ÇEVRE KİRLİLİĞİNİN GİDERİLMESİNDE UZLAŞMACI POLİTİKA (İZMİR KÖRFEZİ İÇİN BİR YAKLAŞIM)

Zerrin TOPRAK - KARAMAN

AMME İDARESİ DERGİSİ
Cilt 25, Sayı 4, Aralık 1992'den
AYRI BASI

Ankara - 1992

ÇEVRE KİRLİLİĞİNİN GİDERİLMESİNDE UZLAŞMACI POLİTİKA

(İZMİR KÖRFEZİ İÇİN BİR YAKLAŞIM)

Zerrin TOPRAK KARAMAN*

Çevre sağlığının korunması ve sürdürülmesi günümüzde üzerinde önemle durulan konular arasında yer almaktadır. Gerçekten çevreye verilen zararlar ve ortaya çıkan sorunlar ister gelişmişlik yönüyle isterse politik sistemler açısından değerlendirilsin tüm dünyanın ortak sorunudur.

Çevre politikası, üretim sürecinde metot ve kalite kadar, kamu sağlığı ve doğal kaynakların korunması anlamını taşıyan çevre kalitesiyle de ilgili siyasi-yönetsel kararlar bütünüdür.[1] Kamusal hizmetlerde yetersizlikler, trafik sıkışıklığı, bireysel ve organize suçların korkutucu artışı, suya, havaya veya toprağa bırakılan atık ve artıklar nüfus yoğunluğu nedeniyle daha çok kentlerde dikkati çeken ancak benzer ilginin ve sorumluluğun bulunmadığı her mekanda rastlanılan bozulma belirtileridir.

Çevrenin korunması bir yönüyle değerlendirilmemekte ve herşeyden önce demokratik bir sistemin varlığı "gereklilik" olarak görülmektedir. Çevre sorunları tüm dünyayı etkilemektedir. Bununla beraber, sorunlar bölgesel olarak topluluk mağduriyetleri yönüyle de tartışılmaktadır. Aşağıda bu konu, örnek olay İzmir Körfezi için incelenmeye çalışılmıştır.

İZMİR KÖRFEZİ'NİN TANIMLANMASI

İzmir Körfezi, Türkiye'nin batısında ve Ege sahilinde yer almaktadır. Körfez; iç, orta ve dış körfez olmak üzere üç bölümdür. Körfez'in toplam hacmi 10 milyar m^3 civarındadır ve hemen hemen L harfi şeklindedir.[2] Tarihte, Körfezin bugün nehir deltasının işgal ettiği alanın içine uzandığı bilinmektedir.

---

* Doç.Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi.

1 Z.Toprak, "Çevre Hakkı ve Yerel Yönetimler", Amme İdaresi Dergisi, 1989, Cilt. 10-11, s. 91.

2 Tarihte İzmir Limanı ve Rıhtımı Yapımı için bkz. Ç.Atay, Tarih İçinde İzmir, Yaşar Eğitim ve Kültür Vakfı Yayını, No.3, İzmir, 1978, s. 94-104.

Gediz Nehri'nin taşıdığı alüvyonların, Körfezin doğu kesimini doldurarak, İç Körfez'in giriş ağzını daraltmaya başlaması dikkati çekmiş, yaklaşık yüzyıl önce Gediz Nehri'nin yatağı değiştirilmiş seviyesi Körfezin açık deniz yönüne alınarak Körfez'in girişi kurtarılmış ve İzmir Limanı korunmuştur.

İzmir Büyük Kent Bütününün çevrelediği ve bu yönetsel alanda çeşitli nedenlerle oluşan atık suların deşarjı İç Körfez ve Orta Körfez alanına yapılmaktadır. İzmir liman tesislerinin de çevresinde yer aldığı İç Körfez, dar bir çıkış ağzı olan bir göl niteliğindedir. İç Körfez'in en derin noktası yaklaşık 20 metredir. Orta Körfez'in 43 metreye ulaştığı yerler vardır. Dış Körfez'in ekseni kuzeydoğu - kuzeybatı yönündedir. Açık denize yakınlaştıkça Körfez genişlemekte ve derinleşmektedir. Körfez ağzının genişliği 23 km'dir ve derinliği 60 metrenin üstündedir.[3]

Körfezde gel-git olayı ve rüzgar etkisiyle oluşan su hareketleri çözünmüş ve askıdaki kirletici maddelerin kıyı sularından açık sulara veya ters yönde taşınmasını önemli ölçüde etkilemektedir. Körfez profili üzerinde yer alan eşiklerin, körfezin ve su değişim potansiyeli üzerindeki engelleyici etkileri nedeniyle İç Körfez'e arıtılmadan deşarj edilen atık suların içerdiği kirletici unsurların Körfez dışına atılması oldukça yavaş gerçekleşmektedir.

İç Körfez bölgesinde azot ve fosfor yüklerinden dolayı aşırı biyomas meydana gelmektedir. Buna bağlı olarak dip çamur tabakası artıp yoğunlaşarak bataklığa dönüşmekte, Körfez'in doğal giderme kapasitesinin üzerinde bir yükün oluşması ile her gün biraz daha artan kirlilik ortaya çıkmaktadır.

Kısaca, İzmir Körfezi'nin kirlenmesi, bu alıcı su ortamına, evsel kökenli ve sanayi kuruluşlarından gelen kirlilik, limanın kullanılması, nehir ve derelerin getirdiği tarımsal faaliyetlerin de etkilediği çok yönlü unsurlara bağlı olarak, hızla artmaktadır. Bilimsel tanı yapılmakla beraber amacı gerçekleştirmekten uzak çözümler sadece kamu yönetimine yükletilen "israf", başka bir ifadeyle kamu hizmeti yaratma amacıyla toplanan vergilerin kullanılmasındaki "isabet sizlik" açısından değerlendirilebilir.

Ağır metal kirliliği oldukça ileri düzeyde olan[4], Körfez'in kirlenmesini fiziksel, kimyasal ve biyolojik parametreler açısından belirleyebilmek için çeşitli kapsamlı araştırmalar yapılmıştır. Bu çalışmada körfez sorununa ekonomi politikası ve toplumsal sorumluluk bakış açısından yaklaşılmaktadır.

---

3 Açıklayıcı bilgi için bkz. O.Uslu, "İzmir Körfezinde Sanayi Kirliliği", Sanayi ve Çevre Konferansı, 1986, TÇSVY, s. 59-61.

4 Uslu, a.g.m., s. 64; A.İyilikçi ve D.Sponza, "İzmir Körfezinde Evsel Atık Suyun Azot Dönüşümüne Bental Çamur Etkisinin İncelenmesi", Çevre 88, Dördüncü Bilimsel ve Teknik Çevre Kongresi, İzmir 1988, Öte yandan körfez kirliliği konusunda etkinlik sağlayacak çalışmalar henüz tamamlanmadığı halde, İzmir Büyükşehir Belediyesi Gıda Kontrol ve Tahlil İşleri Müdürlüğü tarafından, Körfezin değişik noktalarında tutularak tahlil edilen kefallerin "ağır metal" açısından "temiz" çıktığının belirtilmesi, oldukça ilginçtir: Sabah Gazetesi, 3 Kasım 1991.

ÇEVRE SORUNLARINA POLİTİK BİR YAKLAŞIM VE ÇEVRE HAKKI

Çevre sorunlarına yaklaşımı farklı düşünce kalıpları içinde incelemek mümkündür. Zaman içindeki gelişimi gözönüne alındığında ilk olarak "her şey ekonomi" için görüşünden bahsedebiliriz. Bu sistemde çevre kıt kaynak olarak düşünülmemekte ve doğal kaynaklar kullanılarak kalkınma sorunu çözümlenmeye çalışılmaktadır. Bu gelişim zaman içinde doğal kaynakların tahribi veya yok edilmesi sonucuna yol açmıştır.

İkinci olarak, doğanın tahrip edilmesine yol açan ilk görüşe karşı duyulan tepkiyle "ekolojist" görüş ortaya çıkmıştır. Bu görüşün merkezinde "doğa" bulunmaktadır ve kalkınma ve büyümeden çok doğal kaynakların korunması önem taşımaktadır. Savunulan düşünce sistemi bizi, sanayi öncesi toplumunda ürünün elde ediliş yöntemlerine kadar götürebilmektedir.

Toplum alıştığı hizmet ve kolaylıklardan vazgeçememektedir, bu nedenle her iki sistem de uygulanabilir değildir. Ancak "daha çok üretim ve tüketimin", bir bakıma "yok etme veya yok olma" anlamına geldiğinin farkedilmesi ile uygulanabilir "koruyucu" ara görüşler ortaya atılabilmiştir.

