri, idarî ve malî özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişiliğidir. Vali, il özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmekle görevli ve yetkilidir. 1913 yılından beri uygulamada olan bu yapıda, o günlerde il özel idarelerinin çevre alanında doğrudan görevleri olmadığı görülmektedir.

Bu çerçevede, çevreyle ilgili/dolaylı konular olarak göl ve bataklıkların ıslahı, orman yetiştirilmesi, kırsal ulaşım, köy kanalizasyonu, örnek çiftlikler, fidanlıklar kurmak, yabani ağaçları aşılacak ve ile ait hizmetleri işletmek (ören yerlerinin işletilmesi, izin, ruhsat gibi) gibi hizmetler sayılabilir. 1987 yılında yapılan bazı hukuki değişiklikler çerçevesinde, il özel idarelerinin çevre sağlığı ve korunması alanındaki çalışmaları daha belirginleşmeye başlamıştır. Örneğin, o yıllarda hemen her ilde kurulan “Çevre Koruma Vakıfları”²⁴³ için harç alınmasından il özel idareleri sorumlu kılınmıştır. Toplanan bu meblağların % 40’ı Çevre Kirliliğini Önleme Fonuna aktarılmıştır.²⁴⁴

Kamu yönetiminde yapılan yeni düzenlemelerle birlikte idari sistemde, merkezin çevre yetkileri belediyelerin yanısıra, il özel idarelerine de önemli

²⁴³Bugüne kadar il çevre vakıflarının gelirlerinin büyük bir kısmı motorlu taşıtlardan kaynaklanan emisyonlar için alınan vergilerden kaynaklanmıştır. Bu süreçte söz konusu vakıfların bu gelirleri illerin önemli finansman araçlarından biri olmuştur. Ancak, bu meblağların doğrudan illere ait çevre projelerinde kullanılması noktasında, il düzeyindeki inisiyatiflerin ve Çevre Kirliliğini Önleme Fonunun işletilmesinin yeterli olmadığı bilinmektedir.

²⁴⁴ 2000 yılından başlayarak çeşitli yasal düzenlemelerle aralarında Çevre Kirliliğini Önleme Fonu olan bir çok fon tasfiye edilmiştir. Bu düzenlemeler: 23.5.2000 tarihli 4568 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun, 21.2.2001 tarihli ve 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun ve 20.6.2001 tarihli ve 4684 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’dur.

ölçüde devredilerek, il düzeyinde çevre sorunlarının üstesinden bu yönetim anlayışıyla gelinebileceği öngörülmüştür.²⁴⁵

Yeni düzenlemeler doğrultusunda, İl özel idarelerinin karar organı olan il genel meclisleri ilin stratejik planını görüşmek ve karara bağlamakla görevli ve yetkili merciidir.²⁴⁶ Stratejik plan; yerel yönetimler genel seçimlerinden sonra altı ay içinde, her ilde gerek valilik, gerekse belediye tarafından ortaklaşa olarak yapılması zorunlu olan, kalkınma plan ve programlarına varsa bölge planına uygun olarak hazırlanan ve kentin sosyal ve ekonomik kalkınmasına yönelik bir plan olarak tanımlanmaktadır.²⁴⁷

Son dönemde başta büyükşehirlerde olmak üzere, kentlerde stratejik planlar hazırlanmaya başlamıştır. İlde toplumun tüm kesimleriyle; üniversiteler, meslek odaları, sivil toplum örgütlerinin vb. görüşleri alınarak hazırlanması öngörülen söz konusu stratejik planlar il bütçesinin hazırlanmasına esas teşkil etmektedir. Bu açıdan bu planlar il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek yürürlüğe girmesi gereken planlardır. Stratejik planlar, ilin çevre sorunlarını ve geleceğe yönelik planlarını da içermesi bakımından önem taşımakta olup, il genel meclislerinde çevre konularının da bu anlayışıyla gündeme gelmesini sağlaması bakımından da iyi bir araç olabilir.

²⁴⁵ İl Özel İdaresi Kanunu (Kanun No: 5302, 4.3.2005 tarih ve 25745 sayılı RG).

²⁴⁶ İl Özel İdaresi Kanunu, "Stratejik plân ve performans plânı, Madde 31. — Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir." (Kanun No: 5302, Yayın: 4.3.2005 tarih ve 25745 sayılı RG).

²⁴⁷ "Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir. (5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde 41).

Belde ya da kent için stratejik bir anlayışla geliştirilecek planlarda, çevre konularının bir program ve eylemler paketi olarak yer alması çevre yönetim sisteminin sağlıklı işleyişi açısından önemlidir. Bu çalışmaların aynı zamanda ülkesel, bölgesel, ya da kentsel ölçekte geliştirilmiş/geliştirilecek olan çevre politikaları ile uyumlu olması beklenir.

Ancak, stratejik plan yapma zorunluluğunun, yerel yönetimler tarafından varolan kapasiteleri ve altyapılarıyla kısa zamanda yerine getirilmesini beklemek gerçekçi değildir. Bu nedenle yerel yönetimlerin çevre konularını çok disiplinli bir anlayışla ele alabilme kapasitelerini artırmak gerekir.Yerel düzeyde tüm boyutları dikkate alan bir planlama anlayışı ile çevre eylem planlarının yapılması için buna ihtiyaç vardır.

Avrupa Birliği uyum sürecinde Türkiye'den beklenen, yerel yönetimlerden çevre sorunlarıyla bütünleşik bir yaklaşımla mücadele etmeleridir. Nitekim AB Kentsel Çevre Stratejisinin temel çerçevesi de buna göre çizilmiştir. Bu konuda uluslararası düzeyde geliştirilmiş bazı metodolojiler ve Avrupa'da başarılı uygulamalar bulunmaktadır.

Yeni yapıda il özel idarelerine çevre konusunda verilen bir başka önemli görev ise; il sınırları içinde ilin çevre düzeni planını yapmaktır. İl özel idarelerinin çevre düzeni planlarını yapmada altyapı yetersizliği (teknik eleman, ekipman vb.) nedeniyle, bugün itibarıyla uygulamada, özel idareler

belediyelerle ortak protokoller yaparak bu sorumluluklarını yerine getirme yoluna gitmektedir. Örneğin, İstanbul İl Özel İdaresi ve İstanbul Büyükşehir arasında bu konuda bir protokol imzalanmış olup, İstanbul ilinin çevre düzeni planı bu şekilde hazırlanmaktadır. Bu sorumluluk yukarıda da belirtildiği üzere daha sonra tamamen İstanbul Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir.

Yine yeni düzenleme ile, İl özel idareleri toprağın korunması ve erozyonun önlenmesini sağlamak için doğrudan sorumlu ve yetkili kılınmış, ayrıca belediye sınırları dışında su, kanalizasyon, katı atık hizmetleri, park ve bahçe tesisi, ağaçlandırma ve orman köylerinin desteklenmesi konularında görevlendirilmiştir.

Yeni kanun ile il özel idarelerinde çeşitli alanlarda “ihtisas komisyonları”nın kurulması söz konusudur.²⁴⁸ Bu komisyonlar il genel meclisi üyelerinden oluşmaktadır. Bu komisyonlardan “İl Genel Meclisi Çevre ve Sağlık İhtisas Komisyonu” büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi, kurulması zorunlu komisyonlar arasındadır.²⁴⁹

Bu komisyonlarda kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri yer almakta, ayrıca ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili olarak köy ve mahalle muhtarları ve sivil toplum örgütleri (oy hakkı olmaksızın) toplantılara katılabilmekte ve görüş bildirebilmektedirler.

²⁴⁸ 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Madde 16.

²⁴⁹ Belediyelerde çevre ile ilgili özel bir ihtisas komisyonu oluşturmak zorunlu tutulmamıştır.

İhtisas komisyonlarının bu katılım yapısı, çevre sorunlarının yerel düzeyde demokratik bir ortamda ele alınması açısından önemlidir. İhtisas komisyonlarında ele alınan çevre konuları il genel meclisinde karara bağlanırken, bu kararların yerel paydaşların da dahil edilmesi ile uygun görülmesi yerel düzeyde bir çevre demokrasisi göstergesi olacaktır.

Belediyelerde olduğu gibi²⁵⁰ il özel idaresi hizmetlerine de gönüllü katılım esastır. Bu çerçevede yeni mevzuat ile, il özel idarelerine sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak ve hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulanması için sorumluluk verilmiştir.²⁵¹

İl özel idarelerine yüklenen bir başka görev; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapılması konusudur.²⁵²

²⁵⁰ 5393 Sayılı Belediye Kanunu; Madde 13, Madde 76 ve Madde 77.

²⁵¹ 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Madde 65.

²⁵² 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Madde 53 ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Madde 69.

2.4. Kentsel Çevre Yönetiminde Mahalli İdare Birliklerinin Rolü

Yerel düzeyde çevre uygulamaları açısından önemli olan bir başka kurumsal oluşum hizmet birlikleridir. Yerel yönetimlerin hizmet birliği kurmasında yasal temel, Anayasa ve ilk Belediye Kanunu olmuştur.²⁵³

Bu yapı ile, belediyelere aralarında işbirliğini artırmak ve ortak hizmet vermelerine yardımcı olmak imkanı sağlanmıştır. Türkiye’de bir çok yörede farklı ölçeklerde belediye ve il düzeyinde hizmet birlikleri bulunmaktadır.²⁵⁴ Sadece çevre hizmetleri için olarak kurulan hizmet birliklerinin sayıları da giderek artmaktadır.

Hizmet birliklerinin kamu tüzel kişiliği olarak yönetimde güçlü olmaları ve bazı haklara sahip olmaları çalışmalarını kolaylaştırmaktadır. Birlikler mali yönetim açısından da bazı esnekliklere sahiptir.

Haziran 2005’de yürürlüğe giren Mahalli İdare Birlikleri Kanunu²⁵⁵ incelendiğinde görülmektedir ki; su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevrenin ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projeler için zorunluluk gerektiğinde, Bakanlar Kurulu ilgili yerel yönetimlerin bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilmektedir.

²⁵³ 1580 Sayılı Belediye Kanunu (1930).

²⁵⁴ Hizmet Birliklerine dair bazı örnekler; Marmara Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği, GAP Sulama Birlikleri, Güney Antalya Turizmi Geliştirme ve Altyapı Birliği, Yeşilirmak Havzası İl Özel İdareleri Hizmet Birliği (1997), Trabzon ve Rize İlleri Yerel Yönetimler Katı Atık Tesisleri Yapma ve İşletme Birliği, Zonguldak Özel İdare ve Belediyeler Çevre-Altyapı, Temel Hizmetler Birliği), Orta Karadeniz Kalkınma Birliği (2003), Erzurum İBB Düzey II ve 4 farklı bölge için (2004 -2006), KOSGEB Hizmet Birlikleri, Artvin Katı Atık Hizmet Birliği.

²⁵⁵ Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (Kanun No: 5355, 11 Haziran 2005 tarih ve 25842 Sayılı RG).

Böyle bir hüküm, özellikle çevre hizmetleri için yerel yönetimlerin birlik kurmasının ya da varolan birliklere katılmanın teşviki anlamını taşımaktadır.

Teşvik edilen hatta yasa ile bir nevi zorunlu hale getirilen bu durum aynı zamanda hizmet birliklerinin, bölgesel kalkınma politikalarının uygulanmasını da kolaylaştıracak bir yaklaşım içermektedir. Nitekim, AB destekli bölgesel kalkınma projelerinde hizmet birliklerinin kurulması doğrudan tavsiye edilmektedir.²⁵⁶

“Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”da da çevresel hizmetlerin yerel düzeyde görülmesindeki kolaylıklar değerlendirilerek, çevre ile ilgili birliklerin kurulmasının teşvikine yönelik olarak ayrı bir hüküm bulunmaktadır. Buna göre bu Kanunun Sekizinci Maddesinde aşağıdaki hüküm yer almıştır:

“...Atıksu arıtımı, atık bertarafı ve atık geri kazanım tesisleri yapmak amacıyla belediyelerin hizmet birlikleri kurmaları halinde, bu hizmet birliklerine araştırma, etüt ve proje konularında Bakanlıkça teknik ve malî yardım yapılır. Tesis yapım projeleri ise bu Kanunun 18 inci maddesi²⁵⁷ çerçevesinde kredi veya yardım ile desteklenebilir....”

²⁵⁶ AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program (24.7.2003 tarih ve 25178 Mükerrer sayılı RG).

²⁵⁷ Madde 18; çevre katkı payı alınması, diğer gelirler ve bütçe ödenekleri ile ilgilidir.

Türkiye’de mahalli hizmet birliklerinin oluşumlarına ve çoğalmalarına giderek artan bir önemle yaklaşan politikaların ve bu yöndeki uygulamaların; yerel düzeyde ihtiyaç duyulan çevre programlarını ve bu yönde yerel düzeyde yapılacak eylem planlarını ve uygulamaları yakından ilgilendirmesi de kaçınılmazdır.

Bu açıdan bakıldığında, yerel hizmet birlikleri yerel düzeyde yapılması gerekli olan çevre eylem planlarının uygulanmasını/yatırımların gerçekleştirilmesini kolaylaştırıcı bir yapı olarak dikkat çekmektedir.

Benzer çevre sorunlarıyla karşı karşıya bulunan belediyelerin ortaklaşa kurdukları birliklerin uygulamalarının, zamanı ve finansman kaynaklarını daha verimli kullanmak açısından dikkate değer olduğu ayrıca not edilmelidir.

3. Türkiye’de Kentsel Çevre Durumu

Türkiye’de kentlerin gelişmesinde,²⁵⁸ uzun yıllar en çok altyapı sorunları hakim olmuş, yetersiz finansman koşulları ve plansız uygulamalar nedeniyle bu sorunlar özellikle küçük ve orta ölçekli kentlerde istenilen ölçüde çözülememiştir. Köklü yaklaşım ve çözümlere gelince, Türkiye’nin merkeziyetçi yapısının yerel düzeydeki hakimiyeti öteden beri bilinmektedir.

²⁵⁸ 2000 Yılı Nüfus Sayımında Türkiye nüfusunun, % 64.9’u kentlerde, %35.1’i ise kırsal kesimde yaşadığı saptanmıştır. 1990-2000 yılları arasında kent nüfusu yıllık binde 26.8 artarken aynı rakam kırsal nüfus için binde 4.2 olarak belirlenmiştir. Türkiye’de kentsel nüfus kırsal nüfusa göre çok yüksek bir hızla büyümektedir. << www.tuik.gov.tr >>. Erişim tarihi: 15 Aralık 2006.

Kamu yönetiminde kapsamlı reformları gerektiren bu durum, hemen her Plan döneminde ele alınmış, yerel düzeydeki yönetimlerin idari, kurumsal ve finansal açılardan, merkezin vesayetinden uzaklaştırılması yönünde bir çok yasal düzenleme alıştırmaları yapılmış ve bu düzenlemeler Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde hayata geçirilmeye başlanmıştır.

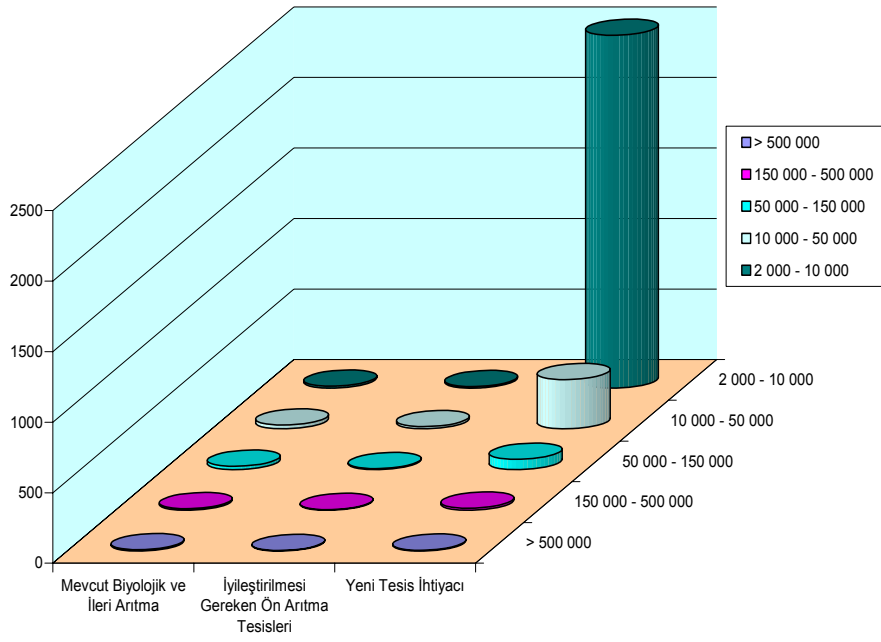
Bugün Türkiye’de nüfusu 500.000’in üzerinde olan 16 büyükşehir belediyesi, nüfusu 500.000’in altında olan 3.000’den fazla belediye ve nüfusu 5.000’in altında olan 35.000’in üzerinde köy bulunmaktadır.²⁵⁹

Türkiye’de AB Kentsel Atıksu Direktifinin gereklerinin yerine getirilmesi için farklı kapasitelerde 2.942 tane daha yeni arıtma tesisinin yapılması gerekmektedir.²⁶⁰ Grafik 3’de AB uyumu sürecinde belediyelerin nüfuslarına göre atıksu arıtım tesisi ihtiyacı verilmektedir.

²⁵⁹ << www.tuik.gov.tr >>. Erişim tarihi: 15 Aralık 2006.

²⁶⁰ 7.02.2007 tarihli ve 2007/1 sayılı DPT/Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile onaylanan **Türkiye Cumhuriyeti AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi**. (Atıksu arıtma tesisi teknolojisinin seçimine karar verilebilmesi için alıcı ortamın niteliğinin bilinmesine ihtiyaç vardır. Bununla beraber, 10.000 eşdeğer nüfustan daha büyük yerleşim yerinde biyolojik ya da ileri arıtma teknolojisi gerekebilmektedir. Bir başka ölçü de; 2.000’den fazla kişinin yaşadığı yerleşimlerde arıtma tesisi kurulmasının gerekesidir).

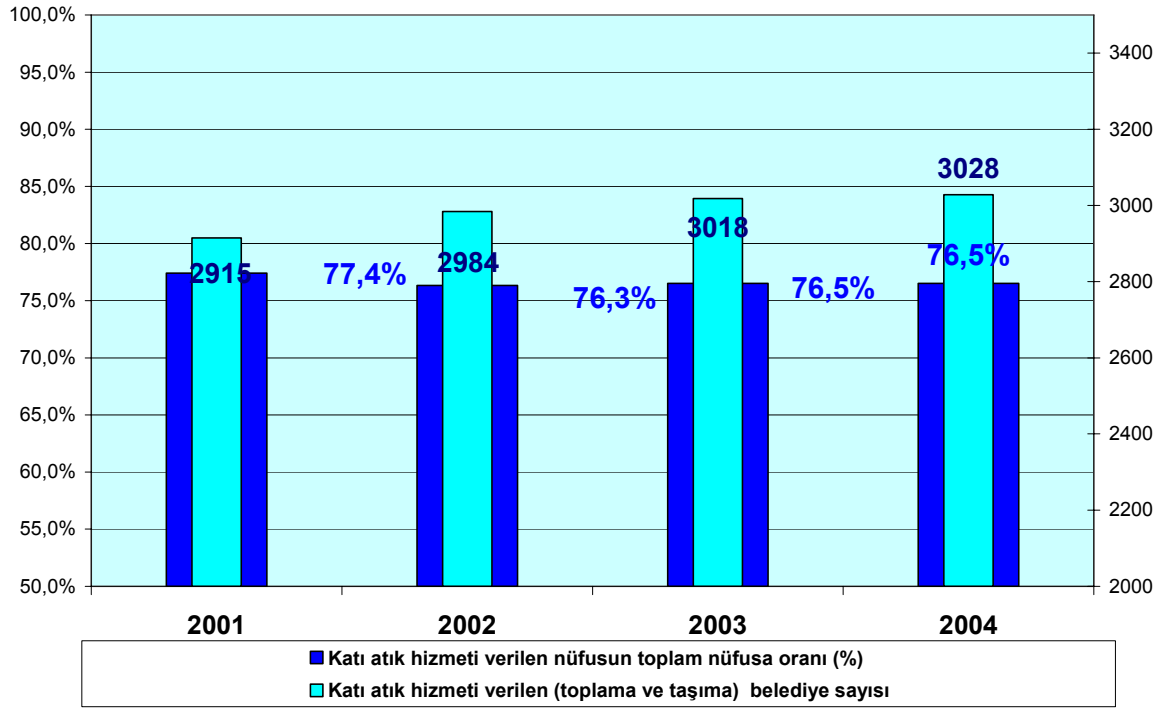
Grafik 3: AB Uyumu Sürecinde Türkiye’de Belediyelerin Nüfuslarına Göre Atıksu Arıtım Tesisi İhtiyacı



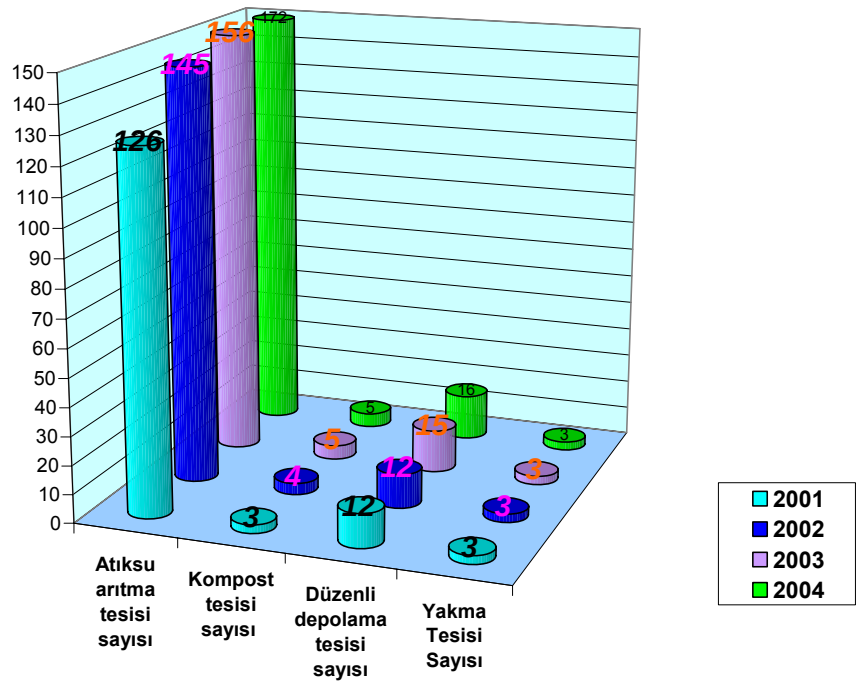
Aşağıdaki Grafik 4 ve Grafik 5’de atıksu ve katı atık hizmeti ile ilgili veriler yer almaktadır.²⁶¹

²⁶¹ << www.tuik.gov.tr >>. Erişim tarihi:1 Şubat 2007.

Grafik 4 : Türkiye’de Belediyelerde Katı Atık Göstergeleri



Grafik 5: Türkiye’de Belediyelerde Atık Bertaraf Tesisi Göstergeleri



Kentlerde yaşanan hava kirliliği açısından bakıldığında; en temel sorun motorlu taşıtlardan kaynaklanan hava kirliliğidir. Ancak son zamanlarda Türkiye genelinde hava kalitesinin ölçülmesi yönünde teknik altyapı açısından önemli gelişmeler olmuştur. Hava kalitesi, Sağlık Bakanlığına ait yarı otomatik ölçüm cihazları ve Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından 2005 yılında kurulan 31 adet tam otomatik ölçüm istasyonları ile izlenmektedir. Tam otomatik hava kalitesi ölçüm istasyonları 2006 yılı içerisinde 81 ilde hizmete geçilmiştir.²⁶²

Türkiye’de kentlerde özellikle, büyük kentlerde sanayi faaliyetlerinin arıtma sistemleri olmaksızın farklı alıcı ortamlara deşarj ettikleri atıksular insan sağlığı açısından tehlike yaratmaya devam etmektedir. Türkiye çapında faaliyette olan 87 adet organize sanayi bölgesinin 46’sında atıksu arıtım tesisi bulunmamaktadır.²⁶³

Türkiye’de kentlerin sürdürülebilirliği açısından değerlendirilmesi gereken önemli konulardan biri de “kent içi ulaşım”dır. Süregelen kalkınma planlarında çeşitli hedefleri belirlenen bu konunun, sektörel entegrasyon (enerji sektörü vb.) yaklaşımıyla, ele alınmasına halen ihtiyaç vardır.

Türkiye’de kentlerin ulaşım planlamasının bütünleşik ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri dikkate alınarak yapılmaması, çevresel ve sosyal açıdan

²⁶² 7.02.2007 tarihli ve 2007/1 sayılı DPT/Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile onaylanan **Türkiye Cumhuriyeti AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi** (UÇES). s. 18-19.

²⁶³ *Ibid.*, s. 21.

(toplu taşınım hizmetlerinde yetersizlikler vb.) özellikle büyükşehirlerde önemli sorunlara yol açmaktadır. Dokuzuncu Kalkınma Planında yeralan kent içi ulaşım ile ilgili hedefler aşağıda sıralanmıştır.²⁶⁴

- o Enerji, çevre, ekonomi, konut, arsa ve arazi politikaları ile tutarlı, sürdürülebilir, kamu kesimini bağlayıcı, özel sektörü yönlendirici geniş kapsamlı bir ulusal kentiçi ulaşım stratejisi oluşturulacaktır.
- o Toplumun tüm kesimlerine eşit fırsatlar sunan, katılımcı, kamu yararını gözeten, yurtiçi kaynakların kullanımına özen göstererek dışa bağımlılığı en aza indiren, çevreye duyarlı, ekonomik açıdan verimli, güvenli ve sürekli yaya hareketinin sağlanmasını esas alan kent içi ulaşım planlaması yapılacaktır. Arazi kullanım kararlarının her ölçekte ulaşım etkileri ile birlikte değerlendirilmesi ve her ölçeğin gerektirdiği kent içi ulaşım planlarının hazırlanması sağlanacaktır.
- o Her kentin özgün yapısı, dinamikleri ve potansiyelleri göz önüne alınarak, kent içi ulaşım türlerinde çeşitlilik ve bütünleşme sağlanacaktır.
- o Ulaştırma etüdlerine temel oluşturması açısından, kentlerdeki mevcut ulaşım sistemi ile yolculuk talebine ilişkin verilerin toplandığı ve düzenli olarak güncellenen Kent Bilgi Sistemlerinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması sağlanacaktır. Bu sistemler vatandaşların bilgi talebini karşılayacak şekilde geliştirilecektir.

²⁶⁴ << www.dpt.gov.tr >>. Erişim tarihi: 12 Aralık 2006.

