

**T.C.  
ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI**

**HAVZA ÖLÇEKLİ SU YÖNETİMİ PLANLARININ  
HAZIRLANMA SÜRECİNDE PAYDAŞ KATILIMI**

**-UZMANLIK TEZİ-**

**HAZIRLAYAN: AYLİN OKULDAŞ ÇETİN**

**ANKARA - 2017**

**T.C.  
ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI**

**HAVZA ÖLÇEKLİ SU YÖNETİMİ  
PLANLARININ HAZIRLANMA SÜRECİNDE PAYDAŞ  
KATILIMI**

**-UZMANLIK TEZİ-**

**HAZIRLAYAN: AYLİN OKULDAŞ ÇETİN**

**TEZ DANIŞMANI: TANER KİMENÇE  
HAVZA YÖNETİMİ DAİRESİ BAŞKANI**

**ANKARA - 2017**

ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI

SU YÖNETİMİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

HAZIRLAYAN  
AYLİN OKULDAŞ ÇETİN

TEZİN ADI  
HAVZA ÖLÇEKLİ SU YÖNETİMİ PLANLARININ  
HAZIRLANMA SÜRECİNDE PAYDAŞ KATILIMI

TEZ DANIŞMANI:  
TANER KİMENÇE  
HAVZA YÖNETİMİ DAİRESİ BAŞKANI

BU TEZ ORMAN ve SU İŞLERİ UZMAN YÖNETMELİĞİ GEREĞİ  
HAZIRLANMIŞ OLUP JÜRİMİZ TARAFINDAN UZMANLIK TEZİ  
OLARAK KABUL EDİLMİŞTİR.

TEZ JÜRİSİ BAŞKANI : Prof. Dr. CUMALİ KINACI.

ÜYE : HÜSEYİN AKBAŞ.....

ÜYE : Dr. YAKUP KARAASLAN.....

ÜYE : MARUF ARAS.....

ÜYE : TANER KİMENÇE.....

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ  
ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI  
SU YÖNETİMİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NE**

Bu belge ile, bu uzmanlık tezinde bütün bilgileri akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak hazırlayıp sunduğumu beyan ederim.

Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.

Tezi Hazırlayan Uzman Yardımcısı

Aylin OKULDAŞ ÇETİN

10.02.2017

## TEŞEKKÜR

Tez çalışmamın başından sonuna dek; büyük bir titizlikle, bilgisi ve bakış açısıyla tezimi zenginleştiren ve yoğun çalışma temposuna rağmen ihtiyaç duyduğum her an vakit ayırarak desteğini esirgemeyen tez danışmanım, Havza Yönetimi Daire Başkanı, Sayın Taner KİMENÇE'ye,

Tezime vakit ayırarak görüş ve katkılarını sunan, ayrıca tez yazım sürecinde gösterdiği anlayış ve sağladığı kolaylıklardan dolayı Şube Müdürüm, Sayın Burhan Fuat ÇANKAYA'ya,

Tez çalışmamı gözden geçirerek katkılarını sunan Ozan SOYTÜRK'e ve Ercan YAVUZ'a,

Sorduğum tüm sorulara sabırla cevap veren, desteklerini esirgemeyen Özge Hande SAHTİYANCI ÖZDEMİR'e, Altunkaya ÇAVUŞ'a, Çiğdem ÖZONAT'a, Güney CAN'a ve desteğe ihtiyaç duyduğum her an yanımda olan mesai arkadaşlarıma,

Hayata gözlerimi açtığım andan itibaren beni mutlu etmek için hiçbir fedakârlıktan kaçınmayan, bana güvenen, sonsuz ve karşılıksız sevgileriyle hep yanımda olan ailem; Nur, Şahin, Coşkun OKULDAŞ'a,

Son olarak, bu sürece en yakından tanıklık eden, manevi desteğiyle her zaman yanımda olan değerli eşim, İhsan ÇETİN'e,

Sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

## İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	iii
İÇİNDEKİLER .....	v
KISALTMALAR .....	ix
TABLOLAR LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ .....	xii
ÖZET.....	xv
ABSTRACT.....	xvi
1.GİRİŞ.....	1
2.KATILIMCILIK KAVRAMI.....	3
2.1. Paydaş Katılımının Avantajları .....	4
2.2. Paydaş Katılımının Riskleri.....	5
2.3. Çevresel Konularda Paydaş Katılımına ilişkin Yasal Belgeler .....	5
2.4. Su Çerçeve Direktifi ve Paydaş Katılımı .....	8
2.5. Taşkın Risklerinin Değerlendirilmesi ve Yönetilmesi Direktifi ve Paydaş Katılımı.....	12
3.KATILIMCILIĞIN UYGULANMASINA İLİŞKİN METODOLOJİ.....	14
3.1. Problemin Belirlenmesi .....	14
3.2. Paydaş Analizi.....	15
3.2.1. Ana Paydaşların Belirlenmesi .....	16
3.2.2. Paydaşların birbirleriyle ilişkilerinin ve çatışmalarının ortaya konulması .....	17
3.2.3. Paydaşların probleme bakış açıları.....	17
3.2.4. Paydaşların Kaygıları ve Motivasyon Kaynakları .....	18
3.3. Paydaş Katılımının Seviyeleri .....	18

3.3.1. Arnstein Merdiveni Yaklaşımı .....	18
3.3.2. Su Çerçeve Direktifine göre Katılım Seviyeleri .....	20
3.3.2.1. Paydaş ve Katılım Seviyesi Analizi Örnek Çalışması.....	25
3.4. Paydaş Katılımı Teknikleri.....	26
3.4.1. Bültenler .....	27
3.4.2. İnternet Sayfaları .....	27
3.4.3. Halk Toplantıları .....	28
3.4.4. Anketler .....	31
3.4.4.1. Nitel Anketler .....	32
3.4.4.2. Nicel Anketler.....	32
3.4.5. Çalıştaylar.....	32
3.4.6. Odak Gruplar.....	34
3.4.7. Halk Jürileri.....	34
3.5. Paydaş Katılımının Değerlendirilmesi .....	35
<b>4.HAVZA ESASLI PLANLARIN HAZIRLANMASINDA PAYDAŞ KATILIMI</b> <b>YAKLAŞIMLARINA İLİŞKİN ÜLKE ÖRNEKLERİ.....</b>	<b>40</b>
4.1. Vaka Çalışmalarının Gerçekleştirildiği Ülkelerde Su Yönetimine Genel bir Bakış .....	43
4.2. Vaka Çalışmalarına ilişkin Genel Bilgiler.....	53
4.3. Vaka Çalışmalarının Katılımcılık Esasları Bakımından Değerlendirilmesi .....	59
4.3.1. Paydaşların Katılım Süreçlerine Dâhil Edilmesi ve Paydaşların Süreçlere Etkileri.....	59
4.3.2. Katılımcılık Sürecinin Yönetimi .....	62
4.3.3. Katılımcılık Metotlarının Uygulanması .....	63
4.3.4. Paydaş Katılımının Çıktılar Üzerindeki Etkileri .....	67
<b>5.TÜRKİYE'DE PAYDAŞ KATILIMI .....</b>	<b>69</b>

5.1. Yasal Mevzuatın Değerlendirilmesi.....	69
5.1.1. Genel Mevzuat .....	69
5.1.1.1. Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı.....	69
5.1.1.2. Belediye Kanunu .....	70
5.1.1.3. Düzenleyici Etki Analizi .....	71
5.1.2. Çevre Mevzuatı .....	73
5.1.2.1. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği .....	73
5.2. Türkiye’de Su Yönetimi ve Paydaş Katılımı .....	76
5.2.1. Türkiye’de Su Kaynaklarının Mevcut Durumu.....	76
5.2.2. Türkiye’de Bütünleşik Havza Yönetimini Anlayışının Gelişmesi.....	78
5.2.3. Türkiye’de Su Yönetiminin Kurumsal Yapısı .....	79
5.2.3.1. Türkiye’de Su Yönetiminin Kurumsal Paydaşları.....	81
5.2.4. Türkiye’de Havza Yönetimi Kapsamında Paydaş Katılımı Mekanizmaları.....	82
5.3. Türkiye’de Havza Yönetimi Konusunda Gerçekleştirilen Bazı Çalışmaların Paydaş Katılımı Bakımından Değerlendirilmesi.....	93
5.3.1. Su Kanunu Taslağının Hazırlanması Çalışmaları .....	94
5.3.2. Havza Koruma Eylem Planlarının Nehir Havza Yönetim Planlarına Dönüştürülmesi .....	97
5.3.3. Seyhan Havzası Sektörel Su Tahsis Planının Hazırlanması.....	104
5.3.4. Antalya Havzası Taşkın Yönetim Planının Hazırlanması.....	109
5.3.5. Konya Havzası Kuraklık Yönetim Planının Hazırlanması.....	113
5.3.6. Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme Çalışmaları .....	115
6.DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....	122
7.SONUÇ.....	132



EK-1: HAVZA ESASLI PLANLAMA ADIMLARINDA PAYDAŞ KATILIMI İÇİN ÖNERİLER.....	139
EK 2: SU YÖNETİMİNE İLİŞKİN KONULARDA KAMUOYUNUN FARKINDALIĞININ BELLİ PERİYOTLARLA ÖLÇÜLMESİ MAKSADIYLA GERÇEKLEŞTİRİLMESİ ÖNERİLEN ANKET ÇALIŞMASI.....	143
ÖZGEÇMİŞ.....	146

## KISALTMALAR

**AB:** Avrupa Birliği

**ÇED:** Çevresel Etki Değerlendirmesi

**DEA:** Düzenleyici Etki Analizi

**DEFRA:** Çevre, Gıda ve Köy İşleri Bakanlığı

**DREAL:** Çevre Planlama ve İskân Bölge Müdürlüğü

**DSİ:** Devlet Su İşleri

**DWI:** İçme Suyu Teftiş Kurumu

**ECODES:** Ekoloji ve Kalkınma Vakfı

**HKEP:** Havza Koruma Eylem Planı

**HYH:** Havza Yönetim Heyeti

**HYMK:** Havza Yönetimi Merkez Kurulu

**İSYKK:** İl Su Yönetimi Koordinasyon Kurulu

**KHK:** Kanun Hükmünde Kararname

**NHYP:** Nehir Havza Yönetim Planı

**OFWAT:** Su Hizmetleri Düzenleme Kurumu

**ONEMA:** Ulusal Su ve Sucul Ortam Dairesi

**OSİB:** Orman ve Su İşleri Bakanlığı

**SÇD:** Su Çerçeve Direktifi

**SDAGE:** Su Gelişimi ve Yönetimi Master Planı

**SMI:** Sosyal Arabuluculuk Girişimi

**STK:** Sivil Toplum Kuruluşu

**SYGM:** Su Yönetimi Genel Müdürlüğü

**SYKK:** Su Yönetimi Koordinasyon Kurulu

**UHYS:** Ulusal Havza Yönetimi Stratejisi

**YTT:** Sizin Thames Nehriniz (Your Tidal Thames)

## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Paydaş katılımı metotları ve katılım seviyeleri .....	27
Tablo 2: Su Yönetiminde Rolü olan Kurum ve Kuruluşlar (OSİB 2013, Muluk vd., 2013) .....	82
Tablo 3: Vaka çalışmalarına ilişkin genel bilgiler .....	94

## ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: SÇD Madde 14'e göre NHYP'lerin hazırlanması aşamasında bilgi paylaşımına ilişkin zaman çizelgesi. ....	11
Şekil 2: Paydaş katılımı aşamaları (Harmoni COP Project , 2005). ....	14
Şekil 3: Arnstein'in halkın katılımı merdiveni.....	19
Şekil 4: Paydaş katılımının seviyeleri (European Communities, 2003). ....	22
Şekil 5: Paydaş katılımının dereceleri (European Communities, 2003). ....	23
Şekil 6: Katılım dereceleri ve aktör tipleri göz önüne alınarak yapılan sınıflandırma (European Communities, 2003). ....	24
Şekil 7: Paydaş katılımının değerlendirilmesi sürecinde ele alınan kriterler (Cuff, 2001). ....	37
Şekil 8: Fransa'da havza komiteleri yapılanması (GWP, 2009). ....	44
Şekil 9: Fransa'da nehir havza bölgeleri (Rhône Méditerranée, 2016). ....	45
Şekil 10: İngiltere'de Su yönetiminden Sorumlu Kamu Kurumları ....	47
Şekil 11: İspanya'da Su Yönetiminden Sorumlu Kurumlar.....	49
Şekil 12: İspanya'da Havza İdarelerinin Alt Birimleri ....	50
Şekil 13: Macaristan'da su yönetiminin idari yapılanması (EC, 2012). ....	52
Şekil 14: Rhône Mediterranean Havzasında gerçekleştirilen anket çalışmasına katılım sağlayan paydaşlar (EEA, 2014). ....	54
Şekil 15: YTT Projesine ilişkin bir görsel (Thames 21, 2012). ....	55
Şekil 16: YTT Projesi Kapsamında Gerçekleştirilen Aktivitelerden bir Görünüm (Thames 21, 2012) ....	56
Şekil 17: Matarraña Nehir Havzasında gerçekleştirilen bir eğitim aktivitesi (EEA, 2014) ....	57
Şekil 18: Tisa Nehri'nde 2013 yılında yaşanan taşkından bir görünüm ....	58
Şekil 19: Tisa Nehri alt havzasının Macaristan sınırlarında kalan bölümü (ICDPR, 2009). ....	59
Şekil 20: YTT kapsamında gerçekleştirilen bir gezici stand (pop up) aktivitesi (Thames 21, 2012). ....	60
Şekil 21: Türkiye'nin hidrolojik havzaları (SYGM HKEP 2013). ....	77
Şekil 22: Havza Yönetimi Teşkilat Yapısı.....	85

Şekil 23: İSYKK Organizasyon Şeması.....	87
Şekil 24: Havza Yönetim Heyeti Organizasyon Şeması .....	88
Şekil 25: HYMK Organizasyon Şeması.....	90
Şekil 26: SYKK Bünyesindeki Paydaş Kurumlar .....	92
Şekil 27: SYGM, TBB işbirliği ile su kanunu taslağına ilişkin gerçekleştirilen çalıştayıdan bir görünüm (SYGM, suyonetimi.ormansu.gov.tr, 2016). .....	96
Şekil 28: NHYP'lerin hazırlanması çalışmaları kapsamında gerçekleştirilen grup çalışmaları (Havza Koruma Eylem Planlarının Nehir Havza Yönetim Planlarına Dönüştürülmesi Projesi, SYGM 2015). .....	99
Şekil 29: Aksaray Bilim Sanayi ve Teknoloji İl Müdürlüğüne NHYP'lerin Hazırlanması çalışmaları kapsamında veri temini maksadıyla gerçekleştirilen ziyaretten bir görünüm (Havza Koruma Eylem Planlarının Nehir Havza Yönetim Planlarına Dönüştürülmesi Projesi, SYGM 2015). .....	100
Şekil 30: Yeraltı suyu izleme noktalarının belirlenmesi çalışmaları kapsamında gerçekleştirilen saha ziyaretleri (Havza Koruma Eylem Planlarının Nehir Havza Yönetim Planlarına Dönüştürülmesi Projesi, SYGM 2016).....	101
Şekil 31: NHYP'lerin Hazırlanması Projesi internet sayfası (ribamap.ormansu.gov.tr). .....	103
Şekil 32: Seyhan Havzası Sektörel Su Tahsis Planı hazırlanırken göz önüne alınan sektörler .....	105
Şekil 33: Seyhan havzasında gerçekleştirilen sulama birliği ziyareti (Seyhan Havzası Sektörel Tahsis Planlarının Hazırlanması Projesi, SYGM 2016). .	106
Şekil 34: Seyhan Havzasında çiftçilerin katılımıyla gerçekleştirilen anket çalışmasından bir görünüm (Seyhan Havzası Sektörel Tahsis Planlarının Hazırlanması Projesi, SYGM 2016).....	107
Şekil 35: Sektörel su tahsis modeli kullanımına ilişkin eğitim çalışması (Seyhan Havzası Sektörel Tahsis Planlarının Hazırlanması Projesi, SYGM 2016).....	109
Şekil 36: Antalya Havzası Taşkın Yönetim Planı açılış toplantısından bir görünüm (Antalya Havzası Taşkın Yönetim Planının Hazırlanması Projesi SYGM, 2016). .....	110

Şekil 37: Antalya Havzası Taşkın Yönetim Planı çalışmaları kapsamında arazide yerel halkla gerçekleştirilen çalışmalardan bir görünüm (Antalya Havzası Taşkın Yönetim Planının Hazırlanması Projesi SYGM, 2016).....	111
Şekil 38: Konya Havzası Kuraklık Yönetim Planının hazırlanma sürecinde havzada gerçekleştirilen bir kurum ziyareti (Konya Havzası Kuraklık Yönetim Planının Hazırlanması Projesi, SYGM 2016). .....	113
Şekil 39: Konya Havzası Kuraklık Yönetim Planının hazırlanma sürecinde havzada gerçekleştirilen arazi çalışmalarından bir görünüm (Konya Havzası Kuraklık Yönetim Planının Hazırlanması Projesi, SYGM 2016). .....	114
Şekil 40: Mamasın Gölü'nden bir görünüm.....	116
Şekil 41: Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme Çalışmaları kapsamında havzada gerçekleştirilen paydaş toplantısı (Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme Çalışmaları SYGM 2014). .....	117
Şekil 42: Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme Projesi sosyo-ekonomik analiz çalışmaları kapsamında köy muhtarıyla gerçekleştirilen bir görüşme (SYGM, Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme Çalışmaları, Sosyo-ekonomik Analiz Raporu 2016). .....	118
Şekil 43: Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme Projesi kapanış toplantısında gerçekleştirilen sunumdan özel hükümlerin askıya çıkarıldığına ilişkin bilgi verildiği bir slayt (Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme Çalışmaları, SYGM 2016).....	120

## ÖZET

Avrupa Birliği üyelik sürecinde olan Türkiye için çevre faslı kapanış kriterlerinden biri; suyun miktarı ve kalitesini bir arada ele alan, bütünleşik ve havza esaslı yönetim anlayışını benimseyen 2000/60/EC sayılı Su Çerçeve Direktifi'nin uyumlaştırılması ve uygulamaya geçirilmesidir. Su Çerçeve Direktifi kapsamında ele alınan bütünleşik havza yönetimi kavramı, havza yönetiminde paydaş katılımı yaklaşımını da beraberinde getirmiştir. Su Çerçeve Direktifinde bilgiye erişim konusunda yükümlülükler yer almakla birlikte, havza esaslı planların hazırlanması sürecinde paydaş katılımı yaklaşımına ilişkin net bir yöntem bulunmamaktadır. Katılımcılık yaklaşımı her ülkenin kendi sosyal, ekonomik ve politik yapısına göre farklılık göstermekte; ülkelerin katılımcılık yaklaşımlarını kendi koşullarını göz önünde bulundurarak belirlemeleri gerekmektedir.

Bu çalışmanın maksadı, havza esaslı su yönetimi yaklaşımını benimseyen ve bu doğrultuda havza bazında yönetim planları hazırlamaya başlayan Türkiye için; sosyal, ekonomik, politik koşullar ve mevcut havza yönetimi yapılanması göz önünde bulundurularak planların hazırlanması süreci için detaylı bir paydaş katılımı yaklaşımı oluşturmaktır.

Bu amaç kapsamında öncelikle dünyada katılımcılık kavramı ve metodolojisi üzerinde durulmuş, çevresel konularda katılımcılığa ilişkin yasal belgeler ve Su Çerçeve Direktifine göre katılımcılık yaklaşımı ele alınmış, Avrupa Birliği üye ülkelerinin katılımcılığa ilişkin tecrübeleri, Fransa, İngiltere, İspanya ve Macaristan'da gerçekleştirilen, ülkemize örnek teşkil edebilecek dört vaka çalışması üzerinden değerlendirilmiştir. Ardından, Türkiye'de mevcut durumda katılımcılığa ilişkin yasal mevzuat değerlendirilmiş olup ulusal bazda ve havza bazında paydaş katılımının sağlanması amacıyla geliştirilen mekanizmalarla ilgili bilgi verilmiştir. Su Yönetimi Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen Su Kanunu ve beş havza planının hazırlanması çalışması, paydaş katılımı yönünden değerlendirilmiştir. Bahse konu değerlendirmeler paydaş katılımının seviyeleri olan bilgilendirme, müzakere, aktif katılım çerçevesinde detaylı olarak yapılmış olup daha sonraki süreçte hazırlanacak olan havza ölçekli su yönetimi planlarının her aşaması için katılımcılık yaklaşımı önerileri oluşturulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Paydaş katılımı, havza yönetimi, havza planları.



## ABSTRACT

One of the environmental chapter closing criteria for Turkey, which is in the European Union membership process; is to harmonize and implement the Water Framework Directive 2000/60/EC that adopts integrated and basin-based management approach which considers the quantity and quality of water together. The concept of integrated basin management, which was addressed in the Water Framework Directive, has also brought a stakeholder participation approach in basin management. While there are obligations on access to information in the Water Framework Directive, there is no clear method of stakeholder participation in the process of preparing basin-based plans. Participation approach differs according to the social, economic and political structure of each country; it is necessary for countries to identify participatory approaches taking their own circumstances into account.

As Turkey has adopted a basin based water management approach and started to prepare water management plans in this scale; the purpose of this study is to suggest a detailed stakeholder participation approach for Turkey in the process of preparing the basin management plans by taking consideration of social, economic, political conditions and the existing basin management structure.

Within the scope of this aim, the concept and methodology of participation around the world, legal documents related to participation in environmental issues and participatory approach according to Water Framework Directive were taken under consideration, the experience of stakeholder participation in the European Union member states has been assessed through four case studies in France, England, Spain and Hungary as those can be an example to Turkey. Subsequently, the legislation on participation in Turkey has been assessed, and information has been provided on mechanisms developed in order to ensure stakeholder participation in national and basin scale. Preparation of the Water Law and five basin plans, which were carried out by the General Directorate of Water Management, were evaluated in terms of stakeholder participation. The aforementioned assessments were made in detail on the stakeholder participation levels of information supply, consultation and active participation and a participatory approach was proposed for each stage of basin based water management plans will be prepared in the forthcoming period.

**Keywords:** Stakeholder participation, basin management, basin plans.

## 1. GİRİŞ

Su, tüm canlılar için hayati bir öneme sahiptir. Antik çağlardan bu yana su, toplumların gelişmesinde merkezi bir rol oynamıştır. Ancak su kaynaklarının ekolojik durumu, insani faaliyetlerden kaynaklanan baskılar ve yönetim yetersizliğinden dolayı tehdit altında kalmıştır. Bu tehditlerin giderek artması, ülkeleri su yönetimi konusunda ciddi önlemler almaya zorlamıştır. Avrupa'da 2000 yılında yayımlanan Su Çerçeve Direktifi (SÇD) (Directive, 2000/60/EC), Avrupa Birliği'nin su politikası bakımından önemli bir dönüm noktası olmuştur. Direktif, çok sayıda uzman, paydaş ve karar verici arasındaki beş yıldan uzun süren görüşmeler ve müzakerelerin sonucunda ortaya çıkmış olup yer üstü suları, geçiş suları, kıyı suları ve yeraltı suları dâhil tüm suların korunmasına yönelik bir çerçeve çizmektedir (European Communities, 2003).

SÇD'ye göre, Direktifin başarıya ulaşmasında paydaş katılımı kilit bir rol oynamaktadır. Paydaş katılımı; genellikle paydaşların yapılan çalışmanın sürecini ve çıktılarını etkilemesine izin vermek olarak ifade edilir. SÇD, Madde 14'e göre; Direktifin uygulanması ve Nehir Havza Yönetim Planlarının (NHYP) hazırlanması sürecinde, tüm ilgili tarafların sürece aktif katılımı teşvik edilmelidir. Ayrıca üye ülkeler; NHYP iş takvimi ve çalışma planları, önemli su yönetimi konuları ve taslak NHYP'lerin oluşturulması süreçlerine ilişkin halkı bilgilendirmeli ve kullanıcılar dâhil halkla müzakere etmelidir (European Communities, 2003).

Avrupa Birliği'nde SÇD'den önce yayımlanan çevre mevzuatında paydaş katılımının gerekliliğine vurgu yapılmasına rağmen, çevre yönetiminde paydaş katılımı son yıllarda uygulanmaya başlanmıştır. 1988 yılında 85/337 sayılı Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği yürürlüğe girmiş ancak yeterince şeffaf olmadığı konusunda sık sık eleştirilmiştir. Direktif daha sonra 1997, 2003, 2009 ve 2014 yıllarında revize edilerek daha şeffaf ve katılımcı hale getirilmesi sağlanmıştır. Bu konudaki en dikkat çekici gelişmelerden biri de Birleşmiş Milletler Ekonomi Komisyonu tarafından imzalanan ve 2001 yılında yürürlüğe giren Aarhus Sözleşmesi olmuştur. Bu sözleşme; kişilerin ve örgütlerin paydaş katılımı haklarını detaylı hükümlerle koruma altına almaktadır. Bu haklar genel olarak; çevreyle ilgili bilgiye

erişim, çevreye ilişkin planlar, programlar ve mevzuatla ilgili karar verme sürecinde halkın katılımı ve yargıya erişim konularıyla ilgilidir (Enserink vd, 2007).

Her ülkenin kendine has paydaş katılımı problemleri ve yaklaşımları vardır (Enserink vd, 2007). Ülkelerin tarihi, politik ve kültürel altyapıları ve tecrübeleri göz önüne alındığında; her bir ülkenin paydaş katılımı konusunda kendi yaklaşımını geliştirmesi gerektiği su götürmez bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. SÇD’de paydaş katılımına ilişkin uygulanacak yöntemler konusunda detaya girilmemiş olup Avrupa Komisyonu tarafından 2003 yılında yayımlanan Su Çerçeve Direktifine ilişkin Paydaş Katılımı Rehber Dokümanı, paydaş katılımı sürecinin her ülkenin milli, bölgesel ve yerel koşullarına göre organize edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu durum, havza esaslı yönetim anlayışını benimseyen ve bu doğrultuda çalışmalar gerçekleştirmekte olan Türkiye’de havza esaslı planların hazırlanması sürecinde; sosyal, politik ve ekonomik koşullarının göz önüne alınarak, bir paydaş katılımı yaklaşımının belirlenmesi ihtiyacını doğurmuştur.

Bu çalışma ile ilk olarak; katılımcılık kavramı, katılımcılığın uygulanmasına ilişkin metodoloji ve çevre konularında paydaş katılımı kavramının olgunlaşmasında etkili olan uluslararası yasal belgelere ilişkin bilgi verilmiş olup SÇD kapsamında katılımcılığın nasıl ele alındığına ilişkin analizler gerçekleştirilmiştir. Daha sonra, Avrupa Birliği üye ülkelerinden seçilen, havza esaslı planların hazırlanmasında üye ülkelerin paydaş katılımına ilişkin tecrübelerine ve uygulanan yöntemlere ilişkin 4 adet vaka çalışması analiz edilmiştir. Ardından, Türkiye’de paydaş katılımına ilişkin yasal mevzuat değerlendirilmiş, Türkiye’nin havza esaslı yönetim anlayışının gelişimi ortaya konulmuş, ulusal ve yerel bazda paydaş katılımının sağlanması amacıyla oluşturulan mekanizmalara ilişkin bilgi verilmiştir. Türkiye’de su yönetimine ilişkin gerçekleştirilen 4 önemli çalışma, katılımcılık esasları bakımından değerlendirilmiş olup bundan sonraki süreçte gerçekleştirilen benzer çalışmalarda katılımcılığın kurumsal ve yönetsel olarak geliştirilmesine ilişkin önerilerde bulunulmuştur.

## 2. KATILIMCILIK KAVRAMI

Paydaş katılımı; genellikle bireylerin veya grupların, sonuçlarından olumlu veya olumsuz etkileneceği plan, proje veya mevzuat çalışmalarına dâhil edilmesi anlamına gelmektedir (European Communities, 2003).

Paydaş katılımını bir süreç olarak algılamak gerekmektedir. Katılımcılık, projenin başından itibaren paydaşların bilgilendirilmesine ve projeye girdi sunmasına olanak sağlayan bir dizi aktiviteden oluşmaktadır. Paydaş katılımı, konuyla ilgisi olan bireyler veya ilgili toplulukların kendilerini ilgilendiren kararları etkileyebilmesine olanak sağlar (EPA, 2000).

Katılımcılığa ilişkin bilimsel kaynaklarda, paydaş katılımı ve halkın katılımı kavramlarına sıkça rastlanmakta ve bu terimlerin sıkça birbirlerinin yerine kullanılması kavram karmaşasına yol açabilmektedir. Halk ifadesinden kasıt; organize olmamış, proje veya plan çıktılarında herhangi bir şekilde etkilenecek bireyler topluluğudur. Paydaş ise ortak ilgi alanları çerçevesinde organize olmuş topluluklar olarak adlandırılmaktadır (Luyet vd, 2012). Bu tez çalışması kapsamında, halk bir grup paydaş olarak değerlendirilecek ve en kapsayıcı anlamda “paydaş katılımı” ifadesi kullanılacaktır.

Paydaş katılımı sürecini etkili bir şekilde yürüten karar vericiler, geniş bir paydaş kitlesinin katkılarını alır, dolayısıyla çok çeşitli fikirler elde eder. Bu durumda karar vericilerin yapması gereken, tüm bu fikirleri dengelemek ve halka görüşlerinin nasıl ele alındığını gösterecek biçimde geri yansıtmaktır (EPA, 2000).

Paydaş katılımı, karar vericilerin daha iyi kararlar almasına birçok yönden yardım eder. Öncelikle katılım sürecinin sonunda karar vericiler konunun bütün yönlerine ilişkin bilgi sahibi olacaklardır. Böylece, paydaşların gereksinimleri ve çıkarları göz önüne alındığından dolayı verilen kararlar daha uygulanabilir ve sürdürülebilir olacaktır. İlaveten, paydaşların beklentilerini anlayan karar vericiler, paydaşlarla daha sağlıklı iletişim kurabileceklerdir. Paydaş katılımı sayesinde karar vericilerin halkla ve farklı paydaşların birbirleriyle olan iletişimi güçlenir. Paydaşlar, katılımcılık yaklaşımı sayesinde birbirlerinin konuyla ilişkilerini ve bakış açılarını anlama fırsatı bulabileceklerdir (EPA, 2000). Çevre planlamalarında katılımcılığın

sağlanması, çevresel konularda farkındalığın oluşturulmasına katkı sağlar (European Communities, 2003). Bununla birlikte katılımcılık, paydaşların gerçekleştirilen çalışmayı benimsemesini hatta sahiplenmesini sağlarken sürece karşı açılan hukuki davaların azalması, gecikmelerin yaşanmaması ve planların daha etkin uygulanması bakımından önemli bir rol oynar. Dahası, katılımcılık demokratik bir yaklaşım olup karar vericiler ile paydaşlar arasındaki iletişimi destekleyici bir mekanizmadır (HarmoniCOP, 2003).

Tüm bu değerlendirmeler ışığında, paydaş katılımının gerekli olduğu ancak sonuca ulaşabilmek için iyi organize edilmesi gerektiği söylenebilir.

Planlama süreçleri, çoğunlukla çıkar çatışmalarının yaşandığı süreçler olup planlamaları destekleyen paydaşlar olabileceği gibi, planlamalara karşıt paydaşlar da olacaktır. Böylesine kritik bir süreçte paydaş katılımının avantajlarının yanında riskleri de göz önüne almak gerekmektedir.

### **2.1. Paydaş Katılımının Avantajları**

İyi organize edilen bir katılımcılık süreci, planlamalara karşıt görüşlerin azalmasını sağlar. Yerelde bulunan ve konuya ilişkin tecrübe sahibi uzmanların katılımı, verilecek olan kararların kalitesini yükseltir. Erken paydaş katılımı, planlama esnasında oluşabilecek anlaşmazlıkların önceden belirlenmesine ve paydaşların planlamalara göstereceği tepkilerin azalmasına yardımcı olur.

Paydaş katılımı şeffaflığı teşvik eder. Burada şeffaflıktan kasıt bilginin halk tarafından erişilebilir olması ve böylece karar vericiler ile bilgilendirilmiş paydaşlar arasında karşılıklı, güvenilir bir iletişim mekanizmasının oluşturulması; bu sayede yanlış anlaşımaların ve doğru olmayan bilgilerin yayılmasının önüne geçilmesidir.

Karar verme sürecinde katılımın sağlanması, katılım sağlayan aktörlerin planlamayı sahiplenmelerini ve planlamalara ilişkin sorumluluk hissetmelerini sağlar. Bu durum, plan ve projelerin daha başarılı bir şekilde uygulanmasına yardımcı olur.

Karar vericiler ile paydaşlar arasında sürekli bir iletişim mekanizmasının olması; ortak anlayışın geliştirilmesi ve karşılıklı güvenin oluşmasıyla gelecekte

yapılacak olan çalışmaların kolaylaşması ve dolayısıyla sürekliliğin sağlanması hususlarında büyük katkı sağlar (Gräf, 2011).