İktisadi faaliyetlerin sürdürülürken çevre korunmasının da sağlanabileceği görüşüne bağlı olarak, bu sistemin çalıştırılabilmesi için kurumsal ve mevzuat düzenlemeleri gereklilik olarak ortaya çıkmıştır. Bu konuya sahip çıkması gerekenlerin toplum olduğu görüşünden hareketle sağlıklı bir çevrede yaşama ile haklar arasında tutarlı bir ilişki kurulmuştur.

1789 Fransız İhtilâlinden sonraki dönemlerde bireyci temele dayanan geleneksel özgürlükler ve sosyal haklar dizisine, günümüzde dayanışma hakları içinde tanımlanan çevre, barış ve gelişme hakları katılmıştır. Bu haklar sıralaması bize göre "fark etme" açısından olup, önemine göre değildir.

Ekonomik sorunları olan bireylerin konutu ile işi arasında yaşam savaşı verirken doğal güzellikleri algılayabilmesi ve korunmasını desteklemesi güçtür. Ancak her türlü sosyo-ekonomik ve kültürel ihtiyaçlarını karşılayabilen bireylerin çevre kirliliği nedeniyle, sağlık koşulları kötüleşmekte ise, diğer hakların da önemi ortadan kalkmaktadır. Çevre, insan hayatının tüm yönlerini kapsamaktadır ve diğer öngörülen haklar da onunla birlikte anlamlıdır. Çevre Hakkı, 1972 yılında Stockholm Konferansı'nda kabuledilen ilkeler arasına girmiştir. Buna göre; "insan, onurlu ve iyi bir yaşam sürmeye olanak veren nitelikli bir çevrede özgürlük, eşitlik ve tatmin edici yaşam koşulları temel hakkına sahiptir". Bu hak 1982 Anayasamızda en geniş bir anlatımla, "sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı" olarak tanınmaktadır. Çevre Hakkı, kişi açısından öncelikli bir talep hakkıdır ve devlet ile bireye de görev yüklemektedir. Ayrıca, toplumun genel çıkarlarını özel çıkarlar önüne geçirmiştir.

Bireylerin gizli ya da görünen baskı altında olduğu toplumlarda çevre sorunlarının çözümü mümkün değildir. Bu nedenle kendisini ister dolaylı ister

doğrudan etkilesin, hatta hiç etkilemesin çevre sorunları tüm insanlığı ilgilendirdiği için, bireylerin bilgilendirildiği ve tepkilerinin değerlendirildiği bir sistem içinde işleyebilir.

Tarihte ünlü devlet adamlarının atlarını "konsül" veya "vezir" ilân ederek davetlerde ünlü kişiler ve devlet adamlarıyla aynı sofraya oturtduğu, kimsenin ses çıkaramadığı söylenmektedir. "Keyfilik" yönüyle değerlendirebileceğimiz bu davranışı farklı örneklerle günümüzde de sürdüren, iktidarı elinde tutan veya hükmedenlerin hükümranlıkları süresinde kurumsal yapı ve mevzuatın öneminin bulunmayacağını söyleyebiliriz.

TÜRKİYE VE ÇEVRE HAKKI'NIN KULLANILMASI

Fiziksel, ekonomik ve kültürel bütünlüğü olan sağlıklı bir çevre sistemi, temel insan hakları arasında yer alan çevre hakkının konusudur. 1982 Anayasası'nın çevre koruyucu hükümleri; özel mülkiyet hakkının kullanılmasında getirilen kamu yararı kısıtlaması (md.35), kıyıların kamu yararına ve istifadesine sunulan alanlar olması (md.43), toprağın verimli kullanılması ve korunması (md.44), tarım arazilerinin amaçları dışında kullanılmasının önlenmesi (md.45), konutların çevresi ile birlikte planlanması (md.52), kültür ve tabiat varlıklarının korunması (md.63), ormanların korunması ve geliştirilmesi (md.169), vb. konularda, çevre korunmasını amaçlamaktadır. Ancak, uygulamada genel olarak mevzuat düzenlemelerinin başarılı uygulanabildiğini söylemek güçtür. Bu değişme; bilgi birikiminin elverişsizliğine bağlı olduğu kadar, kurumsal yapıdaki yetersizlikler ile ikili toplumsal ahlâk düzeninden etkilenmektedir.

Türkiye'de 1982 Anayasası'nın getirdiği ilkeler ve buna bağlı mevzuat düzenlemeleri bilimsel tanı eksiklikleriyle hızla yürürlüğe girmiştir. Aşağıda bu konu incelenmektedir.

ÇEVRE VE MEVZUAT ETKİSİ

İnsanın faaliyetlerinin çevreyle ilişkisi ve etkileşimi kaçınılmaz bir özellik göstermektedir. Toplum bireyi ve kurumlarıyla çevreye yönelmekte ve çevreden de farklı yönde beklentileri olmaktadır. İsteklerin ve bir bakıma çıkarların farklılığı denge mekanizmasının kurulmasını çok zor hale getirmektedir. Bu çerçeve dar hukuk anlayışıyla çözülememektedir. Öte yandan bilimsel tanı yetersizliği nedeniyle amaca ulaşamayan hukuk kuralları da dengenin kurulmasını zorlaştırmaktadır.

Bu çalışmada, disiplinimizin yönlendirdiği bakış açısından farkettiğimiz ve mekanda bozulmayı engelleyemeyen, temel mevzuat 1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'ndaki, eksikliklere değinilmiştir. Adı geçen kanun yürürlüğe girmeden önce çevre sahipsiz değildir. Ancak çevre, daha önce de bir bütün halinde incelenmemiştir. Çevre Kanunu, Avrupa Topluluğu'na girmeyi

hedefleyen Hükümet ya da Devlet Başkanları isteğine uygun olarak Topluluk Mevzuat ilkelerine "uygun" yaratılmaya çalışılmıştır. Çevre Kanunu'nun amaçları kısaca;

* Çevre kirliliğini önlemek ve gidermek,

* Doğal kaynakları en uygun şekilde kullanmak ve korumak,

* Doğal ve kültürel zenginlikleri korumak,

* Çevre koruma stratejilerinin ekonomik ve sosyal kalkınma hedeflerine uyumunu sağlamak, olarak belirtilebilir.

Çevre kirliliğini ortadan kaldırmak ve çevreyi korumak için başvurulacak araçlar ise;

* Ödemelerde "Kusursuz Sorumluluk" şartına uyma,

* Standartlar,

* Çevresel etki değerlendirilmesi,

* Kirlilik önleme fonu,

* Dilekçe hakkının kullanılması'dır,

Bahsedilen araçların işlerliliği konusu sorulabilir. Çevre mevzuatı aslında Devleti ve vatandaşı çevreden sorumlu tutmakta ve çevreyi kirleten, bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan vatandaşa, idari makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteme görevi vermekte ise de (2872, md.30), idari makamlara başvurma hakkının kolay anlaşılır nitelikte olmadığı görülmektedir. Ayrıca, idarenin kusurundan dolayı, herkese ait kamusal mallara verilen zararlar için tazminat isteme hakkı konusunda da hukuki düzenlemelerde açıklık mevcut değildir.[5]

Bu husus, kirliliği önlemede diğer sorumlu "devlete", gözlerin çevrilmesi sonucunu yaratmıştır. Nitekim, toplum sağlığı yönünden tehlike yaratan hallerde Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nın kendiliğinden veya Çevre Bakanlığı'nın talebi üzerine, kirlenmeye yol açan faaliyetlerin geçici bir süre için kısmen veya tamamen durdurulmasına karar vereceği ve bu kararın uygulanmasını mahalli en büyük mülki amirinden isteyebileceği (2872, md.16), kanunda yazılı yasaklara aykırı hareket eden veya kanunla belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen kurum, kuruluş ve işletmelerin mahalli en büyük mülki amirin kontrolünde olması (2872, md.15) ve Büyükkent Belediyeleri hariç diğer yerel yönetimlerin dikkate alınmaması hükümleri, "devlet sorumluluğu" veya "merkeziyetçi bir anlayışla" düzenlenmiştir. Ancak yeterli midir?

---

5 T.Akıllıoğlu, "İdare Hukuku Açısından Çevre Hukuku", Çevre Kanunu'nun Uygulanması, TÇSVY, Ankara 1987, s. 88.

Çevre kirliliği yaratan suçlar yalnız belli kişilere karşı değil, esasen yığınlara karşı da işlenmiş olup mağduru toplumdur. Ayrıca, fiilen suçu işleyen de zarar görmektedir. Topluma karşı işlenen suçlar aslında bütün kollektif menfaatleri himayesine alan devlete karşı işlenmiş suçlar olarak düşünülmektedir. Aslında çevre kirliliği, düzensiz kentleşme gibi tasarruflar devlet otoritesini de sarsmadığından Devlet otoritesine karşı işlenmiş fiillerden ayrılmaktadır.[6] Bu durumda çevre sorunları yalnızca Devletin mağduriyeti görüşüyle çözülememektedir. Öte yandan çevre kirliliğini, özel sektör yanında[7], kamunun da[8] yarattığını söylemeden geçmek mümkün görülmemektedir.