- o AB'ye uyum sürecinde sürdürülebilir bir kentiçi ulaşım sistemi oluşturmaya yönelik olarak yaya ve bisiklet ulaşımı ile toplu taşımaya öncelik verilecek ve bu türlerin kullanımı özendirilecektir.
- o Toplu taşıma ile bireysel ulaşım türlerinin birbirleriyle ve kendi içlerinde rekabet etmeyen bir sistem olarak çalışması sağlanacaktır.
- o Raylı sistem projeleri, alternatif toplu taşıma sistemlerinin yetersiz kaldığı, sistemin işletmeye açılması öngörülen yıl için doruk saat yolculuk talebinin tek yönde asgari 15.000 yolcu/saat düzeyinde gerçekleşmesi beklenen koridorlarda planlanacaktır.
- o Kent içi ulaşım projelerinin finansmanında dışa bağımlılığı en aza indiren, ulusal üretim, istihdam ve finansman imkanlarından azami ölçüde yararlanan modeller kullanılacaktır.
- o Dış finansman sağlanması düşünülen kentiçi ulaşım projelerinin seçiminde; proje maliyetleri ile iç-dış finansman kompozisyonunun belediyelerin mali yapıları ile uyumlu olması şartı aranacaktır.
- o Ulusal ve yerel düzeyde kentiçi ulaşım karar, politika, uygulama ve denetiminden sorumlu birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını tanımlayan gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

Her ne kadar son yıllarda kanalizasyon, atıksu, katı atık ve hava kalitesi hizmeti verebilen belediye sayısında bir artış gözlenmekteyse de, yukarıdaki grafiklerdeki rakamlar ve yaklaşım eksikliği Türkiye'de yerel yönetimlerin kentlerde sürdürülebilirlik adına, hizmetlerdeki yetersizliği açıkça ortaya koymaktadır.

Bu verilerle Türkiye'nin AB çevre uyumunda zor bir sınav geçireceği kaçınılmaz görülmektedir. Üstelik, uyum sürecinde ihtiyaç duyulan çevresel yatırımların²⁶⁵ boyutlarının 60 milyar Euro civarında²⁶⁶ devasa meblağlara ulaşması da, Türkiye'de bu sorunların çözülmesine ne ölçüde önem vermek gerektiğini gözönüne sermektedir.

Kamu yönetimi sisteminde yapılan değişiklikler çerçevesinde, Türkiye'de yerel yönetimlerin çevre alanındaki mevcut yetkileri artırılmış, bu yetkiler belediye sınırları dahilinde belediyeler ve büyükşehir belediyelerine, belediye sınırları dışında kalan yerlerde ise il özel idarelerine önemli ölçüde devredilmiş ve il özel idarelerine özellikle yeni sorumluluklar verilmiştir.

Yerel özerklik ve demokratik değerlerin güçlenmesi (karar süreçlerine katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi) yönünde çıkarılan yasalar ve bu yöndeki uygulamalar önemlidir. Aslında yerel özerklik politikalarının güçlendirilmesi anlamında Türkiye'nin, 80'li yıllardan bu yana Avrupa'nın bu yöndeki politikalarını benimsemeye başladığı bilinmektedir. Bu çerçevede; Avrupa'da yıllardır oluşturulan birçok karar, tavsiye kararı anlaşma vb. arasında Türkiye açısından önemli olan temel belgelerden birinin "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" olduğu söylenebilir. 1985 tarihli olan Şart²⁶⁷ yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin yerel özerkliği kısıtlayıcı idari

²⁶⁵ Bu yatırımlar kapsamında, hava kirliliğinin önlenmesi, endüstriyel kirlilik, kentsel atık su, kanalizasyon, tehlikeli atık ve katı atık, çevre veri bankaları, izleme sistemleri, hassas doğal ortamların korunması gibi konular öncelikli olarak sıralanmaktadır.

²⁶⁶ 7.02.2007 tarihli ve 2007/1 sayılı DPT/Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile onaylanan **Türkiye Cumhuriyeti AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi**, s. 25.

²⁶⁷ Council of Europe (1985), **European Charter of Local Self-Government**, European Treaty Series, no 122.

vesayetinin kaldırılması, yerel yönetimlere, yargı denetimi hakkının verilmesi, yerel yönetimlerin kendi yönetim yapılarını belirleyebilmeleri ve hizmetlerin yerinden görülmesi ilkesinin kabul edilmesi öngörülmüştür. Bilindiği üzere, Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartını 1991 yılında bazı çekincelerle kabul etmiştir. Son yıllarda yapılan düzenlemelerin, Şart ile benimsenen yerel demokrasi ilkelerinin uygulanmasına zemin oluşturduğu gözlenmektedir.

Ancak, yapılan yasal düzenlemelerin, beklenen normlarda işlevsel hale gelmesi için yerel yönetimlerin bu işleri nasıl yapacaklarını detaylandıran, kurumsal ve finansal mekanizmaları güçlendiren ve daha da önemlisi femokratik bakış perspektifini kalıcı kılan yeni düzenlemelere halen ihtiyaç duyulmaktadır. Mevcut duruma, daha da önemlisi aksine uygulamalara ve yapısal değişimin boyutlarına bakıldığında, bunun zaman alacağı görülmektedir.

Belediyelerin kentsel hizmetleri yerine getirememelerindeki önemli dar boğazlardan biri de, yıllardır artarak büyüyen kamu kurum ve kuruluşlarına olan yüksek miktardaki borçlarıdır. Bu sorunların çözümü için, son dönemlerde belediyelerin bir yandan gelir kalemlerinin arttırılmasına yönelik düzenlemeler yapılırken, öte yandan, borçların yeniden yapılandırılması için yeni yasal düzenlemeler gündeme gelmektedir.

4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu²⁶⁸ ve 4811 sayılı Vergi Barışı Kanunu' ile²⁶⁹ mahalli idarelerin vergi ve prim borçlarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin yapılan düzenlemeler sonrasında mahalli idarelerin borç stoklarında kısmi bir rahatlama sağlanmıştır. Aynı şekilde, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun²⁷⁰ hükümleri çerçevesinde başlatılan çalışmalarla da mahalli idarelerin, Hazine garantili ve devirli kredilerden dolayı Hazine'ye olan borçlarının ödenmesi konusunda vade ve faiz bakımından kolaylık sağlanmıştır.

Kentsel hizmetlerin özelleştirilmesi ile ilgili olarak bir dizi mevzuat çıkmış olsa da, uygulamada beklenen rekabet ortamının yerel düzeyde henüz sağlanamadığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin Hazine garantili dış borçlanmada yetersiz kalması ve bu yükümlülüğün Hazine tarafından üstlenilmesi belediyelerin borçlanma eğilimlerini daha da artırmıştır. Yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin ve toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin payının artırılmasına olan ihtiyaç devam etmektedir.

4. Türkiye'de Avrupa Birliği Kentsel Çevre Uyumu

AB Kentsel Çevre Tematik Stratejisinin Türkiye'de uygulamaya geçirilmesi için; başta hava, gürültü, atık ve su sektörleri olmak üzere; çevre müktesebatı uygulamasının iyileştirilmesinin yanısıra, yerel yönetimlerin yenilikçi politika

²⁶⁸ 6.8.2003 tarih ve 25191 sayılı RG.

²⁶⁹ 27.2.2003 tarih ve 25033 sayılı RG.

²⁷⁰ 9.4.2002 tarih ve 24721 sayılı RG.

araçlarını kullanmaya ilişkin olarak yönetim ve planlama kabiliyet ve kapasitelerinin artırılması ve yerel düzeyde çevresel iyileştirmeleri yapabilmeleri için farklı politika konularını bütünleştirme kabiliyetlerinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bunlar yapılırken de, bütün aktörleri kapsayan şekilde; i) katılımcı ve proaktif süreçleri başlatma, ii) bu süreçlere katılma ve yerel stratejik planlamayı geliştirme ve iii) bu planlamayı uyarlama ve eyleme geçirmeye dönük yönetim becerilerinin çoğaltılması lazımdır.

Bu duruma AB ilişkilerinde 1999 yılından bu yana yaşanan yeni gelişmeler çerçevesinde bakıldığında, bugün “Katılımcı Ülke”²⁷¹ statüsünde olan Türkiye için çevresel sorumlulukların AB standartlarına uygun olarak yerine getirilmesinde en ağır yükün yerel yönetimlerde olduğu malumdur. Mevcut durumda; çıkarılan yeni kanunlarla sürdürülebilir kentsel hizmetler açısından bir çok ek sorumluluk yerel yönetimler, bir yandan finansman darboğazı öte yandan yetersiz ve kaliteli insan gücü nedeniyle önemli sorunlara sahiptir. Örneğin, bugün Türkiye’de atık sektöründe ilk 20 yıl için 3000 ilave personele ihtiyaç vardır ve bunun maliyeti de 340 milyon Euro’dur.²⁷²

Bu maliyetin doğal olarak Çevre ve Orman Bakanlığı ile belediyeler tarafından karşılanacağı beklenmektedir. ²⁷³ Türkiye’deki yeni yasalar, bu sorunlara çıkış noktası olarak yerel mali kaynakların harekete geçirilmesi, yerel özel sektörün geliştirilmesi gibi çözümler sunsa da, beklenen iyi

²⁷¹ “Accession Country”.

²⁷² 7.02.2007 tarihli ve 2007/1 sayılı DPT/Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile onaylanan **Türkiye Cumhuriyeti AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi**. s. 21.

²⁷³ *Ibid.*, s. 17.

koşulların istense de, küçük ölçekli yerel yönetimler açısından kısa sürede gerçekleşemeyeceği bugünden görülmektedir.

Türkiye'ye AB tarafından sağlanan kaynakların daha etkin kullanılması amacıyla, AB'nin kentsel çevre altyapı projeleri için istenilen kriterlere bakıldığında; proje önceliklerinin içme suyu, atık su, katı atık ve hava kalitesi projelerine verileceği/verilmekte olduğu bilinmektedir. Kentsel altyapı projelerinin seçiminde ayrıca, toplum sağlığı, hassas yörelerin ve doğal ve kültürel kaynakların korunması gibi çevresel öncelikli konular da bulunmaktadır.

Türkiye'nin dikkate alması gereken bir başka kriter de nüfus büyüklüğüdür. AB fonlarından gelişmişlik ve gelir durumları düşük olan belediyelere kaynak sağlanırken, daha fazla nüfusa hizmet verebilmek için bu belediyelerden nüfusu yüksek olan belediyelere daha öncelik verileceği bilinmektedir.

Her ne kadar mali durumları iyi olmayan belediyelere bazı öncelikler tanınacağı söz konusu ise de, belediyeler arasında çevresel altyapı tesislerini işletebilecek güce sahip olan belediyelerin öncelik alması, bir çok küçük ve gelişmemiş belediye açısından haksız bir konumu ortaya çıkarmaktadır.

Bu konuda bugüne kadar AB'nin diğer ülkelerde yaptığı uygulamalar şunu göstermektedir; Avrupa Birliği kar getiren kentsel çevre altyapı projelerini

desteklemekten yanadır. Avrupa Birliği kriterlerine göre 5 milyon Euro’nun altındaki evre projeleri yatırım projesi değildir. Ayrıca AB’nin 50.000 nüfusun altındaki belediyelerin yüksek teknolojikli atıksu tesisleri ile ilgili projelere yatırım desteği vermesinin g olacağı bazı toplantı zeminlerinde gündeme gelmektedir.

Bu erevede, AB Kentsel evre Tematik Stratejisi’nin uygulanması noktasında, şanslı olan grubun nüfusu 50.000’in üstündeki belediyeler olduğu görülmekte ve bu durum doğal olarak Türkiye’de sayıları oldukça fazla olan küçük belediyeler için AB kaynağı kullanma şansını önemli ölçüde azaltmaktadır. Burada çözümlerden biri küçük ölçekli yerel yönetimlerin biraraya gelerek (birlik kurarak) grup projeleri yapmalarıdır.

Nitekim, son dönemlerdeki yasal dzenlemelerle²⁷⁴ Türkiye’de yerel yönetimlerin birlik kurmaları empoze edilmektedir. Böylelikle, AB’nin isteği doğrultusunda kar getiren kentsel altyapı projelerinin hayata geçirilebileceği umulmaktadır.

Örneğin, Avrupa Birliği’nin “Düzenli Atık Depolama Direktifi”, kullanıcıların geri kazanım ücretini ödemesini şartını koşmaktadır. Bu durum evre temizlik vergisinin atıklarla ilgili kullanıcı creti uygulayan bir sisteme çevrilmesini gerektirmektedir.

²⁷⁴ Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (Kanun No: 5355, 11.6.2005 tarih ve 25842 sayılı RG).

Çevre Kanunu'nun Mayıs 2006 değişiklikleri ile, belediyelere, meclislerince belirlenecek tarife göre atık su için; atık su toplama, arıtma ve bertaraf, katı atık için ise; katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alma yetkisi verilmiştir.

Yine Şubat 2006'da çıkan ve Maliye Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından yürütülecek olan "Çevre Kirliliğinin Önlenmesi ve Temizlenmesine Yönelik Faaliyetler için Yapılacak Harcama ve Yardımlar ile Verilecek Kredilere İlişkin Yönetmelik"^{275, 276}; çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için Çevre ve Orman Bakanlığı bütçesinde öngörülen ödenekten yapılacak harcamalar ile bütçeye kaydedilecek gelirlerin tahsilatına yönelik esas ve usulleri düzenlemektir. Buna göre, çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik giderler aşağıda belirtilmiştir:

- o Çevre kirliliğini önleyici araştırma faaliyetleri ile ilgili giderler
- o Çevrenin temizlenmesi ve kirliliğin önlenmesi için yapılacak tesis ve faaliyetlerle ilgili giderler
- o Çevre kirliliğinin giderilmesi veya önlenmesi ile ilgili teknoloji ve projelerin satın alınmasına ilişkin giderler
- o Çevre kirliliğini izleyici, önleyici, iyileştirici faaliyetler ile yangın kontrolünde kullanılacak olan araç ve gereçlerin satın alma bedelleri
- o Çevre kirliliğini önlemeye yönelik ağaçlandırma faaliyetleri ile ilgili giderler

²⁷⁵ 25 Şubat 2006 tarih ve 26091 sayılı RG.

²⁷⁶ Bu Yönetmelik, 14/7/2004 tarihli ve 5217 sayılı "Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un 29 uncu maddesi, Geçici 1 inci maddesinin birinci fıkrasının (k) bendi ve 21/2/2001 tarihli ve 4629 sayılı "Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun"un, Geçici 1 inci maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.

- o Atık su arıtma, katı atık düzenli depolama, bertaraf ve geri kazanım tesislerinin projelendirilmelerine ve yapımına ilişkin yardımlar (Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine proje bedelinin yüzde 45 ine kadar karşılıksız yardım verilebilir.)
- o Atık su arıtma, katı atık düzenli depolama, bertaraf ve geri kazanım tesisleri ile çevre kirliliğini önleme ve çevrenin iyileştirilmesini sağlamaya yönelik faaliyet ve tesislerinin desteklenmesine ilişkin krediler. (Gerekli şartları yerine getiren genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile gerçek ve tüzel kişilere sözleşme hükümleri doğrultusunda proje bedelinin yüzde 45 ine kadar defaten veya dilimler halinde kredi verilebilir.)

Yine bu yönetmelik hükümlerine göre; atık su arıtma, katı atık bertaraf ve geri kazanım tesislerinin projelendirilmesi ve yapımı için verilecek kredinin vadesi en çok on yıl olup, üç yıla kadar ödemesiz devre tanınabilmektedir.

Bu yeni uygulamalar, AB'nin beklentileri doğrultusunda, belediyelerin kentsel çevre altyapı hizmetlerinin daha hızlı yerine getirmelerine şüphesiz yarayacaktır.

AB'nin kentsel çevre sorunlarının çözümüne yönelik direktifleri; hemen her çevre sorununun çözümünde, o konuda "yönetim planları" ve giderek eylem planları yapmanın gerekliliğini içeren hükümlerle doludur. Uyum mevzuatında yer alan "Ambalaj Atıkları Yönetim Planı", "Tıbbi Atık Yönetim Planı", "Tehlikeli Atık Yönetim Planı" gibi, Türkiye'de gerek merkezi yönetim,

gerekse yerel yönetimler için henüz yabancı nosyonlar olan söz konusu yönetim ve uygulama planlarının özellikle yerel yönetimler tarafından yapılması gerekmektedir. Bu konuda, ilgili yönetmeliklerde yer alan önemli hükümler şunlardır:

“....Belediyeler, Büyükşehirlerde ise Büyükşehir Belediyeleri; evlerden kaynaklanan tehlikeli atıkların yönetimine ilişkin plan ve programlarını bu yönetmeliğin yürürlüğe giriş tarihinden itibaren altı ay içinde hazırlamakla ve kurulacak sistemi öneri halinde mahalli çevre kuruluna sunmakla yükümlüdür....” (Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği,²⁷⁷ Madde 8)

“....Belediyeler tıbbi atıkların geçici atık depolarından veya konteynerlerinden alınarak toplanması, taşınması, sterilizasyon işlemine tabi tutulması ve bertarafı ile ilgili detayları içeren Tıbbi Atık Yönetim Planı’nı hazırlamak, uygulamak ve halkın bilgilенmesini sağlamakla yükümlüdür....” (Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği,²⁷⁸ (Madde 9)

“...Belediyeler; ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanması için ekonomik işletmeler veya yetkilendirilmiş kuruluşlar ile birlikte, ambalaj atıkları yönetim planını hazırlamak ve/veya hazırlatmak ve bu amaçla oluşturulacak planların onaylanmasını sağlar....” (Ambalaj ve Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği,²⁷⁹ Madde 8)

²⁷⁷ 14/3/2005 tarih ve 25755 sayılı RG.

²⁷⁸ 22/7/2005 tarih ve 25883 sayılı RG.

²⁷⁹ 30/7/2004 tarih ve 25538 sayılı RG.

Özetle, uzun vadeli bir bakış açısı ve bu yönde bir yönetim becerisi gerektiren bu konularda Türkiye’de yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin geleneksel kent hizmeti anlayışından biran önce uzaklaşmaları, sürdürülebilir kalkınma prensiplerini benimseyen, bütünleşik planlama yaklaşımlarını ve kentsel yönetişimi güçlendiren bir sisteme ayak uydurmaları gerekmektedir. AB Kentsel Çevre Stratejisinin Yapısında tüm bu hususlar yer almaktadır.

5. Türkiye’de Yerel Çevre Eylem Planları Uygulamaları

Türkiye’de YEÇEP çalışmaları ilk kez REC-Türkiye tarafından Nisan 2005’de başlatılmıştır. REC -Türkiye, YEÇEP’in ilk aşamasında başta yerel yönetimler olmak üzere, diğer yerel paydaşların YEÇEP metodolojisi hakkında eğitilmelerini hedeflemiş ve bu bağlamda Ankara, Yalova ve Gaziantep’te bölgesel ölçekli eğitim çalışma toplantıları yapılmıştır. REC -Türkiye tarafından hazırlanan YEÇEP Türkiye Strateji Raporu²⁸⁰ incelendiğinde aşağıdaki değerlendirmeler yapılabilir;

YEÇEP Strateji Raporu’nda Yerel Çevre Eylem Planları’nın Türk çevre yönetiminde ulusal ve yerel düzeyde güvenli ve sürekli bir yer edinmesini sağlamak ve metodolojisini ülke koşullarına uyarlamak için, öncelikle YEÇEP’in ulusal çevre politikaları arasındaki bağı sorgulanmıştır.

²⁸⁰ Nuran Talu (Hazırlayan), Editörler Dr. Sibel Sezer Eralp, Deniz Gümüşel, **Yerel Çevre Eylem Planı Türkiye Strateji Raporu**, Bölgesel Çevre Merkezi - REC Türkiye, Mart 2006, Ankara.

Raporda bu politikaların yerel uygulamalardaki izdüşümü, YEÇEP'in Türkiye'de çevre finansman politikaları açısından incelenmiş, daha da önemlisi YEÇEP'leri çevresel karar mekanizmalarına (ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde) ve planlama süreçlerine dahil etmenin yasal dayanakları ele alınmıştır.

Raporda ayrıca, Türkiye'de yerel yönetimlerin bir yandan yeni kamu yönetimi reformu ile artarak yüklendikleri çevresel görevlerini, öte yandan AB çevre uyum süreci ile gelen yükümlülüklerini yerine getirmelerinin, yerel yönetimlerin kısıtlı kaynaklarını etkin bir yönetim ve eylem planlamasına dönüştürme yoluyla mümkün olabileceği vurgulanmıştır.

Bu çerçevede YEÇEP uygulamalarının Türkiye'de yapılması halinde, özetle üç önemli alanda yerel çalışmalara destek vereceği öngörülmüştür.

Bunlar aşağıdadır:

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

Yukarıdaki sözü edilen hedeflere ulaşmak için kararlı bir politika anlayışına ve uzun süreli bir planlama perspektifine ihtiyaç vardır. Bu noktada AB Kentsel Çevre Tematik Stratejisinin çizdiği çerçeve önemli olmaktadır. Türkiye'nin, AB Tematik Stratejisi, çevre yönetim planları, çevre yönetim sistemleri ve yerel eylem planları metodolojilerini ulusal yerel/bölgesel koşullarına uyarlaması halinde aşağıda sıralanan amaçlara ulaşılabilceği değerlendirilebilir:

- o Türkiye'de demokratikleşme sürecinde çevre yönetimi mekanizmaları kanalı ile yerel yönetimleri ve diğer yerel paydaşların yer almasını sağlamak, (halkı harekete geçirmek, ya da mevcut hareketleri güçlendirmek)
- o Türk kamu yönetimindeki yeni yasal, kurumsal ve mali düzenlemeler çerçevesinde, yerel yönetimlerin çevre alanındaki yeni sorumluluklarını yerine getirmelerine destek olmak,
- o Yerel yönetimlere tahsis edilen ve oldukça kısıtlı olan çevre finansman kaynaklarının rasyonel yönetimi için yerel otoritelere yol göstermek,
- o Yerel düzeydeki çevresel yatırımları yönlendirmek, gerçekleşmesine destek sağlamak, uzun zamanlı yatırımların planlanmasına yardımcı olmak,
- o Yerel düzeyde çevre alanında yönetsel açıdan öncelikli sorunları ortaya koyarak belediyelerin çevre izleme ve denetim sistemlerini biran önce kurmalarına zemin oluşturmak,

- o KÇYP'lar, KÇYS'ler ve YEÇEP'ler için iyi uygulama örnekleri çalışarak hazırlayarak tüm yerel yönetimlere yol göstermek ,
- o Çevre alanında kurulan ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde teşvik edilen yerel yönetim birliklerinin yörelerindeki öncelikleri tespit etmelerinde yol gösterici olmak,
- o Bölgesel kalkınma politikaları ve uygulamalarında kaynakların rasyonel kullanımının önemi açısından, yerel çevre yönetim planlama metodolojilerinin dikkate alınmasını sağlamak,
- o AB uyum sürecinde sürmekte olan yerel çevre yatırımları finansmanında çevre yönetim planlamasının öngördüğü hususların dikkate alınmasını sağlamak ve bu yolla bu alanda çeşitli karar verici düzeylerde (uluslararası-AB süreci, ulusal, bölgesel ve yerel) yerel çevre yatırımları için bir “donör pazarı”nın oluşmasına önayak olmak,
- o Yerel yönetimlerin çevre alanındaki dış finansman imkanlarına ulaşma konusundaki kapasitelerini geliştirmek,
- o Yerel yönetimlerin dışında diğer yerel paydaşların çevresel kapasitelerini ve potansiyellerini ortaya çıkarmak,
- o Diğer ülkelerdeki kentsel çevre yönetim planlama uygulamaları hakkında bilgi ve deneyimlerinin paylaşılmasını sağlayarak Türkiye’de yerel yönetimlerin çevre uygulamalarını hızlandırmak ve çağdaşlaştırmak,
- o Kentsel çevre yönetim planlaması düzeneklerinin hukuki ve kurumsal açıdan yerel karar mekanizmalarına sokmak.

6. Türkiye’de Kentsel Yönetişimin Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisi Açısından Değerlendirilmesi

Avrupa Birliği Kentsel çevre tematik stratejisinin alt başlıklarından biri olan Kentsel Yönetişim konusunun incelemeden önce kısa da olsa; Türkiye’de yönetim ve sivil toplum tartışmaları üzerine bir değerlendirme yapmak yararlı olacaktır.

Uluslararası çalışmalar kapsamında bakıldığında, son yıllarda demokrasi kuramı açısından en çok tartışma yaratan konulardan birinin “yönetişim” olduğu bilinmektedir. “Yönetişim” konusu; 90’lı yıllarda Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve OECD gibi uluslararası kuruluşların ilgi odağı olmuştur. Kuramsal tartışmalar açısından bakıldığında yönetim; iki ayrı bakış açısıyla ele alınmaktadır. Birincisi: Yönetişim modelini temsili demokrasinin kısıtlarını aşan ve demokratik açılım açısından önemli ve olumlu katkılar sağlayacağı görüşüdür.²⁸¹

Birinci şıkta, yönetim sivil toplum kuruluşlarının Türkiye’de devleti saydam, hesap veren ve etkili bir devlet olma hedefine destek verecek bir model olarak görülmektedir. Yıllardır temsili demokrasi kısıtlarını aşamayan Türkiye’nin, katılımcı bir demokrasi anlayışıyla ve giderek ortaklık bilinciyle

²⁸¹ Faruk Ataay, “Türkiye’de Yönetişim ve Sivil Toplum Tartışmaları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Memleket Siyaset Yönetim Dergisi**, YAYED, Mayıs 2006/1., s. 121-140.

güçlenmesi yönetişimi çok aktörlü ruhuna bağlanmaktadır. Üstelik, bu durum kamunun yönetilmesindeki yeni pratikleri de gündeme getirmiştir.²⁸²

İkincisi ise; yönetişimle neo-liberalizm arasındaki bağlantıları sorgulayan yaklaşımdır. Burada yönetişimin toplumsal gruplar ve siyasal görüşler karşısında nötr bir demokrasi projesi olmadığı savı hakimdir. neo-liberalizm tarafından gündeme getirilen yönetişim modeli devlet, sermaye ve sivil toplum kuruluşlarının katılımını öngören yeni bir çoğulculuk modeli olarak karşımızdadır. Bu durum yönetişim modelinin sivil toplumcu perspektif açısından bakıldığında olumlu beklentileri beraberinde getirmemektedir. Çünkü ikinci durumda yönetişim kavramı sadece sivil toplum kuruluşlarının devletin karar alma, uygulama ve izleme süreçlerine katılımını öngören bir kapsamda ele alınmamaktadır.

Burada toplumların piyasa sisteminin içine sokulmasını hedefleyen politikalar öne çıkmakta olup, yönetişim modeli gereği var olan aktörlerin sosyal politikaları uygulamaktan daha çok – ya da yerine rollerin neo-liberal bir tarzda içerik kazandığı görölmektedir. Bu durum etkin aktör olan özel sektörün yanı sıra sivil toplum kuruluşlarına da farklı bir rol yüklemektedir. Sivil toplum kuruluşları da giderek piyasa sisteminin içine çekilmektedir. Bunun en belirgin örneği özellikle son yıllarda Türkiye’de Avrupa Birliği kaynaklarıyla STK’lar tarafından gerçekleştirilen projelerde görölmektedir.²⁸³

²⁸² *Ibid.*, s. 123 -124.

²⁸³ *Ibid.*, s. 125.

Her ne kadar gerek Avrupa Birliği gerek Dünya Bankası gibi Türkiye'ye uluslararası finansman kaynağı – krediler sunan örgütlerin kredilerinden yararlanabilme koşulu olarak; "çalışmalara sivil toplum kuruluşlarını katmak" olumlu bir yaklaşım olarak görülse de; Türkiye'de STK'ların gidişatının tamamen gönüllülük içeren bir süreç içerisinde olmadıkları bilinmektedir. Çevre ile ilgili projeler yapan STK'ların gerek ulusal ve gerekse yerel düzeyde "gönüllülük" ilkesini bir tarafa bırakıp bu alanda profesyonelleşmeye başladıklarını gösteren birçok proje listesi verilebilir. Kısaca, STK'lar da "kar amacı güden" bir tutum içerisinde piyasanın içinde yer almaya başlamışlardır.