## **2.2. Paydaş Katılımının Riskleri**

Paydaş katılımı; proje revizyonları, katılımcılar tarafından açılan hukuk davaları veya katılımcılar tarafından eklenebilecek başka girdiler sebebiyle planlamaların veya projelerin gecikmesine sebep olabilir. Paydaşların aktif katılımı, sürecin daha yavaş ilerlemesine sebep olabilir ve maliyeti artırır. Ayrıca, katılımcılar tarafından verilebilecek yanlış bilgiler de risk olarak değerlendirilebilir. Paydaşların sürece geç katılımı, alınan önlemlerin hayata geçirilmesinde duraksamalara sebep olabilir (Gräf, 2011). Paydaşlar süreç içinde yükselen beklentilerinin karşılanamaması nedeniyle hayal kırıklığına uğrayabilirler. Katılım sürecinde meydana gelebilecek yeni çatışmalar yaşanabilir ve bu durum duraksamalara sebep olabilir. Katılım sürecine dâhil edilen paydaşların beklenen tecrübe, yetenek ve bilgiye sahip olmaması da risk oluşturabilir.

Yukarıda belirtilen durumların yaşanmaması için, paydaş katılımı sürecinin en başından itibaren çok iyi organize edilmesi, erken katılımın sağlanması, paydaşların rollerinin iyi analiz edilmesi ve gerektiğinde katılım sağlayacak olan paydaşların kapasitelerinin güçlendirilerek sürece daha iyi entegre olmalarının önünün açılması gerekmektedir.

## **2.3. Çevresel Konularda Paydaş Katılımına İlişkin Yasal Belgeler**

Halkın bilgiye erişimi konusu, tarihte bazı anlaşmalarda yer bulmuş olsa da geniş anlamıyla halkın katılımının uluslararası resmi bir belgede yer alması;1948 yılında, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonunca hazırlanan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesine dayanır. Söz konusu bildiri, Madde 8’de yargıya başvurma hakkı, Madde 19’da ise bilgi edinme hakkı güvence altına alınmıştır (Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 1948).

Amerika Birleşik Devletleri’nde 1960’lar ve 1970’ler, halkın katılımının ön plana çıkmaya başladığı; yasal değişiklikleri de beraberinde getiren bir süreç

olmuştur. 1966 yılında yayımlanan Bilgiye Erişim Özgürlüğü Yasası ile halkın kamu kurumlarında bulunan bilgi ve veriye erişim hakkı sağlanmıştır. 1969 yılında yürürlüğe giren Ulusal Çevre Politikası Yasası ile gerçekleştirilmesi planlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu veya olumsuz etkilerinin ortaya konulduğu Çevresel Etki Raporlarının hazırlanması ve hazırlanan bu raporların halkın bilgisine sunularak görüşlerinin alınması zorunlu hale getirilmiştir (Ewing, 2003).

Çevresel konuların uluslararası boyutta ele alınması, 1972’de Stockholm’de düzenlenen Birleşmiş Milletler İnsan ve Çevre Konferansı ile gerçekleşmiştir (Ewing, 2003). Sosyo-ekonomik yapıları ve gelişme düzeyleri farklı olan birçok ülkenin katılımıyla gerçekleştirilen bu konferansın sonucunda, "Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Bildirisi" kabul edilmiştir (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2011). Bildiride, her insanın sağlıklı bir çevrede yaşama ve çevrenin korunmasına ilişkin kararlara katılma hakkı olduğu vurgulanmıştır (Birleşmiş Milletler, 1972). Söz konusu bildiri, çevre konularında aktif katılımın ilk kez dile getirildiği yasal belge olması bakımından önem arz etmektedir. Bununla birlikte, Stockholm Konferansı ile ilk kez sivil toplum kuruluşları görüşmelere aktif olarak dâhil edilmiş ve sivil toplum kuruluşları bu görüşmelerde önemli rol oynamıştır (Ewing, 2003).

Stockholm Konferansı, uluslararası çevre hukukunun temeli olarak ele alınmakta olup Konferans sonucunda yayımlanan Bildirge, pek çok iki taraflı ya da çok taraflı sözleşme ve belgelerin ortaya konulmasına ön ayak olmuştur (Pallemaerts, 1992). Bunlardan biri, 1992 yılında Rio de Janeiro’da yapılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı sonucunda imzalanan Rio Bildirisidir. Söz konusu bildiride, çevresel konularda devletlerin yerine getirmesi gereken yükümlülükler açıklanmaktadır. Bildirinin 10. ilkesi;

*“Çevre konuları, tüm ilgili bireylerin katılımları ile en iyi şekilde ele alınmalıdır. Ulusal düzeyde, her birey kamu otoritelerindeki çevreyle ilgili bilgilere (tehlikeli maddelere ve faaliyetlere ilişkin bilgiler de dâhil olmak üzere) ulaşabilecek ve karar verme sürecine katılma fırsatına sahip olacaktır. Devletler, bilgileri herkes tarafından elde edilebilecek hale getirerek kamu duyarlılığını ve halkın katılımını kolaylaştıracak ve destekleyecektir. Acil çözüm ve yeni düzenlemeler dâhil olmak üzere adil ve idari uygulamalara etkin geçiş sağlanacaktır.”*

şeklinde (Birleşmiş Milletler, 1992). Bildiride çevre konularında halkın aktif katılımının sağlanması gerektiği ifade edilmekte olup alınan önlemlerin başarıya ulaşabilmesinde aktif katılımın önemi vurgulanmıştır. Bildiride karar verme sürecinde aktif katılım ile ilgili “*ilgili taraflar*” ifadesi kullanılmış olup bilgiye erişim hakkından ise herkesin faydalanması gerektiği vurgulanmıştır.

AB’de projelerin çevre üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerini değerlendirmek ve projelerden etkilenecek paydaşların sürece erken katılımını sağlamak amacıyla 85/337 EEC sayılı ÇED Yönergesi 1985 yılında yürürlüğe girmiş olup Sınırtaş Boyutta Çevresel Etki Değerlendirmesi (Espoo) Sözleşmesi ise 25 Şubat 1991 tarihinde imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Sözleşme ile sınırtaş boyutta çevre kirliliğine yol açan faaliyetlerin, proje aşamasında; taraf ülkelerin ve halkın katılımı ile birlikte değerlendirilmesi amaçlanmakta olup Avrupa Birliği sözleşmesinin taraflarından biridir. Sözleşmeye taraf olan ülkeler, kıyıtaş ülkeyi çevresel olarak etkileyecek bir faaliyette bulunacak ise, erken aşamada kıyıtaş ülkeleri ve bu ülkelerdeki bireyleri, çevresel etkileri içeren bir rapor hazırlayarak bilgilendirmekle yükümlüdür. Bu raporun kıyıtaş ülkeler tarafından değerlendirilmesi ve görüşlerinin oluşturulması amacıyla yeterli zaman tanınmalıdır (Birleşmiş Milletler, 1991).

Avrupa’da halkın bilgiye erişimi ve yargıya başvuru hakkı konularında, 30 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe giren Aarhus Sözleşmesi önemli bir temel taşıdır. Çevresel Karar Verme Sürecine Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi olarak adlandırılan bu sözleşmenin 47 tarafı bulunmakta olup sözleşme kamu kurumlarına, çevreyle ilgili bilgilere erişimin, karar verme sürecinde halkın katılımının ve bireylerin yargıya başvuru haklarının sağlanması yönünde yükümlülükler getirmektedir. Avrupa Birliği üye ülkeleri yasal mevzuatlarını sözleşmenin yükümlülükleriyle uyumlaştırmışlardır. Aarhus Sözleşmesi sadece taraf ülkelerin kamu kurumlarına değil, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu gibi kurumlara da önemli sorumluluklar yüklemiştir (Mauerhofer, 2015).

Avrupa’da su yönetimi konusunda önemli bir dönüm noktası olan ve 2000 yılında yürürlüğe giren Su Çerçeve Direktifi’nde paydaş katılımı konusuna vurgu yapılmış olup Direktif, Avrupa Birliği üye ülkelerinde su yönetimi konusunda



katılımcılık yaklaşımının benimsenmesinde etkili bir yasal belge olmuştur. Bu konu bir sonraki bölümde detaylı olarak ele alınmaktadır.

#### **2.4. Su Çerçeve Direktifi ve Paydaş Katılımı**

26 Aralık 2000 günü, Avrupa su politikası bakımından bir dönüm noktasıdır. Söz konusu tarihte Su Çerçeve Direktifi, Resmi Gazetede yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Direktif, çok sayıda uzman, paydaş ve karar verici arasındaki 5 yıllık görüşmeler ve müzakerelerin sonucunda ortaya çıkmış olup denizler hariç kıyı suları, yer üstü suları, geçiş suları ve yer altı suları dâhil tüm suların korunmasına yönelik bir çerçeve çizmektedir.

Direktifin amacı;

- Su kaynaklarının durumunun kötüye gitmesini engellemek, korumak ve durumunu iyileştirmek,
- Su kaynaklarının uzun vadede korunması minvalinde sürdürülebilir su kullanımını teşvik etmek,
- Sucul ekosistemi belirli önlemler yoluyla korumak ve iyileştirmek
- Yeraltı suları kirliliğini kademeli olarak azaltmak ve ileri düzeyde kirlenmesini önlemek,
- Taşkın ve kuraklıkların etkilerini hafifletilmek şeklinde sıralanabilir.

Genel olarak Direktif, 2015 yılı itibariyle tüm sularda iyi su durumuna ulaşmayı hedeflemektedir. Üye ülkelerin teknik imkânların yetersizliği, orantısız maliyet veya doğal koşullar sebebiyle iyi su durumuna ulaşamaması durumunda, bu durum NHYP'lerde detaylandırılmak suretiyle, SÇD üye ülkelerine; bir sonraki 6 yıllık döngü boyunca bu önlemlerin gerçekleştirilmesi için ek süre verilmektedir.

Su Çerçeve Direktifine göre paydaş katılımı kilit bir rol oynamaktadır. Direktifte paydaş katılımıyla ilgili maddeler aşağıda verilmekte olup Madde 14 özellikle önem arz etmektedir (European Communities, 2003).

#### **GİRİŞ PARAGRAF 14:**

Bu direktifin başarıya ulaşması; halkla, üye ülkelerle ve yerel düzeyde yakın işbirliği ve uyumlu çalışmaya bağlı olduğu kadar kullanıcılar dâhil olmak üzere halkın bilgilendirilmesi, halkla müzakere edilmesi ve halkın sürece dâhil edilmesine dayanmaktadır.

#### **GİRİŞ PARAGRAF 46:**

Su kullanıcıları dâhil, halkın nehir havza yönetim planlarının oluşturulması ve güncelleştirilmesine katılımını sağlamak için gerekli önlemlerin alınmasında nihai karar verilmeden önce halkın sürece dahil edilmesinin sağlanması amacıyla; halka, planlanan önlemler hakkında düzenli bilgi sağlamak ve bu önlemlerin uygulanması esnasında sağlanan gelişmelere ilişkin raporlama yapmak gereklidir.

#### **MADDE 14:**

1. Üye ülkeler; SÇD'nin uygulanmasında, özellikle NHYP'lerin hazırlanması, gözden geçirilmesi ve revize edilmesinde tüm ilgili tarafların aktif katılımını teşvik etmelidir. Üye ülkeler, her bir nehir havzası bölgesi için, aşağıdaki hususları yayınlamalı ve kullanıcılar dâhil kamuoyunun yorumuna sunmalıdırlar:
  - a) Katılımın sağlanmasına ilişkin alınan önlemleri içerecek şekilde, planın ilgili olduğu periyodun başlangıcından en az 3 yıl önce planın hazırlanması için bir çalışma takvimi ve iş planı;
  - b) Planın ilgili olduğu periyodun başlangıcından en az 2 yıl önce nehir havzalarında belirlenen önemli su yönetimi konularına ilişkin genel bir değerlendirme;
  - c) Planın ilgili olduğu periyodun başlangıcından en az 1 yıl önce nehir havza yönetim planlarının taslak kopyaları.

Talep doğrultusunda; nehir havza yönetim planlarının geliştirilmesinde kullanılan arka plan dokümanlarına ve bilgiye erişim sağlanmalıdır.

2. Üye ülkeler aktif katılım ve müzakere ortamına olanak sağlamak adına söz konusu dokümanlar üzerinden en az 6 aylık yazılı görüşlere izin vermelidir.
3. 1. ve 2. paragraflar aynı şekilde güncellenen nehir havza yönetim planlarında da uygulanmalıdır.

## Ek VII

### NEHİR HAVZA YÖNETİM PLANLARI

A. Nehir havza yönetim planları aşağıdaki unsurları içermelidir:

...

9. halkın katılımı ve bilgilendirilmesine ilişkin alınan önlemler, bu önlemlerin sonuçları ve bunların sonucu olarak planda yapılan değişikliklerin bir özeti;

11. Madde 14 (1)'de atıfta bulunulan arka plan dokümanlarının ve bilginin temin edilebileceği irtibat noktaları ve prosedür; Madde 11(3)(g) ve 11(3)(i)'ye uygun olarak alınan kontrol tedbirlerinin detayları ve Madde 8 ve Ek 5'e uygun şekilde toplanan gerçek izleme verileri.

Su Çerçeve Direktifi giriş bölüm, 14. paragrafta; Direktifin başarıya ulaşmasında, paydaş katılımının önemli rol oynayacağı ifade edilmektedir. 46. paragrafta ise, paydaşların planlama sürecinde bilgilendirilmesinin daha etkin paydaş katılımını sağlayacağına işaret etmektedir. Ek 7'ye göre nehir havza yönetim planı, arka plan bilgisinin nereden ve nasıl temin edilebileceğini içermelidir. Aynı zamanda plan, katılıma ilişkin alınan önlemleri ve bu önlemlerin plana etkisini de özetlemelidir.

Paydaş katılımı ile ilgili kilit madde olan Madde 14, üç temel katılım sürecini tanımlamaktadır;

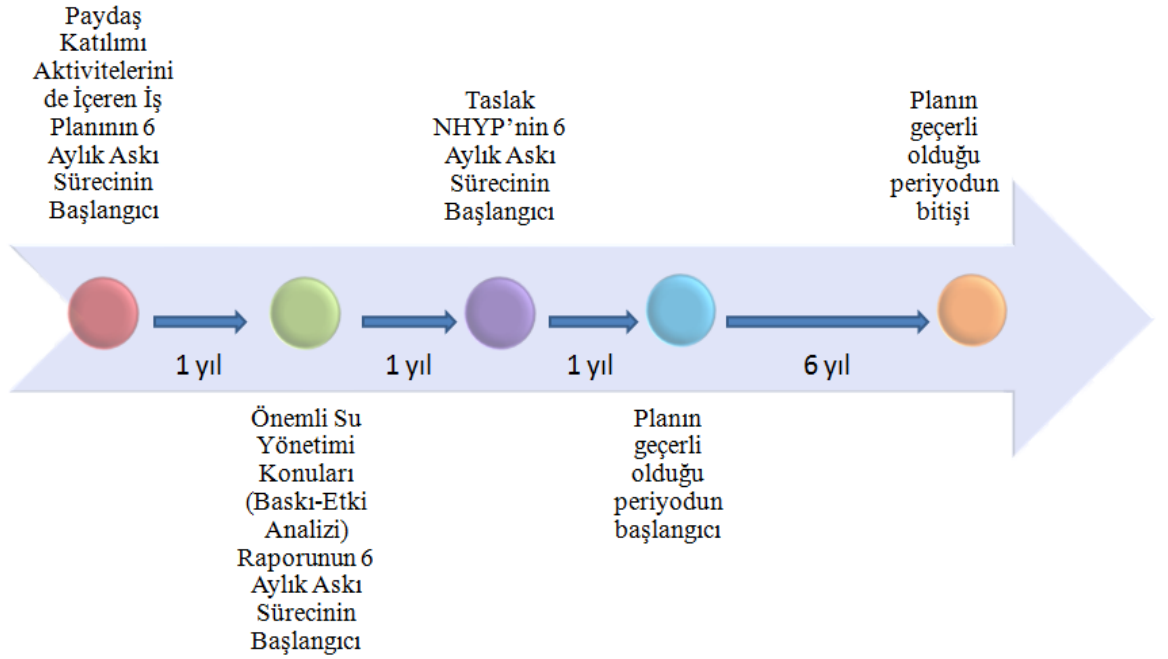
- Direktifin uygulanmasında paydaş katılımı,
- Planlama sürecinde müzakere,
- Arka plan bilgisine erişim.

Aktif katılım ve müzakere, giriş bölümü 14. paragraftan da anlaşılacağı gibi birbirlerinden farklı kavramlardır. Müzakere; paydaşların yorum, beklenti, deneyim, fikirlerini almayı ve bunlardan faydalanmayı amaçlar. Aktif katılım ise paydaşların

planlama sürecine, sorunların tartışılmasına ve çözümlerini sunmalarına olanak sağlayarak aktif olarak dâhil edilmesidir. Buradaki paydaş kavramından kasıt, sadece su yönetiminden sorumlu kişiler değil, sürece etki edebilecek veya süreçten etkilenebilecek her türlü kişi veya kurumlardır.

Direktif müzakere etmeyi tek başına yeterli bulmamaktadır. Üye ülkeler NHYP'lerin hazırlanması sürecinde aktif katılımı teşvik etmeli, gerekli müzakere ortamını sağlamalı ve arka plan bilgisine erişime izin vermelidirler.

Direktif, NHYP'lerin hazırlanması sürecinin bazı aşamalarında; paydaşların bilgiye erişiminin sağlanması konusunda üye ülkelere yükümlülükler getirmektedir. Bu aşamaların bir zaman çizelgesi halinde gösterimi Şekil 1'de verilmektedir:



**Şekil 1:** SÇD Madde 14'e göre NHYP'lerin hazırlanması aşamasında bilgi paylaşımına ilişkin zaman çizelgesi.

Direktife göre, planın geçerli olacağı periyottan 3 yıl önce tüm katılımcılık faaliyetlerini içerecek şekilde iş planı, paydaşların görüşlerine açılmalıdır. Böylelikle planlara katılımın erken safhada sağlanmasıyla birlikte; paydaşların sürecin başından itibaren katılımcılık planlamasına ilişkin bilgi sahibi olması sağlanacaktır. Direktifte

ayrıca, periyodun başlangıcından 2 yıl önce önemli su yönetimi konuları raporu, 1 yıl önce ise taslak NHYP'nin paydaşların görüşlerine açılması hükümleri bulunmaktadır. Taslak NHYP'lerin paydaş katılımının sağlanmasına ilişkin alınan önlemleri ve paydaş katılımının sonucu olarak planda yapılan değişikliklerin bir özeti ile gerçekleştirilen çalışmalara ilişkin daha ayrıntılı bilgiler içeren arka plan bilgisinin temin edilebileceği irtibat noktalarının bilgileri yer almalıdır. Direktife göre paylaşılan bu bilgiler, 6 ay boyunca askıda tutulmalıdır.

Direktifte paydaş katılımı konusu ele alınırken, kullanıcılar dâhil genel halk ve ilgili taraf ifadelerine yer verilmiştir. Kullanıcılar dâhil genel halk ifadesiyle, su yönetimi konularıyla doğrudan ilgisi bulunmayan kişiler dâhil tüm paydaşlar ifade edilmekte olup Direktife göre bu geniş kesimin katılımının sağlanması için bilgi aktarımının sağlanması esastır. İlgili taraf ifadesi ise, su yönetimiyle doğrudan bağlantısı bulunan paydaşları ifade etmekte olup, bu paydaşların planların hazırlanması sürecine aktif katılımının teşvik edilmesi gerekmektedir.

## **2.5. Taşkın Risklerinin Değerlendirilmesi ve Yönetilmesi Direktifi ve Paydaş Katılımı**

26 Kasım 2007'de, AB üye ülkelerinde taşkın risklerinin değerlendirilmesi ve yönetimine ilişkin esasları belirlemek üzere 2007/60/EC sayılı Direktif yayımlanmıştır. Direktifin amacı, taşkınların insan yaşamına, ekonomik faaliyetlere, çevreye ve kültürel mirasa olan risklerini azaltmak ve yönetmektir. Direktife göre üye ülkelere, 2011 yılı itibariyle nehir havzalarında taşkın ön riski değerlendirmesi, 2013 yılında bu bölgeler için taşkın risk haritalarının oluşturulması ve 2015 yılı itibariyle de önleme ve koruma tedbirlerini içeren taşkın risk yönetim planlarının hazırlanması konularında yükümlülükler getirilmiştir (European Comission, 2016).

Direktifle birlikte, paydaşların taşkın yönetimine ilişkin bilgiye erişimi ve planlama sürecine katılımı güçlendirilmiştir. Direktife göre taşkın yönetimine ilişkin yükümlülükler SÇD ile koordineli olarak yürütülmeli; bilhassa taşkın risk yönetim planları nehir havza yönetim planlarıyla işbirliği içinde hazırlanmalı, her iki plan için de katılım süreçleri yine işbirliği içinde yürütülmelidir. Taşkın risk yönetim planları

kapsamında gerçekleştirilen değerlendirmeler, hazırlanan haritalar ve planlar paydaşların görüşlerine açılmalıdır.

## **BÖLÜM 5**

### **2000/60/EC SAYILI DİREKTİFLE KOORDİNASYON, HALKIN KATILIMI VE MÜZAKERE**

#### **MADDE 9:**

...

3. bu Direktifin 10. Maddesi kapsamında tüm ilgili tarafların aktif katılımı, 2000/60/EC sayılı direktifin 14. Maddesi kapsamındaki ilgili tarafların aktif katılımına uygun olarak koordine edeceklerdir.

#### **MADDE 10:**

1. Üye ülkeler, geçerli topluluk mevzuatına uygun olarak taşkın riski ön değerlendirmesini, taşkın tehlike haritalarını, taşkın risk haritalarını ve taşkın risk yönetim planlarını halka açık hale getirecektir.
2. Üye ülkeler, Bölüm 4’te belirtilen taşkın risk yönetim planlarının üretilmesi, gözden geçirilmesi ve güncellenmesinde ilgili tarafların aktif katılımını teşvik edeceklerdir.

Direktifte paydaş katılımına ilişkin yer alan ilgili tarafların aktif katılımı ve planların halka açılmasına ilişkin ifadeler SÇD ile benzerlik göstermekte, aktif katılım hususlarında SÇD ile koordinasyonun önemine vurgu yapılmaktadır. Ayrıca, katılımın nasıl ve ne zaman uygulanacağına ilişkin ayrıntı verilmemekte olup Direktifte üye ülkeler taşkın risk yönetim planlarının hazırlanması sürecinde paydaş katılımı konusunda SÇD Madde 14’e yönlendirilmektedir. Öte yandan direktif, paydaş katılımının uygulama yöntemlerine ilişkin hususları ülkelerin inisiyatifine bırakmaktadır.

### 3. KATILIMCILIĞIN UYGULANMASINA İLİŞKİN METODOLOJİ

Paydaş katılımının uygulanması sürecinin; fayda sağlayacak faktörler ve olumsuz etkiye bulunabilecek riskler göz önüne alınarak iyi tasarlanması, plan veya projelerin çıktılarının uygulanması aşamasına önemli katkı sağlayacaktır. Katılım süreci; proje veya planların erken aşamalarında, ayrıntılı analizler yapılarak tasarlanmalıdır.

Bu bölümde paydaş katılımı sürecindeki uygulama adımları açıklanacaktır. Şekil 2’de paydaş katılımı sürecinde izlenmesi önerilen yol, aşama aşama gösterilmektedir (Luyet vd, 2012).



Şekil 2: Paydaş katılımı aşamaları (Harmoni COP Project , 2005).

#### 3.1.Problemin Belirlenmesi

Karar vericiler paydaş katılımı sürecine genellikle çözülmesi gereken bir problem olduğunda ihtiyaç duyarlar. Örneğin bu problem; SÇD’de hedeflenenin aksine 2015 yılına kadar tüm sulara iyi su durumuna ulaşılamaması olarak belirlenebilir. Ancak sorunun bu şekilde ifade edilmesi yeterli olmayabilir. Problem analizinin detaylandırılması ve problemin ortaya çıkış sebeplerinin ortaya konulması gerekmektedir. Bu analizin sonucunda birçok sebepler zinciri ortaya çıkacaktır.

Bununla birlikte farklı paydaşlar havza yönetimindeki sorunlara farklı açılardan bakabilir ve farklı fikirlere sahip olabilirler. Örneğin, bir çiftçi tarımsal faaliyetlerini daha ekonomik koşullarda gerçekleştirme konusuyla ilgilenirken, haneler ve sanayi tesisleri daha düşük su tarifeleri konusuyla daha fazla ilgileniyor olabilir. Kullanıcıların bu talepleri haklı taleplerdir. Diğer tüm paydaşların da su yönetimi konusundaki fikirlerinin alınması, paydaşların katılımcılığa olan ilgisini artırır ve daha kapsayıcı çözümler sunulabilmesini sağlar (Harmoni COP Project , 2005).

Paydaşların sorunlar üzerindeki algılarına ilişkin fikir sahibi olmak amacıyla bir sonraki bölümde açıklanacak olan paydaş analizinin yapılması gerekmektedir (Harmoni COP Project , 2005).

### **3.2. Paydaş Analizi**

Aktif katılım süreci yürütülürken, sürece kimlerin katılacağı belirlenmesi önem arz etmektedir. Paydaş analizinin yapılması, sürece büyük katkı sunabilecek aktör ya da aktörlerin atlanarak sürece dâhil edilmemeleri riskini ortadan kaldırır (European Communities, 2003).

Paydaş analizi, projenin başarısını etkileyecek veya proje çıktılarında etkilenecek kişi, kurum veya kişi topluluklarının karar vericiler tarafından tanınmasını sağlar (Harmoni COP Project , 2005).

Tüm paydaşların birbirleriyle entegrasyonu başarılı bir katılımçılık için önem arz etmektedir. Bazı paydaşların sürece dâhil edilmemesi ilerleyen adımlarda sorunlara yol açabilir. Ya da sürece dâhil edilmeyen paydaşların projeye olumsuz etkileri olabilir. Diğer taraftan, ilgili olabilecek tüm paydaşları sürece dâhil etmek, katılım sürecini karmaşık hale getirir ve maliyetin artmasına sebep olur. Tüm bu riskler göz önüne alınarak en uygun yolu bulabilmek amacıyla paydaş analizinin yapılması önem kazanmaktadır (Antunes vd, 2009).

Avrupa Komisyonu tarafından paydaş katılımına yönelik hazırlanan rehber dokümanda paydaş analizinin yöntemleri aktarılmakla birlikte, bu analizin nasıl uygulanacağı mevcut durumlarındaki farklılıklar sebebiyle üye ülkelerin inisiyatifine bırakılmıştır (European Communities, 2003).



Paydaş analizine genellikle projenin içeriği göz önünde bulundurularak ve “Kim?” sorusu sorularak başlanır. Örneğin; bir bina inşa edilecekse, öncelikle bu binayı kimin inşa edebileceği sorgulanmalıdır. Burada problemin başından itibaren iyi bir şekilde tanımlanması önem arz etmektedir (European Communities, 2003).

Paydaş analizi yapılırken projenin dış faktörlerle ilişkisini ortaya koyacak bir harita oluşturmak faydalı olacaktır. Bu harita aktörlerin ilgi alanlarını, motivasyon kaynaklarını ve birbirleriyle olan ilişkilerini göz önüne almalıdır. Örneğin; hangi aktörün projeye pozitif veya negatif etkisinin olacağı, hangi aktörün güçlü olduğu, hangi aktörün daha çok ekonomik ilişki içerisinde olduğu analiz edilebilir. Çok aşamalı bir süreçte, her bir aşamada hangi paydaşın sürece dâhil edileceği gözden geçirilmelidir. Paydaşların rolleri ve katılım durumları her aşamada farklılık gösterebilir. Paydaş analizinin yapılması, bu rollerin ve katılım durumlarının açık bir şekilde ortaya konulmasına yardımcı olur (European Communities, 2003).

Özetle; paydaş analizi yapılırken sorulması gereken kritik sorular şunlardır (Harmoni COP Project , 2005):

- Ana paydaşlar kimlerdir?
- Birbirleriyle ilişkileri nasıldır?
- Aralarında çatışma var mıdır?
- Problemi nasıl değerlendirmektedirler?
- Probleme ilişkin kaygıları nelerdir ve katılımı nasıl teşvik edilebilirler?

### **3.2.1. Ana Paydaşların Belirlenmesi**

Paydaş analizinin ilk adımı her zaman paydaşlara ilişkin bir ön liste hazırlamaktır. Bu liste, konuyla ilgili bilgi sahibi ve daha önce benzer tecrübeleri olan bir uzman tarafından yapılabilir. Bu uzman, kolaylaştırıcı (facilitator) olarak adlandırılır. Kolaylaştırıcı (facilitator), probleme ilişkin tecrübelerinden, ilk aşamada yapılan problem analizinden veya daha önce konuyla ilgili gerçekleştirilen proje raporlarından faydalanabilir. Ön liste hazırlanırken başvurulacak yöntemlerden biri beyin fırtınası çalışması olabilir. İlk aşamada belirlenen paydaşlara, projeye dâhil

edilmesi gereken başka paydaşların olup olmadığı sorulabilir. Bu paydaşların karakterize edilebilmeleri açısından, öneride bulunacak paydaşlara aşağıdaki sorular yöneltilebilir (Harmoni COP Project, 2005):

- Önerilen paydaşın problemle ilgisi var mı ya da problemden etkilenmekte midir?
- Önerilen paydaş karar vermede katkı sunabilir mi?
- Uygulama safhasında bu paydaşa ihtiyaç var mı?
- Söz konusu paydaş karar verme veya uygulama safhasını engelleyebilir mi?

Paydaş analizinde kullanılan araçlardan biri olan beyin fırtınası yöntemine ilişkin örnek bir çalışmaya 3. bölümde yer verilecektir.

### **3.2.2. Paydaşların birbirleriyle ilişkilerinin ve çatışmalarının ortaya konulması**

Farklı paydaşların birbirleriyle olan ilişkilerinin ortaya konulması, katılımcılık süreci için iyi bir girdi oluşturacaktır. Paydaşların genel anlamda ortak fikirde veya çatışma halinde olup olmadıkları, kişisel önyargıların olup olmadığı, aralarında daha önce işbirliğinin olup olmadığı veya varsa aralarındaki hiyerarşinin nasıl olduğu konularında bilgi sahibi olunması, bu ilişkilerin tanımlanmasını sağlayan girdiler olabilir. Bu ilişkiler, paydaşlara diğer paydaşlar hakkında sorulan soruların birbirleriyle karşılaştırılması ve analiz edilmesi sonucu ortaya çıkabilir. Bir önceki bölümde sorulan sorulara ek olarak katılımcılara diğer paydaşlarla olan ilişkileri ve tecrübeleri hakkında soru sorulabilir (Harmoni COP Project , 2005).

### **3.2.3. Paydaşların probleme bakış açıları**

Bir paydaş analizi mutlaka her bir paydaşın kendi açısından probleme nasıl baktığına ilişkin analizleri içermelidir. Bu bakış açıları, karar vericilerin bakış açılarından çok farklı olabilmektedir. Bunun yanında paydaşların kişisel bakış açıları,

temsil ettikleri kurum veya toplulukların bakış açılarından çok farklı olabilir. Bu durumun tanımlanması da önem arz etmektedir (Harmoni COP Project , 2005).

Paydaşların sürece dâhil edilme yollarından biri ise ellerinde bulundurdukları veri, bilgi, uzmanlık ve dokümanların göz önüne alınmasıdır. Bu ayrıca, çalışılacak alana ilişkin mevcut bilgileri kullanarak, sistemin karmaşıklığına ilişkin fikir sahibi olunmasını sağlar (Harmoni COP Project , 2005).

#### **3.2.4. Paydaşların Kaygıları ve Motivasyon Kaynakları**

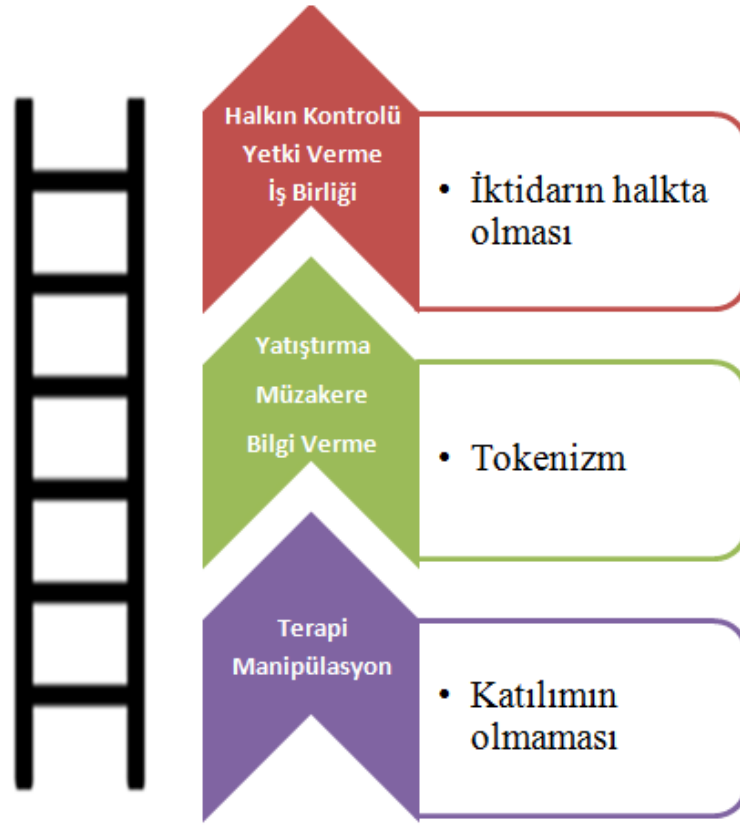
Tatmin edici bir katılımın gerçekleşmesi için paydaşların bu işbirliği sonucunda taleplerinin karşılanacağı ve bu işbirliğinden fayda sağlayacağını hissetmeleri gerekmektedir. Katılım süreci, sadece karar vericilerin değil katılımcıların da kaygıları ve ilgi alanlarını içermelidir (Harmoni COP Project , 2005).