Kısaca, topluluk ile Devlet (toplum) kavramlarının birbirinden ayrılarak topluluğun mağduriyeti kavramının çevre mevzuatında ve bağlı hukuki düzenlemelerde yer alması gereklidir. Örneğin, İzmir Körfezi kirliliği, Teleferik (Balçova) civarının yapılaşması tasarrufları, topluluk (hemşehri) sorunu olarak çok daha önemlidir. Topluluğa karşı işlenen suçlarda dava hakkının topluluk adına örgütlenmiş vakıf, dernek, parti gibi kurum ve kuruluşlara verilmesi gereklidir.

Çevre Kanunu'nun önemli noktalarından birisi de "gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmelerin bir Çevresel Etki Değerlendirme Raporu (ÇED) hazırlaması gerekliliğidir. Aslında faaliyete karar vermeden veya firmanın kârlılığına yönelik yapılabilirlik analizleri ile birlikte toplumsal maliyetler ve faydanın ortaya konması gerekli bu çalışma işletme kararından sonra yapılmakta, yol gösterici yönetmeliği çıkmadığı için, ÇED siparişi verilen kuruluşun "bilgi birikimi koşullarında" hazırlanmaktadır. Öte yandan ÇED raporlarının iktidarlara göre kabul edilebilirliğinin farklılık göstermesi kamu oyunda bilimsel çalışmalara duyulan güveni sarsmaktadır. Benzer sıkıntılar diğer ülkelerde de görüldüğünden, ÇED raporlarının ÇED üstü bağımsız akademik kurullarınca denetimi konusu politik arenada tartışılmaktadır.[9] Ülkemizde de benzer düzenlemelerin yapılması gerektiği kanaatini taşımaktayız. Şüphesiz denetim metotlarının uygulanabilirliği, doğruyu bulmada rekabetçi ve iyi yetişmiş teknik, bilim ve mesleki insan gücüne bağlıdır. Şüphesiz diğerlerinden daha az önemli olmayan diğer bir konu da finansman kaynakları ve mali güçtür.

Çevre Kanunu'na göre, "gerçekleştirilmesi planlanan kurum, kuruluş ve işletmeler, mevzuatta öngörülen arıtma tesis veya sistemlerini müstakil veya ortak olarak kurmakla yükümlüdürler. Arıtma tesis veya sistemleri kurulup

---

6 S.Akdemir, Ceza Hukukunda Mağdurun Korunması; Sosyal Gruplaşmaya Yönelik Yeni Bir Yaklaşım, Akevler Akdeniz Bil. Araştırma Yayını, İzmir, 1988, s. 30.

7 S.C.Pearson, "Yabancı Sermaye Yatırımları, Çevre ve Ekonomik Kalkınma", Sanayi ve Çevre Konferansı, 1986, s. 182-183.

8 T.Akgüner, "Haliç'in Temizlenmesi ve Ortaya Çıkan Hukuki Sorunlar", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 1983, Yıl 4, Sayı 1-3, s. 1.

9 İ.Kaboğlu, "Çevre Hukuk Dernekleri Dünya Toplantısı, Limoges Bildirgesi 16 Kasım 1990", Argumentum, 1991, Cilt 1, Sayı 8, s. 123.

işletmeye hazır hale getirilmedikçe, kurum, kuruluş ve işletmelere işletme ve kullanım izni verilmemektedir (2872, m.11/1). Kirlenmenin önlenmesi, sınırlandırılması ve mücadele için yapılan harcamaların kirleten tarafından karşılanması esastır (2872, m.3/e, Değişik 3416).

Çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için "Çevre Kirliliğini Önleme Fonu" kurulmuştur. Çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için gerekli harcamaların yüzde 45'ine kadarı en çok yirmi yıl vadeli kredilerle bu fondan desteklenmektedir (2872, m.17). Fonun gelirlerini oluşturacak bir tasarruf da, çevre kirliliğine yol açan ve mahalli çevre kurullarınca yapılacak değerlendirmeye göre işletmelerden alınacak iştirak paylarıdır (2872, m.18/1, Değişik 3416). İşletmelerin gruplandırılmasına ilişkin liste ancak 26 Mayıs 1991 tarihli ve 20882 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanabilmiştir.

Yukarıda belirtilen bu hukuki işlemin yapılabilmesi envanter çalışmasını gerekli hale getirmiştir. İşletmelerin envanteri çıkarılmadığından fon gelirleri de düzenli bir sisteme oturtulamamaktadır. Ülkemizin koşullarında, kapatma tehdidi, istihdam sorunu ile karşı karşıya gelme sonucunu yarattığından işletmeler faaliyetlerini sürdürürken kirlilik de yaratmaktadırlar. İzmir Büyük Kent Bütününde, arıtmalı kanalizasyon sistemi henüz tamamlanmadığından, küçük işletmelerin ağırlıklı olmak üzere derelere ve denize doğrudan boşalttıkları atık ve artıklar körfezin kirliliğine katkıda bulunmaktadır.

Hukuki düzenlemelerdeki gecikmeler, sorunların artan oranda karşımıza gelmesine yol açmaktadır. Bununla beraber her zaman sorunların kaynağını hukuki düzenlemelere dayandırmak mümkün görülmemektedir. Mevzuatın uygulanabilmesi ülkenin imkân ve araçları ile sosyal ahlâk düzenine bağlıdır. Başka bir ifadeyle sivil toplum olarak, kurallara uymak başarıyı artırmaktadır.

Buraya kadar, Çevre Mevzuatı'nın belkemiğini ya da esasını oluşturan ilkeler gözden geçirilmiştir. Örgütsel yaklaşım nedir?

ÇEVRE VE ÖRGÜTSEL YAPI ETKİSİ

Türkiye'de bugün çevre ile ilgili faaliyetlerin genel koordinatörlüğünü yapan ve çevre politikasını saptayan kuruluş, Çevre Bakanlığıdır. İlk olarak 1978 yılında Başbakanlık Çevre Örgütü olarak kurulmuş, isimde ve örgütsel yapıda sık sık değişiklik geçirerek müsteşarlık, müdürlük, müsteşarlık ve bakanlık olarak "mehter yürüyüşünü anımsatan" bir süreç geçirmiştir. Çevreyi kollama ve koruma sorumluluğunun bakanlık düzeyinde örgütlenmesi 21 Ağustos 1991 tarihli ve 20967 sayılı R.G.de yayımlanarak yürürlüğe giren 443 sayılı KHK ile sağlanmıştır. Bakanlık geniş bir alanı kapsayan görevler üstlenmiştir. Etkinliği ise, yukarıda belirtilen koşullar devam ettiği sürece şüphesiz tartışılabilir.

1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu yürürlüğe girdiğinde İkinci Bölüm olan ve "Merkezi ve Mahalli İdare Bölümleri ve Görevleri" başlığı altında yer

alan 4, 5, 6 ve 7'nci madde hükümleri merkezi ve yerel düzeyde çevreye ilişkin kurumsal görevleri düzenlemiş, ancak 1984 tarihli 222 sayılı KHK ile bu maddeler yürürlükten kaldırılmış, 1988 tarihli 3416 sayılı Kanun ile Merkez Çevre Kurulu (2872, md.4. Değişik 3416) ve İl Çevre Kurulu (2872, m.5. Değişik 3416) kurulmuş, Mahalli Çevre Kurulları ise, ara ara bahsedilen, bir mevzuatla düzenlenirken diğeriyle kaldırılan bir "hareketli" kurul halini almıştır.

Aslında, çevre sorunlarının çoğunun coğrafi nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan belirli özelliğinin bölgesel, yerel ve hatta ulusal ölçekte çözümler gerektirdiğini, ancak merkez-yerel yönetim ilişkileri nüfuzunun etkilediği yerel politikanın sınırlılığının uygun ölçülerin yürütülmesini ciddi olarak engellediği bilinmektedir. Ülkemizde de bu olgu yaşanmaktadır.