Türkiye'de özellikle 2000'li yılların başından itibaren, hemen her düzende (yasal, kurumsal, idari, planlama gibi) demokratiklik adına yapılmış ve yapılmakta olan değişimler yönetişimin merkezi ve yerel (yerel ve bölgesel) düzeyde uygulamaya geçirilmesi içindir.

Tezin konusu gereği, Türkiye'de yönetim modeli üzerinde yapılan çalışmalar yerel yönetimler düzeyinde ele alınacaktır. Türkiye'de, desantralizasyon politikalarına ve "Yerindenlik ilkesine" zemin hazırlayan yeni süreç bir dizi hukuki düzenlemeyi beraberinde getirmiştir.²⁸⁴ Avrupa Birliği Uyum Süreci açısından bakıldığında demokratikleşme ile ilgili yapılan genel düzenlemelerin yanı sıra çevre alanındaki yatay ve dikey mevzuatın uyumu için uyarlanan birçok hukuki düzenleme bugün gündemdedir.

²⁸⁴ Yerindenlik: Kararın ilgililere en yakın yerde üretilmesi (Subsidiarity Principle).

Kamu yönetimi değişim sürecinde, Türkiye'nin demokratikleşme standartlarını geliştirmeye yönelik olarak çıkarılan yasal düzenlemeler de sürdürülebilir kalkınma politikalarıyla yakından ilgilidir. AB adaylık sürecinde, Türkiye'de siyasi hayatın demokratikleşmesine yönelik olarak Aralık 1999'dan bu yana 6 kez Anayasa değişikliği yapılmış ve bu değişiklikleri içeren kanunların yer aldığı 9 Uyum Paketi çıkmıştır. Bu değişiklikler, mevzuata ve uygulamalara yansımaya başlamıştır. Bu bağlamda, "bilgi edinme hakkı ve saydamlık", "hesap verme", "kent konseyi" ve "belediye hizmetlerine gönüllü katılım" ile ilgili konular yeni yasalarda yer almıştır. Bu yasaların yerel düzeyde kentsel yönetim ve katılımcılık mekanizmalarının geliştirilmesinde önemli rolleri olduğu/olacağı açıktır. Söz konusu temel yasal düzenlemeler aşağıda sıralanmıştır.

- o Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kanun No: 4982 (Yayın: 24.10. 2003 tarih ve 25269 sayılı RG - Yürürlük: 24 Nisan 2004, resmi tarih: 26 Nisan 2004)
- o Bilgi Edinme Hakkı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No: 5432 (Yayın: 22.11.2005 tarih ve 26001 sayılı RG.)
- o Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kanun No: 5548 (Yayın: 13.10. 2006 tarih ve 26318 sayılı RG.)
- o Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına ilişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik (Yayın: 27.4.2004 tarih ve 25445 sayılı RG.)

- o Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına ilişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (Yayın: 10.11.2005 tarih ve 25989 sayılı RG.)
- o İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği (Yayın: 9.10.2005 tarih ve 25961 sayılı RG.)
- o Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Bilgi Edinme Hakkı Uygulama Yönetmeliği (Yayın: 1.4.2006 tarih ve 26126 sayılı RG.)
- o Kent Konseyi Yönetmeliği (Yayın: 8.10.2006 tarih ve 26313 sayılı RG.).

Yapılan hukuki düzenlemeler ile kentsel yönetim konusundaki bazı olumlu açılımlar çerçevesinde, yerel düzeyde kentsel çevre konularını katılımcı bir yaklaşımla ele alan bir dizi daimi statüde kurum, kurul, komite bulunmaktadır.

Bu yeni yerel kurumsal modeller içinde ve diğer dolaylı yasalarla kurulan söz konusu kurumsal mekanizmalarda, sivil toplum kuruluşlarının ne ölçüde yer aldığına da bakmak lazımdır. STK'ların yerel ya da bölgesel düzeyde oluşturulan bu kurumsal yapılanmalardaki yerlerinin çokluğu önemlidir. Ancak, kentsel yönetim açısından asıl önemli olan niteliksel değil, niceliksel özelliklerdir. Aşağıdaki Tablo 6'da söz konusu mekanizmaların sivil toplum temsil durumları gösterilmektedir.

Tablo 6: Türkiye’de Çevre Alanında Yerel Düzeyde Toplumsal Diyalog İçin Mevcut Kurumsal Zeminler²⁸⁵

YEREL DÜZEY	• Kent Konseyi • Belediye Çalışmalarına Gönüllü Katılım Hakkı • Mahalli Çevre Kurulları (*) • İl Genel Meclisi Çevre ve Sağlık Komisyonu • Büyükşehir Belediyesi Meclisi Çevre ve Sağlık Komisyonu • ÇED Halkın Katılım Toplantısı • İl Hayvanları Koruma Kurulu • İl Av Komisyonu^{286 287} • Yerel Sulak Alan Komisyonu • Toprak Koruma Kurulu²⁸⁸ • Koruma Amaçlı İmar Planları Hazırlık Komitesi • STGM²⁸⁹ Yerel STK Geliştirme Merkezleri²⁹⁰
YEREL PLATFORMLAR	• Tehlikeli Gemi Sökümünü Önleme Girişimi - Otopan • Alliano Girişim Grubu • Efemçukuru Madeni - ELELE Hareketi • Bornova Çimento Fabrikaları ve Taşocaklarına Karşı Girişim Hareketi • Bergama Yortanlı Kurtarma Derneği • YG21²⁹¹ Platformları
BÖLGESEL DÜZEY	• Koruma Bölge Kurulları • Kalkınma Ajansları, Kalkınma Kurulları (İzmir/TR31, Adana-Mersin/TR62) • WWF-Türkiye Doğu Karadeniz Bölge Ofisi²⁹²
BÖLGESEL PLATFORMLAR	• Ege Çevre Platformu (EGEÇEP) • Doğu Akdeniz Çevre Platformu (DAÇEP) • İç Anadolu Çevre Platformu (İÇAÇEP) • Batı Akdeniz Çevre Platformu (BAÇEP)

(*) STK temsil edilmemektedir.

Bu yerel oluşumlar kanalıyla sivil toplum kuruluşları kentsel çevre alanında çalışmalara dahil olabilirler. Buradaki eksiklik, birkaç büyük STK’nın dışında diğerlerinin söz konusu yerel katılım haklarını ve yerlerini yeteri kadar bilmemeleri, yerel otoritelerin de bu manada sivil topluma bilgi verme konusunda isteksiz davranmalarıdır.

²⁸⁵ Bu Tablo ağırlıklı olarak çevre ile ilgili oluşumlarda STK’ların konumu dikkate alınarak hazırlanmıştır. Yerel sürdürülebilir kalkınma konularıyla ilgili bir çeşitlenmeye gidilmemiştir. Örneğin; Yerel Birlikler (hizmet, sulama, üretici birlikleri vb.), Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi (MEKİK), sanayi ve ticaret odaları, meslek odaları ve yerel üniversitelerin çevre araştırma merkezleri gibi toplumun diğer kesimleri için ayrı bir değerlendirme yapmak gerekmektedir.

²⁸⁶ Bu Komisyonunda 1 çevreci STK ve 3 avcı STK temsil edilmektedir.

²⁸⁷ Gerekirse vali tarafından İlçe Av Komisyonu teşkil edilebilir. Yapısı İl Av Komisyonu ile aynı olacaktır.

²⁸⁸ Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, 19.7.2005 tarih ve 25880 sayılı RG, Madde 5.

²⁸⁹ Sivil Toplum Geliştirme Merkezi.

²⁹⁰ STGM’nin çalışmaları çerçevesinde bazı kentlerde “kent yönetim planı alıştırmaları” adı altında projeler sürdürülmektedir. Bu çalışmalar kentsel çevre yönetim planları ile ilişkilendirilerek değerlendirilmelidir.

²⁹¹ Yerel Gündem 21.

²⁹² Bu ofis Kafkasya – Çoruh ve Aras havzalarında çalışmalar yapmaktadır.

Tablo 6'dan Avrupa Birliği Çevre Tematik Stratejisini katılımcı bir yaklaşımla uygulamaya kalkışıldığında, STK'ların birçok yerel mekanizmada yerinin olduğu ve bu nedenle kentsel yönetim mekanizmasının şimdiden kurulduğu yorumu yapılabilir. Ancak, bilinen o dur ki; bazı kurumsal yapılanmalarda STK oluşumları halen yer almadığı gibi var olan durumda da, STK'lar rollerinin yeterince bilincinde değildir. Bu noktada kentlerde yönetişimin demokratikleşme adına en temel aktörleri olan sivil toplum kuruluşlarının profesyonel projecilik yerine yer aldıkları, ya da yer almaları gerektiği kurumsal düzeneklerde aktif olmaları lazımdır. Kentlerde yaşadıkları kentin çevre ya da doğal değerleri koruma adına çalışmalar yapan birçok STK'nın söz konusu mevcut haklarından dahi bilgileri yoktur. Bu koşullar büyük şehirler için daha iyimser olarak değerlendirilebilir ancak, AB Çevre Tematik Stratejisinin uygulanması öngörülen Türkiye'deki tüm şehirler için yeterli değildir.

Burada önemli olan daha öncede belirtildiği gibi, "gönüllülük" özelliğinin öne çıkarılması ya da kaybedilmesinin önlenmesidir. Burada tehlikeli olan unsur AB uyum sürecindeki destek politikalarıyla STK'lara profesyonelliğe yönelmeleri için bir çok ortamın yaratılmış ve yaratılmakta olduğudur., AB Tematik Stratejisinin uygulanması sürecinde çevre eylem planları yapılırken, yerel demokratik zeminin oturması için uzun yıllar gereken Türkiye gibi bir ülkede, STK'ları güçlendirmenin mümkün olup olamayacağı da değerlendirilmesi gereken bir konudur.

Tematik Stratejinin bu açıdan Türkiye’de uygulanması noktasında, en başta bazı kentlerdeki iyi uygulama örneklerinin çoğaltılması ve deneyimlerden yararlanılması faydalı olacaktır. Yerel Gündem 21 çalışmaları bu amaçla kullanılmalıdır. Ayrıca, “Aalborg Konferansı”nın²⁹³ sonuç belgesi olan Aalborg Şart”ını²⁹⁴ Türkiye’de kabul eden çok az sayıda da olsa bazı kentler bulunmaktadır. Bursa Büyükşehir Belediyesi, Batman, Bingöl, Diyarbakır, Hakkari, Mardin (Dikmen), Siirt, Çorum Valililiği Marmara Belediyeleri ve Boğazları Birliği söz konusu Şart imzalamıştır.²⁹⁵ Lefkoşa da Şartı imzalayan kentlerden biridir. Bir kıyaslama olarak, Aalborg Şartı’nın İtalya’da 870, İspanya’da 1064, yerel otorite tarafından imzalanmış olduğuna bakıldığında,²⁹⁶ 3215 belediyesi olan Türkiye’de sadece 9 yerel yönetimin taraf olması, duyarlılığın azlığını göstermektedir.

²⁹³ Aalborg, 1994.

²⁹⁴ Sürdürülebilirliğe Doğru Avrupa Şehirleri ve Kasabaları Şartı - Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability. << http://www.aalborgplus10.dk/media/short_list_02-03-2007.doc >>. Erişim tarihi: 13 Ocak 2007.

²⁹⁵ 10.2.2007 tarihi itibarıyla. << http://www.aalborgplus10.dk/media/short_list_02-3-2007.doc >>. Erişim Tarihi: 13 Ocak 2007.

²⁹⁶ *Ibid.*

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Avrupa Birliği kriterleri açısından bakıldığında; aday ülkelerde, kentsel alanlarda yoğunlaşan çevre mevzuatı ve politikaları genel olarak ulusal ölçekte benimsense ve geliştirilse de, bu mevzuat ve politikaların uygulanmasında yerel yönetimlerin daha fazla bir rol üstlenmeleri gerektiği bilinmektedir. Aday ülkelerde bugüne kadar elde edilen deneyimlerden, karmaşık ve entegre konular başta olmak üzere, hala yerel/bölgesel düzeyde bu yöndeki kapasitelerin geliştirilmesine oldukça ihtiyaç duyulduğu görülmektedir.

AB çevre müktesebatının büyük bir bölümü, uygulamadan sorumlu olan yerel ve bölgesel kurumların uygulamalarına dönüştürülmesi kolay olmayan yeni kavram ve metodolojileri içermektedir. Burada özellikle, yerel düzeyde karşılaşılan yaygın sorun, entegre plan ve çözümlerin oluşturulmasında karşılaşılan güçlük olmuştur. Bu durum, idari ve mesleki bakımdan uzman becerisi ve yoğun çalışma isteyen önemli bir süreç olarak bütün aday ülkelerin karşısına çıkmıştır/çıkmaktadır.

AB çevre müktesebatının odak noktasını oluşturan direktifler devletlerin hükümetlerine yönelik olsa da, bu mevzuat esas olarak, kentsel çevre konuları başta olmak üzere diğer yerel konuları düzenlemektedir. Bu yükümlülüklerin tamamının yerine getirilmesi ve çizilen hedeflere ulaşılması, uygun becerilerle donatılmış etkili yerel yönetimleri gerektirmektedir. Çünkü

evre konuları karmaşıktır. Örneğin, hava kalitesine ilişkin ykmllkler yerel düzeyde entegre evre yönetimini gerektirmekte, bu da kentsel ulaşım, hane halkı ısıtma sistemleri ile endüstriyel kirlilik kaynakları gibi farklı politika konularını bütünleştirecek özel çalışmaların yapılmasına ihtiyaç duymaktadır. Çünkü etkili çözümlere farklı konuların entegrasyonu ve koordinasyonu temelinde ulaşılabileceği açıktır. Bu durum Avrupa'da bir çok deneyimle sabittir.

Ancak, lkelerin becerilerini bu yönde geliştirmenin zor olduğu da bilinmektedir. Çeşitli sektörler arasında işbirliği kurulması (rneğin, evre ile ulaşım, evre ile turizm vb. arasında) en çok karşılaşılan önemli güçlükler olmaktadır. Entegre stratejileri geliştirmek için özel beceriye ihtiyaç duyulmasının yanısıra, geliştirmenin hemen ardından, bu stratejilerin hayata geçirilmesi daha da önemlidir. Burada bu alanda yerel düzeydeki kapasitenin geliştirilmesi de önemli rol oynamaktadır.

Bu erevede, AB, 6. evre Eylem Programında kabul edilen Kentsel evre Tematik Stratejisinin kentlerin uzun vadeli sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla aday ülkeler tarafından uygulamaya geçirilmesi için; başta hava, gürültü, atık ve su sektörleri olmak üzere, evre müktesebatı uygulamasının iyileştirilmesinin yanısıra, yerel yönetimlerin yenilikçi politika araçlarını kullanmaya ilişkin planlama kabiliyet ve kapasitelerinin artırılması lazımdır.

Avrupa Birliği Kentsel Çevre Tematik Stratejisinin uygulanması için yönetsel/idari ve finansal açılardan olduğu kadar, teknik ve demokratik açılımlar dikkate alındığında Türkiye için öne çıkan konular ve ihtiyaçlar şöyle sıralanabilir:

Kentsel Çevre Yönetim Planları İçin Bağlayıcı Düzenlemelerin Benimsenmesi: Daha önce de belirtildiği üzere, kentsel çevre stratejisi ve yönetim planları için AB mevzuatı çerçevesinde doğrudan bir düzenleme yoktur. Kentlerde çevre ile ilgili olan AB kentsel altyapı direktiflerinin, entegre bir yaklaşım benimsenerek uygulanması yerel otoritelerin politik taahhütlerine ve inisiyatiflerine bırakılmıştır. Bu durum; Türkiye’de kentlerin özellikle çevresel altyapı ile baş etmek üzere yoğun ve öncelikli bir gündeme sahip olmaları dikkate alındığında, Tematik Stratejinin gereklerini yerine getirmede; çevre yönetiminin “emret ve kontrol et (command and control)” ilkesinin öne çıkarılması gerektiğini göstermektedir.

Tabii burada hazırlanacak çevre yönetim bu planlarının (her ne kadar kentlerin spesifik özellikleri dikkate alınacak olsa da) tüm kentler için belirlenecek net ve tek düze hedeflerle bağlantılı kılınması önemlidir. Bu gereksinme sadece Türkiye için de değildir. Avrupa Komisyonu da kentsel çevre yönetim planları, sürdürülebilir kentsel ulaştırma planları, ve çevresel yönetim sistemleri hakkında bağlayıcı yükümlölükler içeren direktifler hazırlamaları konusunda. özellikle sivil toplum kuruluşlarından baskı

almaktadır. Planların gönüllü kılınması ile kentsel çevre gelişme hedeflerine ulaşılamayacağı yaygın bir değerlendirmedir.

Kentler İçin Zorunlu Bazı Hedeflerin Belirlenmesi: Türkiye AB'ye adaylık uyum sürecinde bir ölçüde zorunlu olarak AB kentsel direktiflerine kendi içi mevzuatının uyumlaştırmayı taahhüt etmiş bulunmakta ve bu doğrultuda mevzuat uyumu açısından yol almış durumdadır. Ancak Tematik Stratejinin gereklerini yerine getirirken bu mevzuatta yeri olmayan, fakat uygulanması halinde söz konusu mevzuatı etkin kılacak olan kentler için ortak bazı hedefleri zorunlu hedefler olarak belirleyebilmelidir. (Örneğin; CO₂ emisyonlarının ve ekolojik ayakizlerinin azaltılması, kentsel ulaştırma çeşitleri arasındaki dağılımda otomobillerin payının azaltılması, vb.) Aksi taktirde en iyi uygulamaları görmek, kentler arasında gelişmişlik karşılaştırmaları yapmak, performanslarını ölçmek mümkün olmayacaktır. Emredici olan taahhütlerin yerine getirilmesi de çevre yönetim planı kapsamında izlenebilir. Çünkü yapılacak çevre yönetim planında, ele alınan kentin bu yükümlülükleri yerine getirme noktasında ne kadar mesafe katettiği ve bunların yerine getirilmesi için neler yapılması gerektiği adım adım belirtilmektedir.

Finansman Koşullarının İyileştirilmesi: Tematik Strateji'de kentsel politikalar bakımından gerçek bir fark yaratabilecek en önemli uygulama; doğal olarak kentlerde çevre projelerinin finansmanı konusu olmaktadır. Strateji'de sözü edilen, LIFE, AB Araştırma Çerçeve Programı gibi, *diğer*

fonlama araçları, yeni değildir ve, ayrıca, bunlar, rekabetçi temelde sağlanmaları sonucu olarak, iyi uygulama bakımından kendisini zaten kanıtlamış olan kentler lehine olmakta, daha önce zayıf performans vermiş olan kentler, bu araçlardan daha az yararlanabilmektedirler.

Türkiye’de mevcut durumda, AB fon fırsatların kullanılması tamamen Ankara’dan merkezi olarak planlanmakta ve Türkiye için öngörülen IPA kaynaklarından tahsis edilecek kaynaklarla yürüyeceği görülmektedir. Bu kaynakların kullanılma ve önceliklendirme koşulları da “Operasyonel Programlar (OP)” kanalıyla olacaktır. Müzakere sürecindeki “Çevre Faslı”nda Operasyonel Programlar’ın hazırlıkları Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından yürütülmekte olup, bu hazırlıklarda yerel düzeyde sadece kentsel altyapı projelerine odaklanıldığı görülmektedir. Oysa ki, Tematik Strateji sosyal ve ekonomik etkenlerin dikkate alınması noktasında farklı projelerin de gündeme gelmesine işaret etmektedir.

Ancak bu noktada sorun sadece Türkiye’nin kentsel altyapıya önem ve öncelik vermesinde değildir. Asıl mesele, Avrupa Birliği’nin de Türkiye’ye destek kaynaklarına tahsis etmedeki önceliklerine bakıldığında, aynı Türk yetkililer gibi düşündüğü ve bu yönde uygulamalar yaptığı görülmektedir. Türkiye için bir yandan bütünleşik bir yaklaşım ile kentsel çevre sorunlarının ele alınmasını öngören AB, öte yandan sadece büyük şehirlerde (100.000 nüfus ve üstü) çevresel altyapı projelerine finansman desteği sağlamaktadır.

Bu durum, Türkiye’de “çevre yönetimi” yaklaşımından yoksun bir çok kentin bu süreçleri uzun süre algılamamasına ya da dikkate almamasına neden olacaktır. Burada çıkış noktası olarak, AB fonlarının yerel yönetimlere aktarılmasında bağlayıcılık olarak, çevre yönetim planlarının yapılmasının ön koşul olarak istenmesi düşünülebilir.

Kentsel Sürdürülebilirlik Göstergelerinin Belirlenmesi: Türkiye’de kentsel çevre alanında; toplam kalite ve kentsel alanların çevre performansı hakkında sistematik ve güvenilir verilerin henüz mevcut olmadığı malumdur. Varolan veriler de sadece mevzuatla istenen çevre verilerinin derlenmesi şeklindedir. Oysaki kentin çevresel performansının izlenmesi için, çevresel verilerin yanısıra sosyal ve ekonomik konularda ek verilere ihtiyaç vardır. Bu konuda her ne kadar kentsel çevre verilerinin derlenmesi için ortak bir Avrupa metodolojisi ve AB düzeyinde belirleyici (indicative) amaçlar net olarak ortaya konulmamış olsa da, varolan AB çalışmalarının bu aşamada yeterince Türkiye için yararlı olacağı düşünülmektedir. Örneğin Türkiye, AB kentlerindeki yaşam koşullarını yansıtan göstergeleri temel alarak, ekonomik, sosyal, ve çevre boyutlarını kapsayan bir Kentler Bilançosu (Urban Budget) çalışması yapabilir. Tabii bu kısa dönemde çevresel performansı yüksek olan şehirler için söz konusudur.

Göstergeler açısından bakıldığında ortak gösterge ve veri paketlerinin sürekli güncelleşmesi lazımdır. Bu da hem kentlerin çevre performanslarının

kıyaslanması, hem de planların amaçlarına ulaşma yönünde uygulanmakta olup olmadıklarının izlenmesi için ön koşuldur. Çevre yönetim planları yapılırken, planlamanın bir dizi ortak gösterge ile ilişkilendirilmiş olması ve bu göstergelerin belirli periyotlarda gözden geçirilmesi, şayet kentin hedeflere doğru ilerlemesi süreci yolunda gitmiyor ise, yerel çevre eylem planlarının yeniden yönlendirilmesi gerekebilecektir.

Ancak söz konusu veri ve göstergeler açısından bugün itibariyle Türkiye’de daha çok yol alması gereken bir konumdadır. Her ne kadar TÜİK’in son dönemlerde belediye istatistikleri çevre göstergeleri uygulamaları sürmekte olsa da, sürdürülebilir kalkınma konusunda göstergeleri ulusal düzeyde dahi Türkiye için kabul edilmiş göstergelerin bulunmayışı, yerel düzeyde çevre yönetim planlarının hazırlanması ve uygulamaya yansıtılmasında temel araçların eksikliğini göstermektedir. Gelecekte Türkiye’den beklenen, her kentin yönetimi tarafından belirli aralıklarda (örneğin, iki yılda bir) AB’ye, EEA’ya, ulusal siyasi kadrolara, belediye meclislerine, ve halka bilgi verilmek üzere, bazı zorunlu göstergelerin tespit edilmesidir.

Demokratik Açılımların Güçlendirilmesi, Halka Bilgi Verilmesi: Türkiye bugün Avrupa Birliği’nin üye devletlerinden biri olsaydı, Çevresel Bilgiye Halkın Erişimine İlişkin Direktifin (2003/4/EC) 10. Maddesine göre, 2005²⁹⁷ yılında bu bilginin yayımını emreden yasaları yürürlüğe koyması gerekirdi.

²⁹⁷ En geç 14 Şubat 2005 itibariyle.

Ayrıca, Aarhus Sözleşmesini de imzalamış olması gerekirdi. Kentsel Çevre Tematik Stratejisinin temel unsurlarından birinin “çevresel bilgiye ulaşma, halkın katılımı ve karar mekanizmalarında yer alması” olması, bugünkü durumda Türkiye’nin, yerel düzeyde bu alanlardaki uygulamalarını gözden geçirmesi gereğini ortaya koymaktadır. Çevre yönetim planları hazırlama pratiklerinde ve çevre yönetim sistemlerinde yer alacak aktörlerin tanımlanmasında bunun önemi vardır.

Bu noktada; kentlerin çevresel sorunları, çözüme gitmede karşılaşılan engeller, ve performansları hakkında halka bilgi sağlanması, Strateji’nin ayrılmaz bir parçası olarak zorunlu kılınmalıdır. Bilgi ile teçhis olmuş halkın, ya da temsilcileri olan sivil toplum kuruluşlarının karar verme mekanizmalarında katılımları da o ölçüde etkin olabilecektir. Her ne kadar son yıllarda yapılan hukuki düzenlemeler bu alanda bazı olumlu açılımlar sunmuş olsa da, burada esas olan demokratikleşme pratiklerinin önemine inanması ve bu yöndeki çabaların geliştirilmesinde istekli olmasıdır.

Uyum sürecinde Türkiye için çevresel sorumlulukların AB standartlarına uygun olarak yerine getirilmesinde en ağır yükün yerel yönetimlerde olduğu malumdur. Yukarıda çeşitli başlıklarla değerlendirilen konulara ilişkin mevcut resme bakıldığında; çıkarılan yeni kanunlarla çevre alanında bir çok ek sorumluluk daha alan yerel yönetimlerin en önemli darboğazları; entegre planlama nosyonundan uzak olmaları, finansman ve yetersiz ve kalifiye insan gücü olarak ortaya çıkmaktadır. Finansman açısından bakıldığında yeni

yasalar, bu sorunlara çıkış noktası olarak yerel mali kaynakların harekete geçirilmesi noktasında bazı açılımlar sağlasa da, koşulların özellikle küçük ölçekli kentlerde kısa sürede gerçekleşemeyeceği görülmektedir.

Ancak burada temelde sorun; Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak son yıllarda yapılan yasal düzenlemelerin, çevre ile ilgili yerel hizmet kuruluşları arasında ciddi bir yetki ve görev karmaşasına neden olmuş olmasıdır. Sorumlulukların paylaşılmasındaki belirsizlik ve tabir yerinde ise dengesizlik yerel yönetimler ve taşra teşkilatı arasında il düzeyinde sağlıklı bir kent ve kırsal hizmeti ayırımını yapmayı güçleştirmekte, her ne kadar yasalar, kuruluşlara “belediye sınırları” ve “il sınırları” çerçevesinde sorumluluk paylaşmış olsa da planlamada ve giderek uygulamada; kentsel ve kırsal alanlara yönelik hizmetler, yetki alanlarına bakılmaksızın, hangi kuruluş kapasiteli ise o kuruluş/kuruluşlar tarafından yürütülmektedir.