### **3.3. Paydaş Katılımının Seviyeleri**

Paydaş katılımının seviyeleri ile ilgili farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Bu yaklaşımların çoğunun temeli 1969 yılında Sherry R. Arnstein tarafından oluşturulan Arnstein merdiveni yaklaşımına dayanmaktadır (Sabancı, 2014).

#### **3.3.1. Arnstein Merdiveni Yaklaşımı**

Arnstein'in halkın katılımı merdiveni yaklaşımında, karar alma sürecinde manipülasyondan halkın kontrolüne kadar uzanan katılım seviyeleri tarif edilmektedir. Arnstein'in katılım seviyelerini tarif ettiği yaklaşımı, Şekil 3'te verilmektedir.



**Şekil 3:** Arnstein'in halkın katılımı merdiveni

Arnstein'in halkın katılımı merdiveni yaklaşımında, karar alma sürecinde manipülasyondan halkın kontrolüne kadar uzanan katılım seviyeleri tarif edilmektedir.

Halkın kontrolü basamağında, proje ve politikalar; bu çalışmaların çıktılarından etkilenen yereldeki paydaşlar tarafından yönlendirilmekte olup karar alma yetkisi tamamen halkın elindedir. Merkezi otoritenin halkı yönlendirme yetkisi bulunmamakta olup sadece görüşleriyle sürece katkı sunar. Yetki verme basamağında hedefler genellikle merkezi otoriteler tarafından belirlense de problemi çözmek için gerekli kaynaklar ve sorumluluk paydaşlara verilmektedir. Yetkiyi veren ve alan otoriteler arasında birbirlerine karşı sorumluluk ve iki yönlü bir iletişim söz konusudur. İşbirliği basamağında, merkezi otorite ve halk birlikte karar verici pozisyonundadırlar. Paydaşların sorumlulukları ve rolleri belirlenmiştir ve paydaşlar

kararları doğrudan etkileyebilirler (Sabancı, 2014). Bu aşamalarda gerçek bir katılım söz konusudur ve halkın karar verme aşamalarında ciddi yetkileri vardır.

Teskin etme basamağında, paydaşlar plan ve proje çıktılarının oluşmasında aktif bir role sahip olmakla birlikte, nihai karar merkezi otoriteye aittir. Karar vericiler ve paydaşlar arasında iki yönlü bir bilgi aktarımı mevcuttur. Bilgilendirme basamağı, paydaşlara sadece bilgi aktarılmasından ibaret olup paydaşlara katkı yapma fırsatı verilmemektedir. Müzakere; anketler veya halk toplantıları gibi araçlarla paydaşların görüşleri hakkında fikir sahibi olmayı sağlar (Sabancı, 2014). Arnstein, bu basamakları tokenizm olarak adlandırmaktadır. Burada tokenizmden kasıt; göstermelik, göz boyama amaçlı bir katılımcılık anlayışıdır. Karar vericiler bu aşamada paydaşların taleplerini ve fikirlerini dinler, ancak paydaşların çıktılara etki etmesine izin vermezler. Bu aşamada da gerçek bir katılımcılık yoktur.

Terapi ve manipülasyon aşamalarında paydaşlara merkezi otorite tarafından önceden verilen kararlar doğrultusunda eğitimler verilir. Burada karar vericilerin amacı kamuoyunun desteğini almaktır. Karar vericiler ve politika yapıcılar, bu bilgilendirmeler sonucunda halkın desteğini kendi taraflarına çekmeyi hedeflerler (Sabancı, 2014). Arnstein'e göre; terapi ve manipülasyon basamaklarında karar vericilerin asıl hedefi halkın katılımını sağlamak değil, halkı istedikleri gibi yönlendirme maksadıyla eğitmektir. Bu basamaklarda gerçek bir katılım yoktur.

Arnstein'in bu teorisi, katılım seviyelerine ilişkin yaklaşımların temelini oluşturmuştur. Bu yaklaşım, günümüz terminolojisine uygun bir şekilde ve çevresel hususlar da göz önüne alınarak birçok kez yeniden tasarlanmıştır. Günümüzdeki genel yaklaşım, farklı durumların farklı katılım seviyeleri gerektirdiği yönündedir. Bundan sonraki bölümde, SÇD kapsamındaki halkın katılımı yaklaşımı esas alınarak geliştirilen katılım seviyeleri anlatılacaktır.

### **3.3.2. Su Çerçeve Direktifine göre Katılım Seviyeleri**

Su Çerçeve Direktifine göre paydaş katılımının temeli, bilgi aktarımına dayanır. Bu bilgi aktarımından kasıt; bilginin yayılması değil, arka plan bilgisine erişimin sağlanmasıdır (European Communities, 2003).

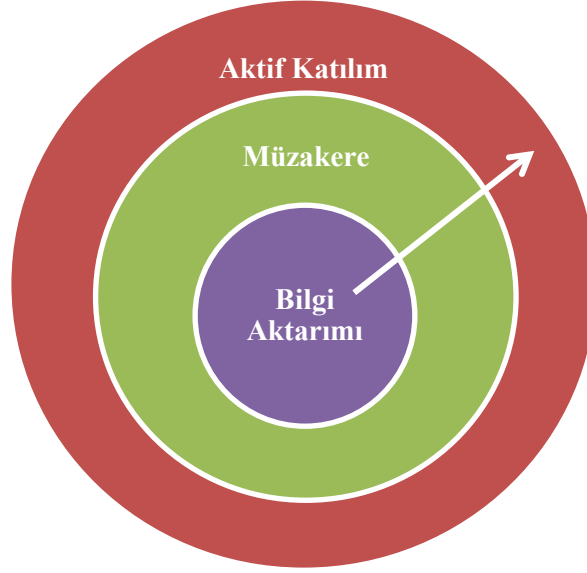
Gerçek bir katılımçılık sürecinin ilk basamağı müzakeredir. Karar vericiler; halkın ve ilgili paydaşların tecrübelerini, bilgilerini, algılayış biçimlerini ve fikirlerini öğrenmek için halka danışmalıdır. Müzakere, bu bilgiye dayalı çözümlerin geliştirilmesi için katılımçılardan bilgi ve fikir toplama amaçlı gerçekleştirilir. Raporlar, senaryolar veya planlar paydaşların görüşlerine açılır. Bu süreç, müzakere edilen halka karar verme yetkisi vermez; karar vericilerin bu süreçte paydaşların görüşlerini dikkate alma gibi yasal bir zorunlulukları yoktur (European Communities, 2003).

Genel olarak; yazılı ve sözlü olmak üzere iki tür müzakereden söz edilebilir. Yazılı müzakere Madde 14(1) de “planların yayımlanması ve kullanıcılar dâhil halkın görüşlerine sunulması” şeklinde ifade edilmiş olup asgari gerekliliktir. Sözlü müzakere daha aktif bir yöntem olup paydaşlara yetkili makamlarla diyalog ve tartışma imkânı sunar (European Communities, 2003).

Katılımın bir üst seviyesi, planların geliştirilmesi ve uygulanması sürecindeki katılımıdır. İlgili taraflar, sorunları tartışarak ve çözümlerini sunarak planlama sürecine aktif olarak katılabilirler. Daha üst seviyede katılım; ortak karar alma ve öz-belirtim (self-determination) olarak tanımlanır. Ortak karar alma; ilgili tarafların sadece aktif olarak katılması değil, planlarının çıktılarında sorumluluk alması anlamına da gelmektedir. Öz-belirtim ise; su yönetimini tamamen yereldeki ilgili tarafların ellerine bırakmaktır. Örneğin; sulama birliği gibi bir kurum oluşturularak tüm yetkilerin bu kuruma verilmesi öz-belirtimdir. Planların geliştirilmesi ve uygulanması sürecinde aktif katılımın teşvik edilmesi temel bir gereksinim olup diğer iki katılım modeli Direktifte özel olarak istenmemektedir. Müzakere sürecinde; katılımçılara oynayacakları rolün en başından net bir şekilde ifade edilmesi, beklentilerin iyi yönetilmesi adına önemli olup süreç sırasında ve sonrasında halka ve paydaşlara geri dönüşlerin yapılması gerekmektedir (European Communities, 2003).

Katılımçılığın seviyeleri birbirinden ayrışık değildir; birbirlerinin üzerine inşa edilmişlerdir. Müzakere, bilgi aktarımını; aktif katılım ise müzakereyi gerektirir. Dahası, farklı seviyeler farklı aşamalarda faydalı olabilir. Katılım seviyesinin seçimi; paydaş katılımının zamanlaması ve planlama sürecinin aşaması, paydaş katılımının politik durumu, tarihsel süreç, erişilebilir kaynaklar, paydaş katılımının maksadı ve

dâhil edilecek paydaşların özellikleri gibi durumlara göre değişebilir (European Communities, 2003). SÇD'ye göre katılım seviyeleri Şekil 4'te verilmektedir.



**Şekil 4:** Paydaş katılımının seviyeleri (European Communities, 2003).

Paydaşlar sürece dâhil edilirken bazı hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir;

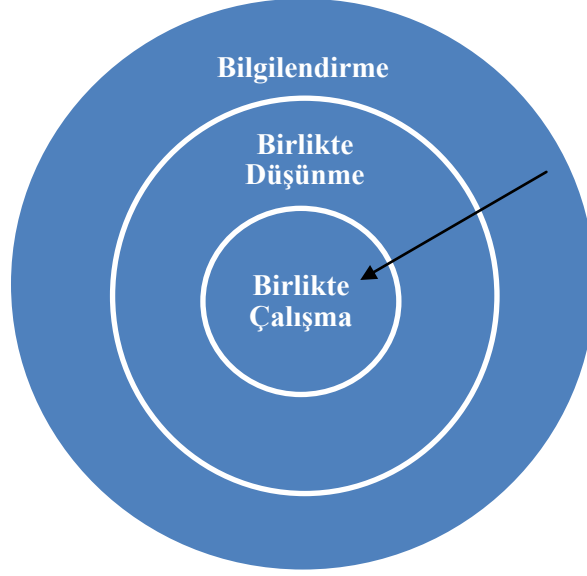
- Dâhil edilecek aktörler belirlenirken seçici olunmalı, paydaş analizi yapılmalıdır.
- Tüm katılımcıların rolleri netleştirilmeli, herkes karar verici durumunda olmamalıdır.
- Katılımcılık, eğer netice önceden belliyse işlevsel olmaz.
- Tüm paydaşların beklentilerini yüzde yüz karşılamak mümkün değildir.

Paydaş analizi esnasında her bir paydaşın katılım derecesi belirlenmelidir. Bu katılım dereceleri aşağıda tanımlanmaktadır:

**Birlikte Çalışma:** Bu seviyede paydaş, aktif olarak katılım sağlar ve sürece aktif olarak katkı sunar.

**Birlikte Düşünme:** Paydaşlar konuya göre, sürece bilgi aktarması amacıyla dâhil edilir. Burada daha çok bir konu üzerinde uzmanlık ve tecrübe sahibi paydaşlar devreye girmektedir.

**Bilgilendirme:** Bu seviyedeki paydaşlar sürece aktif olarak dâhil edilmez ancak, sürecin ilerleyişi ile ilgili bilgi verilmesi gereken kişilerdir.



**Şekil 5:** Paydaş katılımının dereceleri (**European Communities, 2003**).

Katılım seviyelerine göre sınıflandırılan paydaşlar için aşağıda tanımlanan aktör tiplerine göre de tekrar sınıflandırma yapılabilir.

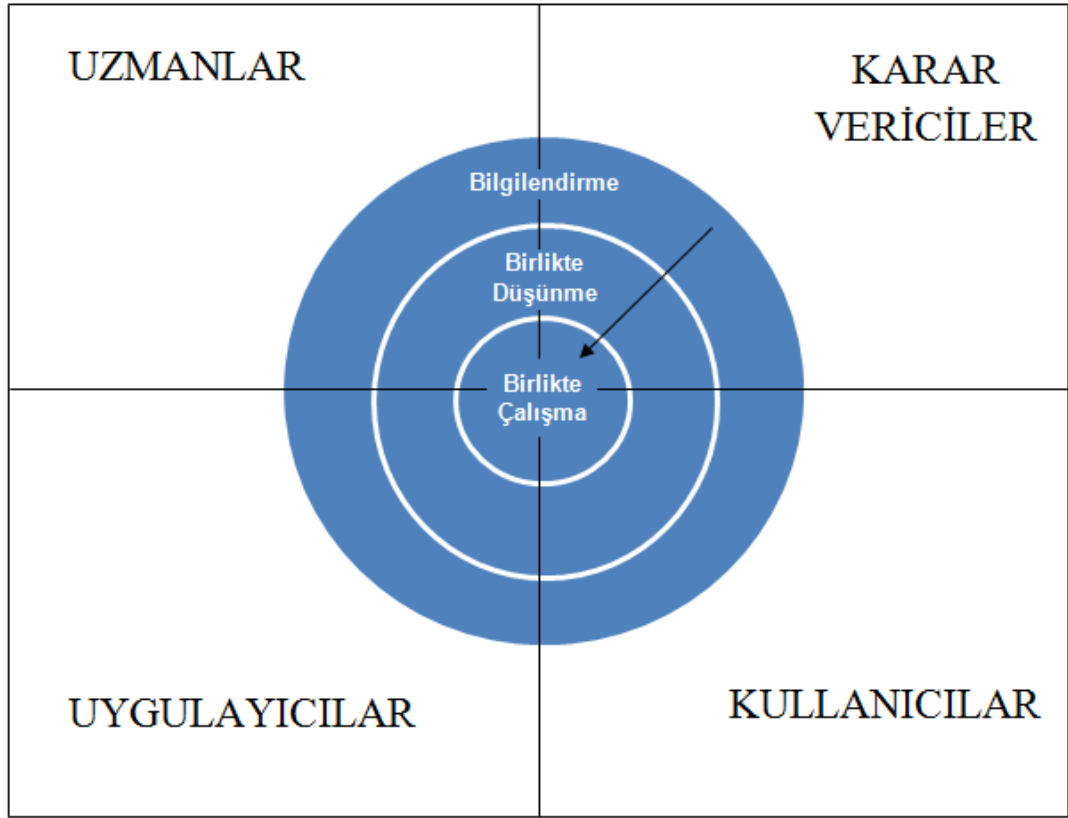
**Karar Vericiler:** Projeye ilişkin kararlar verebilen paydaşlardır.

**Kullanıcılar:** Sonuçlardan etkilenecek olan paydaşlardır.

**Uygulayıcılar:** Sonuçları veya yeni politikaları uygulamak zorunda olan paydaşlardır.

**Uzmanlar:** Bilgilerini ve uzmanlıklarını projenin kullanımına sunan paydaşlardır (European Communities, 2003).





**Şekil 6:** Katılım dereceleri ve aktör tipleri göz önüne alınarak yapılan sınıflandırma (European Communities, 2003).

Sürece aktif veya pasif olarak katılım sağlamasına karar verilen paydaşların rollerinin açık bir şekilde belirlenmesi ve paydaşların beklentilerinin bu yönde yönetilmesi, projenin ilerleyen safhalarında yaşanabilecek hayal kırıklıklarının önüne geçilmesi noktasında önem arz etmektedir (European Communities, 2003).

Katılım sağlayacak paydaşların özellikleri birbirlerinden farklı olabilir. Dolayısıyla her paydaş için farklı katılım seviyelerinin belirlenmesi gerekebilir. Bu durumda cevaplanması gereken kritik soru; karar vericilerin paydaşların kararları ne derece etkilemelerine izin verecekleridir. Karar vericiler zaman zaman paydaşlara kararları mümkün olduğundan daha fazla etkileyebileceklerine ilişkin söz verebilmektedirler. Bu durumda kararlar konusunda etkili olabilecekleri girdiler sağladıklarına inanan paydaşlar, ne kadar katılım aktivitesi yapılırsa yapılsın sürecin

çıktılarından memnun kalmayacaklardır (EPA, 2000). Rollerin erken belirlenmemesi; katılım sürecinde para, zaman ve güven kaybına neden olabilmektedir.

### 3.3.2.1. Paydaş ve Katılım Seviyesi Analizi Örnek Çalışması

İşlevsel bir paydaş analizi yapabilmek için uygulanabilecek bir metodoloji örneği aşağıda verilmekte olup bu metodolojinin içinde bulunulan koşullara göre adapte edilmesi gerekmektedir.

1. **Adım:** Bir çalıştay düzenlenerek konuyla ilgisi bulunduğu düşünülen paydaşlar davet edilir.
2. **Adım:** Davet edilen paydaşlar arasındaki bağlantılar ve çatışmalar önceden tanımlanır.
3. **Adım:** Çalıştayda katılımcılara kilit soru yöneltilerek beyin fırtınası için ortam oluşturulur.
4. **Adım:** Konuyla ilgili tüm paydaşların görüşleri alınır. Herhangi bir yorum eklenmeden paydaşların temsil ettiği grubun adı belirtilerek verilen görüşler not edilir.
5. **Adım:** Soruya verilen yanıtlar çerçevesinde ortaya çıkan ana başlıklar kendi içlerinde alt başlıklara ayrılabilirse ayrılır.
6. **Adım:** Paydaşların isimleri, iletişim bilgileri ve adresleri not edilir.
7. **Adım:** Sonuçlardan yola çıkılarak kilit paydaşların dâhil edilip edilmediği tekrar kontrol edilir.
8. **Adım:** Tüm paydaşlar belirlendikten sonra her bir aktörün her bir aşamadaki katılım derecesini belirleyen bir liste yapılır.
9. **Adım:** Şekil 5 veya Şekil 6'da gösterilen formata uygun olarak; ilgili bölümlere katılım sağlayan paydaşların isimleri yazılır.
10. **Adım:** Paydaşların isimleri eklenen Şekil 5 veya Şekil 6 üzerinde boşluk kalıp kalmadığı kontrol edilir.
11. **Adım:** Sonuçlar kullanarak katılımına karar verilen paydaşların rolleri açık bir şekilde belirlenir.
12. **Adım:** Paydaşların birbirleriyle olan ilişkileri ortaya konulur. Paydaşların ilgi alanları ve projeye etki edebilecek motivasyon kaynakları irdelenir (European Communities, 2003).

### 3.4. Paydaş Katılımı Teknikleri

Paydaş katılımı sürecinin başarıya ulaşmasında bir takım temel prensipler göz önüne alınmalıdır. Bu prensipler:

- Dürüst, şeffaf ve karar vericiler ile paydaşlar arasında güveni arttıracak bir süreç,
- Bilimsel bulgular ile yereldeki uzman görüşlerinin entegrasyonu,
- Erken paydaş katılımı,
- Tüm paydaşların birbirleriyle entegrasyonu,
- Tecrübeli kolaylaştırıcıların (facilitator) varlığı,
- Yeterli kaynak (Zaman, bütçe vb.)

şeklinde sıralanabilir. Ayrıca kullanılan teknik, içeriğe uygun seçilmeli; tekniği uygulayacak olan yetkili kurumun kaynakları ve kapasitesi yeterli olmalı ve tekniği uygulayacak uzmanların katılım tekniğine ilişkin yeterli düzeyde beceri ve tecrübeye sahip olmaları gerekmektedir (EEA, 2014). Tüm bu prensiplere uyulduğu takdirde bile olumsuz durumlarla karşılaşılabilir. Paydaş katılımı sürecinde; ülkelerin kültürel, politik ve tarihi altyapıları da dikkate alınmalı ve tüm bu faktörler göz önüne alınarak uygun metotlar kullanılmalıdır (Luyet vd, 2012).

Katılım genellikle bilgi aktarımına ve çalıştay organizasyonlarına indirgenmektedir. Bu basit yaklaşım, genellikle paydaşların değişkenlik gösterdiğini ve karar verme sürecinin karmaşıklığını göz önüne almamaktadır. Ancak etkili bir paydaş katılımı süreci için paydaşların belirlenmesi, karakterize edilmesi ve organize edilmesi gerekmekte olup paydaşların farklılıkları göz önüne alınarak her biri için katılım seviyesi belirlenmelidir. Belirlenen katılım seviyeleri için katılım tekniklerinin de doğru bir şekilde seçilmesi önem arz etmektedir (Luyet vd, 2012).

Katılım süreçlerinde genellikle birden fazla metot birlikte kullanılır. Karmaşık ve çözüme ulaştırılması zor durumlarda aynı metot aynı katılımcılarla birçok kez kullanılabilir. Ancak, birlikte bir karara varılması için katılımcılara, toplantıların sayısı ve sürtesi konusunda fikirleri sorulmalıdır (Harmoni COP Project, 2005).

Katılımcıların aşına olmadığı, anlamakta zorlanabileceği karmaşık konularda çok sayıda metot kullanılması sürece fayda sağlamaktan çok zarar verebilir. Bu gibi durumlarda, basit bir grup çalışması yapılarak çözüme ulaşılabilir (Harmoni COP Project , 2005).

Tablo 1’de bazı katılımçılık metotları ve bu metotların katılım seviyeleri verilmektedir (Luyet vd, 2012):

<b>Katılım Tekniği</b>	<b>Bilgi Aktarımı</b>	<b>Müzakere</b>	<b>Aktif Katılım</b>
Bültenler	✓		
Web sayfası	✓	✓	
Anketler	✓	✓	
Çalıştaylar		✓	✓
Katılımcı haritaları			✓
Odak Gruplar			✓
Halk jürileri		✓	✓

**Tablo 1:** Paydaş katılımı metotları ve katılım seviyeleri

### **3.4.1. Bültenler**

Bültenler, düzenli olarak yayınlanan ve genellikle konuyla yakından ilgisi bulunan paydaşlar göz önüne alınarak hazırlanmış bilgi formlarıdır. Bültenlerde bilgilendirici metinlerin yanında fotoğraflar, diyagramlar, haritalar gibi bilgilendirici görsellere de yer verilir. Bültenlerde ilgili paydaşlara düzenli bilgi akışı sağlamakla birlikte paydaşların geri dönüşlerine ve sağladıkları katkılara da yer verilebilir. Bültenler, aynı zamanda paydaşları karar alma süreçlerindeki gelişmelere ilişkin bilgilendirme maksatlı da kullanılabilir. Bültenler, daha fazla bilgi edinmek isteyenler için iletişim bilgilerinin de içermelidir (Queensland Government, 2011).

### **3.4.2. İnternet Sayfaları**

İnternet sayfaları, paydaşlara bilgi aktarımının yapıldığı, proje veya planlamalara ilişkin bilgilendirici dokümanların sunulduğu bir araç olup paydaşların katkıda bulunmaları veya görüşlerini iletmeleri için de kullanılabilir. İnternet sayfaları sayesinde paydaşlar hızlı, etkili ve düşük maliyetli bir şekilde bilgi

sunabilmekte veya bilgi edinebilmektedirler. İnternet sayfaları, çok geniş kitlelerin bilgiye erişebilmesini sağlar (EPA, 2000).

İnternet sayfaları daha esnek ve güçlü bir bilgilendirme aracı olduğundan diğer basılı bilgilendirme araçlarının yerini almaktadır. Ancak, tüm katılımcıların internet erişiminin olmayabileceği de göz önüne alınmalı ve alternatif araçlar da kullanılmalıdır (EPA, 2000).

İnternet sayfalarının bir katılım aracı olarak etkin kullanılması için aşağıdaki unsurlar göz önüne alınmalıdır:

- ✓ İnternet sayfasının tasarımı, konuyla ilgili uzmanlar tarafından yapılmalıdır.
- ✓ İnternet sayfasının mimarisi iyi kurgulanmalı, kullanıcıyı bilgilendirecek ve konunun içine çekecek tüm bilgilere, açıklamalara ve faydalı linklere yer verilmelidir.
- ✓ Benzer konuda tasarlanmış olan sayfalar incelenmeli ve iyi uygulamalar göz önüne alınarak internet sayfası geliştirilmelidir.
- ✓ İnternet sayfası, halka açılmadan önce kapsamlı bir şekilde incelenerek denemeler yapılmalı, tüm linklerin çalışıp çalışmadığı, bilgilere kolay erişilip erişilemediği kontrol edilmelidir.
- ✓ Halkın katılımı toplantılarında, bültenlerde ve basın organları aracılığıyla internet adresi paylaşılmalıdır.
- ✓ İnternet erişimi olmayan katılımcılara farklı iletişim seçenekleri sunulmalıdır.
- ✓ Kolay hatırlanabilir ve kısa bir adres tercih edilmelidir.

### **3.4.3. Halk Toplantıları**

Halk toplantıları, belli bir amaç doğrultusunda çeşitli paydaş gruplarının bir araya gelmesiyle gerçekleştirilir. Bu toplantılarda, bilgi paylaşımı ve müzakere geniş bir katılımcı kitlesiyle yapılır. Halk toplantıları bir konu hakkında farkındalığı arttırmak, bir başlangıç noktası oluşturmak veya devam eden bir süreçte halkın ileri katılımını sağlamak maksadıyla düzenlenebilir.

Halk toplantıları, paydaşların bir araya gelerek görüşlerini ifade etme fırsatı bulduğu bir ortam olmakla birlikte karar vericiler bu toplantılarda dile getirilen görüşlerin tamamını uygulamakla yükümlü değildir. Halk toplantılarında katı bir yol haritası veya gündem belirlenmesine gerek yoktur. Toplantılara projelerin, kurumların veya paydaşların belli başlı ihtiyaçları doğrultusunda yön verilebilir. Halk toplantılarının en önemli avantajlarından biri, katılımcıların sadece kurumları değil birbirlerini de dinleyebilmeleridir.

Halk toplantıları, bazı durumlarda sınırlı sayıda katılımcıyla gerçekleştirilebilir. Geniş katılımın olduğu toplantılarda görüşlerini ifade etmekten çekinen katılımcılar olabilir. Bu gibi durumlarda katılımcıların kendilerini güvende hissedebileceği, istedikleri soruları yöneltebilecekleri ve görüşlerini rahatlıkla ifade edebilecekleri odak gruplar oluşturulabilir. Odak gruplarla gerçekleştirilen toplantıların sonuçları geniş katılımı gerçekleştirilen toplantıda sunulabilir.

Halk toplantılarıyla;

- ✓ Bir proje veya belli bir konu hakkında bilgilendirme yapılır,
- ✓ Tüm katılımcılara fikirlerini, soru işaretlerini ve endişelerini dile getirebilecekleri bir ortam oluşturulur,
- ✓ Alternatif stratejilerin keşfedilmesi ve fikir birliği oluşturulması için imkân sağlanır.

Halk toplantıları gerçekleştirilirken aşağıdaki risklerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir:

- ✓ Toplantı çok iyi organize edilmiş olsa bile, toplum içinde diğerlerine oranla daha güçlü, baskın veya dışa dönük gruplar tarafından yönlendirilebilir ve diğer katılımcıların görüşlerini dile getirmesine fırsat verilmeyebilir.
- ✓ Katılım yüksek olduğu halde bazı durumlarda katılımcıların büyük bir çoğunluğu aynı profilden olabilir. Katılımcıların toplumun genelini temsil eder nitelikte olmaması toplantı sonucunda gerekli bilgilerin alınmamasına ve karar vericilerin halkın genelinin bakış açısını anlayamamasına sebep olur.
- ✓ Çözümüne ulaşmak yerine çatışmalar daha da derinleşebilir.

- ✓ Katılımcılar birbirleriyle çalışma konusunda istekli olmayabilirler.

Söz konusu toplantıların başarıya ulaşması için;

- ✓ Toplantıya neden ihtiyaç duyulduğunun belirlenmesi ve belirlenen ihtiyaçlara göre tasarlanması gerekmektedir.
- ✓ Bir toplantıda tüm bilgiler aktarılmaya çalışılırsa katılımcıların verilen tüm bilgileri anlayabilmesi zorlaşacaktır. Bu nedenle, toplumun öğrenme ve üzerinde düşünme süreçleri göz önünde bulundurularak tek bir toplantı değil, gerekirse bir dizi toplantı organize edilmelidir.
- ✓ Katılımcıların bilgi düzeyi ve konuya yakınlığı iyi analiz edilmeli, toplantılarda uygun teknik düzeyde bilgi verilmelidir.
- ✓ Toplantının konusu, yeri ve tarihi önceden halka duyurulmalıdır. Duyurular geniş kitlelere ulaşabilecek kanallardan yapılmalıdır. Toplantıya mutlaka katılım sağlaması gereken paydaşlara geç kalınmadan, doğrudan ulaşım sağlanmalıdır.
- ✓ Toplantı, halkın genelinin rahat ulaşabileceği bir yerde yapılmalıdır. Gerekli olduğu takdirde, halkın toplantıya ulaşımı sağlanmalıdır.
- ✓ Duyuru yapılırken; toplantının maksadı ve katılımcıların neden katılması gerektiği açık bir şekilde ifade edilmelidir.
- ✓ Basın mensupları toplantıya davet edilmelidir.
- ✓ Toplantıda video kaydı yapılarak katılım sağlayamayan paydaşların kayıtlara erişebilmesi sağlanmalıdır.
- ✓ Toplantıya ilişkin özet bir bilgi notu hazırlanarak paydaşlara iletilmelidir.
- ✓ Toplantı sırasında verilen tüm bilgiler ve paylaşılan görüşlerin kaydı sağlanmalı, paylaşılan bilgilerin sürece nasıl bir girdi sağlayacağı katılımcılarla paylaşılmalı ve sonraki aşamalarda paydaşlardan beklentiler ifade edilmelidir. Bu aşamada paydaşların beklentilerini iyi yönetmek önem arz etmektedir. Paydaşların büyük beklentiler içine girmelerinin önüne geçilmesi gerekmektedir.

### 3.4.4. Anketler

Anketler, paydaşların belli bir konuda görüşlerini almak, paydaşlardan bilgi edinmek veya öncelik sıralaması yapmak amacıyla; hazırlanan soruların paydaşlar tarafından yanıtlanmasıyla gerçekleştirilir (EPA, 2000). Anketler genellikle basılı formlar veya internet üzerinden yapılmakla birlikte yüz yüze de yapılabilmektedir (Queensland Government, 2011).

Anketler hazırlanmadan önce detaylı bir planlamanın yapılması, anketlerin başarıya ulaşması için önemli bir etkidir. Bu noktada, anket tasarımı konusunda tecrübeli uzmanlardan destek alınması, anketin daha faydalı ve güvenilir bilgi vermesini sağlayabilir (Queensland Government, 2011).

Anketlerin avantajları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- ✓ Anket dolduran katılımcı kimliğini belirtmek zorunda olmadığından daha dürüst yanıtlar alınabilir.
- ✓ Uzak mesafede bulunan katılımcıların görüşleri anketler yoluyla alınabilmektedir.
- ✓ Katılımcıların anketi kendilerine uygun herhangi bir zamanda doldurabilmesi katılımın yüksek olmasını sağlar.
- ✓ Yüz yüze yapılan röportajlara ve diğer birçok katılım aracına göre daha düşük maliyetlidir.

Anketin başarılı sonuçlar verebilmesi için;

- ✓ Kısa ve kolay anlaşılır bir dil kullanılmalıdır.
- ✓ Yanlış anlaşılmalara önüne geçmek için soruların paydaşlara yöneltilmeden önce test edilmesi gerekmektedir.
- ✓ Başlangıç bölümünde anketin amacı belirtilmelidir.
- ✓ Sonuçların değerlendirme kısmında kullanılmak üzere, katılımcının yaşı, eğitim düzeyi, uzmanlık alanını belirteceği bir alan bulunmalıdır (EPA, 2000).

Anketleri nitel ve nicel olmak üzere iki başlık altında toplamak mümkündür.



#### **3.4.4.1.Nitel Anketler**

Nitel anketler açık uçlu sorulardan oluşmakta olup katılımcıların görüşlerini kendi cümleleriyle ifade etmeleri beklenir. Tüm katılımcılara aynı soruların yöneltmesi; verilen cevapların birbirleriyle karşılaştırılabilir olmasını ve cevapların doğruluğunun teyit edilebilmesini sağlar (EPA, 2000).

#### **3.4.4.2.Nicel Anketler**

Nicel anketlerde nitel anketlerden farklı olarak katılımcılara kapalı uçlu sorular sorulur ve katılımcıdan numaralandırma veya işaretleme gibi sınırlı cevaplar beklenir. Bu anketler, belirli bir katılımcı grubuna ilişkin istatistiksel değerlendirme yapılmasını sağlar. Karar vericiler, anket sonucunda edinilen bilgiler ışığında paydaşların önceliklerini tespit edebilir ve bu öncelikleri göz önüne alarak daha kapsamlı kararlar verebilirler (EPA, 2000).