Çevre Bakanlığı: "Çevrenin korunması ve iyileştirilmesi, kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun ve verimli şekilde kullanılması ve korunması, ülkenin doğal bitki ve hayvan varlığı ile doğal zenginliklerin korunması, geliştirilmesi ve her türlü çevre kirliliğinin önlenmesi" amacıyla kurulmuştur. Bakanlığın görevi ana hatlarıyla;

* Çevrenin korunması, kirliliğin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için ilkeler belirlemek ve araştırmalar yapmak,

* Kırsal ve kentsel alanlarda sanayi kullanımına ayrılmış alanlarda koruma ve kullanma esaslarını belirlemek,

* Dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygun olarak ekonomik ve ekolojik kararların uyumunu sağlayacak tedbirleri almak,

* Çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi amacıyla ülke şartlarına uygun olan teknolojiyi bu maksatla kurulacak tesislerin özelliklerini belirlemek,

* Ülke şartlarına uygun olan çevre standartlarını belirlemektir.

Kalkınma, çevre ve teknolojik imkân ve araçlar üçgenini oluşturan birimler arasında işbirliği, eşgüdüm görevi Bakanlık tarafından yerine getirilecektir. Bakanlığın ana hizmet birimleri;

* Çevre Kirliliğini Önleme ve Kontrol Genel Müdürlüğü

* Çevre Koruma Genel Müdürlüğü

* ÇED ve Planlama Genel Müdürlüğü

* Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı

* Finansman Dairesi Başkanlığı

* Çevre Eğitimi ve Yayın Dairesi Başkanlığı'dır.

Bakanlığın sürekli kurulları, Yüksek Çevre Kurulu, Çevre Şurası ve Mahalli Çevre Kurulları'dır.

Yüksek Çevre Kurulu

Çevre Bakanının başkanlığında, bakanlık müsteşarı, Diyanet İşleri, TÜBİTAK ve TAE Kurumu başkanları ile üniversitelerin çevre ile ilgili çeşitli dallarından YÖK tarafından seçilecek iki öğretim üyesi, Türk Sanayici ve İşadamları Birliği ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği Başkanlarından oluşmaktadır.

Kurulun görevleri; (i) uluslararası anlaşmalarla uyumu sağlamak üzere, çevre korunması ve kirliliğin önlenmesi için hedeflerin belirlenmesi, (ii) Özel Çevre Koruma Bölgesinde hangi tesislerin yapılacağına yapı izni verilmesine ilişkin esasların belirlenmesi, (iii) çevre konuları ile ilgili ilkeleri belirlemek ve Bakanlıkça belirlenerek gündeme göre konular hakkında inceleme ve görüşmelerde bulunmaktır.

Mahalli Çevre Kurulları

Mahalli Çevre Kurulu, her ilde valinin başkanlığında bakanlıkların il temsilcileri, büyükşehir belediye başkanı, belediye başkanı, sanayi odası, ziraat odası başkanları ve Çevre Bakanlığı temsilcisinden oluşmaktadır. Kurulun sekreterya hizmetleri, il çevre müdürlüklerince yürütülmektedir.

Kurulun görevleri; (i) il düzeyinde kirlilik önleme programlarının yürütülmesini sağlamak, (ii) çeşitli bakanlık ve kuruluşların il düzeyindeki faaliyetlerini işlemek, yönlendirmek, (iii) ilde kurulan tesis ve işletmelerin çevre kirliliği açısından yapılan denetlemelerine ait raporları incelemek ve değerlendirmek; (iv) Yüksek Çevre Kurulu'nca çevre kirliliğine yol açan ve faaliyet kolları itibariyle gruplandırılan işletmelerin derecelerini, kapasitelerini arıtma tesisleri bulunup bulunmadığını belirlemek, (v) il düzeyinde çevre sorunlarını belirleyip, çözüm teklifleriyle birlikte Bakanlığa bildirmektir.

Çevre Şurası

Bakanlığın çevre ile ilgili görevleri arasında bulunan konularda diğer bakanlıkların, sanayicilerin, gönüllü kuruluşların, meslek kuruluşları ile ilim ve ihtisas sahiplerinin fikir, bilgi ve tecrübelerinden faydalanmak üzere Bakan tarafından Çevre Şurası toplantıya çağrılmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, Çevre Kanunu'nun ilkelerle ilgili 3/c maddesinde, "arazi ve kaynak kullanım kararlarını veren ve proje değerlendirmesi yapan yetkili kuruluşlara" kalkınma çabalarını olumsuz yönde etkilememeyi de dikkate alarak çevrenin korunması ve kirlenmemesi hedefini gözetme görevi verilirken, Çevre Bakanlığı görevleri arasında sayılan, "çevre kirliliğinin önlenmesi amacıyla ülke şartlarına uygun teknolojiyi belirleme"

yetkisi ve bu maksatla kurulacak tesislerin vasıflarının belirlenmesine ilişkin anlatımda kalkınma ile koruma çelişkisi açıkça görülmektedir.

Ekonomik yapının elverdiği imkân ve araçlar ile koruma gerçekleşmeyebilir. Bu da yasanın amacı ile çelişkilidir. Mevzuat düzenlemelerinde çevreyi korurken, "kalkınamama" endişesinin izleri açıkça görülmektedir.

Çevre Kanunu 1983 yılından bu yana değişiklikler geçirmekle beraber eksiklikleri tamamlanmış değildir. Yönetmeliklerin bir kısmı çıkartılamamış, çeşitli mevzuat düzenlemelerinin birbirleriyle uyumu sağlanamamıştır. Öte yandan Çevre Kanunu yeterince bilinmediği için yargı organları tarafından gerektiği gibi uygulanmamakta, özel hukuku ilgilendiren tazminat konularında Medeni Kanun'un genel hükümlerine gidilmektedir.

Buraya kadar olan değerlendirme, örgütsel yapının ve mevzuatın eksiklikleri gösterilerek, hangi örnek olay incelenirse incelensin, kirlilik sorununun doğal kaynaklarını belirlemek amacıyla yapılmıştır. Aşağıda bir bakıma mali düzenlemelerle de ilgili olan ekonomik araçlar incelenmektedir.

ÇEVRE KİRLİLİĞİNDE UYGULANACAK EKONOMİK ARAÇLAR

İzmir Körfezi örneğinde olduğu gibi, bazı çevre sorunları bölge veya daha küçük üniteler için geçerlidir. Hava kirliliği, tipik olarak bölge boyutundadır. Su kirliliği, genellikle yoğun rahatsızlık anlamında belirli bir su veya nehir için geçerli olabilmektedir. Bu nedenle yerel sorunlarda her kirlilik "bölgesel olarak" tanımlanmaya muhtaçtır. Bu durum yerel yönetimin yerinde kararlarına önem kazandırmaktadır. Ülkemizde, vergi harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla düzenlendiğinden, yerel yönetimler vergi koyma yetkisine sahip bulunmamaktadır. Bu nedenle, mevzuat kararlarını yerine getirmede politik baskılara direnerek isteklilik göstermeli ve gönüllülük faaliyetlerini yönlendirmelidir. Bu bağlamda önerilerimiz, hukuki araçlar yönüyle merkezi yönetim, gönüllü faaliyetler ve yürütme yönüyle ise yerel yönetim birimi olan belediye açısından önem taşımaktadır.

YEREL HALKIN KÖRFEZ KİRLİLİĞİNE BAKIŞI

Son yıllarda ülkemizde yerel yönetimlerin demokratikleşmesi konusunda, "halkın katılımı" ve "doğrudan denetleme yollarının" artırılması gereği farkedilmiş ve temel ilke haline getirilmiştir. Katılım, kaynak yaratıcı ve üretici olması istenen yerel yönetimleri teşvik edici bir özellik taşımaktadır. Ayrıca güçlü baskı gruplarına karşı halk faktörü destekleyici olarak yönetimler yanında yer alacaktır.

Yerellik olgusunun ön plana çıkmasına rağmen, bürokrasi (teşkilat) halkın katılımının karar sürecinde etkili olacağı modellere destek verememekte, merkezi yönetim ağırlıklı hizmet sisteminde "halkın katılımına" şüpheyle

yaklaşılmaktadır. Nitekim uygulamada, "gönüllülük" ile "devlet" unsurları "birleştirilmiş" ve çevre dahil çeşitli konularda devlet eliyle kurulan vakıflar ortaya çıkmıştır. Aslında vakıflar aracılığıyla, geleneksel anlamıyla, devletin dışında kişiler kendi mal varlıklarından bir kısmını ayırarak kamu için gönüllü hizmet yaratmaktadır.[10] Bu gelişim de, sorunlara halkın yönetsel otoritenin bakış açısından ve O'nun "izin verdiği ölçüde" yaklaşabilmesi sonucuna yol açmaktadır.

Ülkemizde yalnız çevre konusunda değil, genelde, toplumdaki örgütlenme düzeyinin düşüklüğü, bireylerin toplumsal örgütler içinde yer alan ve toplu olarak karar üreten duruma geçememesi başka bir ifadeyle bu hakkı kullanamaması sonucunu yaratmaktadır.