Bu duruma; il özel idarelerinin, il düzeyinde stratejik planlar hazırlayarak, illerin geleceğe yönelik ekonomik, sosyal ve çevresel gelişmesinden sorumlu olması, belediyelerin kurumsal stratejik planlarında yer alan çevre ile ilgili plan ve programlarının il stratejik planı ile uyumlu olmaması ya da dublikasyonların yaşanması, bir çok ilde stratejik planlamanın ne demek olduğunu anlaşılmaması ve çoğu yerde söz konusu planlamanın il çevre düzeni planı ile özdeşleştirilerek, alan planlaması boyutunda algılanması, yine bir çok ilde il çevre ve orman müdürlüklerinin il

evre düzeni planı yapma kapasitelerinin bulunmayışı ve bu nedenle bu planların Ankara’dan ilin özelliklerine hakim olmadan ve özel sektör eliyle yapılması gibi sıralanan bir dizi olumsuz uygulama rneği verilebilir.

Bütün bunların temel nedeni; il düzeyinde yerel planlama sisteminde yaşanan kaostur. Türkiye’de illerde kaynaklarının rasyonel kullanımı, mekansal dağılımın düzenlenmesi, il envanterlerinin oluşturulması ve potansiyellerin değerlendirilerek illerin gelişmelerinin sağlanması için yapılan/yapılmakta olan bir dizi plan vardır.

Yönetim planlaması (stratejik plan, performans planı gibi), kalkınma planlaması (İl Gelişme Planı, illerin yıllık yatırım programı gibi) ve alan planlaması (il evre düzeni planı gibi) türlerinde merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimler tarafından yapılmakta olan söz konusu planların sağlıklı bir eşgüdüm ve işbirliği ortamında üretilmedikleri görülmektedir. Bu da Tez çalışmasının konusu olan kentsel evre yönetim planlarının mevcut planlama sistemindeki yerinin belirginleşmesini zorlaştırmaktadır.

Burada ilk akla gelen ölçek sorunu olmaktadır. Her ne kadar evre yönetim planı “kentsel” olarak tanımlansa da metodolojisinde, bütünleşiklik ve sektörel entegrasyon ihtiyacı açıkça belirtilmektedir. Bu da, kent ve kıy evre planlamasını bir arada düşündürmeyi gerektirmektedir. Nitekim Tez çalışmasının önceki bölümlerinde değerlendirildiği üzere; Avrupa Birliği’nin mekansal planlama stratejileri, sürdürülebilir kent planlaması ve yönetimi

ihtiyacı doğrultusunda fiziki planlamanın ötesinde çok boyutlu bir noktaya getirilmiştir. Bölgesel planlama yaklaşımının ağırlıklı olarak benimsenmesi de bundandır. Avrupa Birliği yerel düzeyde çevre yönetim planlaması metodolojisini de bu çerçevede şekillendirmiş ve sadece kent merkezli bir yaklaşım ile sorunların çözülemeyeceğinin altını çizmiştir.

Ancak burada not edilmesi gereken, Türkiye’de yerel yönetimlerin çevre alanında entegre bir yaklaşımı uygulamadan oldukça uzak olduğudur. Bu açıdan, AB adaylık sürecinde Türkiye’de yerel yönetimlerin bu alandaki geleneksel bakış açılarından ve uygulamalarından ne ölçüde vazgeçebileceklerini sorgulamak önemlidir.

Ayrıca yukarıda da ifade edildiği üzere, Türkiye’de yerel düzeyde kent ve kırsal planlaması sorumluluk alanlarının gerek hukuki, gerek kurumsal ve yönetsel olarak sistemsizliği ve belirsizliği yerel çevre yönetim planlarının hazırlanmasını, uygulanmasını ve izlenmesini son derece zorlaştıracaktır. KÇYP’leri mevcut yerel planlama sisteminin içine yerleştirmek bu koşullarda zor görülmektedir.

Etkin ve güvenilir veri ve bilgi ağı planlama için ön koşuldur. Bu konuda Türkiye’de son yıllarda yol alınmaya çalışılıyor ise de (Türkiye’nin Avrupa Çevre Ajansı’na üye olması çalışmaları hızlandırmıştır.), yerel düzeyde bir çevre yönetim planının sağlıklı ve geleceğe yönelik kararları içerebilmesine zemin oluşturacak altyapının henüz varolmadığı bilinmektedir.

Bir başka nokta; yerel çevre harcamalarına ve yatırımlara ulusal bütçede ne kadar kaynak ayrıldığı konusundaki verilerin de yetersiz olduğudur. Ayrıca, mevcut uygulamalar, çevre koruma anlayışı ile sürdürülebilir kalkınma felsefesinin entegrasyonu noktasında; merkezi düzeyde olduğu kadar, yerel düzeyde de çevre ile uyumlu ekonomik ve sosyal bir kalkınmayı haklı çıkaracak nitelikte değildir. Bu uygulamalarda çevrenin ve doğal kaynakların korunması yönündeki faaliyetlere ait proje ve yatırımların desteklenmesinin ve teşvik edilmesinin diğer faaliyetlere göre öncelik almadığı ve ihmal edildiği açıkça görülmektedir. Bu durum, yerel çevre hizmetlerinin karşılanması için AB desteğinin hangi alanlara yöneleceği hususundaki tercihlerin yapılmasını da zorlaştırmaktadır. Bu koşullar Türkiye’de AB kentsel çevre stratejisinin uygulanmasında en önemli darboğazlardan biri olacaktır.

Ayrıca, Türkiye’de çevre alanında yeni yasal ve yönetsel düzenlemelerde odaklanılan konu “çevre kirliliğinin giderilmesi” olmaktadır. Bu durum, AB’nin çevre yönetimi yaklaşımında temel ilkelerinden olan “önleyicilik” ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

Bu Tez çalışması, Türkiye’de eğitimleri henüz başlayan AB Kentsel Çevre Tematik Stratejisinin Türkiye’nin kentlerindeki çevre sorunlarının çözümüne bir çare olamayacağı hipotezi üzerine kurgulanmıştır. Strateji; kentsel çevre sorunlarının çözümüne bir “yönetim” anlayışıyla yaklaşılması

noktasında, Türkiye’de bazı pratiklerin gelişmesinde olumlu rol oynayacak olsa da, Stratejinin Türkiye’de uygulama iş tanımına bakıldığında; yer alan temaların ağırlıklı olarak çevre kirliliğinin giderilmesi ile ilgili AB Direktiflerinin uygulanmasına odaklandığı görülmektedir. Nitekim, AB desteği ile Samsun, Erzurum, Bursa ve Mersin’de 2007 yılı başında başlatılan bu alandaki ilk projenin içeriği de bu çerçevede belirlenmiş olup, bu şehirlerde kentsel çevre altyapısının iyileştirilmesi için çevre yönetim planları öngörülmektedir. Sorunlara daha çok “onarıcı” politikalarla yaklaşılmaktadır.

Bir başka dikkat çekilmesi gereken konu; Stratejinin Avrupa’nın 25 ülkesinde 100.000 nüfus ve üstündeki 500 büyük şehirde uygulanmak için modellenmiş olmasıdır. Bu durum Stratejinin uygulanmasında Türkiye’de de tercih edilen/seçilen kentlerin büyük kentler olmasını getirmiştir.

Stratejinin uygulanmasında Avrupa’da büyük kentlerin seçilmesindeki temel amaçlardan biri ve en önemlisi, kentler arasındaki ekonomik rekabet ortamının güçlendirilmesidir. Bu durumun yansımalarına bakıldığında, daha şimdiden Türkiye’de büyük kentlerde özellikle son zamanlarda kentsel rantın yükseltilmesine yönelik uygulanan politikalarla geri dönüşmez çevresel bozulmaların yaşandığı bilinmektedir. Bu da Stratejinin yukarıda belirtilen seçilmiş şehirlerdeki ilk uygulamalarının hassasiyetle takibini zorunlu kılmaktadır.

Bir başka açıdan bakıldığında, sosyo-ekonomik yapısı güçsüz ve küçük ölçekli kentler için bakıldığında, yoksulluk ve çevre, nüfus ve çevre gibi etkileşimlerin, kentlerin sürdürülebilirliği açısından önemi yadsınamaz. Ancak AB Kentsel Çevre Tematik Stratejisi'nin Türkiye'deki uygulamalarında bütün bu konuları ele almayacağı görülmektedir.

Burada, kentsel çevre altyapısı ile ilgili direktiflerin yanısıra, yatay mevzuat uygulamalarının da yerel düzeyde öne çıkması lazımdır. Yatay mevzuatın bir gereği olarak veri ve enformasyon sistemleri ve bilgiye erişim mekanizmaları (izleme ve raporlama düzeneklerinin kurulması) defalarca dile getirildiği üzere, yerel düzeyde yok denecek kadar azdır ve çoğu zaman güvenilir değildir. Kamu sektöründe varolanlar ise ağırlıklı olarak merkezi yönetime ait bilgilerdir. Bir başka ifadeyle; Türkiye'de yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin, kentlerdeki altyapı sorunlarının çözümüyle çevre sorunlarının biteceği şeklindeki geleneksel hizmet anlayışından biran önce uzaklaşmaları ve bütünleşik planlama yaklaşımlarını içeren yeni mekanizmalara ayak uydurmaları gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Adaman, Fikret., Arsel, Murat., **Environmentalism in Turkey, Between Democracy and Development?**, Edited by Ashgate, USA, 2005.

Adele, Finco., Peter, Nijkamp., “Pathways to Urban Sustainability”, **Journal of Environmental Policy and Planning**, Volume 3, Issue 4 December 2001, pages 289 – 302.

Algan, Nesrin., “Türkiye’de Devlet Politikaları Bağlamında Çevre ve Çevre Korumanın Tarihine Kısa Bir Bakış”, **Türkiye’de Çevre ve Çevre Korumanın Tarihi Sempozyumu**, 7-8 Nisan 2000, İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını. İstanbul, Ekim 2000.

Algan, N., Mengi, A., **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme**, Siyasal Kitabevi, Ankara, Aralık 2003.

Algan, N., Dündar, A., **Türkiye’nin Çevre Konusunda Verdiği Sözler**, Türkiye Bilimler Akademisi Raporu (TÜBA), Ankara, Şubat 2005.

Algan, N., Mengi, A., “Turkey’s Sustainable Development Policies”, **European Environmental Law Review**, April 2005. s. 95 -108.

Analysis Report, Thematic Strategy on the Urban Environment on The Basis of Reports by EU Working Groups on Four Theamatic Areas, European Academy of the Urban Environment, European Commission, March 2004., s. 23-27.

Avrupa'da Yerel Yönetimlerin Çevre Politikaları ve Türkiye: Sorunlar ve Çözüm Yolları, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı, Akdeniz Belediyeler Birliği, Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Antalya, 16-17 Kasım 1998.

“Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”, 2003. Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye ile Katılım Ortaklığı'nın Kapsadığı İlkeler, Öncelikler ve Koşullara Dair Bir Konsey Kararı İçin Öneri, [SEC (2005) 1426] (gayri resmi tercüme), Brüksel, 9 Kasım 2005.

Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye 2005 İlerleme Raporu**, [COM (2005) 561 final], Brüksel, 9 Kasım 2005.

Avrupa Birliği Türkiye İlişkileri ve TMMOB, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, Nisan 2005.

Bartone, Berstein., Carl, Eigen., Janis, Joset., Jochen, Leitmann., **Towards Environment Strategies for Cities: Policy Considerations for Urban**

Environmental Management in Developing Countries, WB, 1994., s. 39-40.

Başsoy, Ahmet., “Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri,” **Türk İdare Dergisi**, Sayı:356, 1976.

Birleşmiş Milletler, İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II, “Habitat Gündemi ve İstanbul Deklarasyonu”, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Ankara, Aralık 1999.

Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Ankara, 2000.

Budak, Sevim., **Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası**, Büke Yayınları, İstanbul, 2000.

Carter, Alison, Darlow., Norma., **Local Agenda 21 in the UK**, Australian Planner: Journal of the Royal Australian Planning Institute, 1996., s. 148-152.

“Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment”, COM (2005) 718 Final.

“Commission of The European Communities, The Sixth Environment Action Programme of the European Communities, Environment 2010: Our Future, Our Choice”, COM (2001) Final.

Commission of The European Communities, “Towards Sustainability, A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development”, COM (92) 23 Final - Vol. II. Brussels, 27 March 1992.

COM (2005) 718 Final, “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment Impact Assessment”, SEC (2006) 16, Brussels 11.1.2006. s. 39.

COM (2001)370, “European Transport Policy for 2010: Time to Decide”, s. 32.

“Commission Green Paper, Faced with Demographic Change, A New Solidarity Between The Generations”, COM (2005) 94 of 17 March 2005, s. 34-35.

COM (2001) 428 Final, “European Governance a White Paper”, Commission of The European Communities, Brussels, 25.7. 2001.

COM (2004) 60 Final, "Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment", Brussels, 11.2.2004., s. 36.

Council of Europe (1985), "European Charter of Local Self-Government", European Treaty Series, no 122.

Çağlar, Y., "Kamunun Yeniden Yapılandırılması ve Çevre", **Kamu Yönetimi Dünyası**, Ocak-Haziran 2004.

Çevre Bakanlığı, **Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi: Johannesburg 2002, Türkiye Ulusal Raporu**, Ankara, 2002.

Çevre ve Orman Bakanlığı, **I. Çevre ve Ormancılık Şurası Kararları** (22-24 Mart 2005-Antalya), Ankara, 2005.

Çevre ve Orman Bakanlığı, **Türkiye Çevre Atlası**, Ankara, 2004.

Çevre Mühendisleri Odası, **5 Haziran 2005 Dünya Çevre Günü Değerlendirme Raporu**, Ankara, 2005.

Çiçekoğlu, Füsün., **Avrupa Birliği Uyum Perdesi Altında Bölgesel Kalkınma mı, Bölgeselleşme mi?** Ankara, Temmuz 2003.

Çöp Hizmetleri Yönetimi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü-TODAİE, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, No: 11, Ankara, Nisan 2001.

Demirayak, F., **Türkiye’de Korunan Alanlar İçin Yeni Bir Yaklaşım: Ortaklaşa Yönetim**, Basılmamış Doktora tezi, Ankara, Mart 2006.

Demirel, Mehmet Arif., **Ekopolitika**, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, Nisan 1992.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı**, DPT Yayınları, Ankara, 1998.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, DPT Yayınları, Ankara, 2001.

“Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisi (2007 - 2013) Hakkında Karar”, 24.04.2006 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı, Karar Sayısı : 2006/10399, 13 Mayıs 2006 tarih ve 26167 sayılı RG.

“Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 - 2013)”, 1.7.2006 tarih ve 26215 (Mükerrer) sayılı RG.

DPT, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni**, Ankara, 2004.

DPT, **VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), İçmesuyu, Kanalizasyon, Arıtma Sistemleri ve Katı Atık Denetimi ÖİK Raporu**, Ankara, 2000.

DPT, **Türkiye Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı**, Düzeltilmiş 2. Baskı, Ankara, 1999.

Durmaz, B., **Avrupa Birliğinde Çevre Politikası Alanında Muhtemel Müzakere Sürecine Yönelik Gerekli Hazırlıkların Örneklerle Çalışılması (Uzmanlık Tezi)**, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara, 2004.

Duru, B., "Küreselleşme, Avrupa Birliği ve Türkiye Çevresi", **Birikim**, S.191, Mart 2005, ss. 63-72.

Edward, B, Barbier., Anil, Markandya., David, Pearce., **Earthscan Blueprint for A Green Economy**, London, Great Britain, 1989., s. 11.

Ekinci, Oktay, **Tarihi Kentlerde Seyir Defteri, Yazılarla 2000'den 2003'e**, Tarihi Kentler Birliği Yayınları, 2002.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, **Türkiye Çevresel Başarı Raporu**, OECD Yayını, Paris, 1999.

European Commission, DG Environment, Ref: 220210/2006/442710/MAR / E3. "Strengthening the Capacity of Local and Regional Environmental Authorities to Implement the Environmental Acquis, Urban Environmental Management Plans, Benefits for Local Authorities", Brussels, 12 February 2000., s. 2.

Environmental Issue Report, No 30: "Towards an Urban Atlas", EEA/JRC, ISBN 92-9167-470-2.

Environment 2010: Our Future, Our Choice, The Sixth Environment Action Programme, COM (2001) 31 Final, 2001/0029(COD), Brussels, 24.1.2001.

Eraydın, Ayda., Prof. Dr., "Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler", **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, Cilt I, DPT, Pamukkale Üniversitesi, Denizli, Mart 2004.

Eraydın, Ayda., Prof. Dr., (Derleyen), **Değişen Mekan: Mekansal Süreçlere İlişkin Tartışma Ve Araştırmalara Toplu Bakış (1923 –2003)**, Dost Kitapevi, Ankara, 2006., s. 300 -301.

Erten, Metin., **Nasıl Bir Yerel Yönetim?**, Anahtar Yayınları, İstanbul, Mart 1999.

European Commission, "The Challenge of Environmental Financing in the Candidate Countries", COM (2001) 304, 2001.

"Europe's Environment", EEA 1995.

"Europe's Environment": The Second Assessment, EEA, 1998.

"European Spatial Development Perspective", Brussels 1999.

Faruk Ataay, **Türkiye’de Yönetişim ve Sivil Toplum Tartışmaları Üzerine Bir Değerlendirme**, Memleket Siyaset Yönetim Dergisi, YAYED, Mayıs 2006/1., s. 121-140.

İKV, **Avrupa Birliği ve Türkiye’nin Çevre Politikalarının Karşılaştırmalı İncelemesi**, İKV Yayın No: 153, İstanbul, 1998.

Geray, Cevat., "Tek Durak Ofisi", **Cumhuriyet Gazetesi**, 31 Mayıs 2005.

Geray, Cevat., "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yasal Düzenlemeye Toplu Bakış", **Mimarlık**, Eylül-Ekim 2004, S.319, s.29-34.

Güler, Birgül, Ayman., **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, TODAİE, Ankara, 1992.

Güler A. Birgül Ayman., **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Çalışma**, Ankara, 2003.

Güler, Birgül, Ayman., "Devlette Reform", **Kamu Yönetimi Dünyası**, Ocak-Mart 2003.

Gönül, Mustafa., **Yerel Yönetim Birlikleri**, TODAİE, Ankara, 1978.

Göymen, Korel., **Bir Yerel Yönetim Öyküsü**, Ankara, Özgün, Mart, 1983.

Gözübüyük, Ş., **Yönetim Hukuku**, 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2000.

Jacobs, Micheal., **Greening the Millennium? The New Politics of the Environment**, The Political Quarterly Publishing Co. Ltd., Oxford, 1997.

"Kamu Yatırımları Raporu", Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, İktisadi Sektörler ve Kordinasyon Genel Müdürlüğü (2000 Haziran sonu).

Kamu Yatırımları Raporu, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, İktisadi Sektörler ve Kordinasyon Genel Müdürlüğü (2000 Haziran sonu).

“Kamu Yönetim Reformu Çevre ve Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı Sempozyumu”, YAYED, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, Ankara, 4 Mart 2005.

Keleş, Ruşen., Hamamcı, Can., **Çevrebilim**, 4. Basım, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2002.

Keleş, Ruşen., **Çevre ve Siyaset, İnsan Çevre Toplum**, Ankara, Ağustos 1997, 2. Baskı.

Keleş, Ruşen., **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1998.

Keleş, Ruşen., Prof. Dr., **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara, 1996.

Keskinok, H, Çağatay., **Kentleşme Siyasaları**, Kaynak Yayınları, Ekim 2006. s: 173.

“Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunla Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, Kanun No: 5286, Yayın: 28.1.2005 tarih ve 25710 sayılı RG.

“Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu”, Cilt I, Cilt II, DPT, Pamukkale Üniversitesi, Denizli, Mart 2004.

Kırımhan, S., **Çevre Yönetimi: Nüfus, Kaynak ve Çevre İlişkileri**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.

Kırımhan, S., Tel, M., Afet, Z. (Düzenleme), “Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’de Çevre Yönetimi”, **Ak-Tel Mühendislik**, Ankara, 2005.

Leitmann, Josef., **Sustaining Cities: Environmental Planning and Management in Urban Design**, McGraw-Hill; New York, 1999., s: 3-5.

Markowitz, Paul., **Yerel Çevre Eylem Programları Uygulama Rehberi**, Bölgesel Çevre Merkezi – REC, Institute for Sustainable Development, European Union, Macaristan, Şubat 2000..s. 16.21.

McGranahan, G., Satterthwaite, D., **Environmental Health or Ecological Sustainability: Reconciling the Brown and Green Agendas in Urban Development**, Earthscan, Londra, 2000.

“Mobility in Cities Database”, EU, International Association of Public Transport, 2005.

Muğla Valiliği, Muğla İl Özel İdaresi Stratejik Planı (2006 – 2010), Şubat 2006.

“OECD, Facbook 2005: Economic, Environmental and Social Statistics”,
OECD, 2005.

United Nations Population Division, **World Population Prospects: The 2004 Revision Population** Database, NewYork, 2004.

Ortaylı, İlber., **Türkiye İdare Tarihi**, Ankara, TODAİE, 1980.

UN, Earth **Summit Agenda 21, The United Nations Programme of Action From Rio**, NYC, 1993.

United Nations Human Settlements Programme-HABITAT, World Urban Forum, **Cities: Crossroads of Cultures-Inclusiveness and Integration** ,
Barcelona, Spain, 13-17 September 2004

Talu, Nuran., “Neden Yerel Gündem 21?” **TBMM Aylık Bülten**, Haziran, Temmuz, Ağustos 1998, Sayı 63, TBMM Basımevi, Ankara.

Talu, Nuran., „Cumhuriyetin 75. Yılında Türkiye’de Çevre Politikaları“, **Yeni Türkiye Cumhuriyet Özel Sayısı III**, Yıl 4, Sayı 23-24, Ankara, Eylül - Aralık 1998.

Talu, Nuran, **Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Türkiye**, Yeni Türkiye Avrupa Birliği Özel Sayısı II, Yıl 6, Sayı 36, Ankara, Kasım-Aralık 2000.

Talu, Nuran., **Approximation of Turkish-EU Legislation on Environment, Integrated Information Seminar on Approximation of National Law with EU Legislation**, European Parliament, 29-30 March 2001, Brussels.

Talu, Nuran., **AB ile Çevre Uyumunda Hedefi Gözden Kaçtırmamak**, ODTÜ'lüler Bülteni, Sayı 99, Haziran 2001.

Talu, Nuran., **AB Çevre Uyum ve Türkiye’de Değişim”, Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’de Çevre Yönetimi**, S. Kırımhan (Düzenleme), Ak-Tel Mühendislik, Ankara, 2005, s.20-53.

Talu, Nuran., **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye’de Çevre Politikaları**, Çevre Mühendisleri Odası Yayını, Kardalen Ofset, Kasım 2006.,

Türkiye Cumhuriyeti AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi (2007-2023), Çevre ve Orman Bakanlığı Ankara, Şubat 2007.

T.C. Çevre Bakanlığı, **Ulusal Gündem 21**, Ankara, Ekim 1999.

T.C Çevre Bakanlığı, UNDP, **Sürdürülebilir Kalkınma Ulusal Raporu 2002, Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi, Johannesburg 2002 Türkiye Ulusal Raporu**, Aralık, 2002.

T.C.Çevre ve Orman Bakanlığı, **Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi, Johannesburg Uygulama Planı**, Ankara, Ocak 2004.

Tekeli, İlhan., **Belediyecilik Yazıları** (1976-1991) IULA-EMME, 1992.

TMMOB Şehir Plancıları Odası, Haber Bülteni, Mart-2004, sayı:145.

TMMOB Şehir Plancıları Odası, Haber Bülteni, Eylül-2004, sayı: 151.

TÜİK, **Türkiye Çevre İstatistikleri**, Ankara, 2005.

TÜİK, **Türkiye İstatistik Yıllığı**, 2004.

TÜİK, **İDKK Sera Gazı Salım Envanterleri Çalışma Grubu Raporu**, Ankara, 2004.

Türkiye Çevre Vakfı, **Türkiye'nin Çevre Sorunları: 2003**, TÇV, Ankara, 2003.

TÜSİAD, **Avrupa Birliği Çevre Mevzuatına Uyum Süreci**, Yayın no: TÜSİA-T2002-9/331, İstanbul, Eylül 2002.

Twelve Candidate Countries' Overview Report, DG ENV, EA, UE, Temmuz Brüksel, 2003.

WSSD (2002). World Summit on Sustainable Development, Implementation Report, Johannesburg, 26 Ağustos - 3 Eylül 2002. Güney Afrika,

Yazıcıoğlu, Recep., **Bu Sistem Değişmeli – Alternatif Bir Yaklaşım**, Birey Yayıncılık, Erzurum, Aralık 1998.

Yelen, Tayyip., **Devletin Yeniden Yapılanması**, Güneş Kitabevi, Ankara, 1997.

Yerel Çevre Eylem Planı Türkiye Strateji Raporu, Bölgesel Çevre Merkezi - REC Türkiye, Hazırlayan: Nuran Talu, Editörler: Dr. Sibel Sezer Eralp, Deniz Gümüşel, Mart 2006, Ankara.

Yerel Yönetimler, Sorunlar Çözümler, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği – TÜSİAD, İstanbul, Eylül 1995.

İnternet Siteleri:

http://europa.eu.int/comm/environment/urban/pdf/sec_2006_16_en.pdf

http://europa.eu.int/comm/environment/urban/pdf/sum_responses.pdf

http://europa.eu.int/comm/environment/urban/pdf/com_2005_0718_en.pdf.

http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0060en01.pdf

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_242/l_24220020910en00010015.pdf

<http://www.deltur.cec.eu.int/>

<http://www.euturkey.org.tr/abportal/category.asp>

http://europa.eu.int/comm/environment/index_en.htm

<http://www.dpt.gov.tr/>

<http://www.cevreorman.gov.tr/>

www.tobb.org.tr

www.kosano.org.tr

www.iso.org.tr

www.bcm.org.tr

www.adaso.org.tr

www.gso.org.tr

www.johannesburgsummit.org

<http://www.tbmm.gov.tr>

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sozlu_yazili_sd.sorgu_yonlendirme

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5197.html>

<http://www.abgs.gov.tr/up2003/up.htm>

<http://www.hukukcu.com/bilimsel/genelkanunlar/442.html>

<http://ws.ada.net.tr/tepkiforum/index.php?fid=48&up=229>

http://www.haberbilgi.com/bilim/cevre/mehmet_tuncer/kentplanlamasi3.html

<http://tarihikentlerbirligi.org/icerik/haberDetay.asp?newsID=62>

<http://www.tuba.gov.tr>

http://europa.eu.int/comm/environment/wssd/water_en.html

EKLER

EK - 1: Kentsel Çevre Yönetim Planlamasında Standart Anlayış

EK - 2: Kentsel Çevre Yönetim Planlarının Olası Faydaları

EK - 3: Kentleri Etkileyen Temel AB Çevre Mevzuatı

EK - 4: Bir Kentsel Çevre Yönetim Planı İçin Örnek “İçindekiler” Listesi

EK - 5: Uluslararası Kuruluşların Temel Çevresel Gösterge Takımları

EK- 6: Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri

EK -7: MDG 7 Küresel Hedefler ve Göstergeler

EK - 8: Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı Kuruluş Kongresi Kararları ve Sonuç Bildirgesi

EK- 1

KENTSEL ÇEVRE YÖNETİM PLANLAMASINDA STANDART ANLAYIŞ

Kentsel Çevre Yönetim Planı:

- bütün bir kasaba veya şehri kapsar;
- farklı çevresel konuları (enerji tüketimi, sera gazı yayılımı, su kullanımı ve işlenmesi, atık, gürültü, hava kalitesi, tabiat ve canlıların çeşitliliği, ulaşım ve hareketlilik, dizayn, doğal ve insan yapımı riskler, sürdürülebilir inşaat, ilgili sağlık konuları, ve bir bütün olarak hayat kalitesi gibi) entegre ve koordineli bir şekilde birbirine bağlar;
- halihazırdaki çevresel durum hakkında bilgi temin eder, iyileştirme için hedefler ve bu hedeflere erişmek için eylemler belirler.