#### **3.4.5. Çalıştaylar**

Çalıştaylar, paydaşların ortak sorun veya amaç doğrultusunda bir araya gelerek birlikte çalıştıkları toplantılardır. Çalıştayların temel maksadı; katılımcılara bilgi vermek veya katılımcıların sorularını cevaplandırmak değil, bir konuyla ilgili sorunları birlikte çözmek veya gerçekleştirilecek olan bir eylem ile ilgili fikir birliği oluşturmaktır (State of Victoria, 2014).

Çalıştayda katılımcılar genellikle bilgi düzeyleri ve uzmanlık alanlarına göre belirlenirler. Çalıştaylarda tüm katılımcıların aktif olarak rol almasını sağlayabilecek bir moderatör belirlenir. Çalıştaylar küçük katılımcı gruplarıyla daha etkili olan araçlardır (State of Victoria, 2014).

Genellikle 2-4 gün süreyle gerçekleştirilen çalıştaylar, aşağıdaki aktivitelerden oluşmaktadır:

- ✓ Katılımcılara moderatör tarafından kilit sorular yöneltilir.
- ✓ Katılımcıların verdiği cevaplar doğrultusunda yeni sorular yöneltilir.
- ✓ Katılımcılara da soru yöneltme şansı verilir.
- ✓ Çalışma grupları oluşturularak spesifik konulara ilişkin kararlar alınarak bu kararlar grup başkanları tarafından sunulur.

- ✓ Çalıştayı düzenleyenler, çıktıların ve katılımcıların katkılarının yer aldığı bir rapor hazırlayarak katılımcılara ve karar vericilere iletir.

Çalıştay tekniğinin avantajları;

- ✓ Katılımcıların görüşleri ve önerilerine ilişkin detaylı bilgi edinilir.
- ✓ Paydaşlara bir konuyla ilgili görüşlerini iletebilme şansı verilirken katılımcıların bir tartışma ortamına katılabilmeye konusunda bilgi ve kabiliyetlerini geliştirmede yardımcı olur.
- ✓ Karşıt görüşlerin ve çözüm önerilerinin büyük kutuplaşmalara sebep olmadan tartışılabilmesi sağlanır.
- ✓ Çalıştayı sonunda farklı disiplinlerden gelen katılımcıların fikirlerini ve önceliklerini göz önünde bulunduran kararlar alınır (EPA, 2000).

Çalıştayların başarıya ulaşabilmesi için aşağıdaki unsurlar göz önüne alınmalıdır:

- ✓ Katılımcı seçiminde paydaş analizinin yapılması ve seçilen katılımcıların mensup oldukları grupları temsil edebilecek düzeyde olması gerekmektedir. Bölüm 2.3.2.1’de paydaş analizinin nasıl yapılacağına ilişkin bir örnek çalışma verilmiştir.
- ✓ Çalışma gruplarında yer alacak katılımcılar, çalışma grubunun konusu göz önünde bulundurularak çalıştayıdan önce belirlenmeli ve katılımcılar gruplara dengeli bir şekilde dağıtılmalıdır.
- ✓ Katılımcıların moderatör tarafından belirlenen kurallara uyması önem arz etmektedir. Çalıştay öncesi belirlenmesi ve katılımcılara iletilmesi gereken bu kurallar, demokratik ve şeffaf olmalıdır
- ✓ Çıktıları içeren raporların katılımcılara ve karar vericilere ivedilikle ulaştırılması gerekmektedir.
- ✓ Moderatör seçimi, çalıştayı başarıya ulaşmasındaki en önemli etkenlerden biridir (EPA, 2000).

### **3.4.6. Odak Gruplar**

Odak gruplar, bir konuyla ilgili görüş, bilgi ve tavsiye almak üzere paydaşların arasından farklı grupları temsil eder nitelikte, aynı bilgi ve tecrübe düzeyine sahip kişilerin seçilmesiyle oluşturulmuş küçük gruplardır (EPA, 2000). Odak grupları genellikle 6-10 katılımcıdan oluşur (Queensland Government, 2011).

Çalıştaylarda olduğu gibi odak gruplarında da bir moderatör yer alır. Ancak moderatör odak gruplarıyla yaptığı toplantıya sadece konunun dışına çıkıldığı zaman müdahale eder.

Katılımcılara önceden belirlenen açık uçlu sorular yöneltilerek katılımcıların konuyla ilgili tutumları, endişeleri ve fikirleri konusunda bilgi toplanır (Queensland Government, 2011). Bu bilgiler üzerinde yapılan değerlendirmeler, ilerleyen süreçte verilecek olan kararlara yön verir. Odak grup çalışmaları sayesinde sürecin ilerlemesine engel olabilecek önyargıların ve endişelerin gün yüzüne çıkarılması sağlanabilir (State of Victoria, 2014). Odak grup tekniği, ileri katılımın sağlanması için temel oluşturmak üzere kullanılabilir (Queensland Government, 2011).

### **3.4.7. Halk Jürileri**

Halk jürileri, mensubu oldukları toplulukları temsil edecek şekilde, rastgele seçilen ve önceden konuyla ilgili bilgilendirilmiş olan katılımcılarla oluşturulur. Katılımcılar, bir dizi toplantı yaparak belli bir konu üzerinde tartışır, kendilerine sunulan seçenekleri değerlendirir ve bir hükme varırlar. Katılımcılardan demokratik bir şekilde, tüm grubu temsil eden kararlar almaları beklenir. Alınan kararlar, karar vericilere rapor formatında sunulur. Raporda gelecekte verilecek olan kararlara yönelik tavsiyeler de bulunabilir. Genellikle karar vericiler, halk jürilerinin verecekleri kararları uygulayacaklarını önceden taahhüt ederler (EPA, 2000).

Katılımcılar, herhangi bir siyasi grubu veya bir resmi kurumu temsil etmeksizin halkın arasından seçilir. Halk jürilerinde katılımcılar bilgi ve fikir teatisinde bulunurken; kararlar, her bir katılımcının katkılarıyla, müşterek bir şekilde verilir. Halk jürileri, şeffaf bir katılım sürecinin oluşturulmasında önemli rol oynar. Konuyla ilgili uzmanlığı bulunmayan yerel halkın karar verme sürecine katılımı,

halk arasında demokrasi anlayışının gelişmesini sağlamakla birlikte halkın bir konu hakkında derinlemesine fikir sahibi olmasına da olanak sağlar (EPA, 2000).

Halk jürilerinin başarılı olabilmesi için aşağıdaki unsurları göz önüne almak gerekmektedir:

- ✓ Katılımcıların toplantılar sonucunda elde edilen çıktılarının nasıl kullanılacağı konusunda önceden net bilgi sahibi olması gerekmektedir.
- ✓ 8-12 kişilik bir grup oluşturulmalı ve katılımcıları farklı seçenekler belirlemeye ve beyin fırtınası yapmaya teşvik edecek bir soru hazırlanarak moderatör tarafından katılımcılara yöneltilmelidir.
- ✓ Katılımcılara kullanılacak olan yöntem önceden aktarılmalı ve tavsiyelerini oluşturmaları için 2-3 gün süre tanınmalıdır.
- ✓ Verilen kararları içeren bir rapor hazırlanmalı ve bu raporun geniş kitlelere ulaştırılması sağlanmalıdır.
- ✓ Verilen kararların bir kısmı veya tümü uygulanmayacaksa neden uygulanmayacağına ilişkin gerekçelerin oluşturulması ve halka bildirilmesi son derece önemlidir (EPA, 2000).

### **3.5. Paydaş Katılımının Değerlendirilmesi**

Katılım sürecinin değerlendirilmesi, çalışmaların paydaşlar üzerindeki etkilerinin saptanması ve daha sonra gerçekleştirilecek olan çalışmalara ışık tutması bakımından önemlidir (Luyet vd, 2012). Ayrıca, bu değerlendirmenin sürecin başından itibaren yapılması, projenin ilerleyen safhalarında uygulanacak stratejilerin belirlenmesine yardımcı olur (Carr, 2015).

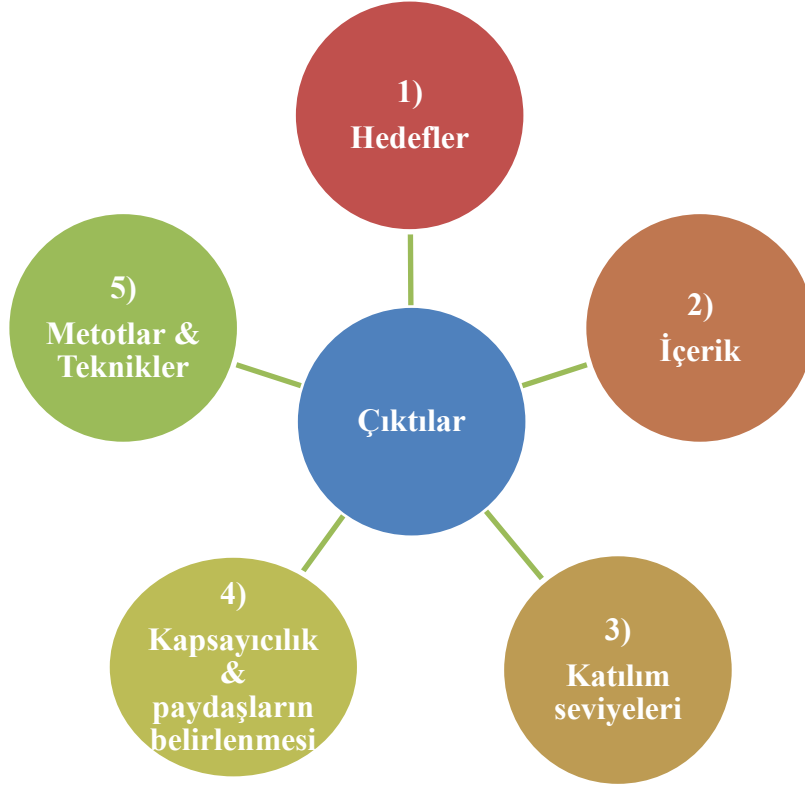
Değerlendirme sürecinde katılımcı yaklaşımın verilen kararlara etkisi göz önüne alınır. Ancak çıktılarının değerlendirilmesi karar vericilerin ilgi alanına göre değişiklik gösterebilir. Örneğin; katılımcılık sürecinin havza yönetimine etkileri değerlendirilirken, akademisyenler katılımcılığın ekolojik durum üzerindeki etkisini, su yönetiminden sorumlu kurumlar yetki çakışmaları ve yönetsel konular üzerindeki etkisini göz önüne alabilirler. Paydaşlar, katılımcılık sürecinin başarıya

ulaşıp ulaşmadığına; sürecin nasıl yönetildiğine ve kendi önerilerinin çıktılar üzerindeki somut etkilerine bakarak karar verebilirler (Carr, 2015).

Mevcut durumda, katılımıcılığın değerlendirilmesine ilişkin standart bir metot kullanılmamakla birlikte, nicel ve nitel metotlar kullanılabilir. İngiltere Çevre Ajansı tarafından bazı değerlendirme kriterleri belirlenmiş olup bu kriterler aşağıda verilmektedir:

- ✓ **Hedeflerin netleştirilmesi:** Sürecin amacı ve çıktılar arasındaki bağlantılar iyi kurulabildi mi?
- ✓ **Temsil edilebilirlik:** Sürece dâhil edilen katılımıcılar tüm paydaşları temsil edecek şekilde seçildi mi?
- ✓ **Kapsayıcılık:** Katılımıcılığın önündeki tüm engeller kaldırılabilir mi, aktif katılım sağlamayan katılımıcılar bilgilendirildi mi?
- ✓ **Danışma:** Paydaşlarla kurulan diyalog yeterince kapsamlı, detaylı, bilgilendirici ve yapıcı mıydı?
- ✓ **Kapasite:** Katılımıcılığın etkin bir şekilde sağlanması için kaynaklar (para, zaman, personel) yeterli miydi?
- ✓ **Etkili öğrenme:** Katılımıcılık süreci bilgilendirici miydi? Bilgilendirmeler fikir birliğini sağlama konusunda katkı sağladı mı?
- ✓ **Katılımcı karar verme:** Katılımıcılık sürecinin çıktıları, sorumlu kurumlar tarafından verilen kararlara yansıtıldı mı?
- ✓ **Güvenin artması:** Katılımıcılık süreci daha sonraki katılım süreçlerine fayda sağlayacak şekilde paydaşlar ile katılımıcılar arasındaki güveni arttırdı mı?

Paydaş katılımının değerlendirme konusunda bir başka yaklaşım ise 2001 yılında İngiltere’de yürütülen Taşkın Yataklarının Akıllı Kullanımı Projesi kapsamında uygulanmıştır. Söz konusu değerlendirme çalışması kapsamında yöntem, adım adım test edilerek projeye adapte edilmiştir. Bu çalışma katılım sürecinin kendisini ve proje üzerindeki etkisini birlikte değerlendirmektedir.



**Şekil 7:** Paydaş katılımının değerlendirilmesi sürecinde ele alınan kriterler (Cuff, 2001).

### 1) Katılımcılık sürecinin hedefleri

- ✓ Sürecin başında neler hedeflenmişti? (Katılımcılığa ilişkin hedefler ve stratejik hedefler dâhil)
- ✓ Katılımcılığa ilişkin hedefler stratejik hedeflerle bütünleşti mi?
- ✓ Hedefler zaman içinde değişikliğe uğradı mı?
- ✓ Hedefler uygulanabilir/gerçekçi mi?
- ✓ Hedefleri gerçekleştirmek ne kadar zaman aldı?

### 2) İçerik

- ✓ Katılım süreçleri, büyük bir stratejinin parçası mıydı?
- ✓ Eğer öyleyse katılım süreci bu stratejiyle nasıl ilişkilendirildi?
- ✓ Katılımcılık sürecini etkileyen başka faktörler oldu mu?

### 3) Katılım seviyesi

- ✓ Hangi aşamalarda, hangi katılım seviyeleri kullanılmıştır?
- ✓ Katılımcılara yetkiler verildi mi?
- ✓ Eğer yetki verildiyse bu yetkiler sınırlandırıldı mı? Nasıl ve neden sınırlandırıldı?
- ✓ Bazı gruplar neden diğerlerinden farklı aşamalarda dâhil edildi? (Eğer böyle bir durum varsa)

### 4) Kapsayıcılık ve paydaşların belirlenmesi

- ✓ Kimin kilit paydaş olduğuna nasıl karar verildi? Paydaşların belirlenmesi süreci başarılı oldu mu?
- ✓ Katılımının kesinlikle gerekli olduğuna veya gerekli olmadığına karar verilen kişiler/gruplar oldu mu?
- ✓ Sürece dâhil edilmediği için serzenişte bulunan kişiler veya gruplar oldu mu?
- ✓ Katılım sağlama konusunda gönülsüz olan paydaşlar var mıydı? Katılmak istememelerindeki gerekçe neydi?
- ✓ Sosyal olarak dışlanmış azınlık gruplara ulaşmak için ne kadar çaba sarf edildi?

### 5) Katılımcılık metotları/süreçleri

- ✓ Katılımcılık süreci kapsamında gerçekleştirilen organizasyonlar nelerdir? (Kronolojik sıralamaya göre)
- ✓ Bu organizasyonla hedeflenen sonuçlara ulaşıldı mı?
- ✓ Süreç katılımcıların takip edebileceği/anlayabileceği düzeyde miydi?
- ✓ Sürecin herhangi bölümü bilhassa iyi veya kötü geçti mi?
- ✓ Katılımcıların geri dönüşleri olumlu/olumsuz muydu?
- ✓ Süreci takip eden, yürüten uzmanlar projenin içinden mi dışından mı seçildi? Seçilen uzmanların bilgi düzeyi ve tecrübeleri beklentileri karşıladı mı?

- ✓ Gelecekte katılımcı süreçleri geliştirmek adına neler yapılabilir? (Cuff, 2001)

Bu bölümde verilen değerlendirme yöntemleri duruma göre değişkenlik gösterebilir. Seçilen kriterler ve bu kriterlere bağlı yanıtlanan sorular, koşullara ve ulaşılması beklenen hedeflere adapte edilebilir.



#### **4. HAVZA ESASLI PLANLARIN HAZIRLANMASINDA PAYDAŞ KATILIMI YAKLAŞIMLARINA İLİŞKİN ÜLKE ÖRNEKLERİ**

Tüm dünyada çevresel konuların uluslararası boyutta önem kazanmasıyla birlikte su kaynaklarının bütünleşik yönetimi kavramı da ön plana çıkmaya başlamıştır. Bütünleşik su kaynakları yönetiminin kilit unsurlarından biri olan paydaş katılımı konusunda, özellikle son yirmi yıl içerisinde Avrupa'da önemli gelişmeler kaydedilmiş, gelinen noktada paydaş katılımı; etkin ve sürdürülebilir su kaynakları yönetiminin en vazgeçilmez bileşenlerinden biri olmuştur.

Üye ülkelerin SÇD'yi uygularken en çok zorlandıkları konulardan biri paydaş katılımı yöntemlerinin belirlenmesidir. Her ülkenin kendi kültürel, sosyal ve politik koşullarının farklılık göstermesine bağlı olarak paydaş katılımının tek bir yönteminin olmaması; üye ülkelerin zaman zaman zorluklar yaşamasına sebep olmuştur.

SÇD'nin yürürlüğe girmesinden bu yana; hazırlanan NHYP'lerde ve su yönetimine ilişkin gerçekleştirilen plan ve projelere paydaş katılımının etkisine ilişkin birçok değerlendirme yapılmıştır. Plan ve projelerde, paydaş katılımının etkilerinin değerlendirilmesi konusunda net bir yöntem belirlenememiş olup birçok farklı yaklaşım göz önüne alınabilmektedir. Bazı yaklaşımlarda katılımcıların verilen kararlar üzerindeki etkileri göz önüne alınırken, bazılarında ise plan ve projelerin uygulama safhasındaki başarısı dikkate alınır. Ancak uygulama safhasındaki başarı ile paydaş katılımı arasındaki bağlantıyı tespit etmek çok karmaşık olabilmektedir. Katılımcılığın değerlendirme kriterlerinden bir diğeri ise; süreç sonunda paydaşlar arasındaki güven ve işbirliğinin olumlu etkilenip etkilenmediğidir.

14 Kasım 2012 tarihinde yılında Avrupa Komisyonu tarafından bir değerlendirme raporu yayımlanmış olup bu raporda, SÇD'nin üye ülkelerde uygulanması ve ilk NHYP döngüsünde üye ülkelerde gerçekleştirilen çalışmalara yönelik değerlendirmeler yer almıştır (European Comission, 2012).

Komisyonun değerlendirme raporuna göre; SÇD Madde 14'te yer alan, taslak NHYP'lerin yürürlüğe gireceği periyodun başlangıcından 1 yıl önce 6 ay süreyle askıya çıkarılması gerekliliğini, üye ülkelerin bir kısmı gecikmelerden dolayı tam olarak uygulayamasa da büyük çoğunluğu bu gerekliliği sağlamıştır. Raporunda; SÇD

yürürlüğe girdikten sonraki ilk on yıllık dönemde üye ülkelerin NHYP'lerin hazırlanması sürecinde paydaş katılımının sağlanması için kayda değer bir çaba sarf ettikleri ifade edilmiştir. Üye ülkeler, paydaşların sürece dâhil edilmesi amacıyla birçok yöntem ve metot kullanmışlardır. Ancak, paydaş katılımının NHYP'lere etkilerinin her zaman net olmadığına vurgu yapılmıştır (European Comission, 2012).

Paydaşların sürece dâhil edilmesinde en çok kullanılan yöntem, internet sayfaları aracılığıyla görüşlerin alınması yoluyla gerçekleştirilen müzakereler olmuştur. Bunun dışında; basın organları, gerçekleştirilecek olan müzakerelerin duyurulması amacıyla birer araç olarak kullanılmıştır. Paydaş katılımının sağlanması amacıyla yeni yöntemler de kullanılmıştır. Özellikle halkın su yönetimi konusunda farkındalığını arttırmak amacıyla; gezici standlar, özellikle okullarda uygulanabilecek öğretici oyunlar ve internet tabanlı materyaller kullanılmıştır. Bazı ülkelerde, telefon ve hane halkı anketleri düzenlenmiştir (European Comission, 2012).

Hazırlanan taslak NHYP'ler, çeşitli toplantılar, çalıştaylar ve hedef kitle aktiviteleri ile müzakere edilmiştir. Ayrıca, taslak NHYP'lere ilişkin paydaşların bilgi edinebileceği telefon hatları da oluşturulmuştur (European Comission, 2012).

SÇD, Ek 7'de; NHYP'ler kapsamında uygulanan katılım önlemleriyle birlikte paydaş katılımının sonuçları ve katılım sonucu planda yapılan değişikliklere ilişkin özet bilgiye planlarda yer verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Katılımının müzakereler üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesinin zor olması nedeniyle, bazı NHYP'lerde bu değerlendirmeler yer almamıştır (European Comission, 2012).

AB'nin 20 üye ülkesi, NHYP'lerin uygulanması sürecindeki paydaş katılımı yol haritalarını belirlemiş olup diğer üye ülkelerde yol haritası çizilmemiş veya net ifade edilmemiştir (European Comission, 2012).

NHYP'lerin hazırlanması sürecinde, Avrupa Komisyonuna katılımın etkin uygulanmadığına ilişkin şikâyetler ulaşılmış ve Komisyon, bu şikâyetlere ilişkin araştırmalar yapmıştır (European Comission, 2012).

2012 yılında, tüm AB üye ülkelerini kapsayan; 25 binin üzerinde AB vatandaşının katılımıyla bir anket çalışması gerçekleştirilmiş olup vatandaşların su yönetimi konularındaki farkındalık düzeyi ölçülmüştür. İlaveten, anket çalışması kapsamında paydaşlara; fiyatlandırma, başlıca su yönetimi problemleri ve alınması gereken önlemlere ilişkin sorular da yöneltilmiştir. Anket sonuçlarına göre; katılımcıların % 68'i suyla ilgili problemlerin ciddi boyutta ele alınması gerektiğini belirtmiştir. Katılımcıların % 67'si problemlerin, farkındalığı arttırarak çözülebileceği yanıtını vermiş olup % 62'si su yönetimine ilişkin konularda yeterli düzeyde bilgilendirilmediği şeklinde görüş bildirmiştir. NHYP sürecine ilişkin bilgi sahibi olduğunu ifade eden katılımcıların oranı %11 olarak belirlenmiştir. Anket çalışması kapsamında katılımcılığa ilişkin sorulara verilen yanıtlar değerlendirilecek olursa; 2009 yılıyla kıyaslandığında katılımcılık aktivitelerine ilişkin memnuniyet ve NHYP'lere ilişkin farkındalık düzeylerinin düştüğü görülmektedir. Ayrıca, AB'ye son yıllarda üye olan ülkelerle kurucu üye ülkelerin vatandaşlarının katılımcılığa ilişkin sorulara verdikleri cevaplar kıyaslandığında, bazı kurucu üyelerdeki katılımcıların su yönetimiyle ilgili paydaş katılımı konusunda son yıllarda üye olan ülkelerdeki katılımcılardan daha az memnuniyet duydukları göze çarpmaktadır (European Commission, 2012).

Yukarıda, AB üye ülkelerinde su yönetimi konularında katılımcılık süreçlerine ilişkin genel değerlendirmelerin yapıldığı çalışmalara yer verilmiş olup bundan sonraki bölümde daha spesifik çalışmalar üzerinde durulacak; Fransa, İngiltere, İspanya ve Macaristan'da hazırlanan havza esaslı planlar kapsamında dört adet vaka çalışması ele alınacaktır. Öncelikle vaka çalışmalarının gerçekleştirildiği ülkelerde su yönetiminin kurumsal yapısına ilişkin genel bilgilere yer verilecek; daha sonra, vaka çalışmalarına ilişkin katılım aktivitelerinin gerçekleştirilme yöntemleri karşılaştırılacak, katılımcılık sürecindeki yönetsel güçlükler irdelenerek uygulanan metotların katılıma olumlu ve olumsuz etkileri ortaya konulacaktır. Son olarak vaka çalışmalarında uygulanan katılım yaklaşımlarının çıktıları farklı açılardan ele alınarak karşılaştırılacaktır.

## 4.1.Vaka Çalışmalarının Gerçekleştirildiği Ülkelerde Su Yönetimine

### Genel bir Bakış

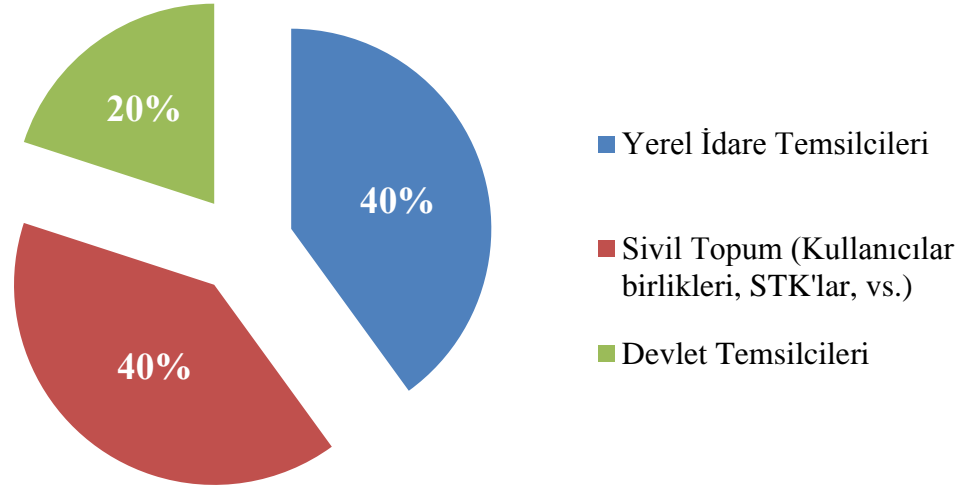
Üye ülkelerdeki katılımcılık yaklaşımları; ülkelerin sosyal, kültürel ve politik yapıları ve alışkanlıklarıyla doğrudan ilgilidir. Bu nedenle vaka çalışmalarındaki katılımcılık yaklaşımları ele alınmadan önce, çalışmaların gerçekleştirildiği ülkelerdeki su yönetimi mekanizmalarına, kısaca değinmek faydalı olacaktır.

#### 4.1.1. Fransa

Fransa, âdemi merkeziyetçi, üniter bir devlettir. Yasama yetkisi sadece, merkezde teşkil edilen parlamentoya aittir. Su yönetiminde politikalar merkezi düzeyde; Ekoloji, Sürdürülebilir Kalkınma ve Enerji Bakanlığı tarafından belirlenir, parlamentonun onayıyla yürürlüğe girer. Ayrıca, NHYP'lerin onaylanarak AB'ye raporlanmasından da Bakanlık sorumludur. Su yönetimine ilişkin politikalar belirlenirken; su konusunda uzmanların, su kullanıcı birlikleri temsilcilerinin, yerel yönetimlerin ve Havza Komiteleri başkanlarının ulusal düzeyde bir araya geldiği Ulusal Su Komitesinin görüşleri dikkate alınır. Ulusal Su Komitesine, Başbakan tarafından görevlendirilen bir meclis üyesi başkanlık eder. Komite, ulusal su politikasının oluşturulmasında aktif rol oynar, taslak yasal metinlere ve ulusal eylem planlarına görüş sunar. Ekoloji, Sürdürülebilir Kalkınma ve Enerji Bakanlığı bölge ölçeğinde; Çevre, Planlama ve İskân Bölge Müdürlüklerince (DREAL) temsil edilir. Devlet politikalarının bölge ölçeğinde uygulanmasına ilişkin çalışmalar yürüten bu kurumlar, su kalitesi izleme çalışmalarını da gerçekleştirmektedir. Ayrıca, bakanlık bünyesinde; su kalitesi konusunda teknik kapasitenin gelişimini ve SÇD'nin ekonomik prensiplerinin uygulanmasından sorumlu Ulusal Su ve Sucul Ortam Dairesi (ONEMA) teşkil edilmiştir. Bu dairenin, su polisleri aracılığıyla su kaynaklarına ilişkin olumsuz müdahalelere karşı yaptırım uygulama yetkisi de bulunmaktadır (Can, 2015; GWP, 2009).

1964 yılında yürürlüğe giren su kanunuyla teşkil edilen Havza Komiteleri, belirlenen su politikalarının havza bazında uygulanmasına yön veren kurumlardır. Su Ajansları, su gelişimi ve yönetimi master planı (SDAGE)'lerin hazırlanarak hükümetin onayına sunulmasından sorumludur. Havza bazında su yönetimine ilişkin

stratejiyi belirleyen bu planlar, SÇD'nin yayımlanmasından sonraki süreçte NHYP'lere dönüştürülmeye başlanmıştır. Bu süreçten de yine havza komiteleri sorumludur. 1964 yılında yürürlüğe giren su kanunuyla teşkil edilen havza komitelerinin kurumsal yapılanması, Şekil 8'deki gibidir (Can, 2015; GWP, 2009).



**Şekil 8:** Fransa'da havza komiteleri yapılanması (GWP, 2009).

Fransa anakarasında yer alan her bir nehir havzasında birer adet ve Korsika'da bir adet olmak üzere yedi nehir havza komitesi bulunmaktadır. Havza komiteleri, paydaşların koordinasyonunu ve temsilini sağlamakta olup komite başkanı havzada gerçekleştirilen bir seçimle belirlenir (GWP, 2009). Havza Komitelerinde su kullanıcıları ve STK'lar, Şekil 8'de gösterildiği gibi %40 oranında temsil edilmektedir.

Yerel düzeyde paydaşların bir araya gelerek oluşturduğu bir başka kurum ise su ajanslarıdır. Su ajansları; Ekoloji, Sürdürülebilir Kalkınma ve Enerji Bakanlığına bağlı çalışmakta olup su yönetiminin finansmanına ilişkin çalışmalar yürütür. Başkanı hükümet tarafından atanan bu ajansların yönetim kurulunda, devlet ve ajans memurları, su kullanıcıları temsilcileri ve yerel otoriteler yer almaktadır. Çevre vergilerinin toplanması, önlemler programının uygulanmasında sübvansiyonların

sağlanması gibi yetkilere sahip olan ajansların; havzada su yönetişiminin sağlanması, yerel halkın kapasitesinin geliştirilmesine yönelik eğitim faaliyetlerinin düzenlenmesi, halkın katılımının ve müzakere ortamının oluşturulması gibi görevleri de bulunmaktadır (Can, 2015).

İlk vaka çalışmasına konu olan NHYP'lerin hazırlanmasından sorumlu olan ve Rhône Mediterranean Havzasında teşkil edilmiş olan Havza Komitesi; 165 temsilcinin katılımıyla, yılda 2-3 kez bir araya gelmekte, komitenin çalışmalarını desteklemek amacıyla su kütlelerinin SÇD'ye göre sınıflandırılması gibi spesifik konularda çalışma grupları oluşturulabilmektedir (EEA, 2014).



Şekil 9: Fransa'da nehir havza bölgeleri (Rhône Méditerranée, 2016).

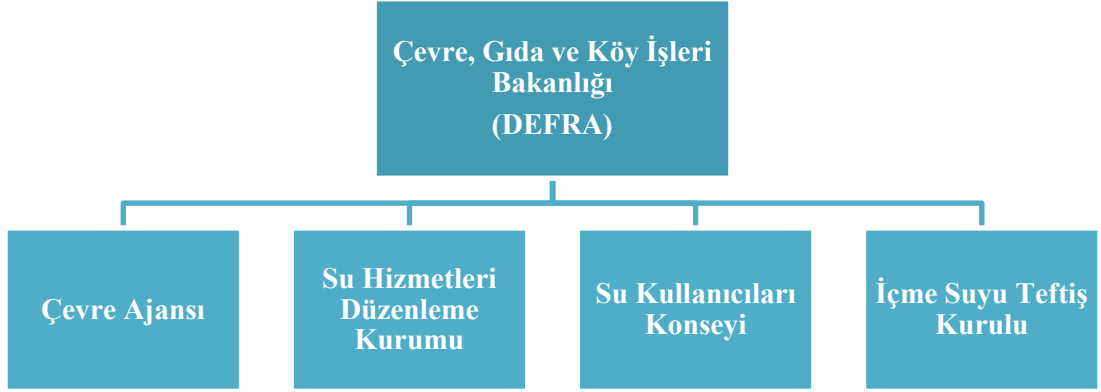
Havzada gerçekleştirilecek olan katılım aktivitelerine ilişkin planlamayı içeren ajanda, daha önce gerçekleştirilen müzakere aktivitelerinde ele alınan hususların ve alınan kararların yer verildiği raporlar, havza komitesi üyelerine ilişkin bilgiler, su ajansı tarafından gerçekleştirilen izlemelerin sonuçları ve havzaya ilişkin

daha birçok bilgi; su ajansının internet adresinde ([www.eaurmc.fr](http://www.eaurmc.fr)) yayımlanmaktadır. İnternet adresinde, çiftçiler, yerel yönetimler, sanayiciler, su kullanıcıları ve öğretmenler gibi belli başlı paydaş gruplarına özel sayfalar bulunmakta olup her paydaş grubu kendi kullanacağı bilgiye ayrı ayrı erişebilmektedir.