Çalışmamızda İzmir Büyük Kent Bütününde 1989 (Nisan) yılında halkın "yerel hizmetlerde gönüllülük potansiyelini" ve 1991 (Kasım) yılında "körfezin kirlilik sorununa yaklaşımını" belirlemek amacıyla gerçekleştirilen iki deneme anketinden yararlanılmıştır.

Gönüllülük potansiyeli araştırmasında belirtilen yönetsel alan içinde ankete 375 kişi katılmıştır. Katılanların yüzde 40'ı kadın, yüzde 60'ı erkektir. Ankete katılanların yüzde 47.20'sini 20-25 grubu oluşturmaktadır. Bu oran 25-35 yaş grubu için yüzde 27.47, 35-50 yaş grubu için ise yüzde 19.73 ve 50 yaşından fazla olanlar için ise yüzde 9.33'tür. Ayrıca ankete cevap verenlerin yüzde 50.67'si yüksek eğitimini tamamlamıştır.[11]

Ankete katılanlara İzmir Büyük Kent Bütününde hangi hizmetlerin yetersiz olduğu ve sorun olarak görüldüğü sorulmuştur. Sorulanlar; yol hizmeti yüzde 72.27, su hizmeti yüzde 72, çevre kirliliği yüzde 51.73, ulaşım yüzde 51.47, imar yerleşim yüzde 49.33 ve yeşil alan ihtiyacı yüzde 45.60 olarak belirtilmiştir.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde etkili faktörler içinde, genelde mali yetersizlik (yüzde 29.33) ön planda değerlendirilmektedir. Ancak, mali yetersizlikten daha önemlisi yöneticinin başarılı yaklaşımı olarak görülmektedir (yüzde 31.47). Halkın ilgisinin hizmetlerde iyileşme yaratacağı (yüzde 21.07) belirtilirken organizasyon yetersizliğinin payı en az (yüzde 13.33) görülmektedir. Ayrıca yönetimin kararlarında halkın rolü olup olmadığı sorusuna yüzde 54.40 ile evet cevabı verilmiştir.

Bölgenizde daha etkin hizmet sunulmasına katılarak yardımcı olmayı düşünür müsünüz sorusuna evet yüzde 86.40, hayır yüzde 6.40 olarak cevap vermişlerdir. Bir fikri olmayanlar yüzde 3.47 iken, cevapsızlar yüzde 3.73'dür. Yerel katılım, o kentte yaşama süresi ile ilişkili görüldüğünden ankete katılanlara ne zamandan beri bu beldede oturdukları sorulmuştur. Buna göre

---

10 Bu konuda bkz. Z. Toprak, Kamusal Hizmetlerin Yerine Getirilmesinde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar, İzmir, 1990, Çoğaltma.

11 Anketin oy kullanma eğilimine yönelik değerlendirme sonuçları ülke bütünü ile uyumludur. Bu çalışmada konu ile ilgili bölümler aktarılmıştır: Z.Toprak, 1990, "Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 23, Sayı 1, s. 58-62.

yüzde 64.27 on yıldan fazla İzmir Büyük Kent Bütünü alanında yaşamaktadır. Bir yıldan az olanlar yüzde 2.40 ile düşük bir orana sahiptir. Bir ile on yıl arasında yaşayanlar yüzde 30.40 ve cevapsızlar yüzde 2.93'tür.

Genel olarak değerlendirildiğinde bedensel veya fikri yönüyle katılım reddedilmemektedir. Bugün yerel vergilerin düşürülmesi için yerel yönetimler hemen her konuda halkı gönüllü çalışmaya davet etmekte ve başarılı olabilmektedir.[12]

İş ve toplum farklı hedeflere sahiptir. İş büyük ölçüde kârlılığın devamına bağlıdır. Toplum ise istikrar ve kişinin refahının artırılması ile ilgilidir. Bu hedefler uyumlu olmamakla beraber ancak başarılı, bağımsız, sağlıklı ve eğitilmiş toplum istikrarlı bir yapıyı gerçekleştirebilir.

Toplumsal isteklerin ne olduğunu araştırmak zorundayız. Başlangıçta yönetim önemli teşvik edici role sahiptir. Daha sonra konu önemli hale getirildiğinde kamusal ve özel tüm aktörler de uygulamaya katılacaktır. Bunun için gönüllülük, sorumluluk, liderlik, rekabet ve diğer motifler önem kazanmaktadır. Gerekirse politik baskı da kullanılabilecektir.

Aslında her olay kişisel çıkar isteğinden etkilenmektedir. Bu bağlamda bireyler kendi zevk ve tercihlerine göre hareket etmektedirler. Kendilerine fayda sağlarken mümkün olan "en fazla"yı, buna karşılık zahmet yükleyen konularda ise "en az"ı aramaktadırlar. Buna göre, bireyin kendi bilgi birikimi ve çevre şartlarının izin verdiği ölçüde akılcı davranabildiği söylenebilir. Bununla beraber, "bireysel çıkar" ile "toplumsal çıkar" arasında uyum bulunmaktadır.[13] İnsanların bencilliğini toplum yararına dengelemek kolay değildir.[14] Ancak "çatışma"dan çok "uzlaşma" hedeflenmelidir, esasen başarının anahtarı olarak kabul edilmektedir. Belirtilen bakış açısından halkın sorumluluğu konusuna aşağıdaki değerlendirmelerde yer verilmiştir.

Körfezin kirlilik sorununa halkın yaklaşımı yönüyle yapılan anketin 267 si değerlendirmeye alınabilmiştir. Ankete katılan bireylerin özellikleri Tablo.1'de görülmektedir. Buna göre 21-35 yaş grubu yüzde 39.33 ile en yüksek orana sahiptir. Ankete aktif nüfusun ağırlıklı olarak katılması ekonomik araçların anlamlandırılmasını kolaylaştırmaktadır.

Ankete katılanların yüzde 43.82'si kadın ve yüzde 65.18'i erkektir. Mesleklerine göre değerlendirme yapıldığında yüzde 14.98'i işçi, serbest meslek erbabı ve ev kadını, yüzde 17.23'ü memur, yüzde 9.74'ü emekli ve yüzde 26.22'si yüksek öğrenimini sürdüren öğrencilerdir.

---

12 Toprak, a.g.m., s. 53-56.

13 Adam Smith, The Wealth of Nations, Random House, New York, 1937, s. 43.

14 The Power of Public Ideas, Edit. Robert. B. Reich, Ballinger Publishing Company, Cambridge Massachusett, 1988, s. 35.

TABLO 1

Yaş Dağılımı

Yaş	Cevapsız	0-20	21-35	36-50	51-65	65+	Toplam
n	1	61	105	67	26	7	267
Yüzde	0.37	22.85	39.33	25.09	9.74	2.62	100

TABLO 2

Cinsiyet Dağılımı

Cinsiyet	Kadın	Erkek	Toplam
n	117	150	267
Yüzde	43.82	56.18	100

TABLO 3

Meslek Dağılımı

Meslek	Cevapsız	İşçi	Memur	Çiftçi	Serbest	Emekli	Evkadını	Öğrenci	İşsiz
n	1	40	46	1	40	26	40	70	3
Yüzde	0.37	14.98	17.23	0.38	14.98	9.74	14.98	26.22	1.12

TABLO 4

Eğitim

Eğitim	Cevapsız	İlk	Orta	Yüksek	Eğitimsiz	Toplam
n	1	57	88	118	3	267
Yüzde	0.37	21.35	32.96	44.19	1.12	100

Ankete katılanların yüzde 44.19'u yüksek tahsil yapmış veya sürdürmektedir. İlk ve orta eğitim sırasıyla yüzde 21.35 ve yüzde 32.96'dır. Eğitimsizler yüzde 1.12'dir. Başka bir ifadeyle ankete katılanlar büyük oranda orta ve üst düzey eğitim görmüşlerdir. Bu çalışmada daha önce de belirtildiği gibi önemli bir faktör olarak "hemşehrilik bilincinin varlığı" aranmaktadır.

TABLO 5

Hemşehrilik Süresi

Yıl	Cevapsız	1 yıldan az	1-5	6-10	10+	Toplam
n	2	18	60	40	147	267
Yüzde	0.75	6.74	22.47	14.98	55.06	100

Tablo 5'den de görüldüğü gibi 10 yıldan daha fazla bu kentte oturanların yüzdesi 55.06'dır. Beldede yaşama süresi 1 yıldan az olanlar yüzde 6.74'dür. 1-5 yıl arası oturanlar yüzde 22.47 olup 6-10 yıl için bu değer yüzde 14.98'dir. 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre bir beldenin hemşehrisi sayılabilmek için 6 ay o beldede oturma koşulu hatırlandığında ankete katılanların, genelde kentini tanıyan ve sorunlarını bilen bu bağlamda da sahiplenmesi gereken bir kitle olduğunu söylemek mümkündür.