Kentsel Çevre Yönetim Sistemi:

- çevresel amaçları ve hedefleri yönetmek için açık bir prosedürdür
- hedef belirleme, istişare, gözden geçirme, kontrol etme ve rapor etmeyi içeren bir sistemdir
- çevresel amaç ve hedeflere ulaşmak için gerekli olan organizasyon yapısı, sorumluluklar, prosedürler, süreç ve pratikleri tanımlar
- halka düzenli raporlar temin eder
- bir Çevre Yönetim Planını uygulamak için kullanılabilir
- bir kasaba veya şehrin kendi iç çevresel performansını iyileştirmede yardımcı olam için de kullanılabilir
- Çevresel Yönetim Sistemlerinin örnekleri arasında özel olarak bir kasaba veya şehrin amaçları için geliştirilmiş gayri resmi programların yanı sıra ISO 14000 ve EMAS gibi resmi, akredite programlar da vardır.

Sürdürülebilir Kentsel Ulaşım Planı:²⁹⁸

- bütün bir kasaba veya şehri kapsar;
- bütün ulaşım türlerini kapsar;
- ulaşımın çevresel, sosyal ve ekonomik yanları ile ilgilidir
- Kamu ulaşımı, bisiklete binme ve yürümeyi teşvike çalışır
- kasaba veya şehrin bütün vatandaşlarına hizmet etmeye çalışır.

²⁹⁸ Sürdürülebilir bir Kentsel Ulaşım Planı sadece kasaba/shehir içinde ve etrafında trafik akışını iyileştirmeyi amaçlayan bir ulaşım planı değildir. Sürdürülebilir bir Kentsel Ulaşım Planı, kasaba veya şehrin sosyal ve ekonomik gelişiminin ulaşımın çevresel etkilerini yönetme ile dengelenmesi de buna dahil olacaktır.).

EK - 2

KENTSEL ÇEVRE YÖNETİM PLANLARININ OLASI FAYDALARI

- Hava kalitesinin artması (kirletici madde konsantrasyonlarının azalması (NO_x, PM₁₀, CO₂, SO₂²⁹⁹ vb.)
- Doğal su kalitesinin iyileşmesi
- Kentte üretilen artıkların miktarının azaltılması
- Sera gazları yayılımının azaltılması (CO₂, CH₄³⁰⁰, vb gazlarının yayılımının azaltılması)
- 55 dB (A)³⁰¹ üzerinde gürültüye maruz kalan hane halkı sayısının azaltılması
- Farklı hayvan ve bitki türlerinin sayısının artması veya azalmaması
- Şehirdeki tabiat koruma alanlarının sayısının artması
- Kentte kullanılan enerjinin miktarının azaltılması
- Kentte sokakların daha temiz olması
- Kentsel yayılmanın azaltılması
- Sürdürülebilir inşaat teknikleri kullanılarak inşa edilmiş binaların sayısının artması
- İçme suyunun kalitesinde iyileşme
- Kentte üretilen veya kullanılan yenilenebilir kaynaklardan olan enerjinin oranının artırılması
- Yeniden dönüşüme gönderilen atık madde miktarında artış
- Kentte kullanılan su miktarının azaltılması
- Kentin ekolojik ayak izlerinin azaltılması
- Korunmuş binalar
- Kentte kullanılan böcek ilacı miktarının azaltılması
- Artmış hayat kalitesi
- Kentin çevresinden memnun olan vatandaşların oranında artış

²⁹⁹ NO_x: Nitrogen Oxide, PM₁₀: Particulate Matter₁₀, CO₂: Carbon dioxide, SO₂:Sulfur dioxide.

³⁰⁰ CH₄: Metan.

³⁰¹ Gürültü düzeyi dB (*desibel*) ile verilir. Desibel, gerçek anlamda bir birim olmayıp, bir oranın logaritmasıdır. dB (A), belli durumlar için insan kulağı duyarlılığı ile dengelenmiş bir ölçme biçiminin kullanıldığını gösteren simgedir.

- İç mekanlardaki hava kalitesinde iyileştirme
- Mevcut yeşil alan/açık alanların iyileştirilmesi (yerel parklar, ormanlar, ortak kamu eğlence alanları vb.)
- Yeşil alan/açık alanların (yerel parklar, ormanlar, ortak kamu eğlence alanları vb.) miktarının artırılması
- Kentte kirletilmiş arazi miktarının azaltılması
- Kentte sel vakalarının sayısının azaltılması
- Kentte yeşil (çevre dostu) satın alımların miktarının artması (buna enerji açısından verimli cihazlar, düşük kirliliğe yol açan araçlar, vb dahildir)
- Kentte grafitinin azaltılması
- Kentte yolculukların sayısının azaltılması.

EK - 3

KENTLERİ ETKİLEYEN TEMEL AB ÇEVRE MEVZUATI

Kentsel çevre yönetim planları tarafından dikkate alınması gereken ve kentleri doğrudan etkileyen temel AB çevre Direktifleri aşağıda sıralanmıştır³⁰²:

1. Hava Kalitesi Çerçeve Direktifi;
2. İçme Suyu Direktifi;
3. Kentsel Atık Su Arıtma Direktifi;
4. Yüzme Suyu Kalitesi Direktifi;
5. Su Çerçeve Direktifi;
6. Çevresel Gürültü Direktifi;
7. Atık Çerçeve Direktifi;
8. Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol (EKÖK) Direktifi;
9. Seveso II Direktifi;
10. Habitat Direktifi;
11. Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Direktifi;
12. Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) Direktifi;
13. Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi.

Söz konusu direktiflerin özellikleri ve gereklilikleri ile ilgili özet bilgiler aşağıdadır:

1. Hava Kalitesi Çerçeve Direktifi: *Ortam Hava Kalitesinin Değerlendirilmesi ve Yönetimi Direktifi*

Hava Kalitesi Çerçeve Direktifi (27 Eylül 1996 tarihli 96 / 62 / EC Sayılı Konsey Direktifi) limit değerlerin belirlenmesine yönelik ilk defa ortak kural ve ilkelerin yanı sıra AB genelinde hava kalitesinin değerlendirilmesi ve yönetimini ortaya koymaktadır. Bu direktif, önceki mevcut mevzuatın revizyonu ve önceki düzenlenmemiş hava kirleticilerine yönelik yeni hava kalitesi standartlarının getirilmesi, kirleticilerle ilgili kardeş direktiflerin geliştirilmesine yönelik zaman tablosunun belirlenmesini içermektedir.

Direktif, 13 kirleticiyi liste halinde vermektedir ve bu kirleticiler için limit değerler ile ölçme ve değerlendirme gereklilikleri dahil olmak üzere bir mevzuat hazırlanması gerekmektedir. Kirleticiler; sülfürdioksit, nitrojen dioksit, partikül madde, kurşun ve ozon (mevcut ortam hava kalitesinin amaçları tarafından idare edilmektedir) ve benzen, karbonmonoksit, poli-aromatik hidrokarbonlar, kadmiyum, arsenik, nikel ve merkür içermektedir. Direktif ayrıca, ortam hava kalitesindeki gelişme ve iyileşmeye yönelik olarak yerel, bölgesel veya ulusal programlarda yer alacak bilgiyi de listelemektedir.

³⁰² Kentsel Çevre Yönetim Planları ve Sistemleri Çalışma Grubu, Final Rapor, Versiyon: 3.2, 16.02.2005.

Direktif; uygulamaya dönük olarak yetkili otoritelerin ve birimlerin belirlenmesini; ön hava kalitesinin izlenmesini; hava kalitesi ile ilgili olarak halkın bilgilendirilmesini; trafik yönetim metotları dahil olmak üzere hava kalitesinin iyileştirilmesine yönelik planları kapsamaktadır. Amaçlar; ekosistemlerin yanı sıra insan sağlığının da korunması dahil olmak üzere etki bazlı sınır değerleri ile birlikte ortam hava kalitesi ile ilgili amaçları; Üye Devletlerde ortam hava kalitesinin değerlendirilmesine yönelik genel metotlar ve kriterleri; ortam hava kalitesi ile ilgili yeterli bilgiyi ve bu bilgiye halkın erişimini (örneğin uyarı eşikleri); hava kalitesinin muhafaza edilmesi ve iyileştirilmesini içermektedir.

Hava Kalitesi Çerçeve Direktifi, Üye Ülkeler arasında, hava kirliliği ölçümü yapan istasyon ağları veya münferit istasyonlardan elde edilen bilgi ve verilerin karşılıklı değişimini sağlamaya yönelik bir Topluluk prosedürünün oluşturulması ile 1997 yılında güçlendirilmiştir (27 Ocak 1997 tarihli, 97/101/EC Sayılı Konsey Kararı).

Kardeş direktifler sayısal sınır değerleri belirleyecek ya da ozon konusunda, tanımlı kirleticilerin her birisi için hedef değerleri ortaya koyacaktır. Bunun yanı sıra, hava kalitesi sınır ve uyarı eşiklerinin belirlenmesi, kardeş direktiflerin amaçları; AB genelinde karşılaştırılabilir ölçümlere ulaşmak ve halkın iyi bir şekilde bilgilendirilmesini sağlamak için kalibrasyon ve değerlendirme metotlarını, izleme stratejilerini, ölçüm metotlarını uyumlaştıracaktır.

Web sitesi: [europa.eu.int / comm. / environment / air / ambient.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm)

2. İçme Suyu Direktifi: İnsani tüketim amaçlı suların kalitesine ilişkin direktif

Önceki İçme Suyu Direktifini (80 / 778 / EEC) değiştiren bugünkü İçme Suyu Direktifinin (3 Kasım 1998 tarih ve 98 / 83 / EC Sayılı Konsey Direktifi) ana amaçlarından birisi parametrik değerlerin gözden geçirilmesi ve gerekli olan yerde en son mevcut bilimsel bilgiye uygun olarak bu değerlerin güçlendirilmesidir. Bir diğer amaç ise, ISO / CEN standartlarına atıfta bulunan artan bir şeffaflık ("musluk suyu yaklaşımı" sayesinde), kalite ile ilgili raporlama yapma yükümlülüğü ve direktife uyum sağlamak için tüketicilerin alması gereken tedbirler ve kalite hakkında tüketiciye bilgi vermektir (özellikle kurşun için). Üçüncü bir amaç ise çevre ve sağlık için gerekli olan parametrelerin daha etkin ve verimli bir hale getirilmesidir. Önceki direktifte 66 parametre varken, bu rakam 15 yeni parametre de dahil olmak üzere yeni direktifte 48'e düşürülmüştür (şişe suları için 50).

Uluslararası ve Avrupa Çevre Politikası Enstitüsü'nün bir raporuna göre (Hansen ve Kranz 2003), İçme Suyu Direktifi çok iddialı su kalite standartları getirmektedir ki bu standartlar karmaşık olan gereklilikleri karşılamak amacıyla farklı düzeylerdeki otoriteler arasında yakın bir işbirliğini gerektirmektedir. Asıl zorlu alan izleme gereklilikleridir. Mikrobiyolojik analizler özellikle kapsamlı bir eğitimin yanı sıra pahalı ekipmanlar gerektiren karmaşık bir alandır. Direktif tarafından getirilen standartlar iddialıdır (örneğin demir ve kurşun için olanlar) ve geçmişten gelen belirli doğal şartların bulunduğu alanlarda problemler yaratabilir. Bu durum, maliyetleri azaltmak amacıyla suyun arıtılmasındaki çabaları birleştirmek için bölgesel düzeyde bir işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Bir diğer zorluk, "musluk suyu yaklaşımı"ndan kaynaklanmaktadır, şöyle ki: Kalite hedeflerine muslukta ulaşılması gerektiğinden (suyun kullanıldığı nokta), örnek ya da temsili numune alma zordur, çünkü evsel kullanım suyu dağıtım sistemleri çoğunlukla su hizmetleri tarafından sağlanan içme suyunun kalitesini değiştirmektedir (kurşun borular).

Web sitesi: [europa.eu.int / comm. / environment / water / water-drink / index_en.html](http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-drink/index_en.html)

3. Kentsel Atık Su Arıtma Direktifi: Kentsel Atık Su Arıtımına İlişkin Direktif

Kentsel Atık Su Arıtma Direktifi (27 Şubat 1998 tarih ve 98 / 15 / EC Sayılı Komisyon Direktifi tarafından değiştirilen 21 Mayıs 1991 tarihli 91 / 271 / EEC sayılı Konsey Direktifi) su ile ilgili mevcut AB mevzuatındaki ana ayaklardan birisidir. Bu Direktifin amacı, kentsel

atık su ile tarım-yem sanayisindeki sanayi sektörlerinden kaynaklanan atık su deşarjlarının olumsuz etkilerinden çevreyi korumaktadır. Direktif, Üye Devletlerin bu türdeki suyu toplamasını ve sıkı standartlara göre arıtmasını sağlamasını istemektedir. Yetersiz olarak arıtılan atık suyun asıl olumsuz etkileri; içme suyu kaynaklarının kirlenmesi, göllerin ve nehirlerin ekolojik tahribatı (ötrafikasyon) ve yüzme suları ve su kabuklularının yaşadığı sulardaki patojenlerin yayılmasıdır.

Direktifin ele aldığı temel konular: belirli sektörlerden kentsel ve endüstriyel atık su deşarjlarının yanı sıra endüstriyel atık suyun kentsel atık su sistemlerine deşarjı; kentsel atık su toplama sistemleri (kanalizasyon) ve arıtma tesisleri; deşarj öncesinde belirli sektörlerden gelen endüstriyel atık suyun organik kirlilik düzeyi; atık su arıtmadan kaynaklanan çamurun sürdürülebilir bertarafı ve yüzey sularına herhangi bir boşaltım yapmanın ya da arıtma çamuru deşarjının ortadan kaldırılması; kentsel atık su arıtma deşarjlarının izlenmesi ve bunların etkileri; her iki yılda bir durum raporlarının yayımlanması ve uygulama programlarının oluşturulmasıdır. Hassas alanlar belirlenen kriterlere göre tanımlanmalı ve hassas ve daha az hassas alanların listesi her dört yılda bir gözden geçirilmelidir.

Direktifin uygulanması ile ilgili 2004 raporunda, Avrupa Komisyonu, Rapora yönelik bilginin toplanmasında önemli gecikmelerle karşılaşıldığını ifade etmektedir. Talep edilen bilginin teslim edilme süresinin üzerinden bir yıl geçmesine rağmen, Üye Devletler hâlâ bu bilgiyi vermemişti. Birçok Üye Devlet, Avrupa Komisyonu ihlal prosedürlerini ilan ettikten sonra tüm bilgileri verdi. Yasal işlemlere rağmen, Fransa ve İspanya hâlâ bütün bilgiyi teslim etmiyordu. İstenen bilgiyi vermek için yaşanan uzun gecikmelere ek olarak, veri kalitesi çoğunlukla öyle düşüktü ki, bu durum Avrupa Komisyonu'nun söz konusu bilgileri inceleme ve analiz etme sürecinde de ek gecikmelere sebep oluyordu.

Web sitesi: [europa.eu.int / comm. / environment / water / water-urbanwaste / index_en.html](http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-urbanwaste/index_en.html)

4. Yüzme Suyu Kalitesi Direktifi: *Yüzme Suyu Kalitesine İlişkin Direktif*

AB çevre mevzuatının ilk bölümlerinden birisi olan 1976 yılı tarihli Yüzme Suyu Direktifi (8 Aralık 1975 tarih ve 76 / 160 / EEC Sayılı Konsey Direktifi), bu suları kullananları sağlık risklerinden korumak ve çevreyi kirlilikten uzak tutmak amacıyla AB genelinde nehir, göl ve denizlerdeki yüzme sularına yönelik olarak bağlayıcı standartlar getirmektedir. AB genelinde temiz yüzme sularını sağlayacak daha modern ve basit kurallar getiren 1976 tarihli Direktif ile ilgili önerilen revizyon (24 Ekim 2002 tarih ve COM [2002] 581 sayılı) üç konuda fayda sağlamayı amaçlamaktadır: iyileştirilmiş sağlık standartları; halkın aktif katılımı dahil olmak üzere daha verimli ve etkin bir yönetim; Üye Devletlere Direktifi uygularken daha fazla esneklik imkânı verme.

Revize edilen Direktif, sadece iki tane bakteriyolojik gösterge parametresini kullanmaktadır, ancak 1976 yılına ait Direktiften daha yüksek bir sağlık standardı koymaktadır. Uluslararası alandaki epidemiyolojik araştırmaya ve mevcut Yüzme suyu ve Su Çerçeve Direktiflerini uygulamadaki tecrübelerine dayanarak, revize edilen Direktif, hem izleme frekansını hem de izleme maliyetlerini azaltmak için uzun vadeli kalite değerlendirme ve yönetim metotlarını vermektedir. Yüzme sularının iyi gelişmiş yönetimi ve halka verilen kapsamlı ve detaylı bilgi, tam bir izleme ve geçmişe dönük uyum yaklaşımını değiştirmektedir.

Revize Direktif, sadece su kalitesinin düzenli izlenmesi değil, kıyıların aktif yönetimi üzerinde durmaktadır. Kamu otoriteleri, kıyıların kullanıcıları ile istişare halinde yönetim planlarını uygulamaya koymalıdır. Yüzme sularını tanımlarken ve belirlerken ve yönetim planlarını kullanıcılar için uygulamaya koyarken, kamu otoriteleri ilgi grupları ve paydaşlara danışmalı ve görüş alışverişinde bulunmalıdır (sadece kıyıların kullanıcılarını sürece katmaktan çok Direktifin bahsettiği "halkın katılımını teşvik etme ve destekleme" gerçeğini yansıtmaktadır). Yüzme suyunun kalitesi ile ilgili olarak halkı bilgilendirmek amacıyla daha çok modern iletişim metotları kullanılacaktır (örneğin internet).

Web sitesi: [europa.eu.int / water / water-bathing / index_en.html](http://europa.eu.int/water/water-bathing/index_en.html)

5. Su Çerçeve Direktifi: Su Politikası Alanında Topluluk Faaliyetleri İçin Çerçeve Oluşturmaya İlişkin Direktif

Su Çerçeve Direktifi'nin amacı (23 Ekim 2000 tarih ve 2000 / 60 / EC Sayılı Konsey Direktifi); kirliliği azaltmak ve önlemek, sürdürülebilir su kullanımını teşvik etmek, su ortamını ve çevresini korumak, su ekosistemlerinin durumunu iyileştirmek ve sel ve kuraklık etkilerini azaltmak amacıyla iç yüzey sularının, geçiş sularının, kıyı sularının ve yeraltı suyunun korunması için bir topluluk çerçevesini oluşturmaktır.

Bu direktif çerçevesinde, Üye Devletlerin, kendi ulusal topraklarında yer alan tüm nehir havzalarını tanımlamaları ve bunları müstakil nehir havza bölgelerine devretmeleri gerekmektedir. Birden fazla Üye Devleti içine alan bir bölgeyi kapsayan nehir havzaları, bir uluslararası nehir havza bölgesine ya da idaresine devredilecektir. 22 Aralık 2003 tarihine kadar, nehir havza bölgelerinin her birisi için bir yetkili otorite belirlenecektir. En geç Direktifin kabul edilmesinden dört yıl sonra, Üye Devletler; her bir nehir havza bölgesinin özelliklerini, insan faaliyetlerinin su üzerindeki etkisinin bir incelemesini, su kullanımının bir ekonomik analizini ve özel koruma gerektiren alanların bir kaydını tamamlamak zorundadır. Ortalama olarak günlük 10 m³'ten fazla ya da 50'den fazla kişiye hizmet eden ve insani tüketim amaçlı suyun çıkarılması için kullanılan tüm su kütleleri tanımlanmak zorundadır. Bu Direktifin kabul edilmesinden dokuz yıl sonra, her bir nehir havza bölgesi için yukarıdaki analiz ve çalışmaların sonuçlarını dikkate alan bir yönetim planı ve önlem programı hazırlanmalıdır.

Yukarıda bahsedilen amaçlar, direktifin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç on beş yıl içerisinde başarılmalıdır (ancak bu süre uzatılabilir ya da esnekleştirilebilir). Su Çerçeve Direktifi nihayetinde aşağıdaki mevzuatı değiştirecektir:

- İçme suyunun elde edilmesine yönelik yüzey suyunun istenen nitelikte kalitesi (75 / 440 / EEC sayılı direktif).
- Topluluk içerisindeki tatlı yüzey sularının kalitesi ile bilginin paylaşılmasına ilişkin ortak bir prosedür oluşturulması (77 / 795 / EEC sayılı karar).
- İçme suyu elde edilmesi amaçlı yüzey suyunun analizi ve numune alma frekansları ile ölçüm metotları (79 / 869 / EEC sayılı direktif).
- Balık yaşamını desteklemek amacıyla koruma veya iyileştirme ihtiyacı duyulan tatlı suların kalitesi (78 / 659 / EEC sayılı direktif).
- Kabukluların yaşadığı suların istenen kalitesi (79 / 923 / EEC sayılı direktif).
- Belirli tehlikeli maddelerin sebep olduğu kirliliğe karşı yeraltı suyunun korunması (80 / 68 / EEC sayılı direktif).
- Su ortamlarına deşarj edilen belirli tehlikeli maddelerin sebep olduğu kirlilik (76 / 464 / EEC sayılı direktif).

Web sitesi: [europa.eu.int / comm / environment / water / water-framework / index_en.html](http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/index_en.html)

6. Çevresel Gürültü Direktifi: Çevresel Gürültünün Yönetimi ve Değerlendirilmesi ile İlgili Direktif

Özellikle yerleşim yerlerinde (aglomerasyon) ve ana yollar, demiryolları ve havaalanları yakınında yaşayan nüfus için ortam gürültüsü önemli bir endişe konusudur. Çevresel Gürültü Direktifinin amacı (25 Haziran 2002 tarih ve 2002 / 49 / EC sayılı Konsey Direktifi); çevresel gürültüye maruz kalmaya bağlı olarak ortaya çıkan zararlı etki ve sonuçlardan öncelikli olarak sakınmak, bunları önlemek ve azaltmak amacıyla ortak bir yaklaşımı tanımlamaktır. Bu yaklaşım; ortak genel metotlar yoluyla gürültüye maruz kalma durumunu haritalama, konuyla ilgili olarak halka bilgi sağlama ve yerel düzeyde eylem planlarını uygulamaya

dayanmaktadır. Bu direktif, ayrıca, gürültü kaynaklarına ilişkin Topluluk tedbirlerinin geliştirilmesi için de bir zemin sağlamaktadır.

Bu direktif; imar alanlarında, halka açık parklarda ya da aglomerasyon içerisindeki diğer sessiz alanlarda, açık arazideki sessiz alanlarda, okul, hastane yakınlarında ve gürültüye hassas diğer binalarda ve alanlarda insanlar tarafından algılanan gürültüyü kontrol etmeyi amaçlamaktadır. Bu direktif; maruz kalan kişinin sebep olduğu gürültü, evsel faaliyetlerden kaynaklanan gürültü, komşuların yarattığı gürültü, işyerlerinde ya da ulaşım araçları içerisindeki gürültü veya askeri alanlardaki askeri faaliyetlerden kaynaklanan gürültü için tatbik edilemez.

Belirlenen gürültü indikatörleri stratejik gürültü haritalarının yapılması için kullanılmaktadır. Diğer indikatörler, akustik planlama ve gürültü bölgeleme ile bu direktifte listelenen özel durumlarda kullanılabilir. İndikatör değerleri, Direktifte belirtilen değerlendirme metodları kullanılarak tanımlanmaktadır. Nüfuslar üzerinde gürültünün etkisini değerlendirebilmek için doz-etki ilişkileri gelecekte yapılacak revizyonlar ile söz konusu olacaktır. 18 Temmuz 2005 tarihine kadar Üye Devletler yürürlükte ya da hazırlık aşamasında olan karayolu trafiği, hava trafiği, demiryolu trafiği ve sanayi ile ilgili sınır değerler hakkında Avrupa Komisyonu'na bilgi vereceklerdir.

Stratejik bir gürültü haritası, farklı gürültülere bağlı olarak bir alandaki gürültüye maruz kalmanın küresel bir değerlendirmesinin yapılmasına ve bu tür bir alan için yapılacak genel tahminlere imkân sağlamaktadır. Stratejik gürültü haritaları, direktif tarafından getirilen minimum gereklilikleri sağlamak zorundadır. 18 Temmuz 2005 tarihine kadar, Üye Devletler, stratejik gürültü haritalarının hazırlanması ve onaylanması konusunda sorumlu yetkili birimler ve otoriteler hakkındaki bilgiyi halka sunacaklardır.

30 Haziran 2005 tarihine kadar ve her beş yılda bir, Üye Devletler, yılda altı milyondan fazla araç taşıyan ana yolları, yılda 60.000'den fazla tren taşıyan demiryollarını, ana havaalanlarını ve 250.000'den fazla kişinin yaşadığı yerleşim yerlerini Avrupa Komisyonu'na bildirmek zorundadır. 30 Haziran 2007 tarihine kadar, belirtilen yerleşim yerlerinde ve altyapılar çevresinde önceki yıla ait stratejik gürültü haritaları hazırlanmalı ve ilgili olan yerde onaylanmalıdır. 31 Aralık 2008 tarihine kadar, Üye Devletler, kendi sınırları dahilinde 100.000'den fazla kişinin yaşadığı tüm yerleşim yerlerini ve tüm ana yollar ile demiryollarını Avrupa Komisyonu'na bildirmek zorundadır. 30 Haziran 2012 tarihine kadar ve her beş yılda bir, önceki yıla ait stratejik gürültü haritaları hazırlanmalı ve ilgili olduğu yerde bu yerleşim yerleri, yollar ve demiryolları için onaylanmalıdır. Gürültü haritaları gözden geçirilip, incelenmeli ve gerekli olduğunda her beş yılda bir revize edilmelidir.

Eylem planları, gerekli olduğunda gürültünün azaltılması dahil olmak üzere gürültü sorunlarının ve etkilerinin değerlendirilmesini amaçlamaktadır. Bu planlar, bu direktifte belirtilen minimum gereklilikleri karşılamak zorundadır. Planlardaki önlemler yetkili otoritelerin takdirindedir, ancak bu önlemler, herhangi bir sınır değerini aşılması ya da Üye Devletler tarafından seçilen diğer kriterler ile tanımlanabilecek öncelikleri ele almalı ve stratejik haritalama tarafından oluşturulan özellikle en önemli alanlarda uygulanmalıdır. 18 Temmuz 2005 tarihine kadar, Üye Devletler; eylem planlarının hazırlanması ve gerektiğinde onaylanmasından sorumlu olacak otoriteler ve birimler hakkında gerekli bilgiyi halka sunacaktır. 18 Temmuz 2008 tarihine kadar, stratejik gürültü haritaları için olduğu gibi aynı altyapılar ve yerleşim birimleri için hazırlanmak zorundadır. 18 Temmuz 2013 tarihine kadar, tüm önemli yerleşim yerleri, ana havaalanları, ana yollar ve ana demiryolları için eylem planlarının hazırlanması gerekmektedir. Eylem planları, mevcut gürültü durumunu etkileyen önemli bir gelişme meydana geldiğinde ve en az beş yılda bir olmak üzere gözden geçirilecek ve incelenecektir.