Ayrıca, Su Ajansının, paydaşların bilgilendirilmesi ve görüş, önerilerini iletebilmesi maksadıyla hazırlanan ayrı bir internet sayfası (<http://www.sauvonsleau.fr/>) bulunmaktadır. Bu sayfada, gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmekte olan katılım aktivitelerine ilişkin bilgiler yer almakta; havzada gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin, paydaşların ilgisini çekebilecek şekilde, teknik olmayan bir dille bilgi verilmektedir.

#### **4.1.2. İngiltere**

İngiltere, Birleşik Krallık ülkelerinin en büyüğü ve merkezi olup İngiltere'nin diğer Birleşik Krallık ülkeleri gibi kendi yerel hükümeti bulunmamaktadır. Parlamenter Monarşi sistemine göre yönetilen İngiltere'de, yasama gücü tamamen parlamentoda bulunmakta olup su politikasını belirleyen en yetkili kurum, hükümete bağlı çalışan Çevre, Gıda ve Köy İşleri Bakanlığı (DEFRA)'dır. DEFRA, kurumsal olarak sadece İngiltere sınırları içinde yapılanmış olsa da, diğer Birleşik Krallık ülkelerinin ilgili kurumları ile işbirliği içerisinde. DEFRA'ya bağlı olarak çalışan 33 adet kamu kurumu ve ajans bulunmaktadır (Birleşik Krallık Hükümeti, 2016). Bu kurumlardan su yönetimine ilişkin görev ve yetkileri bulunanlar, Şekil 10 'da gösterilmektedir.



**Şekil 10:** İngiltere’de Su yönetiminden Sorumlu Kamu Kurumları

Su Hizmetleri Düzenleme Kurumu (OFWAT), İngiltere ve Galler’de su ve atıksu sektörlerinde ekonomik düzenlemeleri gerçekleştiren kurumdur. Ayrıca su hizmetlerini sağlayan şirketlerin adil fiyatlandırmalarla iyi kalitede hizmet vermesini sağlamak amacıyla denetleme yetkisine sahiptir. Kurum, su kullanıcılarının katılımını sağlamak amacıyla anketler düzenlemekte, internet sayfası üzerinden ([www.ofwat.gov.uk](http://www.ofwat.gov.uk)) kullanıcıların hizmet aldıkları su şirketlerinden teknik bilgi ve destek alabilmesini sağlamaktadır. Su kullanıcılarının şikâyetlerine verilen yanıtlara ve gerçekleştirilen müzakere aktivitelerine ilişkin raporlara internet sayfası üzerinden ulaşılabilmektedir (OFWAT, 2015).

Su Kullanıcıları Konseyi, İngiltere ve Galler’deki su kullanıcılarının temsil edildiği kurumdur. Su şirketlerinden OFWAT tarafından tahsil edilen lisans ücretleriyle finanse edilir. Konsey tarafından yapılan harcamalar, parlamento tarafından denetlenir. Konseyin Başkanı, hükümet tarafından atanır ve 4 yıl süreyle görev yapar. Konseyde ayrıca, bölgesel komitelerden birer kişi olmak üzere beş üye, iki adet bağımsız üye ve yerel tüketici avukatlarından beş üye bulunmaktadır. Konseyde, su ve atıksu konularında çözüme ulaştırılamayan konularla ilgili çalışmalar yürütülür. Mağduriyet yaşayan su şirketleri müşterilerinin, yani kullanıcıların ulaşabileceği; İngiltere’de dört, Galler’de bir olmak üzere beş adet bölgesel komite bulunmaktadır. Kullanıcıların haklarını savunmakla yükümlü olan



Konseye, internet sayfaları ve katılım aktiviteleri aracılığıyla sorulan sorular ve şikâyetlere tavsiye niteliğinde cevap verilir, kullanıcıları doğrudan etkileyen su ve atıksu hizmetlerine ilişkin konularda bilgilendirilmeleri sağlanır. Kısacası Konsey, kullanıcılar tarafından çözüme ulaştırılamayacak sorunlara ilişkin kullanıcılara destek sağlar (CCWater, 2016).

İçme suyu teftiş kurulu (DWI), İngiltere ve Galler'deki su şirketlerinin temin ettikleri içme suyunun insan sağlığını tehdit etmeyecek şekilde, standartlara uygun olup olmadığını denetleyen kuruldur. Kurula intikal eden şikâyetlere ilişkin yanıtlar ve kurul tarafından gerçekleştirilen denetlemelere ilişkin bilgiler, internet sayfası ([www.dwi.gov.uk](http://www.dwi.gov.uk)) aracılığıyla paylaşılmaktadır. Ayrıca kullanıcılar, kurulun internet sayfasında verilen telefon numarası aracılığıyla, ilgili müfettişlere doğrudan ulaşarak şikâyetlerini iletebilmektedirler. Müfettiş, iletilen şikâyete ilişkin ilgili su şirketinden raporlama yapmasını talep eder, şirketin konuyla ilgili alması gereken ilave bir tedbir olup olmadığına karar verir. Sürecin sonunda şikâyette bulunan kullanıcıyı konuya ilişkin bilgilendirir. Ayrıca, internet sayfası aracılığıyla su kullanıcıları, su güvenliği planları, fiyatlandırmalar gibi konulara ilişkin bilgi edinebilmektedirler (DWI, 2016).

DEFRA tarafından geliştirilen çevre politikalarına ilişkin teknik çalışmalar gerçekleştiren Çevre Ajansı, DEFRA tarafından finanse edilmekte ve başkanı DEFRA bakanı tarafından atanmaktadır. İngiltere'nin çeşitli bölgelerinde 14 adet ofisi bulunan Ajans; sanayi atıkları, kirli arazi ıslahı, balıkçılık, ekolojik dengenin korunması alanlarındaki çalışmalarına ilaveten su yönetimi konusunda; su kalitesi ve miktarının korunması, su kalitesinin izlenmesi, su çekimi, hidroelektrik enerji üretimi, tarımsal sulamalarla ilgili izinlerin verilmesi çalışmalarını yereldeki paydaşlarla işbirliği içinde gerçekleştirmektedir. Ayrıca, İngiltere'de yer alan yedi nehir havza bölgesi için NHYP'lerin hazırlanması da Çevre Ajansının sorumluluklarından biridir. Çevre Ajansı, paydaşların çevresel alışkanlıklarının değiştirilmesi ve çevresel konularda kapasitelerinin geliştirilmesine ilişkin eğitim çalışmaları da düzenlemektedir. Bu eğitimler; sanayi temsilcileri, devlet memurları ve her kesimden kamu mensuplarına verilebilmektedir. Ajansın internet sayfasında, yapılan çalışmalara ilişkin teknik raporlar, istatistikî bilgiler ve müzakere aktivitelerine ilişkin raporlar düzenli olarak yayımlanmaktadır (EA, 2016).

### 4.1.3. İspanya

Parlamenter monarşi ile yönetilen İspanya’da, idari açıdan 17 özerk bölge ve 2 özerk şehir bulunmaktadır. Ulusal ölçekte yasama organı parlamentonun yanı sıra, özerk bölgelerin de kendi yasalarını çıkarma ve uygulama yetkisi bulunmaktadır.

İspanya’da su yönetimine ilişkin çalışmalar, Şekil 11’te gösterildiği üzere, merkezi hükümet, eyalet hükümetleri ve belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir.



Şekil 11: İspanya’da Su Yönetiminden Sorumlu Kurumlar

Bakanlığın su yönetimine ilişkin sorumlulukları; genel su politikasının oluşturulması, havzalar arası su transferi, farklı eyaletlerin su yönetimi politikaları arasındaki koordinasyonun sağlanması ve birden fazla eyalet sınırları içerisinde yer alan havzaların yönetim planlarının hazırlanması şeklinde sıralanabilir (SYGM, İspanya Görev Raporu, 2016).

Tek bir eyalet içinde yer alan nehir havzaları için NHYP’ler, 1926 yılında Kraliyet Kararnamesiyle kurulan Nehir Havza İdareleri tarafından hazırlanmaktadır. Nehir Havza İdareleri, bazı yönlerden merkezi hükümete bağlı olsa da bütçe yönünden ve hukuki açıdan özerk bir yapıdadır. Kurulun başkanı, Tarım, Gıda ve Çevre Bakanlığı teklifi uyarınca Bakanlar Kabinesi tarafından atanmaktadır (Can,

2015). Havza idareleri; NHYP'lerin hazırlanması, takip edilmesi ve merkezi hükümete raporlanması, izleme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi, büyük hidrolik su yapılarının tasarımı, inşaatı ve işletme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve su kullanım izinlerinin verilmesinden sorumludur. Havza idarelerine bağlı birimler, Şekil 12'de gösterilmektedir:



**Şekil 12:** İspanya'da Havza İdarelerinin Alt Birimleri

Havzada gerçekleştirilen çalışmalara ilişkin bilgiler, Havza İdareleri tarafından internet sayfası aracılığıyla kullanıcıların bilgisine sunulmaktadır. Havza İdarelerinin internet sayfaları aracılığıyla, su kütlelerine ilişkin güncel kalite ve miktar bilgilerine ulaşılabilmekte olup internet sayfalarında her bir su külesinin durumuyla ilgili bilgilere yer verilmiştir.

Havza İdarelerinde, su komiserliği; suyun denetimi ve lisanslardan, teknik müdürlük; hidrolojik yapıların planlanması ve işletilmesinden, genel sekreterlik; havza idaresinin idari işlerinden, hidrolojik planlama ise su kullanımı taleplerinin

değerlendirilmesi, aşırı su çekimi yapılan su kütlelerinin araştırılması gibi işlerden sorumludur. Bu alt birimlere ilaveten, havza idarelerinde paydaş katılımının sağlandığı iki alt birim daha bulunmaktadır (SYGM, İspanya Görev Raporu, 2016).

Havza idarelerine bağlı yönetim organlarından biri olan Su Konseyi; su kullanıcılarının temsil edildiği, su kaynakları yönetimine ilişkin kullanıcıların görüşlerinin alındığı, çalışmalarını kullanıcılarla işbirliği içinde yürüten bir yapıdır. Konseyde; merkezi hükümet, yerel hükümet ve su kullanıcıları temsilcileri yer almakta olup her biri yaklaşık aynı oranda temsil edilmektedir. Konseyde yer alan su kullanıcıları arasında; sulama birlikleri, su şirketleri, sanayi temsilcileri, hidroelektrik enerji şirketleri temsilcileri, çiftçi organizasyonları temsilcileri ile bir adet STK temsilcisi de yer almaktadır. Merkezi hükümet ve yerel hükümet arasındaki koordinasyonu sağlayan konsey, NHYP'nin onaylanmasından da sorumludur (Can, 2015).

İspanya'da Havza İdarelerinin en önemli yönetim organlarından biri de İdari Kuruldur. Kurul, havza komitesi başkanı tarafından yönetilmekte olup mali konularda tam yetkilidir. Havza yönetimine ilişkin önemli kararlar yine bu kurulda alınmakta olup sulama birlikleri, tedarikçiler, yerel yönetim organlarının kararlara katılımı sağlanmıştır (SYGM, İspanya Görev Raporu, 2016).

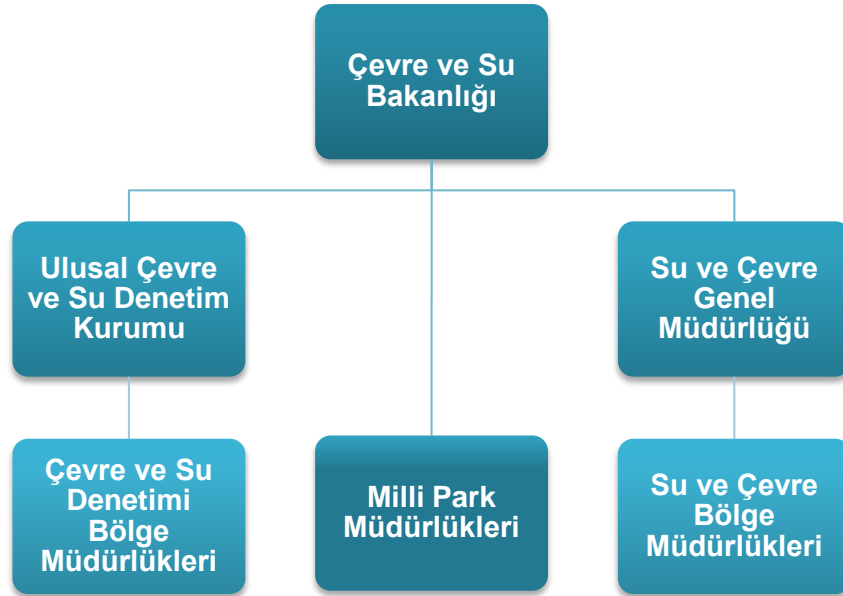
Paydaş katılımının ve müzakere ortamının ulusal düzeyde sağlanması, Milli Su Konseyince gerçekleştirilmektedir. Konseyde; ulusal hükümet, özerk bölgeler, yerel yönetimler, havza idareleri, su ve kanalizasyon idarelerinden üst düzey katılımcılar bulunmakta olup Konseyin başkanı; Tarım, Gıda ve Çevre Bakanı'dır. Meclis, ulusal su politikalarıyla ilgili tavsiye niteliğinde kararlar alan en üst düzey kurumdur. Meclis tarafından kamu ve özel sektöre su kullanımı, su kaynaklarının korunması, suyun geri kazanımı konularında araştırmalar yapılması önerileri getirilebilir. Ayrıca, konsey başkanı tarafından gerekli görüldüğünde belirli konularda çalışma grupları oluşturulabilir (CEDEX, 2016).

İspanya'da suyun kullanıcılara erişimi, içme suyu ve atık su arıtımı, arıtılmış atık suların yeniden kullanımı, altyapı hizmetleri gibi konular, mevcut mevzuata göre

belediyelerin sorumluluğundadır. Ancak bazı belediyeler bu sorumlulukları özel şirketlere geçici olarak devretmiştir (SYGM, İspanya Görev Raporu, 2016).

#### 4.1.4. Macaristan

Macaristan, parlamenter cumhuriyet sistemi ile yönetilen üniter yapıda bir ülkedir. Macaristan'da su yönetiminden sorumlu başlıca kurum, Çevre ve Su Bakanlığının altında teşkil edilmiş olan Su ve Çevre Genel Müdürlüğü'dür. Yerelde, Su ve Çevre Genel Müdürlüğü'ne bağlı çalışan 12 adet bölge müdürlüğü bulunmaktadır. Ayrıca, çevre denetimlerinin yapıldığı Ulusal Çevre ve Su Denetim Kurumu ve bu kuruma bağlı 10 adet bölgesel denetim kurumu bulunmaktadır.



**Şekil 13:** Macaristan'da su yönetiminin idari yapılanması (EC, 2012).

Çevre ve Su Bakanlığı, SÇD'nin uygulama aşamasında AB ile iletişimin sağlanması, Tuna Nehri Entegre Nehir Havza Yönetim Planının Hazırlanması, Taşkın Risk Yönetim Planlarının hazırlanması gibi konularda kilit ve öncü rol oynamaktadır. Macaristan, tek nehir havzası olan Tuna Nehir Havza Bölgesi sınırları

içerisinde yer aldığından, bir adet ulusal NHYP hazırlamakla yükümlüdür. Bu plan kapsamındaki çalışmalar, Tuna Nehri Entegre Nehir Havza Yönetim Planına paralel olarak yürütülmektedir. Ulusal NHYP'lerin hazırlanması ve ulusal planlama sürecinde koordinasyonun sağlanması, Su ve Çevre Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir. Ulusal Plan, 42 planlama birimi ve 4 alt havza bazında yapılan çalışmalar sonucunda oluşturulmakta olup bu çalışmalar yerelde Milli Park Müdürlükleri, Su ve Çevre Bölge Müdürlükleri ve Çevre ve Su Denetimi Bölge Müdürlükleri işbirliğiyle yürütülmektedir. Planlama birimlerinde paydaşlarla müzakereler gerçekleştirilmekte olup süreç esnasında gelen görüşler değerlendirilerek planların ekinde yer almaktadır (EC, 2012).

İlk NHYP'lerin hazırlanması sürecinde, on iki bölgesel Su Konseyi, iki alt havza konseyi ve bir ulusal Su Konseyi oluşturulmuş olup konseylerin %40'ı hükümet yetkililerinden, %20'si su kullanıcılarından, %20'si STK'lardan, %20'si ise akademisyenlerden oluşmaktadır. Bu konseyler NHYP'lerin 6 yılda bir revize edilmesinde aktif rol oynayacaktır (Rakosi, 2012).

## **4.2.Vaka Çalışmalarına ilişkin Genel Bilgiler**

### **4.2.1. Rhône Mediterranean Havzasında NHYP'nin Hazırlanması (Fransa)**

Fransa'da NHYP'lerin hazırlanması sürecinde karar verici konumunda olan havza komiteleri, sürecin katılımcı bir yaklaşımla yürütülmesi için büyük çaba sarfetmişlerdir.

Rhône Mediterranean havza yönetim planının hazırlanmasında, halkın katılımının sağlanması amacıyla, forumlar düzenlenmiş, konferanslar ve çalıştaylar organize edilmiş, farkındalığı artırmak amacıyla posterler ve broşürler hazırlanmış ve geniş çapta bir anket çalışması gerçekleştirilmiştir.



**Şekil 14:** Rhône Mediterranean Havzasında gerçekleştirilen anket çalışmasına katılım sağlayan paydaşlar (EEA, 2014).

Bu vaka çalışması ele alınırken; bahse konu havza yönetim planının hazırlanması sürecindeki katılımçılık aktiviteleri değerlendirilecek; özellikle 6,3 milyon gibi çok geniş bir katılımcı kitlesine dağıtımı yapılan anket çalışmasının üzerinde durulacaktır.

#### **4.2.2. Thames Nehir Havza Yönetim Planının Hazırlanması (İngiltere)**

İngiltere Çevre Ajansı tarafından gerçekleştirilen Thames Nehir Havza Yönetim Planının hazırlanması çalışmalarına paydaşların entegre edilmesi, Thames 21 adlı bir STK ile işbirliği içerisinde gerçekleştirilmiştir. Sizin Thames Nehriniz (YTT) projesiyle, Thames Nehrinde ikinci döngü NHYP'nin hazırlanması sürecinde yeni bir katılım tekniği uygulanmıştır. Proje; Çevre, Gıda ve Köy İşleri Bakanlığı (DEFRA) tarafından finanse edilmiş olup havzadaki problemlerin ve çözüm

yollarının tüm paydaşlar tarafından sahiplenilerek birlikte ele alınması teşvik edilmiş; çok yönlü, entegre çıktılara ulaşılması hedeflenmiştir (Thames 21, 2012).



**Şekil 15:** YTT Projesine ilişkin bir görsel (Thames 21, 2012).

YTT kapsamında uygulanan yöntemle, paydaşlardan çeşitli katılım aktiviteleri yoluyla havzaya ilişkin önemli konuların sorulduğu plan şablonlarını doldurmaları istenerek bir havza planı hazırlamaları beklenmiştir. Bu yöntemle, havzada yer alan paydaşların plana dâhil edilmesi gereken hususlara ilişkin fikirlerinin yenilikçi bir bakış açısıyla alınması hedeflenmiş olup DEFRA tarafından bu yöntemin kullanılmasına ilişkin çerçeve bir mevzuat çalışması gerçekleştirilmiştir (EEA, 2014).





**Şekil 16:** YTT Projesi Kapsamında Gerçekleştirilen Aktivitelerden bir Görünüm (Thames 21, 2012)

#### **4.2.3. Matarraña Alt Havzasında Gerçekleştirilen Nehir Havza Yönetim Planının Hazırlanması Çalışmaları (İspanya)**

Bu vaka çalışmasında, Ebro Nehir Havza Yönetim Planının hazırlanması çalışmaları kapsamında özellikle Matarraña alt havzasında gerçekleştirilen katılımcılık aktiviteleri üzerinde durulacaktır. Planın hazırlanmasından sorumlu Ebro Nehir Havza Ajansı, paydaş katılımı konusunda ECODES adlı bir STK ile birlikte çalışmıştır. Karar vericiler ile paydaşlar arasındaki çıkar çatışmalarının giderilmesi amacıyla bir diyalog mekanizması geliştirilmiş, çalışmaların sonunda paydaşlar ortak bir plan üzerinde uzlaşarak sözleşme imzalamışlardır. Bu sözleşmeyle kullanıcılar ve karar vericiler belirlenen önlemlerin uygulanmasına ilişkin taahhütlerde bulunmuşlardır. Sözleşmeyle; taraf olan kurumların, sorumlu oldukları hususlara ilişkin eylem planları hazırlanmış, önlemler kısa ve uzun vadede gerçekleştirilmek üzere bir iş takvimi oluşturulmuş ve bu esnada yine yerel uzmanların görüşlerinden faydalanılmıştır. Matarraña Nehri için havza sözleşmesi süreci 2010 yılında başlatılmıştır (EEA, 2014).



**Şekil 17:** Matarraña Nehir Havzasında gerçekleştirilen bir eğitim aktivitesi (EEA, 2014)

#### **4.2.4. Tisa Nehri Taşkın Risk Yönetimi Planının Hazırlanması (Macaristan)**

Macaristan, Avrupa'da Hollanda'dan sonra taşkın vakalarından en fazla etkilenen ikinci ülkedir. Ülkenin kuzeydoğusunun büyük bir bölümünü kaplayan ve Tuna Nehri havzasının en büyük alt havzası olan Tisa Nehri alt havzasının Macaristan sınırları içerisinde kalan kısmında sıkça meydana gelen taşkın vakaları, bu alt havza için bir taşkın risk yönetim planı hazırlanmasını zorunlu kılmıştır (Vari vd., 2003).



**Şekil 18:** Tisa Nehri'nde 2013 yılında yaşanan taşkından bir görünüm

Çevre Koruma ve Su Yönetimi Bakanlığı tarafından hazırlanan ve yaklaşık 3 milyon paydaşı etkileyeceği öngörülen Tisa Nehri Taşkın Risk Yönetim Planı, taşkınlara maruz kalan köylerde gerçekleştirilen toplantılardan bilimsel konferanslara uzanan 180'i aşkın katılım aktivitesiyle hazırlanmıştır. Bu aktiviteler, akademik gruplar, ulusal parlamentoya bağlı çevre komitesi, STK'lar, yerel yönetimler gibi çeşitli kurumlarca organize edilmiştir. Bu aktiviteler boyunca uzlaşılmalı noktalarla ilişkin, karar vericiler ve katılımcılar tarafından seçenekler geliştirilmiş ve bu seçenekler sonraki aktivitelerde tartışmaya açılarak mutabakat sağlanmaya çalışılmıştır. Süreç sonunda önerilen taşkın önleyici su tutma alanlarının bazıları çıkarılmış, yenileri eklenmiş ve mutabakata varılan su tutma alanlarına ilişkin kısa liste hazırlanmıştır (EEA, 2014).

Macaristan'ın daha önce bir alt havza düzeyinde katılımcılık tecrübesi bulunmamakta olup bu vaka çalışmasıyla katılım mekanizmaları geliştirilerek uygulanmıştır.



Nehri için NHYP hazırlanmasından sorumlu kurum olan Ebro Havza İdaresi tarafından, geniş çaplı katılım aktiviteleri düzenlenmiş, yerel ölçekteki önemli hususlar hakkında bilgi almak amacıyla birçok çalışma grubu oluşturulmuştur (EEA, 2014).

İngiltere’de ise Thames NHYP hazırlanması sürecinde katılımcılığa yön veren “Sizin Thames Nehriniz” Projesi kapsamında, paydaşların entegrasyonunu sağlamak amacıyla resmi olmayan aktivitelere daha fazla yer verilmiştir. Daha geniş kitlelere ulaşmak amacıyla; halka açık toplantılar, koşular, paydaşların online katılımının sağlanması gibi araçlar kullanılmıştır (EEA, 2014, Thames 21, 2012).



**Şekil 20:** YTT kapsamında gerçekleştirilen bir gezici stand (pop up) aktivitesi (Thames 21, 2012).

İngiltere’de YTT kapsamında gerçekleştirilen gayri resmi aktivitelerin yanı sıra, NHYP’lerin hazırlanmasından sorumlu kurum olan Çevre Ajansı tarafından, kısıtlı sayıda paydaşların katılımıyla resmi paneller de organize edilmiştir.

Macaristan’da, Tisa Nehri Taşkın Risk Yönetim Planının hazırlanması sürecinde; katılımcılık ilk etapta oldukça kısıtlı tutulmuş ve kapalı yürütülmüş olup projenin ilerleyen safhalarında özellikle yerel toplantılar sayesinde birçok paydaş

sürece dâhil edilmiştir. Projeye ilişkin ilk raporlar, geniş bir katılımcı kitlesiyle paylaşılmadığı halde, ilerleyen süreçte, paydaşların taşkın konusunu müzakere etme konusunda istekli oldukları görülmüş ve çok sayıda paydaş toplantısı yapılmıştır. Paydaşların hazırlanacak olan Taşkın Risk Yönetim Planı konusunda istekli olmasında, yakın zamanda gerçekleşen taşkın vakalarının etkili olduğu düşünülmektedir. Taşkın Risk Yönetimi Planı, ilgili resmi kurumlardan alınan bilgilere dayalı bilimsel çalışmalarla oluşturulmuş olsa da, taslak plan üzerine yerel halkla müzakereler yürütülmüş, paydaşların önlemlerin alınacağı bölgelere ilişkin görüşleri oldukça belirleyici olmuştur.

Paydaşların sürece erken dâhil edilmesi, çalışmaların; projenin ilerleyen safhalarında paydaşlar tarafından sahiplenilmesini ve paydaşların projeye önemli katkılar sunabilmelerini sağlar. Ancak, rollerin ve sorumlulukların net belirlenmeden katılımın gerçekleştirilmesi, paydaşların katılım konusunda isteksiz olmalarına sebep olmuştur. Örneğin; Thames Nehir Havzasında yer alan paydaşlar, sağladıkları katkıların göz önüne alınıp alınmayacağı konusunda net olmadıklarından dolayı ilk safhada katılım sağlama konusunda isteksiz davranmışlardır. Rhône Mediterranee Havzası örneğinde karar vericiler, sürecin başından itibaren paydaşların rollerini netleştirmiş olup Macaristan örneğinde ise karar vericilerin bu konudaki fikirlerinin zamanla değiştiği, ilk safhada kapalı yürütülen sürecin zamanla daha şeffaf bir hal alarak paydaşların sürece daha fazla dâhil edildiği gözlemlenmiştir.

Matarraña Nehri ile ilgili gerçekleştirilen çalışmalarda karar vericiler, katılımcılık faaliyetlerini yerel bir STK olan ECODES ile birlikte gerçekleştirmiştir. Nehir Havzasında çatışma yaşayan paydaşlar arasındaki sorunları çözmeye yönelik Sosyal Arabuluculuk Girişimi (SMI) adlı bir çalışma yürüten ECODES, daha önce benzer süreçlere katılımı öngörülmeyenler dâhil olmak üzere tüm paydaşların görüşlerini almıştır (EEA, 2014).

Yereldeki paydaşların sürece entegrasyonundaki engellerden biri, katılım aktivitelerinde kullanılan dilin katılımcı profiline göre fazla teknik olması olmuştur. Ancak Macaristan örneğinde, vaka çalışması yerel halkın üzerinde konuşmaya aşına oldukları hususları içerdiğinden dolayı, çok sayıda paydaş planların hazırlanma aşamasına entegre olabilmıştır.

Aktiviteler kapsamında paydaşların anlayabileceği teknik olmayan bir dille yazılan kısa, bilgilendirici dokümanlar, paydaşların aktivitelere entegrasyonunu kolaylaştırmıştır.

#### **4.3.2. Katılımcılık Sürecinin Yönetimi**

Vaka çalışmaları kapsamında katılım süreçlerini yürüten kurumlar, süreci desteklemek amacıyla çeşitli yönetim stratejileri belirlemişlerdir. Bu stratejiler; süreci kimin yöneteceği, aktörler arasındaki sorumlulukların paylaşımı, karar verme sürecinin nasıl organize edileceği ve hangi aktörlerin karar verme sürecinde aktif yer alacağı gibi hususları içermektedir.

Vaka çalışmalarının neredeyse tümünde, çalışmaların SÇD'nin önerdiği şekilde doğal havza sınırları temel alınarak gerçekleştirilmesi, idari sınırların doğal sınırlarla örtüşmemesi nedeniyle yönetsel anlamda karışıklıklara sebep olmuştur. Öte yandan, su yönetiminde yerel, bölgesel ve ulusal ölçekte birçok sorumlu kurumun bulunması, yetki karmaşasına sebep olmuş ve katılımcılık sürecinin yönetimini zorlaştıran unsurlardan biri olmuştur.

Fransa'da, NHYP'lerin hazırlanmasından sorumlu kurum olan Su Ajansı, katılım aktivitelerinin düzenlenmesinde yerel yönetimlerle işbirliği yapmıştır. Böylece, çok daha kapsamlı organizasyonlar düzenlenmiştir. Aynı şekilde Macaristan'da da, katılımcılık faaliyetlerin organize edilmesinde yerel yönetimler aktif rol oynamıştır. Tisa Nehri örneğinde yerel yönetimler, önemli paydaşlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Paydaş katılımı sürecini, birçok örnekte planların hazırlanmasından sorumlu kurumlar yönetmiştir. Ancak, Thames Nehri örneğinde, planın hazırlanmasından sorumlu merkezi kurum olan Çevre Ajansı, katılımcılık sürecinin organize edilmesi için iki STK ile işbirliği yapmıştır. Fransa'daki vaka çalışmasında ise Rhône Mediterranee Havza Komitesi, karar alma gücünü süreç boyunca elinde tutmuştur. Ancak burada, Havza Komitesinin %40'ının kullanıcılar ve STK'lardan oluştuğunu unutmamak gerekmektedir. Matarraña örneğinde durum oldukça farklıdır. Havzada yer alan tüm ilgili paydaşlar daha önceki süreçte büyük çatışmalar yaşamış olmalarına rağmen gönüllülük esasına dayalı bir sözleşme imzalamış olup

sözleşmeyle tüm taraflar plan kapsamında üstlerine düşen sorumlulukları işbirliği içerisinde yerine getirmeyi taahhüt etmişlerdir. Havza Sözleşmesiyle birlikte paydaşlar sürecin sorumlusu konumuna gelmişlerdir. Macaristan örneğinde ise, yerel yönetimler ve akademisyenler de paydaş katılımı organizasyonlarını düzenleyen aktörler olarak karşımıza çıkmaktadır (EEA, 2014).

Etkili bir katılım sürecinin önemli kriterlerinden biri de katılım sürecinin bir zaman takvimine bağlanmasıdır. Zaman takvimin olması, katılımcıların sürece daha iyi odaklanmasını sağlayacaktır (Harmoni COP Project , 2005). Rhône Mediterranee ve Matarraña örneklerinde, NHYP'lerin hazırlanmasına ilişkin takvime göre gecikmeler olduğu kaydedilmiştir. Thames Nehri örneğinde, süreçten sorumlu STK'lar, Çevre Ajansı tarafından oluşturulan takvime uymakla yükümlü olmakla birlikte mutabakata varılan planın alınan önlemlere ilişkin önceliklendirmeleri içermemesi gecikmelere sebep olmuştur. Burada paydaşlar, önceliklendirmeler için bilgi eksiklikleri olduğunu, önlemleri kimin uygulayacağı konusunda net olmadıklarını ifade etmişlerdir (EEA, 2014).

Macaristan'da, planın onaylanması, paydaş katılımı sürecinin etkisiyle tahmin edilenden daha fazla zaman almıştır. Paydaş katılımı, planın tahmin edilenden 2 yıl daha geç onaylanmasına sebep olsa da, geniş kapsamlı gerçekleştirilen katılımcılık planları güçlendirmiş, plandan etkilenecek olan paydaşların büyük bir kısmının desteğini almış, daha sonra taşkın konusunda yapılması gereken çalışmaların da önünü açmıştır (EEA, 2014).

### **4.3.3. Katılımcılık Metotlarının Uygulanması**

Katılımcılık sürecinin başarıya ulaşabilmesi için, doğru zamanda doğru metotlar kullanılmalı ve metotlar katılımcı profiline uygun olarak seçilmelidir. Paydaşların her birinin kendi sektörlerine ilişkin detaylı bilgileri olabilir. Ancak etkili bir katılım için paydaşların bilgi ve görüşlerini aktarabilecekleri, uygun bir ortamın oluşturulması gerekmektedir.