Kenti tanıyan/tanıdığını düşündüğümüz ankete katılanlara İzmir Körfezi'nin kirli olup olmadığı sorulmuş ve yüzde 99.25 kirli olduğunu belirterek, kirliliği yüzde 72.56 fabrikaların faaliyetlerinden kaynaklanan sanayi atıkları ve yüzde 25.94'de evsel atıklara bağlamıştır. Kamu oyunda sanayi faaliyetlerinin tehlikeli ölçüde kirlilik yarattığı konusunda genel bir görüş bulunduğu söylenebilir.

TABLO 6

Körfezde Kirlilik

Kirlilik	Evet	Hayır	Toplam
n	265	2	267
Yüzde	99.25	0.75	100

TABLO 7

Kirliliği Etkileyen Faktörler

Faktör	Evsel Atık	Sanayi Atık	Diğer	Toplam
n	69	193	4	267
Yüzde	25.94	72.56	1.50	100

Körfez kirliliğinden etkilenme yönü araştırılmıştır. Buna göre, koku yüzde 56.93 iken, görünen kirlilik yüzde 29.59 değerine sahiptir. Balık tutamama yüzde1.12, denize girememe ise yüzde 3.75 dir. Bir bakıma bu sonuçlar, İzmir Kent Bütününde halkın denizi sadece görsel olarak kabullendiği, çöp ve kokusundan büyük ölçüde etkilendiği ancak temiz olmaktan uzaklaşıldığı için diğer fayda fonksiyonlarının ortadan kalktığını düşündüğü anlamında önem taşımaktadır. Tablo 8'de bu husus görülmektedir.

TABLO 8

Körfezde Sosyal Faydayı Azaltan Faktörler

Faktörler	n	Yüzde
Cevapsız	1	0.37
Körfezin doldurulması	21	7.87
Balık tutamama	3	1.12
Görünen kirlilik, çöp	79	29.59
Koku	152	56.93
Denize girememe	10	3.75
Rahatsız değil	1	0.37
Toplam	267	100

Körfezin kirliliğinin giderilmesi için örgütlenmeye gidildiğinde mali katkıda bulunulabilirlik araştırılmıştır. Ankete katılanların yüzde 58.27'si körfezin kurtarılması doğrultusunda mali katkıda bulunabileceğini söylerken, yüzde 41.35'i mali katkıyı kabul etmemektedir. Mali katkıyı reddedenler; mali güçsüzlük (yüzde 51) ile otoriteye güvensizlik (yüzde 49) faktörünü ileri sürmüşlerdir.

TABLO 9

Mali Katkı

Katkı	n	Yüzde
Evet	155	58.27
Hayır	110	41.35
Cevapsız	2	0.38
Toplam	267	100

Genel olarak her iki ankette dikkati çeken olgu, gönüllü (bedeni ve fikri) katılımı onaylayanların (yüzde 86.40), maddi katkıyı (yüzde 58.27) kabul edenlere göre daha fazla bulunduğudur. Gerçekten de etkin vergi yönetimi ve politikası bulunmayan ülkemizde doğrudan vergilerde başarı sağlayamayan yönetimin dolaylı vergilere ağırlık vermesi ile hızla artan vergi ıstırabının olduğu bir ortamda, vatandaştan istenen ilave mali yükün isteksizlik sonucuna yol açması doğaldır. Bununla beraber, halk tamamıyle de mali yardım olgusunu reddetmiş değildir.

Su kirliliğini kontrol için birçok yöntem bulunmaktadır. Mevsimsel veya yıllık değişimlere göre artan nehir akışlarının barajlar aracılığı ile kontrolü veya diğer su kaynaklarına yönlendirilmesi ile düzenlenmesi mümkündür. Nehir akışlarının bilgisayar yardımıyla hesaplanarak muhtemel etkilerinin giderilebildiği bilinmektedir. Atık emisyonlarının çeşitli metotlarla azaltılması ve her seviyede kârlar ve mukayeseli maliyetler hesaplanabilmektedir. En temiz seviye 1. derece, yüzmenin her noktada emin (sağlık yönüyle) bulunduğu haldir. Orta derecede, yüzme ve balık avlama bazı noktalarda gerçekleştirilebilir, ancak sanayi ve yerleşim faaliyetleri nedeniyle tamamen mümkün değildir. Dördüncü seviyede yüzme ve balık avlamadan vazgeçilmiştir ve nihayet giderek septik çukuru haline gelen ve kıyıya ilişkin faaliyetlerin son bulduğu bu durumdan tanısı yapılan alanın öncelikle kurtarılması gerekmektedir.

Organize olamamak özellikle çevreye ilişkin faaliyetlerde önem kazanmaktadır. Genelde, sanayiciler veya en geniş anlamıyla iyi organize olmuş üreticiler düzensizliği desteklerken, büyük ölçüde örgütlenmeden yoksun tüketiciler ise bu düzensizlikten zararlı çıkmaktadır. Batı'da çevre dahil, her türlü hizmet için halk vergi yoluyla sıkıştırılmaya başlandığında liberal düşünce anlayışının önderliğinde gönüllü hizmetler konusunun örgütlenmesi gereği geniş oranda kabul görmeye başlamıştır.

Gönüllü faaliyetlerin bu çalışmadaki önemi, yerel yönetimi farklı kentsel konularda destekleyerek, yerel harcamaların azaltılması ve elde edilen artı değerin öncelikli kentsel hizmetlerde kullanılabilme imkânlarının

yaratılabilmesinin mümkün olduğuna dikkat çekmek açısındandır. Aşağıda kirliliğin giderilmesinde kullanılan ekonomik araçlar işlenmektedir.

EKONOMİK ARAÇLAR

Kirliliğin geri kazanılamayan atıkları eski kentlerin de başlıca sorunuydu. Romalılar küvetlerin boşaltılması, savaş arabalarının gürültüsü ve nüfus artışıyla ilgili çeşitli sorunlardan şikayet etmekteydi. 19. yüzyılda birçok Avrupa kentinde en ciddi sorun sağlığa ilişkindi. Bazı günler Thames Nehri'nin kokusundan Britanya Parlamentosu'nun toplanamadığı, yine bu yüzyılda biyolog Justus Liebig'in, kentsel atıkların sulara boşaltılmasının Thames Nehri'nde olduğu gibi açtığı sorunlara işaret ettiği[15] belirtilmektedir.

Bu sorunlar ile 20. yüzyılda büyüyen kentlerimizde de karşılaşılmaktadır. Başka bir ifade ile yeni değildir. Nüfus yoğunlaşması ve evsel atıklara ilave olarak 19. ve 20. yüzyıl içinde endüstriyel büyüme, yeni madde ve enerji kaynaklarının kullanımına yol açmıştır. Endüstride kullanılan maddeler insan hayatı için zehir etkisi taşımaktadır. Bu maddeler zaman içinde birikmekte, yoğunlaşmakta ve mekanın terkedilmesine dahi yol açabilmektedir. Kirlilikten etkilenenler/mağdurlar aynı zamanda o mekanda yaşayanlardır. Günümüzde, insanların eskiden göçebe toplum dönemlerinde olduğu gibi sırtına birkaç parça eşyasını toplayıp yollara düşmesi en geniş anlamıyla kolay değildir. Bu olgu, topluluğun da bulunduğu, alıştığı ve yaşam gereklerini kurduğu mekanda yaşayabilmek için direnmesi sonucuna yol açmaktadır. Bu direnme, şüphesiz mekanda kirliliğin azaltılması veya ortadan kaldırılması tasarruflarına katılma ile anlamlıdır. Bu noktada topluluk ödentileri önemli bir mali katkı olarak karşımıza gelmektedir. Başka bir ifadeyle ödentilere halk, yer değiştirme maliyetinden düşük değerde ise katlanabilecektir.

Topluluk Ödentileri

Kirlilik, canlıların zehirlenmesi ve gıda ve maden kaynaklarının yok olması yönünde tahribe sahip değil ise, tolere edilebilir. Ekolojistler, "kirlilik seviyesi ne olmalıdır" sorusunu insan veya herhangi bir populasyonun çevresi ile hayatta kalması için sormakta ve kirliliğin tolere edilebilir seviyesi için ölçüt aramaktadırlar.