Üye Devletler, halka danışma sürecinin organize edilmesini ve eylem planlarından önce dikkate alınan sonuçların onaylanmasını sağlayacaktır. Üye Devletler, stratejik gürültü haritalarının ve eylem planlarının Çevresel Gürültü Direktifi ve Çevresel Bilgi Direktifi (28 Ocak 2003 tarih ve 2003 / 4 / EC sayılı direktif) ile uyum içerisinde hazır hale getirilmesini ve yayımlanmasını sağlayacaktır.

Üye Devletler, gürültü haritalarını ve eylem planlarını toplamak ve gürültü haritalarındaki bilgi ile eylem planlarının bir özetini Avrupa Komisyonu'na göndermek zorundadırlar. Her beş yılda bir, Avrupa Komisyonu, gürültü haritaları ve eylem planlarında yer alan veriye ilişkin bir özet rapor yayımlayacaktır. İlk rapor 18 Temmuz 2009 tarihine kadar sunulacaktır. 18 Temmuz 2009 tarihine kadar, Avrupa Komisyonu, bu direktifin uygulanması ile ilgili olarak, çevresel gürültü ile ilgili Topluluk faaliyetlerini değerlendiren ve uygun olursa uygulama stratejileri öneren bir rapor sunacaktır. Bu raporda özellikle Topluluk içerisindeki akustik çevre kalitesi de yer alacaktır. Rapor her beş yılda bir gözden geçirilecek ve incelenecektir.

Web sitesi: [europa.eu.int / comm / environment / noise](http://europa.eu.int/comm/environment/noise)

7. Atık Çerçeve Direktifi: *Atık Çerçeve Direktifi*

Düzenli Depolama Direktifi ve Tehlikeli Atık Direktifi gibi belirli atık kategorilerindeki çeşitli Direktifler tarafından desteklenen Atık Çerçeve Direktifinin amacı (15 Temmuz 1975 tarih ve 75 / 442 / EEC sayılı direktif); insan sağlığını tehlikeye atmadan ya da çevreye zarar vermeden atığın geri kazanılması veya bertaraf edilmesini sağlamak amacıyla Topluluk içerisinde atığın koordineli bir şekilde yönetilmesine yönelik bir sistemi kurmaktır. Bu önlemler, "Sahibi tarafından atıldığı ya da atılması planlanan ya da atılması zorunlu olan herhangi bir madde ya da nesne" olarak Direktif tarafından tanımlanan tüm atıklara uygulanmaktadır. Direktifin 2(1) No'lu maddesi, sıvı haldeki atık ve ruhsatsız patlayıcılar istisna olmak üzere gazlı atık suları ve diğer mevzuatın kapsadığı durumda radyoaktif atığı, maden arama, çıkarma ve arıtma ile mineral kaynakların depolanması ve taş ocaklarının çalışmasından kaynaklanan atıkları, hayvan ölüleri ve belirli tarımsal atıkları kapsam dışında bırakmaktadır.

Atık yönetimi planlaması, atık yönetimi ile ilgili herhangi bir ulusal, bölgesel veya yerel politikanın temel taşıdır. Gerçekten, bir planın oluşturulması, mevcut durumun bir envanterinin yapılması suretiyle gelecekte ulaşılmaması gereken amaçların tanımlanmasına, uygun stratejilerin formüle edilmesine ve gerekli uygulama araçlarının tanımlanmasına imkân sağlamaktadır.

Atık Yönetim Direktifinin 7. maddesi, atık yönetim planlarının hazırlanmasını gerektirmektedir. Atık yönetim planlarının belirli hükümleri 12 Aralık 1991 tarih ve 91 / 689 / EEC sayılı Direktifin 6. maddesindeki tehlikeli atıklar ve 20 Aralık 1994 tarih ve 94 / 62 / EC Sayılı Direktifin 6. maddesindeki ambalaj ve ambalaj atıkları için getirilmektedir. Atık yönetim planlarının hazırlanmasında ulusal, bölgesel ve yerel otoritelere yardım etmek amacıyla, Avrupa Komisyonu metodolojik bir rehber not yayımlamıştır. Bu rehber not, bağlayıcı ve zorunlu olmayan bir niteliktedir ve ilgili AB mevzuatının gereklilikleri ile uyum içerisinde Üye Devletler ve aday ülkelerde daha tutarlı ve uygun planlama pratiklerini teşvik etmeli ve desteklemelidir.

Atığın önlenmesi ve geri kazanımına ilişkin tematik strateji, 6. Çevre Eylem Planının yedi tematik stratejisinden birisidir. Bu stratejinin geliştirilmesindeki ilk adım; görüş için diğer Avrupa kurumları ve paydaşlara sunulan "Atığın Önlenmesi ve Geri Kazanımına İlişkin Bir Tematik Stratejiye Doğru" (27 Mayıs 2003 tarihli ve COM [2003] 301 sayılı bildiri) isimli bir Avrupa Komisyonu bildirisinin kabulüdür. Strateji, kapsamlı bir etki değerlendirmeye sunulacaktır. İlgili grupları ya da paydaşlar, final stratejiye dahil edilmesi düşünülen alternatif seçeneklerin ekonomik, çevresel ve sosyal etkileri hakkında sahip oldukları veri ve bilgiyi Avrupa Komisyonu'na vermeye davet edilmektedir. Danışma ve istişare süreci 24 Eylül 2004 tarihinde kapanacaktır.

Web siteleri: [europa.eu.int / comm / environment / waste / index.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/waste/index.htm) [europa.eu.int / comm / environment / waste / strategy.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/waste/strategy.htm)

8. Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Direktifi (EKÖK): *Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrolle İlişkin Direktif*

EKÖK Direktifinin amacı (24 Eylül 1996 tarih ve 96 / 61 / EC sayılı Konsey Direktifi); yüksek düzeyde bir çevre koruma için sanayi ve tarım tesislerinden kaynaklanan hava, su ve toprağı etkileyen emisyonlar ile atığı azaltmak ve önlemektir. Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol (EKÖK), yüksek düzeyde kirlетici sanayi ve tarım faaliyetlerini ele almaktadır (enerji sanayileri, metallerin üretimi ve işlenmesi, mineral sanayii, kimya sanayii, atık yönetimi, hayvancılık vs.) Direktif; su, hava ve toprağı yapılan deşarjlar ile başa çıkmak ve atık, su ve enerji israfı ile, çevre kazalarını önlemeye yönelik tedbirlerin yeni olsun eski olsun bir listesi dahil olmak üzere ilgili tüm sanayi tesisleri tarafından yerine getirilmesi gereken temel yükümlölükleri tanımlamaktadır. Bu yükümlölükler, ilgili tesislerin işletme lisansları ya da izinlerinin hazırlanması için kullanılmaktadır. Direktif; işletme izinleri için başvuru yapılması, işletme izinlerinin verilmesi ve güncelleştirilmesine yönelik prosedür ile bu tür bir izinde yer alacak minimum gereklilikleri belirtmektedir. Mevcut tesislerin direktifin koşulları ile uyumlu hale getirilebileceğı bir geğış süresi (30 Ekim 1999 - 30 Ekim 2007) de getirilmektedir.

Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol (EKÖK), tesislere yönelik izin sistemi kapsamında yer almaktadır. Yetki devrine uygun olarak, Üye Devletler, sanayi tesislerinin denetlenmesi ve kontrol edilmesi ile uyumlarının sağlanması hususunda tek başına sorumludur. Avrupa Komisyonu, Mevcut En İyi Teknikler (emisyon limit değıerleri için bir temel) konusunda AB düzeyinde kendisi, Üye Devletler ve ilgili sanayiler arasında bilgi değıişimi ve paylaşımına yardım etmektedir. Birçok Üye Devlet, Direktif kapsamında kendi yükümlölüklerini bölgesel veya yerel yönetimlere aktarmaya karar vermiştir. Direktifin temelini oluşturan prensip; yüksek düzeyde bir çevre koruma için gereken maliyet etkinliğı olan tedbirler hakkında karar vermeden önce hem işletmeciler hem de düzenleyicilerin her bir tesis ve bunun çevre üzerindeki etkileri hakkında entegre ve genel bir bakış açısını benimseyecek olmasıdır. Direktifin uygulanmasına ilişkin raporlar her üç yılda bir hazırlanmaktadır.

Bu direktifin uygulanması hâlâ çok erken bir aşamadır. AB içerisinde nispeten birkaç yeni tesis bulunmaktadır ve mevcut tesislerde sınırlı sayıda değıişiklik olmuş olup, otoriteler bu durumu önemli kabul etmekte ve dolayısıyla güncellenmiş bir izin talep etmektedir. Bundan dolayı, Direktifin ekolojik sonuçları hakkında tahminlerde bulunmak için çok erkendir.

23 Şubat 2004 tarihinde, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Çevre Ajansı (AÇA); Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Direktifinin 15(3) No'lu maddesine dayanarak 17 Temmuz 2000 tarihli bir Komisyon Kararı ile kurulan, Avrupa'daki hava ve suya yapılan sanayi emisyonlarının ilk büyük kaydı olan Avrupa Kirlетici Emisyon Kaydı (AKEK) Programını başlatmıştır. Avrupa Kirlетici Emisyon Kaydına (AKEK) göre, Üye Devletlerin, hava ve suya yapılan sanayi tesisleri emisyonlarının üç yılda bir raporunu hazırlaması gerekmektedir. Bu rapor, şayet belirtilen eşik değıerleri aşılsa dikkate alınması gereken 50 kirlетiciyi kapsamaktadır. Avrupa Kirlетici Emisyon Kaydı (AKEK), bu verilerin internet üzerinden aleni olarak erişilebilir hale getirilmesinden Avrupa Komisyonu'nu yükümlü kılmaktadır. Avrupa Çevre Ajansı tarafından yönetilen Avrupa Kirlетici Emisyon Kaydı'nın (AKEK) web sitesi (www.eper.cec.eu.int), bu yükümlölüğü yerine getirmek için oluşturulmuştur. AB içerisinde ve Norveç'te yaklaşık olarak sayısı 10.000'i bulan büyük sanayi tesislerinden kaynaklanan kirlilik ile ilgili detaylı bilgi ilk kez internet üzerinden kamunun erişimine açılmıştır.

Web sitesi: europa.eu.int / comm / environment / ippc

9. Seveso II Direktifi: Tehlikeli Maddeler İçeren Büyük Kaza Risklerinin Kontrolüne İlişkin Direktif

Seveso II Direktifi (16 Aralık 2003 tarih ve 2003 / 105 / EC sayılı Direktif ile değıştirilen 9 Aralık 1996 tarih ve 96 / 82 / EC sayılı Konsey Direktifi); tehlikeli maddeler içeren büyük kazaların önlenmesini ve bunların insanlar ve çevre üzerindeki etkilerinin sınırlandırılmasını amaçlamaktadır. Direktif, endüstriyel faaliyetleri ve tehlikeli maddelerin depolanmasını kapsamına almakta, halkın bilgiye erişim hakkını artırmakta ve hükümet kurumlarının

düzenli denetimler yapmasını istemektedir. Direktifin kapsamı, gerçek ya da tahmini, belirli eşik düzeylerini aşan miktarlardaki tehlikeli maddelerin varlığı ile tanımlanmaktadır.

Tüm AB Üye Devletleri tarafından kendi ulusal yasalarına aktarılan Seveso II Direktifi sanayi ile ilgili yükümlülükler getirmekte ve kamu otoriteleri tarafından yapılan kontrolün ikinci aşamasını oluşturmaktadır. Saha içi ve saha dışı acil durum planlarının oluşturulması ve kaza durumunda gerekli hareket tarzına ilişkin aktif bilgi ile ilgili halkın talep üzerine tesis işletmecisi ve/veya kamu otoritelerinden temin edebileceği pasif bilgi dahil olmak üzere halkın bilgilendirilmesi ile ilgili iki önemli gereklilik bulunmaktadır.

Seveso II Direktifi; Belirli Endüstriyel Faaliyetlere Bağlı Büyük Kaza Riskleri hakkındaki Seveso I Direktifini (5 Ağustos 1982 tarih ve 82 / 501 / EEC sayılı direktif) değiştirmiştir. Bu direktif; büyük miktarlarda zehirli diyoksinler kazayla havaya bırakıldığında İtalya'nın Seveso kasabasında 1976 yılında meydana gelen kimyasal tesis kazasından sonra gündeme gelmiştir. Direktif, belirli endüstriyel tesislerin işletmecilerinin güvenliği hakkında birtakım yükümlülükler getirmiştir.

Web sitesi: europa.eu.int / Comm. / environment / seveso

10. Habitat Direktifi: Yabani Flora ve Fauna ile Doğal Yaşam Alanlarının Korunmasına İlişkin Direktif

Yabani kuşların korunmasına ilişkin Direktif (2 Nisan 1979 tarih ve 79 / 409 / EEC sayılı Konsey direktifi) ile birlikte AB Habitat Direktifi (21 Mayıs 1992 tarih ve 92 / 43 / EEC Sayılı Konsey Direktifi), doğa koruma için AB'nin önemli bir yasal aracıdır. Habitat Direktifinin amacı; Üye Devletlerin Avrupa topraklarındaki yabani flora ve fauna ile doğal yaşam alanlarının (habitat) korunması suretiyle biyoçeşitliliği korumaktır. Doğal yaşam alanlarının sürekli bozulması ve belirli türler üzerindeki tehditler Topluluk çevre politikasının önemli endişelerinden birisidir. Bu direktif, Topluluğun ilgilendiği yabani flora ve fauna ile doğal yaşam alanlarının korunması için ortak bir çerçeve tanımlanması suretiyle Üye Devletlerdeki biyoçeşitliliğin korunması ve sürdürülmesini teşvik etmeyi amaçlamaktadır.

Direktif, "Natura 2000" olarak bilinen bir Avrupa Ekolojik Ağını kurmaktadır. Bu ağ, direktife uygun olarak Üye Devletler tarafından tanımlanan özel koruma alanlarını (SAC) ve Kuş Direktifine uygun olarak sınıflandırılan özel korunan alanları (SPA) kapsamaktadır. Direktifin ekleri, Özel Koruma Alanlarının (SAC) belirlenmesini gerektiren doğal yaşam alanları ve türlerin listesini vermektedir. Bunların bazıları "öncelikli" doğal yaşam alanları ya da türler (yok olma tehlikesi altında) olarak tanımlanmaktadır. Bu hayvan ve bitki türleri özellikle sıkı bir korumaya ihtiyaç duymaktadır.

Özel Koruma Alanları, üç aşamada belirlenmektedir. Eklerde belirtilen kriterlerin ardından, her bir Üye Devlet, doğal yaşam alanları ile yabani fauna ve florayı içeren alanların bir listesini hazırlamak zorundadır. Ulusal listelere dayanarak ve Üye Devletler ile varılan anlaşma veya mutabakat çerçevesinde, Avrupa Komisyonu sonradan Topluluğun önem verdiği alanların bir listesini kabul edecektir. Bu alanların seçilmesinden sonra en geç altı yıl içerisinde, ilgili Üye Devlet bu alanı Özel Korunan Alan (SPA) olarak tanımlamak zorundadır. Eğer doğal yaşam alanları ya da öncelikli türler içeren bir alan ulusal listeden çıkarılırsa, Direktif, o Üye Devlet ve Avrupa Komisyonu arasında başlatılacak olan ikili müzakere ve istişare prosedürünü sağlamaktadır. Eğer söz konusu müzakerenin sonucu tatmin edici değilse, Avrupa Komisyonu, Topluluğun önem verdiği alanın seçilmesi ile ilgili olarak Konseye bir öneri gönderebilir.

Üye Devletler, Özel Koruma Alanlarındaki habitatların korunmasını garanti edeceklerdir ve bu habitatların bozulmasından sakınmayı sağlayacak tüm gerekli tedbirleri almak zorundadırlar. Direktif, koruma tedbirlerinin eş finansmanını da sağlamaktadır. Üye Devletler ayrıca, yabani türlerin göç etmesi, dağılması ve genetik değişimi için gerekli

olan arazi özelliklerinin yönetimini teşvik etmeli; özellikle tehdit altında olan bu hayvan ve bitki türleri için sıkı bir koruma sistemini oluşturacak gerekli ve uygun tedbirleri almalı; belirli hayvan ve bitki türlerinin alınması, yakalanması ve öldürülmesi ile ilgili ayırım yapmayan metotları yasaklamalıdır. Üye Devletler ve Avrupa Komisyonu, direktifin amaçlarına katkı sağlayabilecek olan araştırma ve bilimsel çalışmaları teşvik edecek ve destekleyecektir. Her altı yılda bir, Üye Devletler, Direktife uygun olarak aldıkları tedbirler hakkında bir rapor sunmak zorunda olup, bu rapora dayanarak Avrupa Komisyonu bir özet rapor hazırlayacaktır.

Web sitesi: europa.eu.int / comm / environment / nature /

11. Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Direktifi: Belirli Kamu ve Özel Projelerin Çevre Üzerindeki Olumsuz Etkilerinin Değerlendirilmesine İlişkin Direktif

Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED), karar alma aşamasından önce bir projenin çevresel ve sosyal anlamda yarattığı etkileri belirlemek için kullanılmaktadır. Direktif; proje planlama ve tasarımının erken bir safhasında çevresel etkileri tahmin etmeyi, olumsuz etki ve sonuçları azaltacak yolların ve araçların bulunmasını, yerel çevreye uygun projelerin şekillendirilmesi ve karar vericilere tahminlerin ve seçeneklerin sunulmasını amaçlamaktadır. ÇED kullanılarak, hem çevresel hem de ekonomik faydalara ulaşılabilir, örneğin proje uygulama ve tasarımında azalan maliyet ve zaman, sakınılan arıtma / temizlik maliyetleri ve kanun ve yönetmeliklerin etkileri.

Çevresel Etki Değerlendirme, ÇED Direktifi (3 Mart 1997 tarih ve 97 / 11 / EC sayılı Konsey Direktifi ile değiştirilen 27 Haziran 1985 tarih ve 85 / 337 / EEC sayılı Konsey Direktifi) sayesinde AB mevzuatı içerisinde çok önemli bir yere sahiptir. ÇED Direktifinin önemli uygulama alanları; seçme-eleme (yani belirli bir proje için ÇED'e gerek olup olmadığının belirlenmesi), kapsam belirleme (yani çevresel etki değerlendirmenin kapsamına giren konuların belirlenmesi), gözden geçirme ve inceleme (yani Direktifin minimum bilgi gereklilikleri ile uyum sağlanması için geliştiriciler tarafından sunulan diğer bilginin ve çevresel etki değerlendirmelerinin incelenmesi) ve karar verme. Diğer önemli ÇED konuları, alternatiflerin dikkate alınması, halkın katılımı ve kalite kontrolü içermektedir.

ÇED prosedürü, gerekli izin verilmeden önce projelerin çevre üzerindeki etki ve sonuçlarının belirlenmesini ve değerlendirilmesini sağlamaktadır. Halk kendi görüşünü verebilir ve tüm sonuçlar projenin izin prosedüründe dikkate alınmaktadır. Halk sonradan karar hakkında bilgilendirilir. ÇED Direktifi, hangi proje kategorilerinin ÇED'e tabi olduğunu, hangi prosedürün izleneceğini ve değerlendirmenin içeriğini belirlemektedir.

ÇED Direktifi 2003 yılı Mayıs ayında 2003 / 35 / EC sayılı Direktif (çevre ile ilgili belirli plan ve programları hazırlama konusunda halkın katılımını sağlayan ve halkın katılımı ve adalete erişim ile ilgili 85 / 337 / EEC ve 96 / 61 / EC sayılı Konsey Direktiflerini değiştiren) ile değiştirilmiştir. Bu direktif Aarhus Sözleşmesine uygun olarak halkın katılımı konusunda ilgili hükümleri düzenlemeyi amaçlamaktadır.

Web siteleri: europa.eu.int / Comm. / environment / eia, www.unepie.org / pc / pc / tools / eia.htm

12. Stratejik Çevresel Etki Değerlendirme (SÇD) Direktifi: Belirli Plan ve Programların Çevre Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesine İlişkin Direktif

Stratejik Çevresel Etki (SÇD); karar alma sürecinde ÇED'den çok daha önce ele alınmaktadır ve bundan dolayı sürdürülebilir kalkınma için önemli bir araçtır. AB'nin SÇD Direktifinin amacı (27 Haziran 2001 tarih ve 2001 / 42 / EC sayılı Konsey ve Parlamento

Direktifi); belirli plan ve programların çevresel etki ve sonuçlarının hazırlık süreci boyunca ve kabul edilmelerinden önce tanımlanmasını ve değerlendirilmesini sağlamaktır. Kamu ve çevre otoriteleri konu ile ilgili görüşlerini bildirebilir ve tüm sonuçlar planlama prosedürü boyunca dikkate alınmakta ve sürece entegre edilmektedir.

Plan veya programın kabulünden sonra, karar ve kararın verildiği yöntem ve süreç hakkında halka bilgi verilmektedir. Olası sınır aşan önemli etkilerin olması durumunda, etkilenen Üye Devlet ve bu Devletin halkı bilgilendirilir ve ulusal karar alma sürecine de entegre olan görüşlerini verme imkânına sahiptir. Esasen özel geliştiriciler ile ilgilenen ÇED proje düzeyinden farklı olarak SÇD Direktifi kamu otoriteleri tarafından hazırlanan plan ve programlarla ilgilenmektedir.

Çevre raporu, Direktifin istediği çevresel değerlendirmenin ana parçasıdır. Ayrıca, plan ya da programın uygulanmasında ortaya çıkan önemli etkilerin izlenmesi için de asıl zemini oluşturmaktadır. Çevre raporu, çevresel düşüncelerin ve konuların plan ve programların hazırlanması ve kabul edilmesi içerisine entegrasyonu için önemli bir araçtır, çünkü bu rapor, çevre üzerindeki olası önemli etkilerinin belirlenmesini, açıklanmasını ve değerlendirilmesini ve süreç içerisinde dikkate alınmasını sağlamaktadır.

Web siteleri: [europa.eu.int / comm / environment / eia / sea-support.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm), [www.unece.org / env / eia / documents / scotland_eadp_0803.pdf](http://www.unece.org/env/eia/documents/scotland_eadp_0803.pdf)

13. Çevresel Bilgi Direktifi: Çevresel Bilgiye Kamunun Erişimi Direktifi

AB'nin Çevresel Bilgi Direktifi (7 Haziran 1990 tarih ve 90 / 313 / EEC sayılı Konsey Direktifini iptal eden 28 Ocak 2003 tarih ve 2003 / 4 / EC sayılı Konsey Direktifi) Birleşik Milletler Avrupa Ekonomik Konseyi'nin 25 Haziran 1998 tarihinde Aarhus, Danimarka'da AB tarafından imzalanan "Bilgiye Erişim, Karar Almada Halkın Katılımı ve Çevre Konularında Adalet Erişim (Aarhus Konvansiyonu)" ile ilgili ilk ayağını yansıtmaktadır.

AB yasası, Aarhus Konvansiyonu ile uyumlu olmak zorundadır. Bu, 90 / 313 / EEC sayılı Direktif çerçevesinde bilgiye erişimi genişleten ve 14 Şubat 2005 tarihinde bu Direktifi yürürlükten kaldıran ve çevresel bilginin sistematik olarak mevcut bulunmasını ve kamuya yayılmasını sağlayan Çevresel Bilgi Direktifinin amacıdır.

Bu bilgi en azından şunları içermektedir: uluslararası sözleşmeler, konvansiyonlar ve anlaşmalar ile AB, ulusal, bölgesel ve yerel çevre mevzuatı; çevre politikaları, programları ve planları; çevre durum raporları (en azından her dört yılda bir yayımlanacak olan); çevreyi etkileyen faaliyetlerle ilgili veriler; çevre izinleri ve anlaşmaları; çevre etki çalışmaları ve risk değerlendirmeleri.

Üye Devletler; kamu otoritelerinin kendileri tarafından veya kendileri için hazır tutulan çevresel bilgiyi herhangi bir başvuru sahibinin talebi üzerine ve bu talebin sebebinin açıklanmasına gerek duymadan söz konusu bilginin ilgili başvuru sahibine sunulmasını sağlamak zorundadır. Ayrıca, üye devletler; yetkililerin, bilgiye erişmeye çalışan halkı desteklemelerini; kamu otoriteleri listelerinin alenen erişilebilir olmasını; çevresel bilgiye erişim hakkının etkili bir şekilde uygulanmasını da sağlamak zorundadır.

Üye Devletler, insan sağlığı ya da çevre üzerindeki muhtemel tehditler ile ilgili olarak kamu otoriteleri tarafından tutulan tüm bilginin ivedilikle bunlardan etkilenecek olan halka verilmesini sağlamalıdır. Bilgi, ilgili talebin alınmasının ardından bir aylık bir süreden geç olmamak şartıyla başvuru sahibine verilmelidir. Şayet bilginin miktarı ve karmaşıklığı bu süre kuralına uyulamayacak şekilde ise, başvurunun alınmasından itibaren cevaplanması için iki aylık bir süreye izin verilecektir. Kamu kayıtları ve listeleri ile talep edilen bilginin yerinde incelenmesi ücretsizdir. Bununla birlikte, kurumlar, herhangi bir çevresel bilginin verilmesinde makul bir ücret belirleyebilmektedir.

Eğer bilgi, spesifik bir formatta talep edilirse, söz konusu bilgi, bir başka formatta aleni olarak verilmedikçe ya da kamu otoritesinin söz konusu bilgiyi bir başka formatta vermesi makul olmadığı sürece, kamu kurumu / otoritesi bilgiyi istenen formatta vermek zorundadır. Kamu kurumları, elektronik araçlarla kolaylıkla erişilebilir ve kopyalanabilir formatlardaki bilgiyi korumak ve bu bilgilerin güncel, doğru ve karşılaştırılabilir olmasını sağlamak için çaba harcamalıdır.

Bilginin, çevreye yapılan emisyonlar ile ilgili olduğu yerde, kamu kurumlarının uyguladıkları işlemlerinin gizliliği, ticari ya da endüstriyel bilginin gizliliği, kişisel verilerin gizliliği, gönüllü olarak talep edilen bilgiyi veren herhangi bir kişinin korunması ya da çıkarları ya da bu türdeki bilginin ilgili olduğu çevrenin korunması ile ilgili istisnalardan dolayı Üye Devletler reddedilecek bir talebi yerine getiremeyebilirler.

Üye Devletler, Direktifin hükümlerine uygun olarak ele alınmayan bilgi talebi olduğunu düşünen herhangi bir başvuru sahibinin idari inceleme prosedürüne erişim hakkı olduğunu sağlamak zorundadır. Böyle bir prosedür hızlı ve ucuz olmalı ve bağımsız bir birim tarafından yürütülmelidir. 14 Ağustos 2009 tarihine kadar, Üye Devletler, bu Direktifin uygulanması ile ilgili bir raporu Avrupa Komisyonu'na göndermeli, Avrupa Komisyonu da Konsey ve Avrupa Parlamentosu'na bir raporlama yapmalı ve uygun değişiklik önerilerini getirmelidir.