Paydaşların sürece etkin olarak katkı sunabilmelerinin ön şartı, bilgiye erişimdir. Karar vericiler, paydaşların bilgiye erişimini kolaylaştırmak maksadıyla



yapılan çalışmalara ilişkin dokümanları internet sayfasında yayımlamış, bazı durumlarda basılı dokümanlar halinde paydaşlarla paylaşmışlardır. Ancak vaka çalışmaları kapsamında paydaşlarla paylaşılan bilgiler, zaman zaman paydaşların teknik kapasiteleriyle örtüşmemiştir. Bazı kurumlar bu sorunu, paylaşılan teknik dokümanların giriş kısmına teknik olmayan, birçok katılımcının anlayacağı düzeyde oluşturulmuş bir özet bölümü ekleyerek çözmeye çalışmışlardır.

Rhône Mediterranee Havzasında, bilgilendirme maksadıyla hazırlanan broşür, poster gibi dokümanlar için hatırı sayılır miktarda kaynak ayrılmıştır. Plan kapsamında maskotlar oluşturulmuş, içeriği birbirinden farklı birçok haftalık dergilerde tanıtım amaçlı yer verilmiş, katılım sürecinin başında, beş gün boyunca günde sekiz kez radyo kanallarında, on dört gün boyunca günde iki kez televizyon kanallarında tanıtıcı reklamlar yapılmıştır (Weingertner, 2009).

YTT Projesi kapsamında, Thames Nehir Havzalarında paydaşların sürece entegre edilmesi maksadıyla gerçekleştirilen katılım aktiviteleri arasında gezici stand aktivitesi (pop-up activity) olarak adlandırılan bir metot da bulunmaktadır. Bu aktivitelerle, NHYP'lere ilişkin bilgisi olmayan kişilere bilgilendirme yapılmış ve plana ilişkin önceliklerinin neler olduğu sorulmuştur. Bu tür aktivitelerle, olağan durumda katılımı mümkün olmayan paydaşların da sürece dâhil edilebilmesi hedeflenmiştir (EEA, 2014; Thames 21, 2012).

Thames Havzasında yereldeki paydaşlardan bilgi edinebilmek maksadıyla bire bir toplantılar gerçekleştirilmiştir. Bu toplantılarda, arazi kullanımına ilişkin mevcut bilgiler, yereldeki paydaşlarla birebir görüşülerek teyit edilmiştir. Birçok farklı kullanımın yer aldığı çok geniş bir alan için yapılan bu çalışma kapsamında, yereldeki paydaşlar aktif olarak projeyi yürüten ekiple birlikte çalışmıştır. Rhône Mediterranee ve Matarraña'da, paydaşlar hem yazılı görüşleriyle, toplantı, çalıştay gibi katılım aktiviteleri yoluyla hazırlanan planlara katkı sağlamışlardır. Matarraña alt havzasında, her sektör için ayrı ayrı olmak üzere birçok çalıştay gerçekleştirilmiş ve bu çalıştaylar planlara önemli ölçüde katkı sağlamıştır (EEA, 2014).

İngiltere örneğinde; paydaşların plana katkı sağlamaları maksadıyla diğer vaka çalışmalarında uygulanmayan, farklı bir yöntem uygulanmıştır. Bir

organizasyon düzenlenerek organize gruplar ve yerel halk dâhil havzada yer alan paydaşlar davet edilmiş ve boş bir plan şablonunu doldurmaları istenmiştir. Bu yöntem, paydaşların görüşlerini almak maksadıyla kullanılan başlıca araç olmuştur. Şablonda, planın hazırlanacağı alana ilişkin sorunlar, çözümler, eylemler bulunmamakta olup sadece dört kilit soruya yer verilmiştir (Thames 21, 2012):

- 1) Nehri hangi amaçla kullanmaktasınız, nehrin varlığı sizin için ne ifade etmektedir?
- 2) Nehir ile ilgili memnuniyet duyduğunuz konular nelerdir?
- 3) Nehir ile ilgili problemleri, çözüm yollarını ve problemi çözecek olan kişi veya kurumları belirtiniz.
- 4) Nehrin gelecekteki durumuyla ilgili beklentinizi yazınız.

Soruların yanıtlanmasına ilişkin katılımcılara herhangi bir kısıtlama getirilmemiş olup cevapların teknik ya da teknik olmayan bir dille, tüm havza için ya da daha küçük bir ölçek esas alınarak cevaplanabileceği belirtilmiştir. Soruların internet sayfası üzerinden yanıtlanabilmesi olanağı da sağlanmıştır. İlk altı ay içinde 170’den fazla geri dönüş olmuştur. Bu çalışma, yereldeki paydaşların sürece entegre olmalarına katkı sağlamıştır. Ayrıca, havzadaki sorunlara ilişkin bilgi temin etme konusunda faydalı bir yöntem olmuştur. Ancak bu yöntem, NHYP gibi teknik bir çalışmanın hazırlanması için uygun değildir. Doldurulması gereken şablonun hiçbir kısıtlama olmaksızın çok geniş kapsamlı sorulardan oluşması da bazı paydaşları asıl hedefe yoğunlaşmaktan uzaklaştırmıştır.

Fransa’nın katılımcılığa ilişkin tecrübeleri oldukça eskiye dayanmaktadır. Halkın yönetsel bilgi ve dokümanlara erişiminin sağlanmasına ilişkin yasa, 1978’de çıkarılmıştır. Fransa’da sıkça kullanılan bir katılım metodu olan anketler, 20. yüzyılın başından itibaren kullanılmaya başlamıştır. Anketlerin ve yasal prosedürlerin yanı sıra; halk toplantıları, referandum, kamuoyu yoklaması gibi araçlar da Fransa’da sıkça kullanılmaktadır (IO Water, 2009). İlk NHYP’lerin hazırlanma sürecinde, Rhône Mediterranee havza komitesi tarafından NHYP’lerin kilit konularına ilişkin paydaş görüşlerini almak maksadıyla anket çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilen ilk iki anket çalışması; su, sağlık, taşkın, su yönetiminde eşitlik ilkeleri gibi çok genel konular hakkında kapalı uçlu ve basit

sorulardan oluşmuştur. Anketler, bilgilendirici dokümanlara eklenmiş, bölgesel ve yerel kurumlarca dağıtımı sağlanmıştır. İlk anket çalışmasında 83 bine yakın geri dönüş olmuştur. Ankete yüksek oranda katılımın sağlanması, bir sonraki anketin ulusal düzeyde yapılmasının önünü açmıştır. İkinci ankette taslak NHYP'ye odaklanılmış olup anket, yaklaşık 15 milyonluk nüfusa sahip Rhône Mediterranee Havzasında 6,3 milyon katılımcıya ulaştırılmıştır. Sonuçların tüm paydaşları temsil edilebilir olması maksadıyla, telefon anketleri de gerçekleştirilmiştir. Bu anket çalışmasına yaklaşık 67 bin paydaş katılım sağlamıştır. Çok yüksek maliyetle gerçekleştirilen bu çalışmalar, çok basit bir yaklaşımla hazırlandığı ve plana önemli girdi sağlamadığı; yönünde eleştirilere maruz kalmıştır. Ayrıca, ikinci anket çalışmasına katılım sağlayan paydaşların dağıtım yapılan paydaşlara oranla oldukça düşük olması da bir başka eleştiri konusu olmuştur. Ancak tüm bunların yanında, anket çalışmasına daha önce üye ülkelerde hazırlanmış hiçbir NHYP'de gerçekleşmeyen düzeyde bir katılım sağlanmış, oldukça geniş bir katılımcı kitlesinden yanıt alınmıştır. Ayrıca, söz konusu anket çalışması, paydaşların beklentilerini ve endişelerini erken süreçte öğrenebilmek adına faydalı olmuştur. İlk iki anket çalışmasına ilişkin yapılan eleştirilerin ardından, ikinci NHYP'nin hazırlanma sürecinde online bir anket çalışması gerçekleştirilerek maliyet azaltılmış ve daha teknik sorular yöneltilmiştir. Ancak bu çalışmaya katılım, anketin internet üzerinden yapılması ve daha teknik bilgi gerektirmesi sebebiyle diğerlerine nispeten daha düşük olmuştur (EEA, 2014).

Tisa Nehir Havzasında hazırlanan taşkın risk yönetim planının hazırlanma aşamasında, özellikle teknik uzmanların dışında, yerel halktan bilgi edinmek maksadıyla haritalar kullanılmıştır. Haritaların kullanılmasındaki amaç, önlemlerin alınacağı alanlara ilişkin müzakere ortamı oluşturmaktır. Çalışma kapsamında paydaşlardan alınan yorum ve öneriler, revize haritalar üzerine yansıtılarak katılım toplantılarında katılımcılarla paylaşılmış, yapılan değişiklikler teknik uzmanlar ve katılımcılar tarafından net bir şekilde görülmüştür.

#### 4.3.4. Paydaş Katılımının Çıktılar Üzerindeki Etkileri

Bu bölümde, paydaş katılımı süreçlerinin vaka çalışmalarının çıktıları üzerindeki etkileri üzerinde durulacaktır. Tisa Nehri için yapılan çalışmada, halkın katılımının projenin sonuçları üzerindeki etkileri net bir şekilde görülse de diğer vaka çalışmaları için proje sonuçlarında katılım etkilerine ilişkin ayrıntılı bilgi bulunmamaktadır.

Katılım sürecinin; planlar kapsamında ele alınan sorunların belirlenmesinde, planların oluşturulması için gereken veri ve bilgilerin temininde ve önlemlerin oluşturulmasında etkisi olmuştur.

Rhône Mediterranee vaka çalışmasında, planlar kapsamında ele alınacak unsurların belirlenebilmesi amacıyla anket çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Ancak, havza komitesinde gerçekleştirilen toplantılar, anket çalışmalarına kıyasla daha belirleyici olmuştur. Tisa Nehri Taşkın Risk Yönetim Planında paydaş katılımının etkisi oldukça güçlü olmuştur. Diğer örneklere göre çok daha fazla toplantı gerçekleştirilmiş ve bu toplantılar; taşkın önleyici su tutma alanlarının konumundan, alınan önlemlerden etkilenen çiftçilere sübvansiyonlarının belirlenmesine kadar birçok konuya ilişkin alınan kararlar üzerinde etkili olmuştur. Thames Nehir havzasında yer alan paydaşlar, NHYP'nin hazırlanması kapsamında gerçekleştirilen plan şablonlarının doldurulması aktivitesinin planları nasıl etkileyeceği konusunda endişelerini dile getirmişlerdir. 2015 yılında tamamlanan planda, önlemlerin uygulama safhasında bu çalışma kapsamında elde edilen bilgilerden faydalanılacağı ifade edilse de, henüz bu katılım aktivitesinin uygulamadaki etkileri gözlenememektedir (EEA, 2014).

Tisa Nehri kapsamında gerçekleştirilen katılım aktiviteleri, paydaşların karar vericilere olan güveninin artmasını ve işbirliğinin gelişmesini sağlamıştır. Karar vericilerle, başta çiftçiler olmak üzere paydaşlar arasındaki anlaşmazlıklar, gerçekleştirilen toplantılarla ve alınan kararların plan çıktılarına yansıtılmasıyla yerini işbirliğine bırakmıştır.

Matarraña örneğinde, karar vericilerle paydaşlar arasında güven ve işbirliğinin gelişmesi yıllar almıştır. ECODES adlı STK tarafından gerçekleştirilen

SMI projesinde 38 kişi aktif görev almıştır. Birçok katılımcı grubunun görüşlerini almak maksadıyla çok sayıda toplantı organize edilmiş, katılımcı gruplarının birbirinden ayrıştığı konular belirlenerek listelenmiştir. Bu projede amaç katılımcıları bir araya getirmek değil katılımcı gruplarını ayrı ayrı dinleyerek görüş ayrılıklarını tespit etmektir. Yaklaşık dört ay sonra çalışmalar tamamlanmış ve listeler oluşturulmuştur. Bir organizasyon düzenlenerek görüşülen tüm paydaş grupları davet edilmiş ve oluşturulan liste katılımcılara sunulmuştur. Katılımcılara hangi maddeler üzerinde fikir birliği sağlanabileceği sorulmuş ve Matarraña Nehri ile ilgili gerçekleştirilecek olan çalışmalar bu aktiviteden elde edilen sonuçlara göre şekillendirilmiştir. Bu çalışma sayesinde farklı sektörler arasında işbirliği ve diyalog artmış, 2005 yılında ortak çalışma kapsamında belirlenen çözüm önerilerine ilişkin bir anlaşma imzalanmıştır (EEA, 2014).

Paydaş katılımının planlara en önemli etkilerinden biri, uygulanacak olan önlemlerin paydaşlar tarafından benimsenmesi ve desteklenmesidir. Ancak bazı durumlarda, gerçekleştirilen çalışmaların sonunda beklentileri karşılanmayan paydaşlar, planların uygulanması sürecini olumsuz etkileyebilmektedir. Fransa örneğinde; planların uygulanmasında kritik bir sektör olan tarım sektörü, görüşlerinin dikkate alınmadığı gerekçesiyle havza komitesinde plan için ret oyu kullanmıştır. Bu durum, tarım sektörünün planlar üzerindeki önemli rolünden dolayı, planların uygulama başarısını büyük oranda etkilemiştir (EEA, 2014).

Katılımın gerçekleştirilen çalışmalar üzerindeki etkileri, planlar kapsamında önlemler uygulandıkça daha net görülebilecek olup mevcut literatür çalışmaları genellikle ara çıktılar üzerinde yoğunlaşmıştır. Daha sonraki çalışmalarda, önlemlerin uygulanma başarıları netleştikçe bu konu üzerine daha detaylı çalışmalar gerçekleştirilebilecektir.

## **5. TÜRKİYE'DE PAYDAŞ KATILIMI**

Tez çalışması kapsamında şimdiye kadar; paydaş katılımının esasları, dünyada paydaş katılımı yaklaşımının tarihsel gelişim süreci ve dört farklı vaka çalışmasıyla üye ülkelerde paydaş katılımının havza yönetim planlarında nasıl uygulandığına ilişkin bilgiler verilmiştir. Bundan sonraki bölümde ise Türkiye'de katılımcılık yaklaşımına ilişkin yasal belgeler, çevre konularında katılımcılık yaklaşımının gelişmesi, havza esaslı yönetime geçiş ve Türkiye'de su yönetimi konusunda gerçekleştirilmiş olan dört vaka çalışması kapsamında katılımcılık yaklaşımlarının değerlendirilmesi yapılacaktır.

### **5.1. Yasal Mevzuatın Değerlendirilmesi**

#### **5.1.1. Genel Mevzuat**

Türkiye'de halkın katılımına yönelik araç ve mekanizmalar, çeşitli yasa ve yönetmeliklerle tanımlanmaktadır. Bu bölümde halkın katılımıyla ilgili hükümlerin yer aldığı başlıca yasal belgelere değinilecektir.

##### **5.1.1.1. Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı**

1984 yılında yayımlanan 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunla, Türk vatandaşlarına kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkı tanınmıştır. Bahse konu kanun metninde 2003 yılında yapılan bir değişiklik ile aynı haktan Türkiye'de ikamet eden yabancılar, karşılıklılık esası gözetilmek suretiyle faydalanabilmektedir.

Ülkemizde son yıllarda, özellikle Avrupa Birliğine uyum sürecinin etkisiyle kamu politikalarında halkın katılımı konusu önem kazanmaya başlamıştır. Türkiye, Aarhus Sözleşmesini henüz imzalamamış olmakla birlikte, 2003 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanununu yürürlüğe koymuştur. Bu kanun ile herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu ifade edilmekte olup kurum ve kuruluşları aynı kanunda belirtilen istisnalar dışında her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararına

sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlü kılınmıştır.

Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ve Bilgi Edinme Hakkında Kanun, şeffaflık ve demokratik yönetimin gereği olup ülkemizde bilgi edinme düzeyinde katılımın güvence altına alındığı hukuki metinlerdir.

### **5.1.1.2. Belediye Kanunu**

2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanununda, yerel yönetimlerde halkın katılımının farklı seviyelerde sağlanmasına ilişkin hükümler yer almaktadır. Madde 13'te beldelerde ikamet eden vatandaşların belediye karar alma ve hizmet tedariki süreçlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları güvence altına alınmıştır. Madde 15'te ise belediyelere vatandaşların belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilme yetkisi tanınmaktadır. Kanunun 20, 21 ve 23. Maddelerinde belediye meclisi toplantılarının halka duyurulması ve meclis kararlarının yedi gün içerisinde halkla paylaşılması hükümlerine yer verilmektedir. Madde 24'te ihtisas komisyonu ile ilgili hükümler bulunmakta olup kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına; meslek kuruluşlarının, üniversitelerin, sendikaların ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin, oy hakkı olmaksızın katılabileceği ve görüş bildirebileceği ifade edilmektedir. Madde 41'de yatırım ve çalışma programlarının, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerinin yer aldığı stratejik planların varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınarak hazırlanması gerektiği belirtilmektedir. Madde 76 ile tanımlanan kent konseyleri; vatandaşların kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesine ilişkin hükümler ihtiva eder. Kent konseyleri; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum kuruluşlarının, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile

diğer ilgililerin katılımıyla oluşur. Kent konseylerinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyleri, halkın yerel yönetime aktif katılımının sağlanması, yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılması, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesinin sağlanması bakımından önemli mekanizmalardır.

### **5.1.1.3. Düzenleyici Etki Analizi**

Avrupa Birliği Lizbon Stratejisi kapsamında, tüm üye ülkelerde 2000 yılından itibaren başlatılan “Daha İyi Düzenleme Çalışmaları”na paralel olarak, Türkiye’deki düzenleyici çerçeveyi iyileştirmek adına; 17.02.2006 tarihli ve 26083 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğinin 24. Maddesiyle, kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için Düzenleyici Etki Analizi (DEA) çalışmalarının gerçekleştirilmesi zorunlu hale getirilmiştir.

DEA, taslak hukuki metinlerin; bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili paydaşlara etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanmış ön değerlendirmedir. 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle; iyi yapılandırılan ve uygulanan bir DEA sisteminin, yönetişimin etkinliğinin ve verimliliğinin arttırılmasına yardımcı olduğu gibi, geniş çerçevede, ekonomik performansın desteklenmesi ve rekabetin geliştirilmesine de katkı sağlayacağı ifade edilmiş ve bu doğrultuda Yönetmelik kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerini yaparken Genelge ekinde verilen DEA Rehberine göre hareket etmeleri zorunlu hale getirilmiştir.

“Danışma ve Katılım” DEA Rehberinin temel ilkeleri arasında yer almaktadır. Genelgede; önerilen düzenlemelerin etkilerinin masa başında ölçülmeyeceği belirtilerek, geniş halk kitlelerine danışmanın aynı zamanda kamu yönetim sürecinin şeffaflığı ve açıklığı prensipleri ile uyumlu olduğu, ayrıca hazırlık sürecinin şeffaflığının yolsuzlukla mücadele etme adına da yararlı olacağı ifade edilmektedir. İlaveten; bir düzenlemeyi gerçekleştirmeden önce halka danışmanın; konunun farklı açılardan değerlendirilmesi ve diğer çözüm yollarının tespitine, beklenmedik sonuçlarla karşılaşılma riskinin azaltılmasına ve düzenlemenin ortak



hazırlanmasına imkân sağladığı için gönüllü uyuma katkı sağlayacağına dikkat çekilmiştir.

Genelgeye göre; danışma süreci mevzuat hazırlama ve karar oluşturma sürecinin ilk safhalarında başlatılmalıdır. Öncelikle danışma sürecine katılacak kişi ve kurumlar tespit edilir, ilgili sivil toplum ve kamu kuruluşlarının sürece katılmaları sağlanır. Görüşüne başvurulacak olan paydaşlara DEA sürecinin başında tanımlanan probleme ilişkin yazı ve belgeler gönderilir ve görüşlerini hazırlayabilecekleri yeterli süre verilir. Paydaşların görüşleri; yazılı olarak veya bakanlıklar arası toplantılar, kamuya açık toplantılar, seçilmiş kişilerle yüz yüze gerçekleştirilen toplantılar veya kamuoyu araştırmaların yoluyla alınabilir. Danışma sürecinin sonucunda; sürece katılan kişi ve grupların görüşlerinden ne kadar yararlandığını gösteren, bütün katılımcıların eleştirileri ve önerileri dâhil görüşlerinin detaylı olarak içeren bir değerlendirme çalışması yapılır. Genelgede, düzenleme sürecinin mümkün olduğunca şeffaflaştırılması maksadıyla; DEA Raporuna ilişkin paydaşlardan alınan görüş, değerlendirme ve eleştirilerin, yetkililere sunulmadan önce internet sayfasında yayımlanmasının veya bu konuya ilişkin halka açık bir toplantı düzenlenmesinin faydalı olacağına değinilmiştir.

DEA çalışmaları, Türkiye’de yasal düzenlemelerde halkın katılımının sağlanması noktasında yol gösterici olmuştur. Kamu kurumları ile vatandaşlar arasında işbirliğini ve ortak bakış açısının geliştirilmesi noktasında önem arz eden DEA çalışmalarında katılımcılık; bilgi verme ve müzakere seviyesindedir. Sürece dâhil edilen paydaşlardan alınan görüşlerin dikkate alınması gibi bir zorunluluğun bulunmaması, DEA’da katılımcılığın aktif katılım seviyesinde olmadığını göstermektedir. İlaveten, paydaşlardan alınan görüş ve önerilerin ne kadar dikkate alındığının paydaşlara geri yansıtma zorunluluğunun yer almaması, DEA çerçevesinde gerçekleştirilen katılımcılığın, çift yönlü bilgi akışı esasına uyumunun önüne geçmektedir.

### 5.1.2. Çevre Mevzuatı

Ülkemizde 70’li yıllarda oluşmaya başlayan çevre bilinci doğrultusunda, anayasal düzenleme boyutundaki ilk adım 1982 Anayasasının 56. maddesidir. 1982 Anayasasının 56. Maddesinde; *“Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.”* hükmü yer almaktadır. Burada sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı olan bireyin aynı zamanda çevreyi korumak, geliştirmek ve yönetmekle yükümlü olduğuna dikkat çekilmekte olup çevre hakkının eksiksiz kullanılabilmesi, ancak çevreyi etkileyebilecek kararların alınması sürecine halkın katılımının sağlanması ile gerçekleşebilir. Halkın bu katılımı gerçekleştirebilmesi için de çevre konularında iyi bilgilendirilmesi, idari bilgi, rapor ve belgelere ulaşabilmesi gerekir (Gürseler, 2008). Bu bağlamda, ülkemizde çevre konularında halkın katılımının hukuki temelini Anayasanın 56. Maddesine dayandığı söylenebilir.

1983 yılında yayımlanan ve 2006 yılında kapsamlı bir değişikliğe uğrayan 2872 sayılı Çevre Kanununun 3. Maddesinde; *“Çevre politikalarının oluşmasında katılım hakkı esastır. Bakanlık ve yerel yönetimler; meslek odaları, birlikler, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların çevre hakkını kullanacakları katılım ortamını yaratmakla yükümlüdür.”* bendi yer almakta olup bu hüküm ile çevre politikalarının oluşturulmasında halkın katılımı zorunlu hale getirilmiştir.

#### 5.1.2.1.Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği

Ülkemizde çevre konularında halkın katılımına ilişkin en önemli yasal belgelerden biri Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliğidir. İlk kez 1983 tarihli Çevre Kanununda planladıkları faaliyetler sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurumların ÇED Raporu hazırlamaları zorunlu hale getirilse de ilk ÇED Yönetmeliği Çevre Kanunu’nun kabulünden 10 yıl sonra, 2 Şubat 1993 tarih ve 21489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğe göre; kirlenici yükü daha az olan faaliyetler ÖN-ÇED uygulamasına tabi tutulmuştur. ÖN-ÇED söz konusu faaliyetler için süreci hızlandırma amaçlı tasarlanmış olup bu bölüme tabi faaliyetler için rapor hazırlama yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bu uygulamada halkın katılımı basamağına yer verilmediği görülmektedir. Yapılan

değerlendirmeler sonucunda çevresel etkilerinin önemli olduğuna karar verilen faaliyetler için; ÇED Raporunun Bakanlığa sunulması ve raporun format yönünden incelenmesinin ardından halkın katılımı toplantısının gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

23.06. 1997 tarih ve 23028 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren ÇED Yönetmeliği ile 1993 Yönetmeliğinden farklı olarak ÖN-ÇED sürecine tabi faaliyetler için de rapor hazırlama zorunluluğu getirilmiş ve söz konusu faaliyetler için de halkın katılımı basamağı zorunlu hale getirilmiştir. Böylece, Yönetmelikle birlikte çevreye az ya da çok olumsuz etkisi olabilecek tüm faaliyetler için halkın katılımı öngörülmüştür.

ÇED yönetmeliği, AB’ye üyelik sürecinde olan ülkemizde AB’deki gelişmelere paralel olarak yeniden düzenlenmiş ve 06.06.2002 tarihli ve 24666 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelikte paydaş katılımına ilişkin en önemli değişiklik, halkın katılımı basamağının daha erken safhaya alınması olmuştur. Bu değişiklikle birlikte, teknik değerlendirmeler yapılmadan ve kurumlardan resmi görüşler alınmadan önce, projeden birincil olarak etkilenecek olan paydaşların faaliyete ilişkin görüşlerinin alınması söz konusu olmuştur.

ÇED Yönetmeliği, 16.12.2003 tarihli ve 25318 sayılı Resmi Gazete ile tekrar yenilenmiştir. Bu yönetmelikteki en büyük değişikliklerden biri, ÖN-ÇED Raporunun kaldırılarak yerine kapsamı daha dar olan Proje Tanıtım Dosyasının konulmuş olmasıdır. Halkın katılımı hususundaki en önemli gelişme ise bu yönetmelikle birlikte halkın katılımının tek bir toplantıyla sınırlandırılmayarak sürece yayılması olmuştur. Diğer taraftan ÖN-ÇED Raporunun yerine hazırlanması gereken Proje Tanıtım Dosyası için herhangi bir halkın katılımı toplantısı öngörülmemektedir. Bu durum, Proje Tanıtım Dosyası hazırlama kapsamına alınan faaliyetler için birincil etki alanında bulunan yöre halkının tamamen göz ardı edilmesi anlamına gelmektedir (Serter, 2006).

2003 yılında yayımlanan ÇED Yönetmeliği, 2013 yılında tekrar düzenlenmiş olsa da hali hazırda 25 Kasım 2014 tarihli ve 29186 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan yönetmelik yürürlükte. Söz konusu yönetmeliğe göre halkın katılımı sadece Halkın Katılımı Toplantısıyla sınırlı olmayıp tüm ÇED süreci boyunca

faaliyetlerden birincil olarak etkilenecek halkın bilgilendirilmesi, görüş ve önerilerinin alınması gerekmektedir.

Yönetmeliğe göre başlangıç aşamasında, “ÇED Gereklidir” kararı verilen Proje ile ilgili olarak başvurunun yapıldığı, ÇED sürecinin başladığı, ÇED Başvuru Dosyasının halkın görüşüne açıldığı ve ÇED süreci tamamlanana kadar projeye ilişkin görüş ve önerilerin Valiliğe veya Bakanlığa verilebileceği Bakanlık ve Valilik tarafından anons, askıda ilan, internet vb. şekilde halka duyurulur. Daha sonra, halkı proje hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere halkın katılımı toplantısı gerçekleştirilir. Akabinde kapsam belirleme çalışması yürütülür. Gerçekleştirilecek Halkın Katılımı Toplantısı ile halkın görüş ve önerilerini bildirebileceği sürece ilişkin ilgili zamanlama takvimi ve iletişim bilgileri Valilik tarafından halka duyurulur. Halkın görüş ve önerileri, zamanlama takvimi içerisinde Bakanlık tarafından kurulan Komisyona sunulur. Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar tarafından halkı bilgilendirmek maksadıyla broşür dağıtmak, anket, seminer gibi çalışmalar Halkın Katılımı Toplantısından önce yapılabilir veya internet sitesinden yayınlanabilir. Bir sonraki aşamada ÇED Raporu Özel Formatı hazırlanırken; komisyon üyesi kurum ve kuruluşlarla birlikte halktan gelen görüş ve öneriler de göz önüne alınır. Bakanlıkça ÇED Raporu Özel Formatına uygun hazırlandığı tespit edilen ÇED Raporu da halkın görüşlerine açılır. Proje ile ilgili inceleme değerlendirme sürecinin başladığı ve ÇED Raporunun halkın görüşüne açıldığı, Bakanlık ve Valilik tarafından anons, askıda ilan, internet vb. şekilde halka duyurulur.

Komisyon ÇED Raporunu incelerken halkın katılımı toplantısı ve süreç içerisinde halktan gelen görüş ve önerilere çözüm getirilip getirilmediğine ilişkin inceleme ve değerlendirmelerde bulunur. Komisyon tarafından incelenerek son şekli verilen ÇED Raporu, halkın görüş ve önerilerini almak üzere, Bakanlık ve/veya Valilik tarafından askıda ilan ve internet aracılığı ile on takvim günü görüşe açılır. Bakanlık projeye ilişkin "ÇED Olumlu" ya da "ÇED Olumsuz" kararını verirken komisyon çalışmalarıyla birlikte halkın görüşlerini de dikkate alır. Nihai karar askıda ilan ve internet aracılığı ile halka duyurulur.

Ülkemizde ÇED sürecinin önündeki en büyük engellerden biri yatırımcının bu süreci bürokratik bir engel olarak görmesidir. Diğer bir sorun ise katılımçılık

kültürünün ülkemizde henüz tam olarak olgunlaşmaması sebebiyle alınan kararların halk tarafından takibinin etkin bir şekilde gerçekleştirilememesi, halkın katılım sürecinde tutuk ve yetersiz kalması ve denetleyici mekanizmaların süreçten zaman zaman bilinçli olarak dışlanmasıdır. ÇED sürecindeki tüm bu olumsuzlukların yanı sıra; bu sürecin sivil toplum ve çevreye duyarlılık gibi konularda farkındalığın artmasına katkı sağlayacağı aşikârdır. Etkin bir ÇED süreci için karar almada şeffaflık anlayışı, kararların gerekçeli olarak halk ile paylaşılması ve etkin halkın katılımı ile mümkündür. Halkın ÇED sürecine etkin katılımının sağlanmasında, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının eğitici faaliyetlerle halkın katılımcılık kapasitesini geliştirmesi önemli rol oynayacaktır (Serter, 2006).

## **5.2. Türkiye’de Su Yönetimi ve Paydaş Katılımı**

### **5.2.1. Türkiye’de Su Kaynaklarının Mevcut Durumu**

Yüzölçümü 783.562 km<sup>2</sup> olan Türkiye, 3 tarafı denizlerle çevrili olmasına rağmen tatlısu kaynakları bakımından zengin değildir. Ilıman ve yarı-kurak iklim kuşağında yer alan Türkiye’nin yıllık ortalama yağış miktarı meteoroloji verilerine göre 574 mm olup bu değer yıllık 800 mm olarak belirlenen dünya ortalamasının altındadır. 1951-2000 dönemi hidro-meteorolojik verilerine göre Türkiye’nin yıllık yağış hacmi ortalama 501 milyar m<sup>3</sup> olarak hesaplanmıştır. 112 milyar m<sup>3</sup>’ü kullanılabilir su olmakla birlikte mevcut durumda su kullanımı 50 milyar m<sup>3</sup>’tür. Kullanılabilir su potansiyelinin %72’si tarımsal sulamada, %18’i içme ve kullanma suyu olarak ve %10’ü sanayide kullanılmaktadır (DSİ, 2016).

Türkiye, ortalama yıllık yağış, buharlaşma ve yüzey akışlarının farklılıklar gösterdiği 25 hidrolojik havzadan oluşmaktadır. Havzalardaki yıllık yağış miktarlarının yanı sıra, mevsimlik yağışlar da topografik ve iklimsel farklılıkların etkisiyle büyük oranda değişkenlik göstermektedir. Örneğin, yıllık yağış miktarı güney doğu kesimlerinde 250 mm iken, Karadeniz kıyılarında 3000 mm’nin üzerine çıkabilmektedir (Muluk vd., 2013).



**Şekil 21:** Türkiye'nin hidrolojik havzaları (SYGM HKEP 2013).

Türkiye'nin, iklim değişikliğinin etkilerinin en fazla görüleceği ülkelerden biri olacağı tahmin edilmektedir. Türkiye'nin içinde bulunduğu Akdeniz Havzasında yağışların son 25 yıl içinde % 20 oranında azaldığı belirlenmiştir (WWF, 2014).

Su kaynakları üzerindeki baskılar, havzanın nüfusu, ekonomik faaliyetleri, iklim koşulları gibi faktörlere bağlı olarak değişkenlik göstermektedir. Örneğin, Meriç Ergene ve Büyük Menderes Havzalarında sanayi tesislerinden kaynaklanan kirlilik sorunu ön plandayken, yarı kurak iklim özelliklerinin görüldüğü Konya Havzası, tarımsal faaliyetler sonucu yer altı sularından yapılan aşırı çekimlerin etkisiyle önemli bir miktar problemiyle karşı karşıyadır (WWF, 2014).