Maliyet, çevre ve insan üzerindeki zarardır. Kârlar, kirliliğin verdiği zarar ile azalmaktadır. Faaliyetin devamı, kârların maliyetlerden fazla olmasına bağlı bulunmaktadır. Maliyet ve kârların ölçümü zor olabilir. Sadece kirliliğin ekolojik etkileri değil, ortaya çıkan maliyetlerin değeri üretimin kârları ile mukayese edilebilmelidir. Fakat bilimsel olarak bu mümkün olmayabilir. Maliyetler ve

---

15 H.A.Butlin, "Environmental Quality and Resource Use Under Laissez-Faire", Economics of Enviromental and Natural Resources Policy, Edit. J.A.Butlin, London, 1981, s.61.

kârlar, farklı kişilerin ve işlerin payına düşebilir. Parasal değerler ve kazançlar ile farklı kişilerin kaybı mukayese edilebilir. Bazen faaliyetlerin kirlilik yayan maliyetlerinin seviyesi ve kârları, toplumda devam eden diğer faaliyetlere bağlı olabilir.

Bütün bu güçlüklere rağmen, kirliliğin maliyet ve kârları genelde ortalama da olsa ölçülebilir. Ölçümlerle ilgili ilk çabalar su kirliliğine ilişkindir. Nehirlerin debileri, yerleşimlerin farklı yapısı ile kullanılan organik kimyasal maddeler ve endüstriyel atıklar hesaplamaları etkilemektedir.

Atıkların Vergilendirilmesi

Standart ile vergi arasında fark bulunmaktadır. Müsaade edilen atık miktarının aşılması normal olarak para cezası ve ihtar ile karşılaşılmasına yol açacaktır. Ceza bir engeldir ve yasal düzenlemeye uyulmamaktadır. Vergi, yasayla atık fazlasının fiyatlandırılmasıdır. Bu yol ile mevzuat düzenlemelerine uyulmaktadır, ancak diğer taraftan da kirlilik devam etmektedir. Bu durumda, firmanın kirlilik bedellerine tüketiciler sayesinde katlandığı göz önüne alınarak, mal alımında tüketicilere kirlilik harcı tahakkuk ettirilmektedir. Talep azalmasının, üretim ve kirlilik miktarını da azaltarak, sosyal maliyetleri olumlu yönde etkileyeceği düşünülmektedir.

Vergi, "çevreyi kirletme hakkı" olarak düşünülemez. Buna göre kirlilik standartları aracılığıyla kirleticinin işlevini doğrudan kısıtlamak, en uygun "kirlilik değerlerine" ulaşabilmek için kirlilik harç ve vergileri uygulaması etkili bir metot olarak görülmektedir.

Seçilen çevre politikası her zaman başarısızlığa uğrayabilir. Bu sonuç;

* İlkeler arasında uyumsuzluk,

* Rollerin kirleten veya mağdur olarak değiştiği çıkar/baskı gruplarının güçleri arasındaki farklılıklar

* Yönetimin (merkez/yerel) politik yaklaşımları gibi temel faktörlere bağlıdır.

Ayrıca, (i) idari hizmetlerde süreklilik ve düzen bulunmayabilir, (ii) harçlara ve cezalara gelir elde edilmesi için kesin bir metot olarak bakılamaz, (iii) gelir dağılımındaki adaletsizlik nedeniyle mali zoning uygulaması yerinde değildir. Başka bir ifadeyle dar gelirli kesimlere kirlilik için uygulanacak ek ödentiler, ek bir "yüktür", (iv) elde edilen gelirlerin bir Fon'da toplanıp amaca uygun harcanmasında halkta eski uygulamalardan doğan güvensizlik bulunabilir.[16] Bununla beraber, düşük kalkınma hızı, ekonomik durgunluk,

---

16 Bu konuda bkz. Çevre Sorunları, Avrupa Toplulukları ve Türkiye Politikalarının Karşılaştırmalı İncelemesi, İKVY.1990, İKV.83, s. 218-219; William J. Baumol ve Wallace E. Oates, "Economics, Environmental Policy and the Quality of Life", 1979, U.S.A., Aktaran, Toprak; "Çevre Hakkı ve Yerel Yönetimler", 1989, s. 94-96.

kamu harcamalarındaki kısıntılar bütçe dışı yeni finansman kaynakları yaratmayı zorunlu hale getirmiştir.

Kirliliğin ortaya çıktığı ve etkilerinin arttığı ortamda, örnek olayımızdaki gibi; kanalizasyon ağının tamamlanması, sanayi kuruluşlarının atık sistemi kurmaları ve çalıştırmaları gibi kirlilik kaynakları biliniyorsa, çeşitli kurumsal düzenlemeler ile kirlilik azaltılabilir. Ayrıca doğrudan düzenleme, yasaklar, zarar için yasal sınırlandırmalar, sübvansiyon veya zarardan korunma için teşvik; yatırım için birleşme gibi uygulamalar sosyal maliyetleri azaltacaktır. Tazminat ödemelerinin kullanılma alanı nedir?

Bedel ödetmede önemli diğer bir konu da, kirletenlerin her zaman zengin olmadıklarıdır. Rantı düşük alanlarda yerleşenler de gecekondu veya iş çevresi olarak kirlilik yaratmaktadır. İş yerlerinde ise firmalar iş temin etmekte ve tüketiciyi fazla etkilemeyen fiyatta mal temin edebilmektedir. Kirlilik nedeniyle bu tasarruflara karşı çıkmak yerine ıslah ve mali yardımda bulunmak gereklidir.

Kirletenler ekonomik olarak çok güçlü olabilir (deri sanayii gibi) ve iş yarattıklarını ileri sürerek direnebilirler ve işin kârlılığı da kendilerindedir. Bu durumda çok yönlü kirliliği önlemeye yönelik uygulamalar gerekli olmaktadır.

Belirtilen durumlarda, çok yönlü kirliliği önlemeye yönelik fiyat uygulamaları gerekli olmaktadır. Bu ücretler ekonomistler tarafından çeşitli adlar altında tartışılmaktadır. Suyun kullanımı veya kültür ve tabiat varlıklarının korunması gibi çeşitli konularda tüketicinin maliyetlere katılımı sonucunda elde edilen toplumsal kârlılık ödemelerdeki istekliliğe yansımaktadır. Tüketiciye veya hemşehriye ödettirilen ödentinin olumlu sonuçlarının görülmesi, istekliliği etkileyecektir. Ayrıca, su veya havaya verilen kirlilikten "etkili ödemeler" veya "vergi" yoluyla kirletenlerin caydırılması mümkündür.

Yapılan değerlendirmeler, İzmir Büyük Kent Bütününde mağdurların, kirletenlerden daha fazla güce sahip olduğunu göstermektedir. Öte yandan kirletenler, kendileri de kirlilikten zarar görmektedirler. Bu etkilenme ise, kirliliğin kontrol edilebilirliğini kolaylaştırmaktadır. Genel olarak değerlendirildiğinde, körfezin kirliliğinin azaltılması güç ama imkânsız görülmemektedir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Tarihsel süreç içinde, Doğunun ucuz ve bol ham maddelerini Batı'ya ve Batı'dan getirtilen mamullerin de Osmanlı piyasası ve diğer ülkelerde dağılımını kolaylaştırmak amacıyla, ilk olarak yerli ve yabancı tüccarlarca belediye kurulması için teşebbüs de bulunulmuş[17], tüm kentsel hizmetler gibi, İzmir rıhtımı düzenlemeleri de 1876 yıllarında Osmanlı kentlerinin geçirmeye başladığı yapısal değişimden etkilenmiştir. İzmir rıhtımının inşaatı için imtiyaz

17 Zerrin Toprak, Kent Yönetimi ve Politikası, İzmir, 1988, s. 105-106.

olan Fransız-Belçika şirketi, Kordon boyunda bazı yerleri ve bugünkü Konak Meydanı'nın önünü doldurmuş ve doldurarak elde ettiği arsaları satışa çıkarmış[18], özel mülkiyet eliyle de sağlıksız kentleşmenin ilk belirtileri bu dönemde ortaya çıkmaya başlamıştır. Endüstriyel gelişim içinde çeşitli kuruluşlar ulaşım ve atıkların boşaltılabilme kolaylıkları nedeniyle, körfez başı çevresinde yerleşmişlerdir.

Genel olarak değerlendirildiğinde; deri, şarap ve ispirto, gıda, zeytinyağı, sabun ve bitki yağları, kağıt, tekstil, metal ve kimya endüstrileri ve çeşitli ilkel üretim metotlarıyla çalışan küçük ölçekli işletmeler körfez kirliliğini artıran unsurlar olarak görülmektedir.

İzmir Büyük Kent Bütününde, ister fabrika (büyük ve orta ölçekli) ister küçük işletme yönüyle tanımlansın, Gayri Sıhhı Müessese (GSM) kapsamındaki işletmelerin ortak özelliği faaliyetlerini ruhsatsız olarak sürdürmeleridir. Başka bir anlatımla çevre sağlığı sorunu yaratmaktadırlar [19] Sanayi kökenli sorunların ortadan kaldırılması için kullanılmış suların arıtma işlemlerinden sonra boşaltım ortamlarına verilmesi[20] gerekmektedir.