Web siteleri: europa.eu.int / comm / environment / aarhus, www.unece.org / env / pp

EK - 4

BİR KENTSEL ÇEVRE YÖNETİM PLANI İÇİN ÖRNEK “İÇİNDEKİLER” LİSTESİ

1. Giriş

2. Arka plan

2.1 Çevrenin durumu: Önemli gerilim noktaları, zorluklar ve eğilimler

Kentsel alanların özellikleri, insan faaliyetlerinin çevresel etkisinin gözden geçirilip, incelenmesi ve kentsel gelişmelerin analizi.

Bu bölüm; kentsel alanların kapsamının genel bir açıklamasını vermeli ve çevreye yönelik önemli trendleri, acil ve uzun vadeli risk faktörlerini ve her bir alandaki iyileştirme ve geliştirme imkânlarını tanımlamalıdır.

Bu bölüm; zaman içerisindeki değişiklikleri izleme konusuna özel bir önem vermek suretiyle çevresel bozulma ve iyileşmenin tüm önemli yönlerini içeren ilgili indikatörler tarafından desteklenmelidir. Genel olarak üzerinde mutabık kalınan indikatörler uygun bir şekilde kullanılmalıdır, ancak ulusal ve yerel verilere dayanan indikatörler ile bunları tamamlamak önemli olacaktır.

Bu bölümde ele alınması gereken önemli husus; Mevcut sistemin, AB'nin mevcut yükümlülüklerinin (zorunlu) ve ulusal yükümlülüklerin amaçları ile uyumlu olup olmadığını değerlendirmek ve iyileştirme unsurlarını anlamaktır.

2.2 Kurumsal ve yasal konular

Bu bölüm, ilgili mevzuatı (örneğin AB, Ulusal ve Bölgesel Mevzuat) ve önemli kurumsal konuları (örneğin her bir konu için yetkili otoritelerin tanımlanması, çevre şehirler arasındaki olası idari düzenlemeler) tanımlamalıdır. Önemli çevresel etki ve sonuçları olan organizasyon içerisindeki faaliyetleri de tanımlamalıdır. Ayrıca, yerel düzeyde ele alınamayacak olan konuları da tanımlamalıdır.

2.3 Danışma-istişare süreci

Bu bölüm, planın hazırlık ve uygulanması süresince uygulanacak olan danışma-istişare sürecini (ya da süreçlerini) tanımlamalıdır.

Planlama süreçlerinin farklı aşamalarında istişareler-müzakereler yapılabilmektedir: yönetim planının hazırlığı süresince, kentsel çevrenin durumunun gözden geçirilmesi, problemlerin ve olası çözümlerin tartışılması, planda yer alan faaliyetlerin tanımlanması ve gelişmelerin ve başarıların incelenmesi. Söz konusu istişareler ya da müzakereler kamu ile ilgili paydaşları veya ilgi gruplarını (siyasi birimler, özel birimler, çevresel örgütler, STK'lar vs.) içerecektir.

2.4 Vizyon

Bu bölüm, ilgili kentsel alanın gelecekte nasıl olması gerektiğini tanımlamalıdır. Bölüm, danışma-istişare süreçlerinden alınan geri bildirimlere dayalı olmalı ve bundan dolayı üzerinde ortaklaşa olarak mutabık kalınmalı ve tüm paydaşlar ya da ilgi grupları ile paylaşılmalıdır (planın mülkiyeti ya da sahipliğini yeniden teyit etmek için).

3. Daha iyi bir çevreye yönelik girişim

Bu bölüm; çevresel sürdürülebilirliğe yönelik faaliyetler kapsamında ulaşılması gereken hedefleri belirlemelidir. Bölümün temel unsuru; Çevre Yönetim Planının spesifik amaçlarının nasıl en etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilebileceğini tanımlamaktır. Ayrıca, bölüm, yerel hedefleri ve bu amaçların gerçekten nasıl başarılabileceğini de (detaylı eylem planları) tanımlamalıdır.

3.1 Politika entegrasyonu ve çevresel yönetim

Vatandaşlar ve diğer paydaşlar arasında şehrin çevresel performansı ile ilgili olarak katılımın ve anlayış ve bilinç düzeyinin artırılması.

Hedefler ve zaman tablosu:

İndikatörler:

Eylemler ve Projeler:

AB çevre mevzuatına uyumun sağlanması

Hedefler ve zaman tablosu:

İndikatörler:

Eylemler ve Projeler:

Tüm politika sektörünün Çevre Yönetim Planı ile uyumunun sağlanması.

Hedefler ve zaman tablosu:

İndikatörler:

Eylemler ve Projeler:

3.2 Doğal çevrenin korunması

Hava, su ve toprak kirliliğinin azaltılması

Hedefler ve zaman tablosu:

İndikatörler:

Eylemler ve Projeler:

Biyoçeşitliliğin teşvik edilmesi ve desteklenmesi, belirlenmiş doğa alanları ile yeşil alanlara dikkat edilmesi, bakılması

Hedefler ve zaman tablosu:

İndikatörler:

Eylemler ve Projeler:

Birincil, temel enerji tüketiminin azaltılması ve yenilebilir enerji payının artırılması

Hedefler ve zaman tablosu:

İndikatörler:

Eylemler ve Projeler:

3.3 Doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimi

Atıktan sakınılması ve azaltılması ve yeniden kullanımın ve geri kazanımın artırılması, gelişime açık arazi tüketimi oranının azaltılması, ulaştırma ihtiyacının azaltılması

3.4 Çevre ve sağlık

Çevresel faktörlerin sebep olduğu eşitsizliklerin ve dengesizliklerin azaltılması

3.5 İklim değişikliği ve küresel çevre sorumluluğu

Sera gazı emisyonlarının azaltılması, küresel çevre üzerinde şehrin etkisinin azaltılması, çevresel adalet prensiplerinin uygulanması, çevre ile ilgili risklere maruz kalmanın azaltılması

4. Diğer planlar ve politika alanları ile ilişkiler ve etkileşim

Plan; önerilen çevre hedeflerine ulaşılması için hangi politika / planların sürece dahil edilmesini belirlemelidir.

5. Eğitim, Bilinç ve Yeterlilik

Bu bölüm, çevre üzerinde önemli bir etki yaratabilecek faaliyetlerle ilgili çalışması olan personelin eğitim gereksinimlerini ve bu personelin uygun eğitimi almasının nasıl sağlanacağını tanımlamaktadır.

6. Yönetim ve raporlama

Bu bölüm, amaçlar ve hedeflerin nasıl başarılabileceğini açıklamalıdır. Bölüm, planda tanımlanan etapların başarılmasını sağlamaya yönelik yönetim çerçevesini tanımlamalıdır. Bu, tipik olarak bir Çevre Yönetim Sisteminin geliştirilmesi ile yapılmaktadır. Çevre Yönetim Sistemi için gerekli minimum yapılanma oluşturulmalıdır. Yapı ve sorumluluklar da tanımlanmalıdır.

6.1 Mevcut çerçeve

Bu bölüm, sorumlulukların mevcut durumunu tanımlamaktadır. Çevre üzerinde bir etkisi (doğrudan ya da dolaylı olarak) olan faaliyetleri bulunan personelin rolleri, sorumlulukları ve yetkilerinin tanımlanması, belgelendirilmesi ve kurum/organizasyon genelinde tebliğ edilmesi gerekmektedir. Kurum/organizasyon(lar) Çevre Yönetim Planının uygulanması ve sürdürülmesine yönelik kaynakları sağlamak zorundadır.

6.2 Çevre Yönetim Sistemi

Eğer resmi bir Çevre Yönetim Sistemi (örneğin EMAS, ISO 14000, Ekobütçe, vB.) kabul edilirse, bunun burada tanımlanması gerekmektedir.

6.3 Muhasebe ve izleme

Çevre üzerinde önemli bir etkisi olabilecek faaliyetler ve işletmelerin özelliklerinin düzenli olarak izlenmesi ve ölçülmesi gerekmektedir. İzleme ve ölçüm bilgisinin kayıtlarına, performansı izlemek, işletim kontrollerinin etkili olduğunu kanıtlamak ve amaçlar ve hedefler ile olan uyumu göstermek için ihtiyaç duyulmaktadır. İzleme ve ölçüm sonuçlarının, uyumu belirlemek amacıyla yasal ve diğer gerekliliklerle karşılaştırılması gerekmektedir.

6.4 Denkleştirme, Denetleme ve raporlama

Çevresel amaç ve hedeflerin başarılmasında kurum/organizasyonun kapasitesinin belirlenmesi ve yönetimin incelemesine yönelik bilginin sağlanması amacıyla uygulayıcı kuruma/organizasyona güvence/teminat sağlamak için Çevre Yönetim Planı denetimlerine periyodik olarak gerek duyulmaktadır. Kabul edilen denetim mekanizmaları (kendi kendini değerlendirme, emsal tarama, danışmanlık, resmi denetim) burada tanımlanmalıdır.

6.5 Değerlendirme ve revizyon

Bu bölüm, elde edilen başarıları değerlendirmek ve planla ilgili değişiklik ve revizyon önerileri getirmek amacıyla kabul edilen metotları tanımlamaktadır. Paydaşların ya da ilgi gruplarının katılımı prensibine dikkat edilmelidir.

6.6 Risk yönetimi

Organizasyon/kurum, kazalar ve acil durumlara yönelik potansiyelini tanımlamalıdır. Organizasyonun/kurumun, çevresel etki ile ilgili önleme ve azaltma hususlarını içeren acil durumlara ve kazalara uygun tepki ve reaksiyonların gösterilmesine yönelik prosedürleri olmalıdır.

İç ve dış personel tarafından beklenmeyen olaylara etkili ve verimli bir şekilde tepki gösterilmesini sağlamada kuruma/organizasyona yardım etmek amacıyla acil durum planları ve prosedürlerinin geliştirilmesi, duyurulması ve test edilmesi gerekmektedir.

7. Uygulama Planı

Gerçek, fiili uygulama planı (zamanlama, kaynaklar...)

EK - 5

ULUSLARARASI KURULUŞLARIN TEMEL ÇEVRESEL GÖSTERGE TAKIMLARI

Gösterge Konusu	MDG 7 Çerçevesi	BM CSD Göstergeler Takımı (UNDESA 2001)	OECD Temel Çevresel Göstergeleri (OECD 2004)	İngiltere Başlık Göstergeleri (İngiltere 2004)	Kanada Çevresel Gösterge Dizisi (Environment Canada 2003)	EEA Çekirdek Takım Göstergeleri (EEA 2004)	E
Orman	Ormanlarla kaplı arazinin oranı	Arazinin yüzdesi olarak ormanlık alanlar; ağaç kesim yoğunluğu	Orman kaynaklarının kullanım yoğunluğu	Listelenmemiş	Seçilmiş bir orman ekolojisi alanında kesinlikle korunan ormanlık alan ekolojik alan yüzdesi	Listelenmemiş	L
Biyolojik çeşitlilik	Biyolojik çeşitliliğin sürdürülmesi için korunan alanın yüzey alanına oranı	Seçilmiş önemli türlerin sayısı; toplam alanın bir yüzdesi olarak korunan alan; seçilmiş önemli ekosistemlerin alanı; yıllık (balık) avın önemli türlere göre dağılımı	Tehdit altındaki türler; balık kaynaklarının yoğunluğu ve kullanımı	Bölgesel kuş nüfusunda yüzde olarak değişiklik; ormanlarda ve tarım alanlarındaki kuş türlerinin oranı; bölgesel orman türleri; bölgesel tarla türleri	Kesinlikle korunan alanların yüzdesi	Balıkçılık filosu kapasitesi; su ürünleri üretimi; deniz balık stoklarının durumu; tür çeşitliliği; belirlenmiş alanlar; tehdit altındaki ve korunan türler	T
Enerji	GSMH birimi başına enerji kullanımı 29. Katı yakıt kullanan nüfusun oranı	Listelenmemiş	Enerji kullanımı yoğunluğu	Listelenmemiş	Enerji tüketimi	Temizleyici madde ve alternatif yakıt kullanımı; yenilenebilir elektrik; yenilenebilir enerji tüketimi; toplam enerji tüketimi; toplam enerji yoğunluğu; nihai enerji tüketimi	E
Atmosfer / İklim Değişikliği	Karbon dioksit emisyonları (kişi başına) ve ozonu tüketen kloroflorokarbonların tüketimi	Sera gazı emisyonları; ozonu tüketen maddelerin tüketimi; kentsel alanlarda havayı kirleten maddelerin çevredeki yoğunluğu	SO _x ve NO _x emisyon yoğunlukları; ozonun tükenmesine yol açan maddelerin görünür tüketim endeksleri; sera gazı emisyonları endeksi	Hava kirliliğinin orta veya yüksek olduğu günler; CO ₂ emisyonları	Toksik maddelerin emisyonlarındaki değişiklik; SO ₂ emisyonları; sera gazı emisyonları; yer seviyesindeki ozon ortalama tepe yoğunlukları (ppb); ortalama yıllık ozon seviyeleri	Atmosfer sera gazı yoğunlukları; küresel ve Avrupa'daki sıcaklıklar; sera gazı emisyonları ve giderilmesi tahminleri ile politikalar ve önlemler; sera gazı emisyonları ve giderilmesi; ozonun tüketilmesine neden olan maddelerin tüketimi; kentsel alanlarda hava kalitesi sınır değerlerinin aşılması; ekosistemlerin	T

						asitletme, ötrifikasyon ve ozona maruz kalması; birincil parçacıklar ve ikincil parçacık prekürsörlerinin emisyonları; ozon prekürsörlerinin emisyonları; asitleştirici maddelerin emisyonları	
Su	30. Kentsel ve kırsal kesimde iyileştirilmiş su kaynaklarından sürekli yararlanılan nüfusun oranı	Sahillerde deniz yosunu yoğunluğu; kıyı bölgelerinde yaşayan toplam nüfusun yoğunluğu; tatlı suda dışkıdan kaynaklanan koliform yoğunluğu; su kaynaklarındaki BOD; toplam mevcut suyun yüzdesi olarak yeraltı ve yüzey sularının yıllık geri çekilmesi	Tatlı su kaynaklarının kullanım yoğunluğu	Orta veya iyi kimyasal kaliteye sahip nehir uzunluklarının yüzdesi; orta veya iyi biyolojik kaliteye sahip nehir uzunluklarının yüzdesi; iyi veya orta kimyasal kaliteye sahip toplam nehir uzunluklarının yüzdesi	Günlük kişi başı şehir su kullanımı (kişi başına litre)	Geçiş niteliğindeki kıyı ve deniz sularındaki besin maddeleri; içme suyundaki besin maddeleri; nehirlerde oksijen tüketen maddeler; içme suyu kaynaklarının kullanılması	L
Kanalizasyon ve Atık	31. İyileştirilmiş kanalizasyondan yararlanan nüfusun oranı	Listelenmemiş	Şehir atık üretim yoğunlukları; atık su arıtma bağlantı oranları	Ev atıkları ve dönüştürülmesi; toplam atık ve dönüştürme	İkincil veya üçüncül arıtmalı kanalizasyona sahip şehir nüfusu yüzdesi	Kentsel atık su arıtması; geçiş, kıyı ve deniz sularında klorofil; banyo suyu kalitesi; atıkların dönüştürülmesi ve paketlenmesi; belediye atıkları	E t
Tarım / Arazi Kullanımı	32. Güvenli konutlarda yaşayan ailelerin oranı	Kentsel resmi ve resmi olmayan yerleşimlerin alanı; çölleşmeden etkilenen alan; suni gübre kullanımı; tarım ilaçlarının kullanımı; ekilebilir ve sürekli tarla bitkileri tarla arazisi	Listelenmemiş	Daha önce imara açılmış alanda inşa edilen yeni konutların yüzdesi	1981 ve 1996 arasında tarımsal arazide çıplak toprak günlerinin sayısı	Brüt besin maddesi dengesi; organik tarım yapılan alan; kirlenen alanların yönetiminde ilerleme; arazi alımı	L
Ulaşım ve Trafik	Listelenmemiş	Listelenmemiş	Listelenmemiş	Bütün yollardaki artış; taşıt türüne göre karayolu trafiği; yol türüne göre karayolu trafiği	Seyahat eden yolcuların ulaşım araçlarına göre dağılımı (milyar yolcu kilometre)	Yük taşıma talebi; yolcu taşıma talebi	T u t

EK - 6

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA GÖSTERGELERİ – 3. BASIM³⁰³

Tema	Alt tema	Gösterge	Temel gösterge
Yoksulluk	Gelir yoksulluğu	Ulusal yoksulluk sınırının altında yaşayan nüfusun oranı	x
		Uluslararası yoksulluk sınırının altında yaşayan nüfusun oranı (1\$ ve/veya 2\$)	
	Gelir eşitsizliği	En yüksek yüzde yirmi ile en düşük yüzde yirminin milli geliri paylaşım oranı	x
	Hıfzısıhha	Gelişmiş hıfzısıhha, kentsel ve kırsal imkanlara erişen nüfusun oranı	x
	İçme suyu	Gelişmiş su kaynağı, kentsel ve kırsal imkanlara sürdürülebilir bir şekilde erişen nüfusun oranı	x
	Enerjiye erişim	Elektrik veya ticari enerjiye erişen hane halkı oranı	x
		Yemek pişirmede katı atıkları kullanan nüfusun oranı	
	Yaşam koşulları	Dezavantajlı konutlarda yaşayan kentli nüfusun oranı	x
Yönetişim	İyi yönetim	Rüşvete başvuran nüfusun oranı	x
	Suç	100.000 kişi başına düşen kayıtlı şiddet suçu ve cinayet sayısı	x
Sağlık	Ölüm oranı	5 yaşın altındaki çocuklarda ölüm oranı	x
		Doğumda beklenen yaşam süresi	x
		Sağlıklı yaşam süresi beklentisi	
	Sağlık Hizmetleri Sunumu	Birincil sağlık hizmetlerine erişen nüfusun oranı	x
		Bulaşıcı çocukluk dönemi hastalıklarına karşı bağışıklama	x
		Doğum kontrol oranı	
	Beslenme Durumu	Çocuklarda beslenme durumu	x
	Sağlık durumu ve riskler	Tütün kullanım oranı	
		İntihar oranı	
		HIV/AIDS, sıtma, tüberküloz gibi önemli hastalıkların morbiditesi	x
		İshal, zatürre, sıtma gibi önemli çocukluk dönemi hastalıklarının morbiditesi	
Eğitim	Eğitim düzeyi	Cinsiyete göre ilköğretimin son sınıfına genel kayıt oranı	x
		İlköğretime net kayıt oranı	x
		Cinsiyete göre erişkin ortaöğretim (üçüncül) okula devam düzeyi	x
		Hayatboyu öğrenme	
	Okuryazarlık	Cinsiyete göre erişkin okuryazarlık oranı	x
Demografi	Nüfus	Nüfusun büyüme hızı	x
		Toplam doğurganlık oranı	
		Bağımlılık oranı	x
	Turizm	Önemli turizm bölgelerinde yerli halkın turistlere oranı	

³⁰³ BM Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu.

Tema	Alt tema	Gösterge	Temel gösterge
Ekonomik kalkınma	Makroekonomik performans	Kişi başına düşen GSYH	x
		Yatırımların GSYH içindeki payı	x
		Tasarruf oranı	
		Düzeltilmiş net tasarruf oranı	
		Enflasyon	
	Sürdürülebilir kamu finansmanı	Borç – Brüt Milli Gelir oranı	x
	İstihdam	İşgücü verimliliği ve birim işgücü maliyetleri	x
		Cinsiyete göre istihdam - nüfus oranı	x
		Cinsiyete göre istihdam durumu	
		Tarım dışı sektörlerde ücretli çalışan kadınların oranı	x
	Bilgi ve iletişim teknolojileri	100 kişi başına düşen İnternet kullanıcı sayısı	x
		100 kişi başına düşen sabit telefon hattı	
		100 kişi başına düşen cep telefonu abonesi	
	Ar-Ge	Ar-Ge harcamalarının GSYH içindeki payı	
	Turizm	Turizmin GSYH'ye katkısı	x
Küresel ekonomik ortaklık	Ticaret	Cari açığın GSYH içindeki payı	x
		Gelişmekte olan ülkeler ve az gelişmiş ülkelerden ithalatların payı	
		Gelişmekte olan ülkeler ve az gelişmiş ülkelerden ithalatlara uygulanan ortalama tarife engelleri	
	Dış finansman	Verilen veya alınan Toplam Resmi Kalkınma Yardımının (RKY) Brüt Milli Gelir içindeki payı	x
		Doğrudan Yabancı Yatırım akışı ve çıkışlarının Brüt Milli Gelir içindeki payı	
		Para havalelerinin Brüt Milli Gelir içindeki payı	
Tüketim ve üretim kalıpları	Maddi tüketim	Ekonominin maddi yoğunluğu	x
		İç maddi tüketim	
	Enerji kullanımı	Toplam ve ana kullanıcı grubu itibariyle kişi başına düşen yıllık enerji tüketimi	x
		Yenilenebilir enerji kaynaklarının toplam enerji arzındaki oranı	
		Toplam ve sektörler itibariyle enerji kullanımı yoğunluğu	x
	Atık üretme ve yönetimi	Atık üretme	
		Tehlikeli atık üretme	x
		Radyoaktif atıkların yönetimi	
		Atık arıtma ve uzaklaştırma	x
	Ulaşım	İç yolcu taşımacılığında arabaların payı	x
		İç yük taşımacılığında karayollarının payı	
		Ulaşımın enerji yoğunluğu	

Tema	Alt tema	Gösterge	Temel gösterge
Doğal afetler	Doğal afetlerden zarar görülebilirlik	Doğal afet tipi itibariyle tehlike bölgelerinde yaşayan nüfusun oranı	x
	Afete hazırlık ve müdahale	Doğal afetlere bağlı ekonomik kayıplar ve ölümlerin nüfus ve GSYH içindeki payı	
Hava	İklim değişikliği	Sera gazı emisyonları	
		Toplam ve sektörler itibariyle karbondioksit emisyonları	x
	Ozon tabakasının delinmesi	Ozon tabakasını delici maddelerin kullanılması	x
	Hava kalitesi	Kentsel alanlarda hava kirleticilerin ortam konsantrasyonu	x
Toprak	Toprak kullanımı ve durumu	Toprak kullanımı değişikliği	
		Toprakta bozulma	
	Çölleşme	Çölleşmeden etkilenen toprak parçaları	
	Tarım	Ekilebilir ve sürekli ekilebilir tarım alanları	x
		Gübre kullanımı verimliliği	
		Tarım ilacı kullanımı	
		Organik tarımın toplam tarım içindeki payı	
	Ormanlar	Orman alanlarının toprak kullanımı içindeki oranı	x
		Yaprak dökümüne bağlı hasar gören orman oranı	
		Sürdürülebilir orman yönetimi altındaki alanlar	
Okyanuslar, denizler ve kıyılar	Kıyı alanları	Kıyı sularında alg konsantrasyonu	
		Kıyılarda yaşayan toplam nüfusun oranı	x
		Kıyı kirliliği	
	Su ürünleri	Güvenli biyolojik sınırlar dahilindeki balık stoklarının oranı	x
	Deniz ortamı	Toplam ve ekolojik bölgeler itibariyle koruma altındaki alanların deniz alanları içindeki oranı	x
		Deniz trofik endeksi	
		Mercan kayalığı alanları	
İçsular	Su miktarı	Su kullanımının yenilenebilir su kaynakları içindeki payı	x
		Sanayi itibariyle su kullanım yoğunluğu	x
	Su kalitesi	Su gövdelerindeki biyokimyasal oksijen talebi	
		İçsulardaki fekal koliform konsantrasyonu	x
		Atık su arıtma	
Biyçeşitlilik	Ekosistem	Toplam ve ekolojik bölgeler itibariyle koruma altındaki alanların karasal alanlar içindeki oranı	x
		Koruma altındaki alanların yönetim etkililiği	
		Seçili kilit ekosistemlerin alanı	
		Habitat dağılımı	
	Türler	Seçili kilit türlerin bolluğu	
		Tehlike altındaki türlerin değerlendirmesi	x
		İstilacı türler	

EK - 7

MDG 7 KÜRESEL HEDEFLER VE GÖSTERGELER	
HEDEFLER	GÖSTERGELER
Sürdürülebilir kalkınma ilkelerini ülke politikaları ve programları ile birleştirilmesi ve çevresel kaynakların kaybolma sürecini tersine çevrilmesi	Ormanlarla kaplı arazinin oranı Biyolojik çeşitliliğin sürdürülmesi için korunan alanın yüzey alanına oranı 1\$ GSMH başına enerji kullanımı Karbon dioksit emisyonları (kişi başına) ve ozonu tüketen kloroflorokarbonların tüketimi Katı yakıt kullanan nüfusun oranı
Güvenli içme suyu ve kanalizasyondan sürekli yararlanma imkanı olmayan kişilerin oranının 2015'e kadar yarıya indirilmesi	Kentsel ve kırsal kesimde iyileştirilmiş su kaynaklarından sürekli yararlanan nüfusun oranı İyileştirilmiş kanalizasyondan yararlanan nüfusun oranı
2020'ye kadar gecekondularda yaşayan en az 100 milyon kişinin yaşamlarında önemli bir iyileşme sağlanması	Güvenli konutlarda yaşayan ailelerin oranı

Kaynak: UNDP Hedefleri ve göstergeleri (<http://www.undp.org/mdg/goallist.shtml>).

EK - 8

DÜNYA BİRLEŞMİŞ KENTLER VE YEREL YÖNETİMLER TEŞKİLATI³⁰⁴ KURULUŞ KONGRESİ KARARLARI VE SONUÇ BİLDİRGESİ 'Kentler, Yerel Yönetimler; Kalkınmanın Geleceği' (Paris, 5 Mayıs 2004)

1. *Biz, kırsal ve kentsel topluluklara; küçük, orta ve büyük kentlere, metropollere ve bölgelere hizmet veren belediye başkanları ve dünyadaki kentlerin ve yerel yönetimlerin temsilcileri olarak 5 Mayıs 2004'te, Fransa'nın Paris kentinde yeni bir birleşmiş yerel yönetimler dünya teşkilatı kurmak amacıyla toplanmış bulunuyoruz;*

2. Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin (IULA) 1913'ten beri, Dünya Birleşmiş Kentler Federasyonu'nun (UTO) 1957'den beri ve Metropolis'in 1984'ten beri kentler ve belediyeler düzeyinde uluslararası ilişkiler kurulmasında ve dünya çapında yerel yönetimlerin güçlendirilmesindeki başarılarını **dikkate alarak;**

3. Dünya Uluslararası yerel yönetimleri için ortak bir söylem oluşturma amacıyla İstanbul'da gerçekleştirilen 1996 Birleşmiş Milletler (Habitat II) İnsan Yerleşimleri Konferansı'nda belediye başkanları ve yerel liderler tarafından taahhüt edilenlerin yerine getirilmesini memnuniyetle **karşılayarak;**

4. Hızla değişen dünyada ortaya çıkan küresel tehditlerin önce yerelde hissedildiği ve bunlara öncelikle hemşehriye en yakın yönetim kademesi olan yerel yönetimler düzeyinde çözüm aranması gerektiğine **inanarak;**

³⁰⁴ IULA (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği) ve FMCU-UTO (Birleşmiş Kentler Federasyonu) 1996 yılında İstanbul'da düzenlenen Habitat II Konferansında başlayan uzun bir süreç sonunda 2003 yılında METROPOLIS (Dünya Büyükşehirler Birliği) 'i de aralarına alarak Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı (Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler) adı altında birleşmişlerdir.