Tüm dünya genelinde olduğu gibi, Türkiye'de de su miktarı ile nüfusun oransal dağılımı, başka bir deyişle; havzalardaki akış miktarı ile havzalardaki su kullanıcılarının nüfusu arasında orantısızlıklar bulunmaktadır. Örneğin; Marmara Havzasında toplam akışın sadece %4'ü bulunmasına rağmen, Türkiye nüfusunun %28'i bu havzada yaşamaktadır. Bu durum su kaynaklarının kendini yenileyebilme kapasitesini aşmasına sebep olmakta ve doğal ekosistemler üzerinde büyük tehdit oluşturmaktadır (WWF, 2014).

Türkiye, su kaynaklarının korunması ile birlikte sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesi amacıyla sosyo-ekonomik gelişmeleride göz önünde bulundurarak

su yönetimi politikasını yeniden şekillendirmektedir. Sürdürülebilir kalkınmada paydaş katılımını esas alan etkin bir su yönetimi anlayışı esastır.

### **5.2.2. Türkiye’de Bütünleşik Havza Yönetimini Anlayışının**

#### **Gelişmesi**

Türkiye sanılanın aksine su zengini bir ülke değildir. Ülkemizde kişi başına 1.422 m<sup>3</sup>’lük su miktarı düşmekte olup bu durum su stresi çeken bir ülke olduğumuzu göstermektedir. Son yıllarda, nüfus artışına bağlı olarak su kullanımlarındaki artış ve endüstriyel kirlilik baskıları ile Türkiye “su fakiri” bir ülke olma yolunda ilerlemektedir. Öte yandan, ülkemizin kalkınmasında su kaynaklarının sürdürülebilir yönetimi kilit rol oynamaktadır. Enerjide dışa bağımlılığın azalması, gıda güvenliğinin sağlanması, tarımsal üretimin artması, kentsel, endüstriyel ve kırsal su talebinin karşılanması, ekonomik ve sosyal gelişmelerde bölgeler arası farklılıkların giderilmesi gibi önemli unsurlar, su politikasıyla doğrudan ilgilidir (WWF, 2014). Bu durum, su kaynaklarının mevcut su kalitesinin ve miktarının iyileştirilmesi ve sürdürülebilir kullanımının sağlanması için yeni yönetim mekanizmaları arayışlarını beraberinde getirmiştir.

1980’li yıllara kadar su yönetiminde sadece suyun miktarı göz önünde bulundurulmaktaydı. Münferit kullanımlara yönelik planlamalar yapılmakta ve sorunlara münferit çözümler geliştirilmekteydi. Sonraki yıllarda ülkemizde, özellikle sanayi tesislerindeki artış ve teknolojinin gelişmesiyle su kaynaklarında kirlilik baskılarının artması, su kalitesinin de göz önüne alındığı bütünleşik bir bakış açısının ön plana çıkmasına sebep olmuştur (SYGM HKEP, 2013).

Ülkemiz, AB adaylık sürecinde katılım müzakerelerini 3 Ekim 2005’ten bu yana sürdürmektedir. Bu müzakereler kapsamında, su yönetimi konusu çevre faslı altında ele alınmakta olup bu alandaki direktiflerin en önemlisi, suyun miktarı ve kalitesini bir arada ele alan, bütünleşik ve havza esaslı yönetim anlayışını benimseyen Su Çerçeve Direktifi’dir.

Yukarıda ele alınan unsurlar, Türkiye’de bütünleşik ve havza bazlı su yönetimine geçişi sağlamış olup bu doğrultuda çalışmalar yapılmaya başlanmıştır.

Bütünleşik havza yönetimi anlayışı, sürdürülebilirlik ve paydaş katılımı gibi kavramların temel alındığı bir yönetim yaklaşımını da beraberinde getirmiştir.

### 5.2.3. Türkiye’de Su Yönetiminin Kurumsal Yapısı

Türkiye’de su, merkezden yönetilmektedir. Planlamalar merkez tarafından yapılmakta ve ilgili bakanlıkların yereldeki uygulayıcı birimleri ve yerel idarelerce uygulanmaktadır (Muluk vd., 2013).

Türkiye’de su yönetiminin temeli Anayasanın 168. Maddesine dayanır. Anayasanın 168. Maddesinde; *“Tabii servetler ve kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Devlet bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzel kişilere devredebilir. Hangi tabii servet ve kaynağın arama ve işletmesinin, Devletin gerçek ve tüzel kişilerle ortak olarak yapacağı veya doğrudan gerçek ve tüzel kişiler eliyle yapılması, kanunun açık iznine bağlıdır. Bu durumda gerçek ve tüzel kişilerin uyması gereken şartlar ve Devletçe yapılacak gözetim, denetime ait usul ve esaslar ile müeyyideler kanunda gösterilir.”* ifadesi yer almaktadır.

Türkiye’de 1930’lu yıllardan itibaren su ile ilgili kanunlar çıkarılmaya başlanmış olup su ile ilgili ilk kamu kurumu olan Sular Umum Müdürlüğü, 1929 yılında eski adı Nafia Vekâleti olan Bayındırlık Bakanlığına bağlı olarak Atatürk’ün talimatıyla kurulmuştur. Bu kurumun yetkileri, 1954 yılında 6200 Sayılı Kanunla genişletilmiş ve kurum Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ismini almıştır. Bu düzenlemeyi takiben, su yönetiminde genel yaklaşım tüm dünyada olduğu gibi su kaynaklarının planlanması, geliştirilmesi ve işletilmesi şeklinde olmuştur. Bu yaklaşımda suyun miktar bakımından yönetilmesi esastır. 1980’li yıllardan itibaren artan nüfus ve sanayileşmeyle birlikte su kaynaklarının kalitesi bozulmaya başlamış ve su kirliliğinin önlenmesine yönelik yasal düzenlemeler yapılması ihtiyacı doğmuştur. Bu doğrultuda; 1983 yılında Çevre Kanunu ve 1988 yılında Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği çıkarılmış olup 1991 yılında Çevre Bakanlığı kurulmuştur. Su kirliliğini önlemeye yönelik bahsi geçen düzenlemeler yapılmış olsa da yakın geçmişe kadar su yönetiminde su kaynaklarının geliştirilmesi ve işletilmesi esas alınmıştır. İlerleyen süreçte, su yönetimini doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren birçok yasal düzenleme yapılmış, birçok kuruma su yönetimiyle ilgili farklı görev ve



sorumluluklar verilmiştir. Bu durum Türkiye’de su yönetiminin karmaşık bir hal almasına ve yetki karmaşasına sebep olmuş ve su yönetiminin tek elden koordinasyonunun sağlanması ihtiyacını doğurmuştur (Muluk vd., 2013).

2011 yılına gelindiğinde, suyun bütüncül bir yaklaşımla, havza bazında ve Avrupa Birliği nezdinde su yönetimine ilişkin koordinasyonun sağlanması amacıyla 29.06.2011 tarihli ve 645 sayılı KHK kapsamında, Orman ve Su İşleri Bakanlığının merkez teşkilatlarından biri olarak Su Yönetimi Genel Müdürlüğü (SYGM) kurulmuştur. SYGM tarafından SÇD’ye uyum kapsamında gerçekleştirilen en önemli çalışmalardan biri, mülga Çevre ve Orman Bakanlığı, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü tarafından başlatılan 25 Havza için Havza Koruma Eylem Planları (HKEP)’nin hazırlanması çalışmalarının tüm havzalar için tamamlanması olmuştur. HKEP’lerle, havzalar üzerindeki önemli baskıların belirlenmesi, baskıların su kaynakları üzerindeki etkilerinin ortaya konularak havzadaki su kaynaklarının her türlü kullanım maksadı ile korunması, kullanımının sağlanması, kirlenmesinin önlenmesi ve kirlenmiş olan su kaynaklarının kalitesinin iyileştirilmesi hedeflenmiştir. Bu planlar kapsamında eylem adımları belirlenmiş; önerilen eylem planı kısa, orta ve uzun vadede yapılması gerekenler şeklinde gruplandırılmıştır (SYGM HKEP 2013). Oluşturulan iş takvimlerinde her eylemden sorumlu kurum ve kuruluşlar belirlenmiş olup eylemlerin takibi düzenli olarak gerçekleştirilmektedir. SÇD’nin önemli gerekliliklerinden biri olan Nehir Havza Yönetim Planları (NHYP)’nin tüm havzalarda katılımcı bir yaklaşım esas alınarak hazırlanması görevi, 17.10.2012 tarihli ve 28444 sayılı Su Havzalarının Korunması ve Yönetim Planlarının Hazırlanması Hakkında Yönetmelik ile OSİB’e verilmiştir. Planlar, OSİB bünyesinde SYGM tarafından hazırlanmakta olup 2021 yılına kadar tüm havzalarda NHYP’lerin hazırlanması hedeflenmektedir. İlâveten; yer üstü ve yer altı sularının kalite ve miktarının korunmasına yönelik hedef, ilke ve alıcı ortam standartlarını belirlemek, su kalitesini izlemek veya izletmek, taşkınlarla ilgili strateji ve politikaları belirlemek, ulusal su veri tabanlı bilgi sistemini oluşturmak gibi sorumluluklar da SYGM’nin görev tanımı altındadır.

### 5.2.3.1.Türkiye’de Su Yönetiminin Kurumsal Paydaşları

Türkiye’de su yönetimi konusunda birçok kurum ve kuruluş yetki sahibidir. Her kuruluşun kendi görev ve sorumlulukları çerçevesinde su yönetimine ilişkin yetkilerinin bulunması, hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesine engel teşkil etmektedir (OSİB, 2013).

Türkiye’de su yönetimi ile ilgili başlıca kurum ve kuruluşlar, sorumluluklarıyla birlikte aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

<b>Kurum</b>	<b>Görev</b>
<b>Su Yönetimi Genel Müdürlüğü</b>	Su kaynakları yönetimi, politika belirleme, su yönetiminin ulusal ve uluslararası düzeyde koordinasyonu, nehir havza yönetim planlarının hazırlanması, yeraltı ve yüzeysel sularının korunmasına yönelik çalışmalar yapılması ve izlenmesi, sektörel su tahsisi, taşkın ile ilgili strateji ve politikaların belirlenmesi, Ulusal Su Bilgi Sistemi’nin oluşturulması.
<b>Devlet Su İşleri (DSİ)</b>	İçme, sulama ve kullanma suyu temini ve atıksu arıtım hizmeti sağlanması, taşkın koruma, sulu ziraati yaygınlaştırma, hidroelektrik enerji üretimi, yeraltı suyu etüt ve araştırmaları için kuyu açmak veya açtırmak, yeraltı suyu tahsisi yapmak, yeraltı sularının korunması ve tescili, baraj ve isale hattı, su tasfiye tesisi inşaatları, su depoları yapımı.
<b>Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü</b>	Su ve toprak kaynaklarının yönetimi, kalite izlenmesi, atıksu arıtma.
<b>Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü</b>	Sulak alanlar ve biyolojik çeşitliliğin korunması; korunan sulak alanların yönetimi.
<b>Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü</b>	Elektrik üretimi amaçlı su kaynaklarının araştırılması.
<b>Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)</b>	Hidroelektrik üretimi için lisans verilmesi.
<b>Sağlık Bakanlığı</b>	İçmesuyu ve yüzme suyu kalite izleme, çevre ve halk sağlığı ile ilgili tedbirlerin alınması ve aldırılması, içilecek ve kullanılacak nitelikte su temini, lağım ve mecrası tesisatı ile ilgili sağlık düzenlemelerinin yapılması ve denetlenmesi.

<b>İl Özel İdareleri</b>	Belediye alanlarının dışındaki yerleşim yerlerine su, kanalizasyon ve atıksu arıtımı hizmetleri sağlanması.
<b>Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı</b>	Tarım politikalarının belirlenmesi, sulama etkinliği, balıkçılık ve su ürünleri mevzuatı, kıyı suları da dâhil tüm su ürünleri sahalarının kalitesinin denetlenmesi, zirai ilaç kontrolü ve izlemesi.
<b>İller Bankası</b>	Belediyelere su, kanalizasyon ve atıksu arıtımı tesisleri yapımı için kredi ve teknik destek sağlanması.
<b>Sulama Birlikleri</b>	Yerel düzeyde sulama suyu dağıtımı.
<b>Belediyeler</b>	Su dağıtımı, kanalizasyon ve atıksu arıtım hizmetleri, endüstriyel atıksu deşarjlarının denetimi, atıksu arıtım tesislerinin yapımı, işletimi ve bakımı.
<b>Kültür ve Turizm Bakanlığı</b>	Turistik bölgelerde atıksu arıtım altyapılarının yapımı
<b>Kalkınma Bakanlığı</b>	Su kaynakları yatırımlarının genel planlaması (ör. barajlar, rezervuarlar ve su temini, kanalizasyon ve arıtım)
<b>Dışişleri Bakanlığı</b>	Sınıraşan ve sınıroluşturan sular, uluslararası sözleşmeler
<b>Araştırma Kuruluşları(Üniversiteler, TÜBİTAK, SUEN, STK'lar)</b>	Su ile ilgili araştırmalar ve veri üretimi, politika geliştirilmesine katkıda bulunulması

**Tablo 2:** Su Yönetiminde Rolü olan Kurum ve Kuruluşlar (OSİB 2013, Muluk vd., 2013)

#### 5.2.4. Türkiye’de Havza Yönetimi Kapsamında Paydaş Katılımı

##### Mekanizmaları

Türkiye’de su yönetiminin çok paydaşlı yapısı, su kaynaklarının sürdürülebilir yönetimi için; kamu, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve bilim kuruluşlarının eşgüdümlü ve katılımcı bir yaklaşımla hareket etmesini gerektirmektedir. Bu bahisle, ülke ihtiyaçları önceliklendirilerek, sorumlu kuruluşlarla birlikte sonuç odaklı ve somut hedeflerle desteklenmiş bir politika seti belirlenmiş ve hedefler sorumlu kuruluşlarla birlikte tanımlanarak Ulusal Havza

Yönetimi Strateji Belgesi oluşturulmuştur (UHYS, 2014). 04.07.2014 tarih ve 29050 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren bu belge ile 2014-2023 dönemini kapsayan ve havza yönetimine ilişkin ulusal stratejiyi içeren 13 ilke, 7 gaye, 9 alt gaye ve 44 hedef tespit edilmiştir. Belgede yer alan gayeler aşağıda verilmektedir:

- 1) Havzaların sürdürülebilir yönetimi için yasal ve kurumsal kapasitelerin güçlendirilmesi, kurumlar ve paydaşlar arasında eşgüdüm ve işbirliğinin sağlanması.
- 2) Havzaların su kaynaklarının sürdürülebilir olarak yönetimi ve kullanımı.
- 3) Havza alanlarında ve doğal kaynaklarında tahribatın ve erozyonun önlenmesi, bozuk havza alanlarının ıslahı ve sürdürülebilir kullanımı.
- 4) Havzaların biyolojik çeşitliliğinin, doğal ve kültürel peyzaj kaynak değerlerinin korunması ve yönetimi ile ekosistem hizmetlerinin sürdürülebilirliğinin sağlanması.
- 5) Havzalarda yaşayan halkın bilinçlendirilmesi, yaşam kalitesinin ve refah düzeyinin yükseltilmesi ve doğal kaynaklar üzerine baskılarının azaltılması.
- 6) Havza yönetiminde doğal afetler ve zararlarına karşı önlem ve mücadele mekanizmalarının entegrasyonu, geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi.
- 7) Havza yönetimine iklim değişikliğinin muhtemel etkilerinin ve bu etkilere uyumun dâhil edilmesi, uyum ve mücadele mekanizmalarının geliştirilmesi.

Belgede ayrıca her hedef için performans göstergeleri, hedeflerin gerçekleştirilmesinden 1. derece sorumlu kurumlar ile hedefin gerçekleştirilmesinde işbirliği ve katkı sağlayacak paydaşlar yer almaktadır.

UHYS başta Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Yerel Yönetimler, Araştırma ve Eğitim Kurumları ve Sivil Toplum Kuruluşları olmak üzere; ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşların ve diğer paydaşların katkıları alınarak ve katılımcı anlayış ön planda tutularak hazırlanmıştır (UHYS, 2014). Strateji Belgesinin katılımcı bir anlayışla hazırlanmış olmasıyla havza ölçeğindeki

beklentilere cevap verebilmenin yanında, stratejilerin sahiplenilmesi ve uygulanmasının kolaylaştırılması hedeflenmiştir.

UHYS'nin hazırlanması sürecinde koordinasyon ve sekreteryaya görevini Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü yürütmüştür. Belge, paydaş kurum ve kuruluşların uzmanlarından oluşan Teknik Komite marifetiyle hazırlanmıştır. Süreç içerisinde 4 adet çalıştay düzenlenmiş, paydaş kurum kuruluşlara ziyaretler gerçekleştirilerek toplantılar yapılmıştır. Oluşturulan taslak,internet sayfasında yayımlanması ve 180 civarında kuruluşa resmi yazı yazılması suretiyle kamu kuruluşları, STK'lar, meslek kuruluşları, üniversiteler, valilikler, belediyeler, özel sektör temsilcilerinden görüş ve öneriler alınmıştır (UHYS, 2014).

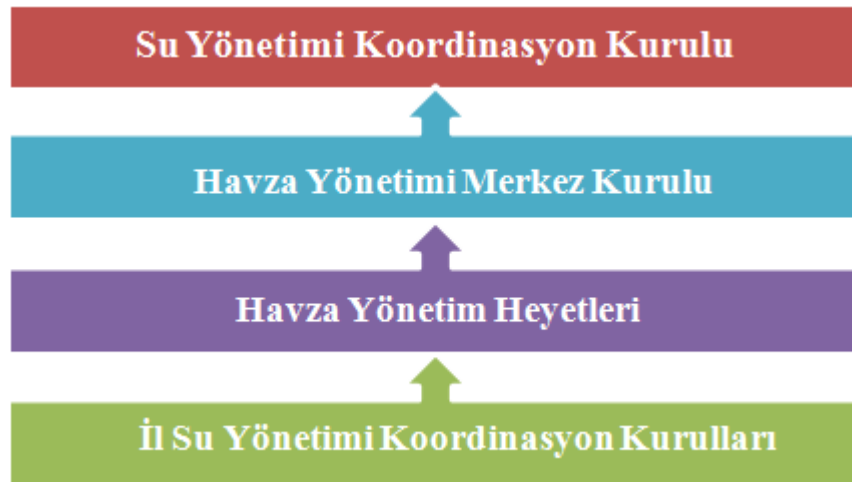
UHYS'nin yürürlüğe girmesini takiben uygulaması, çalışmaların izlemesi ve koordinasyonu görevi SYGM'ye verilmiştir. SYGM tarafından, UHYS Hedefleri için Performans Göstergeleri ve Kurumsal Sorumluluklar Tablosuna ilişkin ilerlemeler yılda iki defa sorumlu kurum ve kuruluşlardan talep edilmekte ve hedeflerin gerçekleşme durumlarının takibi yapılmaktadır

UHYS'nin hazırlanma sürecinde su yönetimine ilişkin strateji ve hedeflerin geniş paydaş katılımıyla belirlenmiş olması, Türkiye'nin havza yönetiminde paydaş katılımına ilişkin yasal dayanaklarını güçlendirmiştir.

UHYS'de; havza yönetiminin zayıf yönleri arasında, paydaşların katılımının ve yerel sahiplenmenin sağlanmasındaki yetersizliklere dikkat çekilmiştir. Bu doğrultuda, havza yönetimi ile ilgili politika kararlarının alınmasının, uygulama sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesinin eşgüdümlü gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla paydaşların yetkili temsilcilerinin katılımıyla ulusal ve havza düzeyinde kurulların oluşturulması gerektiğine işaret edilmektedir. Öte yandan havza bazında yönetim anlayışının gelişmesiyle birlikte; havza yönetiminde, havzayı en iyi tanıyan, yereldeki paydaşlara da sorumluluk verilmesi gündeme gelmiştir. 17 Ekim 2012 tarih ve 28444 sayılı Su Havzalarının Korunması ve Yönetim Planlarının Hazırlanması Hakkında Yönetmelikte; yüzeysel sular ve yeraltı sularının bütüncül bir yaklaşımla miktar, fiziksel, kimyasal ve ekolojik açıdan korunması ve planlanmasına

yönelik havza yönetim planlarının hazırlanması veya hazırlatılması, uygulanması, uygulamaların izlenmesi ve değerlendirmesini yapmak amacıyla her bir havza için bu çalışmalara destek verecek Havza Yönetim Heyetlerinin oluşturulmasına yönelik bir hüküm yer almaktadır. Bu bahisle, ilk olarak 18.06.2013 tarihli ve 28681 sayılı Havza Yönetim Heyetlerinin Teşekkülü, Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Tebliğ ile Havza Yönetim Heyetlerinin oluşturulmasına ilişkin usul ve esaslar ile heyetlerin görevlerine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Tebliğin yürürlüğe girmesinin ardından 25 havzada heyetler kurulmuş ve çalışmalarına başlamıştır. Daha sonraki süreçte; havza yönetim heyetlerinden gelen talepler ve edinilen tecrübeler doğrultusunda söz konusu Tebliğ revize edilerek 20.05.2015 tarihli ve 29361 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

Revize Tebliğ ile her bir havzada teşkil edilmiş olan Havza Yönetim Heyetleri çalışmalarını sürdürmekle birlikte, havza bazındaki yönetsel konuların daha küçük ölçekte ele alınması amacıyla İl Su Yönetimi Koordinasyon Kurulları oluşturulmuştur. Tebliğ ile oluşturulan kurumsal yapı Şekil 22'de verilmektedir:



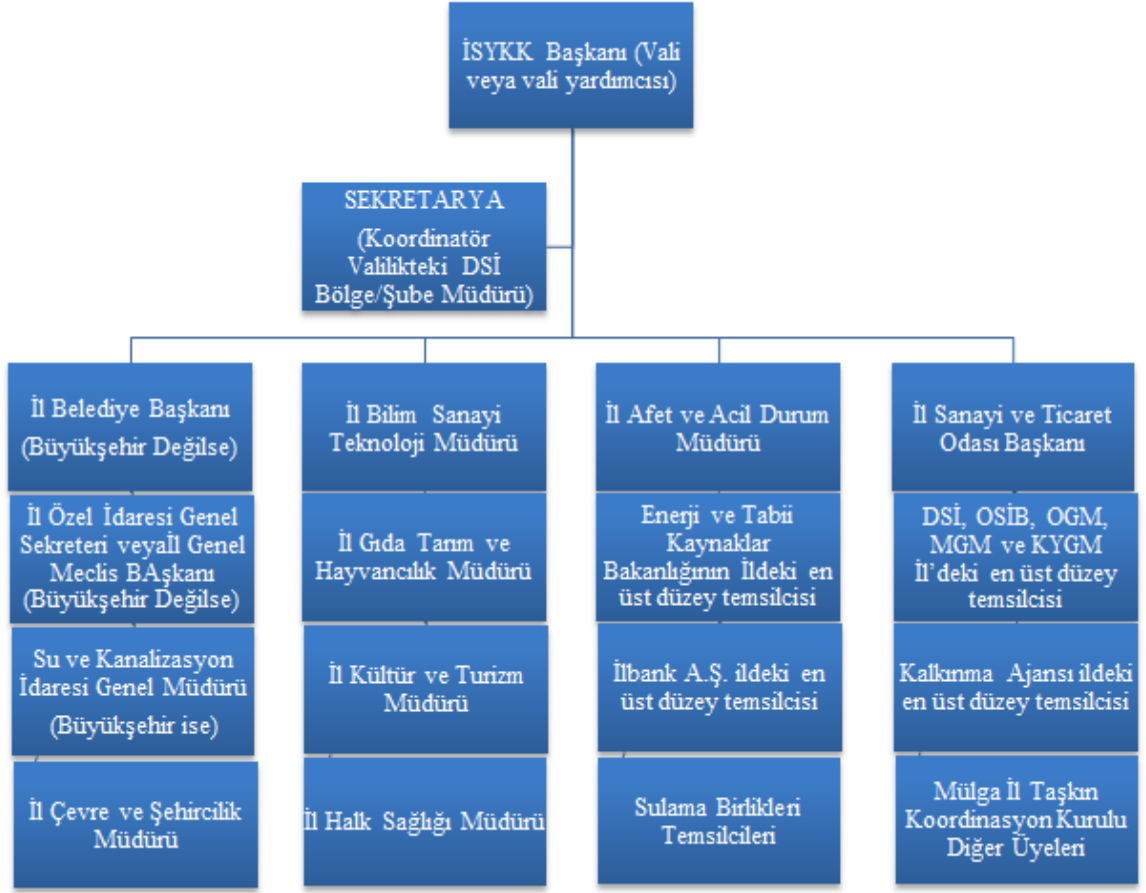
**Şekil 22:** Havza Yönetimi Teşkilat Yapısı

Yapılanmaya göre; İl Su Yönetimi Koordinasyon Kurulları (İSYKK) ile havza yönetimine ilişkin konuların il ölçeğinde ele alınması hedeflenmiştir. Şubat,

Mayıs ve Ekim ayları olmak üzere yılda 3 kez gerçekleştirilen toplantılara aynı zamanda İSYKK başkanı olan il valisi başkanlık eder. Kurulun sekretarya görevi, ilde bulunan DSİ Bölge Müdürlüğü veya DSİ Şube Müdürlüğü tarafından yürütülür. Kurulların vazifeleri;

- Bakanlıkça hazırlanacak havza, taşkın ve kuraklık yönetim planları için gerekli katkıları sağlamak,
- Havza koruma eylem planları, havza, taşkın ve kuraklık yönetim planlarının il bazında uygulanmasını sağlamak,
- İçme ve kullanma suyu kaynaklarının korunmasına yönelik çalışmaların takibini yapmak ve hazırlanan özel hükümlerin il bazında uygulanmasını sağlamaktır.

İSYKK üyeleri, su yönetimine ilişkin ildeki tüm paydaşları temsil edecek şekilde kurum ve kuruluşların taşra teşkilatları ile yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşur. İSYKK'ların organizasyon şemaları Şekil 23'te gösterildiği gibidir.



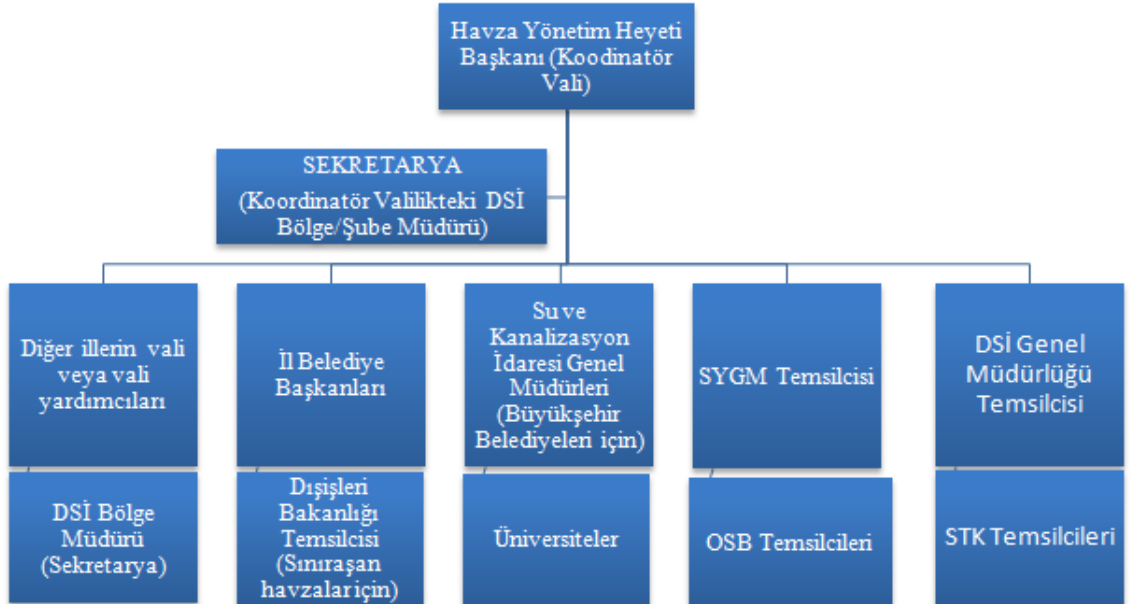
**Şekil 23: İSYKK Organizasyon Şeması**

İSYKK üyelerinin genellikle su yönetiminin il ölçeğindeki karar vericilerinden oluşturulduğu, kurulda STK'ların ve akademisyenlerin yer almadığı görülmektedir. İlde yer alan kurum ve kuruluşların hizmet alanlarıyla havza sınırlarının çakışmaması, İSYKK'ların çalışmalarını olumsuz etkileyen bir durumdur. Tebliğde bu konuyla ilgili, birden fazla havzaya giren iller için tek bir toplantıda tüm havzaları konuşmak üzere her havza için ayrı gündemler oluşturulması hükmü yer almaktadır. Mülga İl Taşkın Koordinasyon Kurulunun, tebliğ ile teşkil edilen İSYKK'lar kapsamına alınması, zaman zaman toplantı katılımcı sayısının çok fazla olmasına sebep olabilmekte, bu durum toplantıların verimini düşürmekte ve karar almayı güçleştirebilmektedir.



İSYKK'lar, toplantılarda alınan kararları ve gündem önerilerini bir üst kurul olan Havza Yönetim Heyetlerine raporlamakla yükümlüdür. Havza Yönetim Heyetleri, revize tebliğ öncesinde 25 havzada teşkil edilmiş olup revize tebliğ ile birlikte heyetin yapısında ve işleyişinde değişiklikler olmuştur. Tebliğ revize edilmeden önce havza yönetim heyetlerinde, havzada yer alan tüm illerin su yönetimine ilişkin paydaşlarının yer alması, çok sayıda il kapsayan havzalarda heyet çalışmalarının verimini düşürebildiği görülmüştür. Revize tebliğ ile birlikte havza yönetim heyeti üye sayısı düşürülmüştür. Böylece, birçok havzada yuvarlak masa toplantısı şeklinde gerçekleştirilmeye başlanan heyet toplantılarının veriminin ve alınan kararların kalitesinin arttığı gözlemlenmiştir.

Heyet, havza koordinatörü il valisi başkanlığında toplanmakta olup havzaya giren diğer illerin Vali veya Vali Yardımcıları ile havza yönetiminin önde gelen paydaşlarının katılımıyla toplanmaktadır. İSYKK'ların aksine, Havza Yönetim Heyetlerinde üniversite ve STK temsilcilerinin de yer aldığı görülmektedir. Havza Yönetim Heyetlerinin organizasyon şeması Şekil 24'te gösterildiği gibidir.



**Şekil 24:** Havza Yönetim Heyeti Organizasyon Şeması

Havza Yönetim Heyetleri 6 ayda bir toplanmakta olup heyetin vazifeleri;

- Havza, taşkın ve kuraklık yönetim planları ile alakalı çalışmalara katkıda bulunmak, planların uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek,
- İçme ve kullanma suyu kaynaklarının korunmasına yönelik çalışmaların takibini yapmak ve hazırlanan özel hükümlerin uygulanmasını sağlamak,
- Havza Yönetimi Merkez Kuruluna (HYMK) rapor sunmak,
- Su kalitesi ve miktarı ile ilgili elde edilen izleme sonuçlarını kayıt altına almak,
- Havza, taşkın ve kuraklık yönetim planlarının hazırlanmasında ve güncellenmesinde halkın katılımını sağlamaktır.

Havza Yönetim Heyetlerinin bünyesinde üniversite ve STK temsilcilerini bulundurması, katılımcılık esasları bakımından olumlu bir gelişmedir. Mülga tebliğde, üniversite ve STK temsilci sayıları bir ile sınırlandırılmış olup revize tebliğde sayı sınırı kaldırılmıştır. Ancak, Türkiye’de kurumsallaşabilen ve yetkin uzmanlardan oluşan STK’ların sınırlı sayıda olması ve STK’ların belli havzalarda yoğunlaşması, heyetlerdeki STK etkinliğini kısıtlamaktadır. Bununla birlikte; son yıllarda Türkiye’de üniversitelerin artışı ile beraber, üniversite temsilcileri heyet toplantılarına etkin bir şekilde katılmakta ve önemli katkılar sunmaktadırlar.

Tebliğ ile teşkil edilen yönetim yapısında, oluşturulan mekanizmalar birbirleriyle doğrudan bağlantılıdır. Havza Yönetim Heyetlerinin çalışmalarını etkin bir şekilde sürdürebilmesinde, İSYKK toplantılarında alınan kararların kalitesi ve İSYKK’larda alınan kararların heyet toplantılarının gündemini besleyebilmesi büyük önem arz etmektedir.

Havza Yönetim Heyetleri, gerçekleştirilen çalışmaların ve havzaya ilişkin karara bağlanamayan sorunların yer aldığı bir rapor hazırlayarak HYMK’ya sunmakla yükümlüdür. Mülga tebliğde Havza Yönlendirme Kurulu, Orman ve Su İşleri Bakanlığı (OSİB) Müsteşarı başkanlığında ve ilgili bakanlıkların Müsteşar Yardımcılarının katılımıyla teşkil edilmiş olup revize tebliğ ile Havza Yönetimi

Merkez Kurulu adını almış, yine OSİB Müsteşarı başkanlığında, ancak ilgili bakanlıkların Müsteşarlarının katılımıyla yeniden teşkil edilmiştir. HYMK üyeleri ve organizasyon yapısı Şekil 25’te gösterilmektedir.