İzmir Büyük Kent Bütünündeki atık suların arıtılması da tasarımlanan, körfezi kuşaklayan bir ana kanal ve kent içindeki atık suları ve bu ana kanala bağlayan bir kollektör sisteminden oluşan kanalizasyon projesi bulunmaktadır. 1983 yılından beri duraklamalarla inşaatı süren kanalizasyon çalışmaları devam etmektedir. Bitiş yılı uzayan bu projenin hızla tamamlanması gerekmektedir.

Endüstri kuruluşlarının sayısı ve çeşitliliği nedeniyle, ortak girişimin mümkün olamaması, daha pahalı olan tek tek arıtma sistemi kurma sonucuna yol açmıştır. Pahalılık vergi, kredi veya bağış yardımları gibi ekonomik araçların kullanılması gerekliliğine yol açmaktadır. Bu katlanılması gerekli yük; hemşehri, üretici, merkez/yerel yönetim işbirliğini gerekli kılmaktadır. Burada merkezi yönetim ile yerel yönetimin birbirinin hasmı olmadığını işbirliği içinde çalışmaları gerektiğini hatırlatmak yerinde olacaktır.

Kirlilik yaratan işletmelerin envanterinin çıkarılarak, fon ödemelerinin gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

İzmir Büyük Kent Bütünü alanında bazı işletmeler mevzuatın emrettiği atık sistemlerini kurmuştur. Ancak zaman zaman "pahalı" olduğu ileri sürülerek

---

18 Mübeccel B. Kıray, Örgütleşemeyen Kent İzmir, Sosyal Bilimler Derneği Yayını, A-1, Ankara, 1972, s. 51-52.

19 1990 yılında İzmir Büyük Kent Bütününde, GSM'lerin sorunları ve envanterinin düzenlenmesine ilişkin deneme çalışması yapılmıştır. Ankete dahil olan 432 GSM içinde yüzde 49'u ruhsatının olmadığını, yüzde 51'i ise ruhsatı bulunduğunu belirtmiştir. İşyeri donatımları ile beyan karşılaştırıldığında 1. sınıf GSM'lerde ruhsatı olduğunu beyan eden 63 işyerinin, 6'sının; 2. sınıf GSM'lerde ruhsatı olduğunu beyan eden 112 işyerinin, 9'unun ve 3. sınıf GSM'lerde 18 işletmenin 2'sinin ruhsatının geçerli olduğu anlaşılmıştır: Z. Toprak Karaman; "Gayri Sıhhı Müessese Kapsamına Giren Küçük İşletmeler ve Çevre Sorunları (İzmir Büyük Kent Bütünü İçin Bir Yaklaşım)", Türk İdare Dergisi, Yıl 1991, Sayı 393, s. 102-105.

20 Uslu, a.g.m., s.76-81.

çalıştırılmadığı tartışma konusu yapılmaktadır. Bu nedenle "yaptırma" kadar "çalıştırma"nın kontrolü önemli bir koşul olarak gösterilebilir.

Yönetimlerin "kalkınma" kalkanının ardına sığınmadan vazgeçerek "korumaya" yönelik kararların sürekli uygulanmasını gerçekleştirmeleri gerekmektedir.

Yapma ya da yapmama arasındaki kararsızlık, baskı altında tutma sorunların büyüyerek karşımıza gelmesine yol açmaktadır. Bu nedenle idarenin sorunları önlem almayarak geciktirmesi önemli bir hizmet kusuru olarak görülmektedir.

Çevre kirliliğinin kontrolü amacıyla birçok ülke kaynaklarını zorlamaktadır. Amaca ulaşmak için,[21]

Politika Yönüyle

Ulusal bir toprak kullanım politikası ve korucu stratejinin tespiti gereklidir. kirlenmenin olduğu alanın tanımlanarak gelişmesi sınırlandırılabilir. Alanın büyümeye bağlı olarak ekolojik ve diğer özelliklerini kaybettiği düşünüldüğünde, gelişimine ne ölçülerde izin verilmesi gerektiği saptanmalıdır.

- Genel sosyo-ekonomik planla bütünleşmiş bir kirlilik kontrolü gereklidir. Nüfus yoğunluğu, ulaşım, konut ihtiyacı, su arzı, atıkların bertarafı ve sağlığa ilişkin tüm ihtiyaçlar birbirleriyle ilişkili tasarruflar olup, bir sektör için alınan kararlar diğerlerinin gelişimini de etkilemektedir. Bu nedenle kararlar bir bütün içinde değerlendirilmelidir.

- Çevrenin kirlenmesinin milli sınırlar dışındaki diğer alanlarda da, muhtemel zararlı etkileri dikkate alınmalıdır.

- Kirliliğin kontrolünde ve azaltılmasında kamu katılımı dikkate alınmalı, yönetimle topluluk ilişkilerini kolaylaştırmak için uzlaşma ve rehberlik hizmetleri verilmelidir.

- Çevre sağlığının temininde tüm sorumlu aktörlerin birlikte çalışmaları gerekmektedir.

Mevzuat Yönüyle

- Mevzuattaki yetersizlikler düzenlenmeli, başarısızlıklarda arkasına sığınılacak kalkan olmaktan kurtarılmalıdır.

- Atıklar tanımlanmalı ve standartlar belirlenmelidir.

---

21 Bu konuda bkz. 1974 yılında Dünya Sağlık Teşkilatı'nın (WHO) ilgili komisyonunun hazırladığı rapor. Bu raporda yer alan ilkeler sürekli güncelleştirilerek yeni durumlara uygun ilaveler yapılmaktadır. Bu çalışmada ilkelerin konuya ilişkin olanları Türkiye için değerlendirilerek kullanılmıştır.

- Kirlilik kontrolü ve limitlere uymama halinde cezalandırma ve bu konuda alınan kararların uygulanması sağlanmalıdır.

Kurumsal Tedbirler Yönüyle

- Sektörlerarası siyasaların (policy) tespiti,
- Kirlilikten sorumlu organların tespiti,
- Farklı kurumlara farklı sorumluluk yükleyerek kontrolün yaygınlaştırılması, gereklidir.

Eğitim Yönüyle

- Standard tespitleri, kontrol faaliyetleri ile bilginin yaygınlaşması, örgütlenme, tazmin ve kontrol gibi konularda "bilgi yönetimi" ve kaynakların ölçülü kullanımı gerekmektedir.
- Yeterli sayıda, bilim, teknik ve mesleki alanlarda yetişmiş insan gücüne ihtiyaç bulunmaktadır.
- Bilginin sürekli kontrolden geçirilerek güncelleştirilmesi, programların yeniden planlanması, durumun raporlandırılması ve bu bilginin sürekli desteklenmesi sağlanmalıdır.
- Etkili çevre sağlığı üniteleri kurmak gereklidir.

Yukarıda sayılan tüm tedbirler hemen her ülke için geçerlidir. Bugün gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde az çok başarısızlık ortaya çıkabilmektedir. Başarısızlıkta, Bakanlığın yol göstericiliğindeki yetersizlik ya da elverişsiz personel koşulları değil, sektörlerarası ilişki noksanlığı eksiklik olarak gösterilmektedir. Bu nedenle de politika oluşturulurken, karar vericilere ilgili birimlerin katkısı sağlanmalıdır. Ülkemizde bu unsurların hemen hepsi de eksiklik olarak değerlendirilebilir.

Teknolojik gelişmenin tamamen etkin olmadığı alanlarda her faaliyet çok küçük miktarda da olsa atık yaratacak, bu atık suya, atmosfere ve dünyadaki herhangi bir yere verilecektir. Esasen insanın varlığı atık yaratmaktadır, dolayısıyla kirliliğin olmaması, büyümenin başka bir ifadeyle üretim ve nüfusun olmaması anlatımını içermektedir. Buna bağlı olarak düşünülmesi gereken "en iyi uyuşma"nın nasıl sağlanacağıdır.

Teknolojik gelişmelerden yararlanılarak kirliliğin azaltılması veya ortadan kaldırılmasıyla genelde daha az olumsuz dışsallık elde edilebilecektir. Çevre politikasına gösterilen ilginin sosyal maliyeti esasen bu anlayışta gizlidir. Tüketim ve üretim tasarruflarımız sonucunda ortaya çıkan olumsuzluk bizi rahatsız etmiyorsa, her türlü çevre sorunlarını hak ediyoruz demektir. Tartışmalarımızı, hangi uzlaşmanın genel refahımızı artırarak sosyal maliyetleri yükseltmeyeceği bakış açısında yoğunlaştırmak gerekmektedir.