5. Emsali görülmemiş kentleşme sonucu, dünyada nüfusun yarısından fazlasını barındıran kentlerin karşı karşıya olduğu sorunların **bilincinde olarak;**

6. Dayanışma, hemşehrilik bilinci ve insan haklarına dayalı ve için huzurlu, adil, sürdürülebilir ve kapsayıcı toplumlar yaratma konusunda **kesin kararlı olarak;**

7. IULA Dünya Yerel Yönetimler Bildirgesi'nin özünde olan demokrasi, yerinden yönetim, desantralizasyon ve iyi yönetim konulu temel değerlerimizi **vurgulayarak;**

8. Harare'de Kasım 1998'de kabul edilen Yerel Yönetimde Kadın Dünya Bildirgesi'ndeki taahhütleri **yeniden teyit ederek;**

9. Kalkınmada bir güç unsuru olarak yerel yönetimlerin, hizmet ettiğimiz kentlerde ve toplumlarda günlük görevlerimiz arasında yer alan *Birleşmiş Milletler (BM) Binyıl Kalkınma Hedefleri*'nin gerçekleştirilmesindeki yaşamsal önemini **kabul ederek;**

10. BM Genel Kurulu'nun UN-HABITAT'ın yönetim kurulu için belirlediği yeni prosedür kuralları ve Birleşmiş Milletler Yerel Yönetimler Danışma Komitesi'nin (UNACLA) rolünün yerel yönetimlerle Birleşmiş Milletler sistemi arasında sürdürülebilir kentleşme stratejileri ve iyi kentsel yönetim konularında diyalog geliştirmede ilk adım olarak önemini **kabul ederek;**

11. Yerel yönetimlerin ortak sesi ve dünya çapında savunucusu olacak yeni bir dünya teşkilatı; **Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler'i kuruyor** ve şunları taahhüt ediyoruz:

12. Geniş tabanlı, çok çeşitli üyelere sahip ve dünyanın her ülkesinde ve yöresinde temsilcileri bulunan güçlü ve demokratik bir teşkilat **kurmayı;**

13. Birleşmiş Milletler ve uluslararası toplulukla ortaklığımızı **yenileyip derinleştirmeyi**, ve yerel yönetimler için uluslararası sistemin önemli bir dayanağı olacak etkin ve resmi bir rol oluşturmayı;

14. Dayanışma ve demokratik değerler üzerine kurulu daha adil bir dünyanın oluşturulmasında yerel yönetimler ve topluluklarının katılımının artırılmasıyla dünya barışını güçlendirme taahhüdümüzü **vurgulamayı**;

15. Güçlü ve etkin demokratik yönetimin geliştirilmesini ve kapasite oluşturma ve ortaklıklar sağlayan girişimlerle, programlarla ve platformlarla dünya çapında ulusal yerel yönetim birliklerinin kurulmasını ve güçlendirilmesini desantralize işbirliği ve Uluslararası Beledi İşbirliği çerçevesinde **desteklemeyi**;

16. Katkılarda bulunan uluslararası kurumların, kuruluşların ve bireylerin yerel yönetimlere yönelik program ve projelerini bu çerçevede oluşturmalarının önemini **vurgulamayı**;

17. Dünya Yerel Demokrasi Gözlemevi oluşturulmasıyla tüm dünyada yerel demokrasi ve yerel yönetimlerin durumu ve evrimi konusunda temel bilgi ve gözlem kaynağı **olmayı**;

18. Hizmet verdiğimiz kentler ve topluluklarla ilgili, başta, sürdürülebilir kalkınma ve toplumsal kapsama, desantralizasyon ve yerel demokrasi, ve dayanışma-işbirliği ve diplomasi gibi konulara, alanlara ve sorunlara **odaklanmayı**;

19. BM Binyıl Hedefleri'nin uygulanması çerçevesinde *Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'ne sunulan Yerel Yönetimler Bildirgesi*'nde belirtildiği şekilde Birleşmiş Milletler'le ortaklaşa çalışarak, eyleme dönük bir Binyıl Kentler ve Beledeler Kampanyası başlatmayı; **hedeflere ulaşmak için**,

aşağıda belirtilen üç temel alanda karşı karşıya kalınan sorunları çözüme kavuşturmayı öneriyoruz.

I. KÜRESELLEŞEN DÜNYADA SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA

20. ,Küreselleşmenin etkileri özellikle yerel düzeyde görülmektedir. Mevcut küresel dinamikler, yoğun alışveriş ve iletişimi tetiklerken, bir yandan yerel-küresel bağlantıları arttırmakta, diğer yandan varolan eşitsizlikleri derinleştirmekte ve mevcut uluslararası kurumları ve dengeleri bugüne dek görülmemiş düzeyde sarsmaktadır. Yerel yönetimler, bu bağlamda, sürdürülebilir kalkınma alanında kilit bir role sahiptir. Biz, dünyanın dört bir yanından gelen yerel yöneticiler olarak, şu ilkelere uymayı taahhüt ediyoruz:

Yoksulluğun azaltılması ve toplumsal katılım

21. Bütüncül ve çok boyutlu bir yaklaşımla (ekonomik, toplumsal, politik ve kültürel boyutuyla) kapsamlı toplumsal politikaları, ekonomik büyümeyi, hemşehri haklarının korunması ve katılımın artırılması konularını bir arada ele almaktayız. Konut, sağlık ve eğitim alanlarındaki sorumluluklarımız, hemşehrilerimizin gereksinimlerine uygun yanıtları verebilmemizi mümkün kılabilir. Ekonomik kalkınmadaki stratejik rolümüz hemşehrilerimiz için daha fazla fırsatlar yaratmamıza ve onların yaşamlarını ve çalışma koşullarını iyileştirmemize imkan verebilir. Yeni teşkilat, bünyesindeki “toplumsal kapsama”ya yönelik bir ağ aracılığıyla kentlerin işbirliğini ve dayanışmasını sağlayacaktır.

Gecekondusuz kentler

22. Bugün yaklaşık bir milyar kişinin gecekondularda yaşadığı tahmin edilmekte ve süreci geri çevirecek gerekli önlemler alınmadığı takdirde bu rakamın hızla artacağı öngörülmektedir. Çeşitli kıtalarda konumlanmış ve geleceğe yönelik tahminlerde bulunan kentler, yoksullukla mücadele eden

teşkilatlarla işbirliği halinde çalışarak, gecekonduda yaşayanlara temel hizmetleri sağlayarak onları kent ortalamasına dahil edecek etkin stratejilerle zorunlu kitle göçlerine gerek kalmadan önemli aşama kaydedilebileceğini ortaya koymaktadırlar. *Binyıl Kalkınma Hedefleri*'ne bağlı olarak, bir yandan gecekondu oluşumunu engellerken, öte yandan, gecekonduda yaşayan en az 100 milyondan fazla insanın 2020'den önce yaşamlarının iyileştirilmesini taahhüt etmekteyiz.

Sürdürülebilir çevre

23. Yerel Gündem 21'in ve Rio anlaşmalarının yerel düzeyde yaygınlaştırılması ve uygulamaya konması çalışmalarımıza dayalı olarak, yerel yönetimler gelecek kuşaklar için de gezegenimizdeki yaşam kalitesinin güvence altına alınması ve eldeki kaynakların toplumun çıkarı yolunda en iyi düzeyde kullanımının sağlanması için yaratıcı yöntemler bulmayı taahhüt etmektedirler.

Herkes için su ve hijyen

24. Su, toplumlarımızın temel gereksinimi ve temel haklarından biridir. Makul bir ücret karşılığı iyi kalitede yeterli suya erişim herkes için doğal bir hak olmalıdır ve daha az avantajlı toplulukların korunması için yasal ve toplumsal önlemler alınması gereklidir. Biz, kendi konularımız ve yetki alanımızda etkin, adil ve sürdürülebilir su yönetimi ve sıhhi önlemlerin sağlanmasını güvence altına almayı taahhüt etmekteyiz. Yerel yönetimlerin bu alandaki önemli rolü göz önüne alınarak suyun önemi ve bütün sektörler tarafından (tarım, endüstri) uygun kullanımına dair bilinçlendirme ve bilgi alışverişini tetikleyen girişimlere katılmayı da taahhüt etmekteyiz. Kuzey ve Güney'deki tüketicilerin ve su sağlayıcıların dayanışmasına yönelik çağrı yapılarak mali kaynak yaratılacaktır.

Çok-kültürlü kentler yaratılması

25. 21. yüzyılın şehirleri çok-kültürlü yerleşimlerdir. Değişik diller, dinler ve kültürlerin karışımından oluşan yeni kültürler kentlerimiz için birer servet unsuru oluşturmaktadır. Bu gerçek, yerel yönetimlerin görmezden gelemeyeceği ve mutlaka çözümlenmesi gereken gerilimlere de yol açabilmektedir. Demokratik hukuk çerçevesinde kültürel çeşitliliğin korunması, yerel yönetimlerin eylemlerinin temel dayanaklarından biri olmalıdır. Yerel yönetimler, yeni hemşehrilerin oy vermesine izin verilen tek yönetim kademesidir ve yeni hemşehriler böylece yeni yuvalarının oluşumunu etkilerler. Yerel yönetimler kültür alanında *Yerel Yönetimler Toplumsal Kapsama Forumu*'nda kabul edilecek ve Eylül 2004'de Barselona'da gerçekleşecek *Dünya Kentsel Forumu*'nda sunulacak bir **Kültürde Gündem 21** geliştirmeyi taahhüt etmektedirler.

Kapsamlı temel haklar

26. Hemşehrilerimizin gereksinimlerinin bilincinde olarak, yerel yönetimler, eğitim hakkı, sağlık hizmeti, barınma, çalışma hakkı ve cinsiyet eşitliği, azınlık ve marjinal grup haklarına saygı da dahil, temel insan haklarının geniş anlamda ele alınmasına olanak tanıyan geniş bir yasal çerçevenin hazırlanmasını teklif etmektedirler. Kentlerimizde İnsan Haklarını Koruma Avrupa Şartı'nın (Venedik, 2000) uygulanmasının teşvik edilmesini taahhüt etmekteyiz.

27. **Şiddet**, savaş ve terörün artışı karşısında, yerel yönetimlerin hemşehrilerin güvenliğini güvence altına alma sorumluluğu ve barış, güvenlik ve adaleti sağlamada önemli roller üstlenmeleri gereği gitgide belirginleşmektedir.

Herkes için temel hizmetler

28. Yerel yönetimler olarak tüm hemşehrilerimize hizmet ulaştırmak yolunda kamu ve özel bütün ortaklarımızla işbirliği suretiyle kapasitemizi arttırıp, kent ve beldelerimizde hizmet verdiğimiz kesimlere kalkınmaya daha elverişli bir ortam sağlamayı taahhüt etmekteyiz.

Herkes için eğitim

29. Yerel yönetimlerin ırk, cins, din ve yaş ayrımı yapmaksızın bütün hemşehrilerine eğitim ve kendini geliştirme yolunda çağdaş bilgi ve yöntemlere ulaşmada fırsat ve erişim sağlama görevi bulunmaktadır.

II. DESANTRALİZASYON VE YEREL DEMOKRASİ

30. Son yıllarda yerel yönetimler ve yerel yönetim birlikleri kamu yönetimi alanında desantralizasyonu ve yerel yerinden yönetimi savunan birtakım yenilikleri teşvik ettiler. *Dünya Yerel Yönetimler Şartı*'nın benimsenmesi, Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler'in kendi kurucu teşkilatlarının geçmişteki çalışmaları ve BM-Habitat ile olan ortaklıklarına dayalı olarak, temel hedeflerden biri olarak durmaktadır.

Çeşitliliğe Saygı

31. Dünyadaki değişik bölgeler arasındaki farklılıklara ve çeşitliliğe saygı duyarak ve yerel yönetimlerin ulusal yapının bir bölümü olduğu gerçeği ve ulusal bağlama uyarlanmak zorunda olduğu bilinciyle, demokratik yönetim sistemi ile topluma, toplum tarafından ve toplumla birlikte uygun yeterli hizmeti sağlayan desantralizasyon süreçlerini savunmayı taahhüt etmekteyiz.

32. Bu süreç, yerindenlik, güvenilirlik, şeffaflık, eşitlik, hemşehrilik bilinci, öngörülebilirlik ve hukukun üstünlüğü gibi genel ilkeler zeminine yerleştirilmeli ve geniş yetki ve yeterli kaynak sağlanarak desteklenmelidir.

Yeterli Kaynaklar

33. Desantralizasyonun temel taşlarından biri mali kaynakların çeşitli yönetim kademeleri arasında transferinin uygulamaya konmasıdır. Yerel yönetimler görevlerini yerine getirmek, hizmet vermek ve aynı zamanda hemşehrilerine hizmet verebilecek kapasitede insan kaynağı sağlamak için bu kaynaklara ihtiyaç duymaktadır. Aynı zamanda yerel yönetimlerin kendi gelirlerine dair kararlara katılımı yaşamsal önem taşımaktadır.

Stratejik Ortaklıklar

34. Yerel yönetimler başarılı olmak için yönetim sürecinde bütün yerel ortaklarla yakın çalışmak zorundadır. Kamu-özel ve sivil toplum ortaklıkları, kamu kaynaklarının etkin yönetiminde ve hizmetlerin geliştirilmesinde yaşamsal önem taşır. Hemşehriler tarafından talep edilen hizmetlerin karmaşıklığı ve yerel yönetim yetkilerini aşan birbirine bağımlı etkenler, özel sektörle ilişkilerde yerel yönetimlere hemşehrilerinin çıkarlarını koruma sorumluluğu vermektedir.

Kadın katılımı ve cinsiyet eşitliği

35. Yasal eşitlik yeterli değildir. Temsilci organlarda ve karar alma mekanizmalarında kadın ve erkeklerin dengeli katılımı olmaksızın demokrasiden söz edilemez. Dünya teşkilatımızın gündeminin merkezinde eşitliğin sağlanması amacıyla kadın katılımı ve onların ihtiyaçlarının dikkate alınması yer alacaktır.

Yerel demokrasinin derinleştirilmesi

36. Küreselleşen dünyada kamu karar alma süreçleri ağır sonuçlara yol açabilecek konuma gelmiş ve çok daha karmaşıklaşmıştır. Daha geniş katılım hemşehrilerin hakkı ve talebidir ve toplumsal ilişkileri güçlendirmek yolunda gerekli meşruiyete kavuşmasının aracıdır. Dünya çapında mahalle konseyleri, e-demokrasi, katılımcı bütçeleme, hemşehri girişimleri ve referandumlar gibi geliştirilen yeni katılım biçimleri bu gelişime örnek teşkil etmektedir.

III. İŞBİRLİĞİ VE DİPLOMASİ – KENTLERİMİZ İÇİN BİR FIRSAT

37. Kentler, yerel yönetimler ve yerel yönetim birlikleri dünyadaki emsalleriyle ilişkilerinden büyük deneyimler ve yararlar elde ettiler. Barış, büyüme ve kalkınmaya Desantralize İşbirliği ve Uluslararası Beledi İşbirliği yoluyla yapacakları önemli katkılar bulunmaktadır.

Emsallerimizden öğrendiklerimiz

38. Demokratik yerel yönetimlerin güçlendirilmesi kalkınma için bir önkoşuldur ve bir yandan yerel yönetimlere demokratik ve operasyonel kapasiteler geliştirmede dengeli bir yaklaşımı, diğer yandan da etkin sivil toplum örgütlerinin büyümesini teşvik etmeyi gerektirir. Yerel yönetimler ve yerel yönetim birliklerinin kendileriyle hizmet verdikleri toplumlarda bulunan (özel sektör de dahil) farklı kuruluşlar arasında işbirlikleri kurulmasını teşvik eden kolaylaştırıcılar olarak önemli rol oynamaları olanaklıdır.

39. Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler, ilgili kurumların desteğiyle, değişik kıtalardan yerel yönetimlerle birlikte işbirliğini kolaylaştırma ve bu işbirliğini somut bir içerikle sağlamayı amaçlayan tematik komisyonlar kurabilir.

40. Yerel yönetimlerin geniş sektörler arası sorumlulukları vardır ve hizmet verdikleri toplumlarla çalışmaları için bütüncül yaklaşımlar geliştirme potansiyeline sahiptirler. Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler, “Kentler İttifakı” gibi yaratıcı girişimlerce edinilen desteği memnuniyetle karşılamakta ve çok taraflı ortaklarla, özellikle Birleşmiş Milletler Programları ve Kurumları’yla bağları güçlendirmeyi taahhüt etmektedir.

Dünya Sağlığı – bir yerel sorun

41. Sağlık ve ilgili kalkınma konuları ve özellikle AIDS gibi salgın hastalıklar yerelde mücadele edilmesi gereken küresel tehditlerdir. Hızla yayılan salgınların son örnekleri çok yönlü yerel yaklaşımların etkilerini ve yerel yönetimlerin gelişmiş kapasiteye sahip olmasının önemini ortaya koymuştur. Yerel yönetimlerin bu alandaki rollerinin artırılması, bununla birlikte gerekli kaynak ve eğitimle kamu-özel sektör ortaklığının sağlanması hastalıkların yayılmasını sınırlandıracak etkin önlemlerin alınabilmesinin yanı sıra toplumsal ve ekonomik etkilerini de hafifletecektir.

42. Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler, mevcut ağlarla, yerel yönetimler arasında bu alanda bilgi alışverişini teşvik etmek yoluyla çalışmayı taahhüt eder.

Barış ve diyalog yerelde başlar

43. Desantralize işbirliğinin daha geniş kapsamda ele alınmasıyla Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler ve üyelerinin temel konuları iki boyutlu hale gelmiştir. İlki vatandaşların gereksinimlerini etkin bir şekilde karşılayacak çoğulcu, demokratik kurumların yerelde geliştirilmesini sağlamaktır. İkincisi ise dünyadaki topluluklar için hoşgörü ve onların özgün durumlarını anlamayı teşvik ederek uluslararası işbirliği ve dayanışma için destek sağlamaktır.

Azınlıkların entegrasyonu

44. Hak eşitliği ve azınlıkların karar alma mekanizmalarına tam katılımı demokrasinin temel unsurlarından, yeni dünya teşkilatının da temel hedeflerinden biridir.

45. Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler, “kent diplomasisi” ve desantralize işbirliğiyle diyalog ve barışı teşvik etmeyi taahhüt etmektedir. Hemşehrilerinin de katılımıyla yerel yönetimler arasında gerçekleşecek görüş ve bilgi alışverişleri hoşgörü, dostluk ve karşılıklı anlayışı arttıracak ortak değerler yaratacaktır.

Bilgi Toplumundan Katılımcı Topluma

46. Yeni Bilgi Teknolojileri tüm hemşehrilerin bütün potansiyel haklarının tadını çıkarma olanaklarını arttırmaya, yerel yönetimlere evrensel temel hizmetleri sağlama kapasitelerini arttırmaya ve vatandaşların yerel karar alma süreçlerine katılımlarını geliştirmeye katkıda bulunmalıdır.

47. Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler kültürde, dilde ve bilgide çeşitliliğin herkes için değerli olup teşvik edildiği katılımcı kentler için bilgi toplumu oluşturmak doğrultusunda çalışacaktır. *Bilgi Toplumu üzerine Lyon Yerel Yönetimler Bildirgesi*’ni temel alarak, bunun hayata geçirilmesini teşvik etmeyi taahhüt ediyoruz.

48. Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler, özellikle 10-11 Kasım 2005’te Bilbao’da gerçekleştirilecek ikinci *Yerel Yönetimler Bilgi Toplumu Zirvesi*’ne aktif olarak katılmak suretiyle *Bilgi Toplumu Dünya Zirvesi*’nin (Tunus, 2005) ikinci aşamasının hazırlık süreçlerine katkıda bulunacaktır.

Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler; kentler, yerel yönetimler ve yerel yönetim birliklerinin küresel temsilcisi olarak desantralize işbirliğinin,

uluslararası beledi işbirliğinin ve kentler arası ilişkilerin uluslararası ilişkiler arenasını toplumlar arası, hemşehriler arası ve hemşehriler için ilişkiler ortamına dönüştürölmesine katkıda bulunduğu inancındadır. Biz yerel liderler ve yerel yönetimler, Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler aracılığıyla **sürdürülebilir gelecek** için çalışan dünyadaki yerel yönetimlerin gelişmesini destekleyen güçlü bir ağ oluşturmayı taahhüt ediyoruz.

ÖZET

Avrupa Birliğı, 6. Çevre Eylem Programında kabul edilen Kentsel Çevre Tematik Stratejisi'nin kentlerin uzun vadeli sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla aday ülkeler nezdinde uygulamaya geçirilmesi için; başta hava, gürültü, atık ve su sektörleri olmak üzere, çevre müktesebatı uygulamasının iyileştirilmesinin yanısıra, yerel yönetimlerin yenilikçi politika araçlarını kullanmaya ilişkin planlama kabiliyet ve kapasitelerinin artırılması lazımdır.

Bu Tez çalışması, AB Kentsel Çevre Tematik Stratejisinin Türkiye'nin kentlerindeki çevre sorunlarının çözümüne bir çare olamayacağı hipotezi üzerine kurgulanmıştır. Strateji; kentsel çevre sorunlarının ifasına bir "yönetim" anlayışıyla yaklaşılması noktasında, Türkiye'de bazı pratiklerin gelişmesinde olumlu rol oynayacak olsa da, Stratejinin Türkiye'de uygulama iş tanımına bakıldığında; yer alan temaların ağırlıklı olarak çevre kirliliğinin önlenmesi ile ilgili AB Direktiflerinin uygulanmasına odaklandığı görölmektedir.

Tematik Stratejinin uygulanması noktasında, kentsel çevre altyapısı ile ilgili direktiflerin yanısıra, yatay mevzuat uygulamalarının da yerel düzeyde öne çıkması lazımdır. Yatay mevzuatın bir gereği olarak veri ve enformasyon sistemleri ve bilgiye erişim mekanizmaları – izleme ve raporlama düzeneklerinin kurulması – mevcut durumda yerel düzeyde yok denecek kadar azdır ve çoğu zaman güvenilir değildir.

Özetle; Türkiye’de kentlerde, yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin geleneksel hizmet anlayışından biran önce uzaklaşmaları ve bütünleşik planlama yaklaşımlarını içeren yeni mekanizmalara ayak uydurmaları gerekmektedir.

SUMMARY

For the EU Thematic Strategy on the Urban Environment, which was accepted in the 6th EU Environmental Action Program, to be implemented by the candidate countries in order to provide the long-term sustainability of cities; the application of the environmental *acquis* needs to be improved especially in the areas of air, noise, waste and water, and also the planning capability and capacity of local administrations regarding the utilization of innovative policy tools need to be increased.

This Thesis has been built on the hypothesis that EU Thematic Strategy on the Urban Environment cannot be a solution to the environmental problems in the cities of Turkey. Although the strategy would play a positive role in the development of some practices in Turkey from the point of approaching the resolution of urban environmental problems with an understanding of “management”; when we look at the job description of the implementation of the strategy in Turkey, we see that the themes are mostly focused on the implementation of the EU directives regarding the prevention of environmental pollution.

In the implementation of the Thematic Strategy, horizontal legislation applications have to come to the fore as well as the directives regarding the urban environmental infrastructure. Data and information accession systems and knowledge accession systems—the establishment of monitoring and

reporting arrangements- which are required by the horizontal legislation are very few at the local level at present and most of the time they are not reliable.

In sum, the local administrations and especially municipalities in Turkey have to leave the traditional service mentality behind as soon as possible and they have to adapt to the new mechanisms which include integrated planning approaches.

KENTLEŞME ve SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA		POLİTİKA OLUŞTURMA			UYGULAMA			İZLEME		
		EKONOMİK	SOSYAL	ÇEVRESEL	EKONOMİK	SOSYAL	ÇEVRESEL	EKONOMİK	SOSYAL	ÇEVRESEL
BEŞERİ GELİŞME VE SOSYAL DAYANIŞMANIN GÜÇLENDİRİLMESİ	EĞİTİM SİSTEMİNİN GELİŞTİRİLMESİ									
	SAĞLIK SİSTEMİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ									
	GELİR DAĞILIMININ İYİLEŞTİRİLMESİ, SOSYAL İÇERME VE YOKSULLUKLA MÜCADELE									
	SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN ETKİNLİĞİNİN ARTIRILMASI									
	KÜLTÜRÜN KORUNMASI, GELİŞTİRİLMESİ VE TOPLUMSAL DİYALOĞUN GÜÇLENDİRİLMESİ									
	SOSYAL HARCAMALARDA ETKİNLİK VE KALİTENİN ARTIRILMASI									
BÖLGESEL GELİŞMENİN SAĞLANMASI	BÖLGESEL GELİŞME POLİTİKASININ MERKEZİ DÜZEYDE ETKİNLEŞTİRİLMESİ									
	YEREL DİNAMİKLERE VE İÇSEL POTANSİYELLERE DAYALI GELİŞMENİN SAĞLANMASI									
	YEREL DÜZEYDE KURUMSAL KAPASİTENİN ARTIRILMASI									
	KIRSAL KESİMDE KALKINMANIN SAĞLANMASI									
İSTİHDAMIN ARTIRILMASI	İŞGÜCÜ PİYASASININ GELİŞTİRİLMESİ									
	EĞİTİMİN İŞGÜCÜ TALEBİNE DUYARLILIĞININ ARTIRILMASI									
	AKTİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARININ GELİŞTİRİLMESİ									
KAMU HİZMETLERİNDE KALİTE VE ETKİNLİĞİN ARTIRILMASI	KURUMLAR ARASI YETKİ VE SORUMLULUKLARIN RASYONELLEŞTİRİLMESİ									
	POLİTİKA OLUŞTURMA VE UYGULAMA KAPASİTESİNİN ARTIRILMASI									
	KAMU KESİMİNDE İNSAN KAYNAKLARININ GELİŞTİRİLMESİ									
	e-DEVLET UYGULAMALARININ YAYGINLAŞTIRILMASI VE ETKİNLEŞTİRİLMESİ									
	ADALET SİSTEMİNİN İYİLEŞTİRİLMESİ									
	GÜVENLİK HİZMETLERİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ									
	DOĞAL AFETLER									
REKABET GÜCÜNÜN ARTIRILMASI	İŞ ORTAMININ İYİLEŞTİRİLMESİ									
	EKONOMİDE KAYITDIŞILIĞIN AZALTILMASI									
	FİNANSAL SİSTEMİN GELİŞTİRİLMESİ									
	ENERJİ VE ULAŞTIRMA ALTYAPISININ GELİŞTİRİLMESİ									
	ÇEVRENİN KORUNMASI VE KENTSEL ALTYAPININ GELİŞTİRİLMESİ									
	AR-GE VE YENİLİKÇİLİĞİN GELİŞTİRİLMESİ									
	BİLGİ VE İLETİŞİM TEKNOLOJİLERİNİN YAYGINLAŞTIRILMASI									
	TARIMSAL YAPININ ETKİNLEŞTİRİLMESİ									
	SANAYİ VE HİZMETLERDE YÜKSEK KATMA DEĞERLİ ÜRETİM YAPISINA GEÇİŞİN SAĞLANMASI									

LEJAND



NEGATİF



YOK



POZİTİF