**Şekil 25:** HYMK Organizasyon Şeması

Kurulun sekretarya hizmetleri, SYGM tarafından yürütülmektedir. Gerek duyulduğu takdirde, gündem konuları doğrultusunda ilgili kurum ve kuruluşlar toplantılara davet edilebilmektedir. Tebliğe göre, HYMK altı ayda bir toplanır. HYMK’nın başlıca vazifeleri;

- Havza Koruma Eylem Planlarında belirlenen kısa orta ve uzun vadedeki uygulamaların gerçekleşmesini sağlamak için uygulamaları takip etmek ve hızlandırmak,

- Havza, taşkın ve kuraklık yönetim planlarının hazırlık çalışmalarında kurumlar arası koordinasyonu sağlamak ve takip etmek, planların tamamlanmasını müteakip uygulanmasını takip etmek,
- UHYS kapsamındaki gelişmeleri takip etmek ve koordinasyonu sağlamak,
- İçme ve kullanma suyu havzaları için yapılan ve yapılacak olan özel hüküm belirleme çalışmalarında koordinasyonu sağlamak ve gelişmeleri değerlendirmek,
- Gerekli görülen durumlarda ilgili Havza Yönetim Heyeti Başkanını ve beraberinde Havza Yönetim Heyeti üyesi veya üyelerini toplantılara davet etmektir.

Tebliğ ile teşkil edilen havza yönetimi yapılanmasında, HYMK'nın kilit bir rolü vardır. Türkiye'de karar verme mekanizmasının merkezi olması, bu kurula önemli görevler yüklemektedir. İl ve havza ölçeğinde alınan kararların önemli bir kısmı, HYMK marifetiyle hayata geçirilebilecektir. Havza ve il ölçeğinde teşkil edilen kurulların çalışmalarını etkin bir şekilde sürdürebilmesi, HYMK'nın düzenli toplanmasına ve yerel ölçekte yaşanan sorunların çözümüne yönelik kararlar alınmasına bağlıdır.

Su Yönetimine ilişkin kurumlar arası koordinasyonun en üst düzeyde sağlandığı kurul, 20.03.2012 tarihli ve 28239 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2012/17 sayılı Başbakanlık Genelgesi uyarınca teşkil edilen Su Yönetimi Koordinasyon Kuruludur. Orman ve Su İşleri Bakanı'nın, gerektiğinde de OSİB Müsteşarının başkanlığında toplanan bu kurulun bünyesindeki diğer paydaşlar Şekil 26'da gösterilmektedir.



**Şekil 26:** SYKK Bünyesindeki Paydaş Kurumlar

SYKK üyeleri, Şekil 26'da verilen paydaş kurumlar adına karar vermeye yetkili üst düzey temsilcilerinden oluşmaktadır. SYKK, kullanılabilir su kalitesinin ve miktarının artırılması, su koruma ve kullanma dengesinin sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla, suyun iyi yönetimi açısından; paydaş bakanlık, kurum ve kuruluşların koordinasyon ve işbirliği içerisinde ve ortak bir strateji çerçevesinde hareket etmeleri gerekliliği doğrultusunda kurulmuştur. Kurulun vazifeleri;

- Su kaynaklarının bütüncül havza yönetimi anlayışı çerçevesinde korunması için gereken tedbirleri belirlemek
- Etkili bir su yönetimi için sektörler arası koordinasyonu işbirliğini ve su yatırımlarının hızlandırılmasını sağlamak,
- Ulusal ve uluslararası belgelerde yer alan hedeflerin gerçekleştirilmesi için strateji, plan ve politika geliştirmek,

- Havza planlarında kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesi gereken hususların uygulanmasını değerlendirmek,
- Üst düzeyde koordinasyonu ve işbirliğini sağlamaktır.

Kurulun gerçekleştirdiği toplantılara ilişkin tutanaklar, internet sayfası aracılığıyla kamuoyuyla paylaşılmaktadır.

Su yönetiminde, yerel ve merkezi otoriteler arasında koordinasyonunun sağlanması ve havza yönetimine yerel paydaşların katılımının güçlendirilmesi amacıyla teşkil edilen söz konusu kurulların tüzel kişiliklerinin bulunmaması, kurullar tarafından alınan kararların uygulanmasının önüne geçmekte ve faaliyetlerini kısıtlamaktadır. Kurulların havza esaslı yönetimde aktif rol üstlenebilmesi için yaptırım yetkisine ve mali kaynaklara sahip olması zaruridir.

### **5.3. Türkiye’de Havza Yönetimi Konusunda Gerçekleştirilen Bazı**

#### **Çalışmaların Paydaş Katılımı Bakımından Değerlendirilmesi**

Türkiye’de AB Çevre Faslı Kriterlerine uyum süreci ve havza esaslı yönetime geçilmesi ile birlikte, OSİB tarafından Türkiye’de ulusal ve uluslararası su politikasının geliştirilmesine yönelik bütünleşik havza yönetimi esaslı birçok proje yürütülmüştür ve yürütülmeye devam edilmektedir. Söz konusu projelerin başarıya ulaşması, su yönetiminin Türkiye’deki çok paydaşlı yapısı göz önüne alındığında paydaşların sürece etkin bir şekilde dâhil edilmesiyle mümkün olacaktır.

Bu bölümde, OSİB tarafından, son yıllarda Türkiye’de çevre mevzuatı alanında gerçekleştirilen en önemli çalışmalarından biri olan Su Kanununun hazırlanmasına ve yine OSİB tarafından yürütülen, havza yönetimi politikalarını oluşturmaya yönelik 5 adet planlama çalışmasına ilişkin paydaş katılımı yaklaşımları değerlendirilecektir.

Vaka çalışması	Çalışmanın Gerçekleştirildiği Yer	Çalışmanın Ölçeği
Su Kanununun Hazırlanması	Tüm Türkiye	Tüm Türkiye
Havza Koruma Eylem Planlarının Nehir Havza Yönetim Planlarına Dönüştürülmesi	Büyük Menderes Havzası, Konya Kapalı Havzası, Meriç Ergene Havzası, Susurluk Havzası	Nehir Havzası
Seyhan Havzası Sektörel Su Tahsis Planının Hazırlanması	Seyhan Havzası	Nehir Havzası
Antalya Havzası Taşkın Yönetim Planının Hazırlanması	Antalya Havzası	Nehir Havzası
Konya Havzası Kuraklık Yönetim Planının Hazırlanması	Konya Kapalı Havzası	Nehir Havzası
Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme Çalışmaları	Mamasın Baraj Gölü Havzası	İçme Suyu Havzası

**Tablo 3:** Vaka çalışmalarına ilişkin genel bilgiler

### 5.3.1. Su Kanunu Taslağının Hazırlanması Çalışmaları

Türkiye’de su yönetimine ilişkin birincil mevzuat, 1926 yılında yürürlüğe giren 831 sayılı Sular Hakkında Kanunudur. Su yönetimine ilişkin bakış açısının, 1926 yılından bu yana tüm dünyada büyük ölçüde değişmesine rağmen; kanun metni günümüze kadar kapsamlı bir değişikliğe uğramamıştır. İlaveten, mevcut su hukukuna ilişkin düzenlemelerin otuz yakın birincil ve ikincil mevzuatta yer alıyor olması yetki karmaşasına sebep olmakta; su kaynaklarının korunması ve sürdürülebilir etkin yönetiminin önüne geçmektedir. Dolayısıyla, mevcut kanun metninin çağın gereklerini karşılar nitelikte olmaması ve su yönetiminde yasal ve idari manadaki yetki karmaşası; günümüz ihtiyaçlarına cevap verebilecek, modern normlara uygun su yönetimine ilişkin hukuki düzenlemelere çerçeve teşkil edecek bir su kanunu hazırlanması ihtiyacını doğurmuştur. Tüm bu ihtiyaçları karşılamak, su yönetimine ilişkin yetki karmaşasını çözmek ve su ile ilgili mevzuattaki boşlukları doldurmak maksadıyla OSİB tarafından su kanununun hazırlanması çalışmaları gerçekleştirilmiştir.

Su kanunu; kullanıcılardan karar vericilere kadar tüm ülke vatandaşlarını etkileyecek olan, su ile ilgili en kapsayıcı hukuki metin olması hasebiyle, kanun metninin katılımcılık esası gözetilerek hazırlanması zaruridir. Öte yandan, 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesine göre; çıkarılması planlanan kanunun sosyal, ekonomik ve çevresel etkilerinin DEA metodu ile incelenmesi ve bu çalışmalar esnasında paydaşlarla müzakere edilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Bu doğrultuda, su kullanıcılarının, STK'ların, üniversite temsilcilerinin ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının katılım sağladığı çok sayıda çalıştay ve toplantı gerçekleştirilmiştir.

İlk olarak, 15.10.2011 tarihinde 16 Büyükşehir Belediyesinin Su ve Kanalizasyon İdareleri Genel Müdürleri ile Sapanca'da bir çalıştay düzenlenmiş ve katılımcıların taslak hakkında görüşleri alınmıştır.

Taslak metin üzerinde paydaşların bir araya getirilerek görüşlerinin alındığı en geniş ölçekli çalıştay, 1-2 Kasım 2012 tarihinde, SYGM ve Türkiye Belediyeler Birliği işbirliği ile gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilen çalıştay yoğun ilgi görmüş; 27 su ve kanal idaresi temsilcisi, 10 farklı üniversitenin ilgili bölümlerinden akademisyenler, 17 STK'dan temsilciler, 12 Bakanlığın ilgili temsilcileri dâhil olmak üzere 150 kişi katılım sağlamıştır. Çalıştayda, kanun taslağı detaylı olarak incelenmiş olup katılımcıların taslağa ilişkin görüş ve önerileri alınmıştır.





**Şekil 27:** SYGM, TBB işbirliği ile su kanunu taslağına ilişkin gerçekleştirilen çalıştaydan bir görünüm (SYGM, [suyonetimi.ormansu.gov.tr](http://suyonetimi.ormansu.gov.tr), 2016).

Hazırlanan taslak su kanunu metnine STK'lar yoğun ilgi göstermiş olup bir STK, kendi hazırladığı su kanunu taslak metnini SYGM'ye iletmıştır.

Gerçekleştirilen çok sayıda toplantı, çalıştay, resmi yazışma yoluyla kurumlardan alınan görüş ve önerilerin yanı sıra; taslak metin başbakanlığa iletilmeden önce OSİB internet sayfasında askıya çıkarılarak kamuoyunun görüşlerine sunulmuştur. Kanun tasarısı kapsamında gelen tüm görüş ve öneriler incelenerek bir kısmı taslak metine yansıtılmış, yansıtılmayanlar ise gerekçelendirilerek yapılan düzenleyici etki analiziyle birlikte Başbakanlığa iletilmiştir.

Kanun metninin askıya çıkarıldığına ilişkin kamuoyu bilgilendirmesi kısıtlı olmuş, bu nedenle kanun taslağına daha çok su yönetimi konularıyla doğrudan ilişkili kişi veya gruplar görüş bildirmiştir. Daha geniş kapsamlı bir katılımın ve görüş alışverişinin sağlanması amacıyla; askı sürecinin başladığının basın organları, halk toplantıları gibi araçlarla daha geniş kitlelere duyurulması gerekmektedir.

2007/6 sayılı DEA Genelgesinde, danışma sürecinin; sürece katılım sağlayan kişi ve grupların görüş ve önerilerinin ne kadar dikkate alındığını gösteren bir değerlendirmeyle sonuçlandırılması gerektiği ifade edilmektedir. İlaveten Genelgede, düzenleme sürecinin mümkün olduğunca şeffaflaştırılması maksadıyla paydaşlardan alınan görüş, öneri ve eleştirilerin yetkililere sunulmadan önce bir internet sayfasında yayımlanmasının veya kamuya açık bir toplantı gerçekleştirilerek paydaşlara iletilmesinin yararlı olacağına dikkat çekilmektedir. Görüşlerin ne kadar dikkate alındığının görüş veren paydaşlara geri yansıtılması, katılımcılığın çift yönlü iletişim ilkesinin gerçekleştirilmesi bakımından önemlidir.

Su Kanunu taslağının oluşturulması sürecinde, katılımcı görüşlerinin ne kadar dikkate alındığına ilişkin değerlendirmeler ve dikkate alınmayan görüşler için oluşturulan gerekçeler Başbakanlığa iletilmiş ancak kamuoyuyla paylaşılmamıştır. Sürece görüş, öneri ve eleştirileriyle katkı sağlayan paydaşlara görüşlerinin hangi ölçüde dikkate alındığına ilişkin geri bildirim yapılması, paydaşların katılım konusunda motivasyonlarını arttıracak, karar vericilerle paydaşlar arasında güven duygusunun gelişmesine katkı sağlayacaktır.

### **5.3.2. Havza Koruma Eylem Planlarının Nehir Havza Yönetim Planlarına Dönüştürülmesi**

Adaylık müzakereleri yürüten Türkiye için, SÇD'ye uyum ve çevre faslı kapanış kriterlerinden biri olması hasebiyle tüm havzalarda NHYP'lerin hazırlanması büyük önem arz etmektedir. IPA-I dönemi kapsamında desteklenen Havza Koruma Eylem Planlarının Nehir Havza Yönetim Planlarına Dönüştürülmesi çalışmaları ile 2013 yılında tüm havzalar için hazırlanmış olan HKEP'ler esas alınmış olup SÇD ve ilgili kardeş direktiflerin gerektirdiği şekilde bu planların 4 havza için NHYP'lere dönüştürülmesi çalışmaları gerçekleştirilmektedir. Çalışmalar kapsamında, Türkiye'de SÇD ile uyumlu bir şekilde NHYP'lerin hazırlanması çalışmaları ilk kez gerçekleştirilecektir. Proje 2014 yılı Aralık ayında başlamış olup 2017 Aralık ayında tamamlanması planlanmaktadır.

Türkiye'nin su yönetimindeki çok paydaşlı yapısı göz önüne alındığında, geniş kapsamlı bir havza planlamasının gerçekleştirileceği bu proje için paydaşların her aşamada katılımı kaçınılmaz olmuştur. Çalışmalar kapsamında, 4 havzada tanıtım toplantıları gerçekleştirilmiş, gerek havza ziyaretleri, gerek merkezi teşkilatlara yapılan ziyaretler ve toplantılar aracılığıyla proje hakkında bilgi verilmiş, gerek veri gerek teknik bilgi ve deneyim olmak üzere paydaşların sürece dâhil edilmesi amaçlanmıştır.

Planların hazırlanması sürecinin ilk basamağı olan Karakterizasyon (Madde 5) Raporunun hazırlanması safhasında, nehir havza bölgelerinin özellikleri analiz edilmiş, insani faaliyetlerin yerüstü ve yeraltı sularının durumuna etkisi gözden geçirilmiş ve su kullanımının ekonomik analizi yapılmıştır. Tezin hazırlanma aşamasında planların karakterizasyon safhası tamamlandığından dolayı, tez kapsamında bu bölümde gerçekleştirilen katılım aktivitelerine değerlendirilecektir.

9-11 Şubat 2015 tarihlerinde gerçekleştirilen ilk çalıştayda, planlar kapsamında gerçekleştirilecek çalışmalara ilişkin bilgiler paylaşılmış, aynı zamanda paydaş kurumların da su yönetimine ilişkin gerçekleştirdiği çalışmalar hakkında bilgi alınmış, hazırlanan iş takvimine ilişkin paydaşlara bilgi verilmiştir. Üç gün süreyle gerçekleştirilen çalıştayda, paydaş kurumların temsilcileri; su kütleleri ve tipolojileri, öncelikli maddeler ve çevresel kalite standartları, izleme, veri yönetimi ve modelleme ve ekonomi alanlarında gerçekleştirdikleri çalışmalarını katılımcılara sunmuşlardır. Hazırlanacak olan planlar, muhtevasında birçok farklı çalışma alanını barındırmakta olduğundan söz konusu çalıştayda çalışma grupları oluşturulmuş ve yuvarlak masa toplantılarıyla, proje uzmanlarının ve paydaş kurumların birebir iletişim kurması sağlanmıştır.



**Şekil 28:** NHYP'lerin hazırlanması çalışmaları kapsamında gerçekleştirilen grup çalışmaları (Havza Koruma Eylem Planlarının Nehir Havza Yönetim Planlarına Dönüştürülmesi Projesi, SYGM 2015).

Çalışmalar kapsamında, her havzada planların tanıtımını yapmak maksadıyla birer paydaş toplantısı gerçekleştirilmiş, toplantıya havzada yer alan illerdeki ilgili kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin yanı sıra, STK ve üniversitelerden temsilciler de katılım sağlamıştır. Ayrıca paydaş kurum ziyaretleri yapılarak hazırlanacak olan planların tanıtımı yapılmış ve paydaş kurumlardan planlama çalışmaları kapsamında gerçekleştirilecek çalışmalarda irtibat kurulmak üzere odak noktaları temin edilmiştir.

Çalışmaların ilerleyen safhalarında da; veri ihtiyacını giderebilmek ve gerçekleştirilen çalışmalara ilişkin görüş alışverişinde bulunulması maksadıyla sık sık paydaşların bir araya getirildiği çalıştaylar ve toplantılar düzenlenmiştir.

Karakterizasyon sürecinin en önemli basamağı olan veri toplanması aşamasında gerek merkezde, gerek havzada birçok kurum ziyareti gerçekleştirilmiştir. Veri toplama çalışmaları kapsamında havzalarda gerçekleştirilen kurum ziyaretleri, yerel ölçekteki sorumlu kurum ve kuruluşlara projenin tanıtılması, yerel ölçekte yapılan çalışmalara ilişkin proje yürütücülerinin bilgilenebilmesi ve havza

ölçeğinde verilerin birinci elden temin edilmesini sağlamıştır. Çalışmalar dört havzada eş zamanlı gerçekleştirilmiş olup 5 günde toplam 63 kurum ziyaret edilmiştir. Ziyaret edilen kurumlar arasında DSİ Bölge Müdürlükleri, Belediyeler, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri, Gıda, Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlükleri ve Bilim, Sanayi ve Teknoloji İl Müdürlükleri bulunmaktadır. Ziyaret edilen kurumlarda; planlar kapsamında ne tür çalışmalar yapılacağı, ziyaret edilen kurumun planlar kapsamındaki rolünün ne olacağına ilişkin bilgi verilmiş, temin edilebilecek verilerle ilgili detaylı görüşmeler gerçekleştirilmiştir.



**Şekil 29:** Aksaray Bilim Sanayi ve Teknoloji İl Müdürlüğüne NHYP'lerin Hazırlanması çalışmaları kapsamında veri temini maksadıyla gerçekleştirilen ziyaretten bir görünüm (Havza Koruma Eylem Planlarının Nehir Havza Yönetim Planlarına Dönüştürülmesi Projesi, SYGM 2015).

Veri toplama çalışmalarının yanı sıra, yerüstü ve yeraltı su kütlerinin belirlenmesi, izleme çalışmaları, önemli su yönetimi konuları gibi çalışmalar, paydaşların aktif katılımıyla gerçekleştirilmiştir. Örneğin, yeraltı su kütlerinin ve izleme noktalarının belirlenmesi çalışmaları kapsamında, havzalara gidilerek

havzadaki yeraltı su kütlelerine ilişkin saha tecrübesi olan uzmanlarla birlikte çalışılmış, bu uzmanların da katılımıyla yeraltı su kuyularına gidilerek izleme noktaları belirlenmiştir. Yeraltı sularıyla ilgili çalışmalara, yerelde bulunan üniversitelerden iki profesör dahil olmuş, böylelikle yerel uzmanların NHYP'lerin hazırlanma sürecine entegre edilerek tecrübelerinden istifade edilmesi ve planların hazırlanmasına ilişkin yerel kapasitenin artırılması hedeflenmiştir.



**Şekil 30:** Yeraltı suyu izleme noktalarının belirlenmesi çalışmaları kapsamında gerçekleştirilen saha ziyaretleri (Havza Koruma Eylem Planlarının Nehir Havza Yönetim Planlarına Dönüştürülmesi Projesi, SYGM 2016)

NHYP'lerin hazırlanması konusunda ulusal kapasitenin artırılması amacıyla, proje kapsamında 16 konu başlığından oluşan bir eğitim programı hazırlanmıştır. Nehir havzalarının karakterizasyonu, önemli su yönetimi konuları (baskı-etki analizi), çevresel hedefler, modelleme, önlemler programı gibi konulardan oluşan bu çalışmalara, 15 kurumdan katılımcı istenmiştir. Söz konusu eğitim çalışmaları Ankara'da gerçekleştirilmekte olup eğitimlere havzadaki paydaşların katılımının kısıtlı olduğu görülmektedir. Yereldeki paydaşların

kapasitesinin arttırılması maksadıyla da, yaklaşık 150 katılımcıya 3 gün süreyle eğitim verilmesi planlanmaktadır.

NHYP'lerin hazırlanması sürecinde üye ülkelerden NHYP'lere ilişkin tecrübeli uzmanlar tarafından gerçekleştirilen eğitim aktiviteleriyle, yaparak öğrenme (learning by doing) ilkesine uygun olarak; SÇD gereklilikleri ve NHYP'lerin hazırlanması konusunda teknik kapasite ve tecrübenin ulusal düzeyde arttırılması hedeflenmiştir. 6 yıllık döngüler halinde, tüm havzalarda hazırlanması gereken NHYP'lere ilişkin ulusal kapasitenin arttırılması, daha sonraki süreçte hazırlanacak planların kalitesini arttıracak, planların daha aktif paydaş katılımı ile hazırlanmasının önünü açacaktır.

Planların karakterizasyon aşamasının sonunda, bir adet ulusal paydaş toplantısı gerçekleştirilmiştir. Toplantıya paydaş kurumların merkezi ve dört pilot havzada yer alan taşra teşkilatlarından temsilcilerle birlikte üç adet STK da davet edilmiştir.

Hazırlanan teknik ara raporlar; yasal prosedürler izlenerek kurum ve kuruluşların görüşlerine açılmış; taslak karakterizasyon raporu, projenin internet sayfasında tüm paydaşların görüşlerine açılmıştır. Verilen görüşler değerlendirilerek ve rapora yansıtılarak tekrar paydaşlara iletilmiştir.

Çalışmaların IPA kapsamında desteklenmesi ve iki İspanyol, bir Türk firmasından oluşan bir konsorsiyum tarafından yürütülmesi nedeniyle birçok ara raporun İngilizce dilinde hazırlanması, proje bileşenlerine paydaş katılımının sağlanması konusunda zorluklar yaşanmasına sebep olmuştur. Raporlara katkı sağlayabilecek birçok kurum, uzmanlarının dil konusunda yetersiz olduğu gerekçesiyle görüş veremeyeceğini bildirmiştir.

Planlara ilişkin bilgilerin ve gerçekleştirilen katılım aktivitelerinin yer verildiği bir internet sayfası ([ribamap.ormansu.gov.tr](http://ribamap.ormansu.gov.tr)) oluşturulmuştur. İnternet sayfasında; çalışmalar kapsamında gerçekleştirilen katılım aktivitelerine ilişkin bilgiler, planlanan katılım aktivitelerine ilişkin takvim, planlara ilişkin bilgi alınabilecek odak kişilerinin iletişim bilgileri gibi hususlar yer almaktadır. Projeye ait

sosyal medya hesapları da bulunmakta olup güncel bilgiler sosyal medya hesapları aracılığıyla da paydaşlarla paylaşılmaktadır.



**Şekil 31:** NHYP'lerin Hazırlanması Projesi internet sayfası ([ribamap.ormansu.gov.tr](http://ribamap.ormansu.gov.tr)).

Hazırlanan karakterizasyon raporu son halini almasıyla birlikte, 6 ay süresince projenin internet sayfasında görüşlere açılacak, planların hazırlandığı havzalarda valilikler, belediyeler ve mahalle muhtarlıkları aracılığıyla paydaşlara iletilecektir.

Çalışmalar kapsamında gerçekleştirilen katılım; bilgilendirme, müzakere ve aktif katılım seviyelerinin üçünü de kapsamaktadır. Bilgilendirme maksadıyla gerçekleştirilen çok sayıda çalıştay, toplantı ve havza ziyaretlerinin yanı sıra, internet sayfası ve sosyal medya hesaplarının kullanılması da daha geniş kitlelerin bilgilendirilmesi bakımından faydalı olmuştur.

Gerçekleştirilen teknik çalışmalara ilişkin raporlar çeşitli yollarla paydaşların görüşlerine sunulmuş ve paydaşlara görüşleri raporlara yansıtıldıktan sonra geri



bildirim yapılmıştır. Ayrıca, arazi çalışmaları dahil olmak üzere bir çok aktivite paydaş kurum ve kuruluşların katılımıyla gerçekleştirilmiştir. Bu yaklaşım, paydaşların katılım konusunda motivasyonlarının yükselmesi ve hazırlanan planları sahiplenmesinde önemli rol oynamaktadır.

### **5.3.3. Seyhan Havzası Sektörel Su Tahsis Planının Hazırlanması**

04.07.2011 tarihli ve 645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile NHYP'lere uygun olarak sektörel bazda su kaynaklarının tahsisine ilişkin gerekli koordinasyonu yapma görevi SYGM'ye verilmiştir. Bu kapsamda, ilki Seyhan Havzasında 2016 yılının son çeyreğinde tamamlanan sektörel tahsis planı ile Seyhan Havzasında; teknik, hidrolojik ve çevresel imkânlar dâhilinde kullanılabilir su potansiyeli belirlenmiş, bu potansiyel göz önünde bulundurularak her sektörün su ihtiyacının adil bir şekilde karşılanması amacıyla; 2017, 2022, 2027 ve 2037 yıllarına yönelik tahsis planlaması yapılmıştır. Plan hazırlanırken göz önünde bulundurulmuş başlıca sektörler, Şekil 32'de gösterilmektedir.



**Şekil 32:** Seyhan Havzası Sektörel Su Tahsis Planı hazırlanırken göz önüne alınan sektörler

Çalışmalar kapsamında, Şekil 32’de gösterilen sektörler dikkate alınarak belirlenen paydaşların sürece katılımı; paydaş toplantıları, eğitimler, kurum ziyaretleri ve anket çalışmaları yoluyla sağlanmıştır.

26 Mayıs 2015 tarihinde Ankara’da gerçekleştirilen açılış toplantısına paydaş kurum ve kuruluş temsilcilerinin yanı sıra üniversitelerden ve STK’lardan katılım sağlanmıştır.

Çalışmalar kapsamında, öncelikle mevcut durum analizi yapılmış olup havzanın su potansiyeli ve mevcut sektörel su kullanımları ortaya konulmuştur. Mevcut durumu ortaya koymak için gerekli olan ve birçok kurumda dağınık olarak bulunan verileri temin etmek maksadıyla merkezde ve havzada yer alan paydaş kurumlara ziyaretler gerçekleştirilmiştir.



**Şekil 33:** Seyhan havzasında gerçekleştirilen sulama birliği ziyareti (Seyhan Havzası Sektörel Tahsis Planlarının Hazırlanması Projesi, SYGM 2016).

Veri temini için havzada gerçekleştirilen ziyaretlerin öncesinde tanıtım toplantısı yapılmamış olup veri toplama aktivitesinden sonraki süreçte iki adet havza bilgilendirme toplantısı yapılmıştır. Havza bilgilendirme toplantılarına paydaş kurum ve kuruluş temsilcileri ve kullanıcı birlikleri davet edilmiştir. Toplantılarda çalışmalar kapsamında gerçekleştirilen aktiviteler katılımcılara aktarılmış, katılımcıların soruları uzmanlar tarafından cevaplandırılmıştır.

Seyhan Sektörel Su Tahsisi Planı kapsamında gerçekleştirilen en önemli paydaş katılımı aktivitelerinden biri, ödeme istekliliği anket çalışması olmuştur. Anket çalışması, doğal kaynakların değerlendirilmesi amacıyla gerçekleştirilmiştir. Koşullu değerlendirme yöntemi uygulanan anket çalışmasıyla, piyasada alınıp satılamayan, dolayısıyla meydana gelebilecek iyileşme veya kötüleşmenin ekonomik değerinin bilinmediği bir kaynak olan su hizmetlerinden kişilerin elde edeceği faydalar, bir senaryo ile ankete katılım sağlayan paydaşlara sunulmuştur. Anket çalışmasında kişilerin su hizmetlerine ilişkin kullandıklarından elde ettikleri faydalar sorgulanmış ve elde ettikleri fayda karşılığında ne kadar ücret ödemeye istekli oldukları sorulmuştur. Geliştirilen senaryo ile elde edilen ödeme eğilimi, paydaşların

su hizmetlerinden faydalanma adına diğer mal ve hizmetlerden vazgeçmesi anlamına gelmektedir. Anketten elde edilen çevre değerlemesi sonuçları, her sektör için gerçekleştirilmiş olan ekonomik analizlerin, içme ve kullanma suyu ile çevresel akış sektörleri için de gerçekleştirilebilmesini sağlamıştır.



**Şekil 34:** Seyhan Havzasında çiftçilerin katılımıyla gerçekleştirilen anket çalışmasından bir görünüm (Seyhan Havzası Sektörel Tahsis Planlarının Hazırlanması Projesi, SYGM 2016).

Anket çalışması, Seyhan Havzasında havzayı temsil edecek şekilde belirlenen 8 bölgede gerçekleştirilmiştir. Çalışma, 448 kişiyle yüz yüze, 102 kişinin de online katılımıyla gerçekleştirilmiş olup bir havza planı kapsamında ilk kez bu kadar yüksek katılımlı bir anket çalışması gerçekleştirilmiştir. Sonuçlar, kent merkezi ve kırsal alan olmak üzere iki grupta incelenmiştir. Kent merkezinde gerçekleştirilen anket çalışmasına Seyhan Havza Yönetim Heyeti üyeleri de katılım sağlamışlardır. Kırsal alandaki katılımcılar ise genellikle çiftçilerden oluşmuştur.

Anket çalışması gerçekleştirilirken yereldeki paydaşların bir kısmının sorulara yanıt vermek istemediği, özellikle kırsal bölgelerde yaşayan paydaşların anket çalışması kapsamında bir devlet kurumu ile işbirliği yapma düşüncesine karşı

önyargılı olduğu tespit edilmiştir. Katılımcıların bir kısmı kendini anket sorularını cevaplama konusunda yeterli görmeyip anketörleri daha yeterli buldukları başka şahıslara yönlendirmişlerdir.

Çevre değerlemesi kapsamında gerçekleştirilen anket çalışmaları, Türkiye’de örneği az bulunan bir çalışma olup bu çalışmadan elde edilen bilgi ve tecrübe, daha sonra hazırlanacak tahsis planları için önemli bir temel oluşturmaktadır. Yapılan çalışma, ankete katılım sağlayan yerel paydaşlarla karar vericiler arasında işbirliğinin gelişmesine katkı sağlamış, planlara ilişkin havza ölçeğinde farkındalığın oluşmasına zemin hazırlamıştır.

İlerleyen süreçte hazırlanacak olan tahsis planları kapsamında, çevre değerlemesi çalışmalarını yürütecek olan ekipte bir Sosyoloğun da yer alması ve kent merkezinde ve kırsalda yer alan paydaşların, buldukları bölgedeki sosyal ve ekonomik özelliklerinin ve alışkanlıklarının göz önünde bulundurularak iki ayrı anket formunun oluşturulması; anket çalışmasından elde edilecek verimi arttıracaktır. Özellikle kırsalda yer alan paydaşlara uygulanacak anket çalışmasında, sorulacak soruların açık, anlaşılır ve teknik olmayan basit bir dille hazırlanması önemlidir.

Planın hazırlanması sürecinde merkezde yer alan kurumlardan oluşan bir çalışma grubu oluşturulmuş ve beş adet toplantı gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, yine merkezde yer alan kurum temsilcilerinin katılımıyla sektörel su tahsis modeli kullanımına ilişkin bir eğitim çalışması gerçekleştirilmiştir.



**Şekil 35:** Sektörel su tahsis modeli kullanımına ilişkin eğitim çalışması (Seyhan Havzası Sektörel Tahsis Planlarının Hazırlanması Projesi, SYGM 2016).

Eğitim çalışmasında, planların hazırlanmasında kullanılan WEAP adlı tahsis modeli hakkında bilgi verilmiştir. Ayrıca gerçekleştirilen çalışma grubu toplantılarında da paydaş kurumlara tahsis planlamasına ilişkin bilgilendirmeler yapılmıştır. Tahsis planları, Türkiye’de ilk kez hazırlanmakta olduğundan ve birden farklı sektörü yakından ilgilendirdiğinden dolayı, ilgili sektörlerle ilişkin sorumlu kurum ve kuruluşların geniş katılımıyla, her sektör için bir çalışma grubu oluşturulması, uygulamaya yönelik eğitim faaliyetlerinin artırılması faydalı olacaktır. Ayrıca, eğitim aktivitelerinin bir kısmının havzada gerçekleştirilmesi, yereldeki paydaşların tahsis planlamalarına ilişkin daha detaylı bilgi sahibi olmasını ve sürece daha fazla katkı sunmalarını sağlayacaktır.

#### **5.3.4. Antalya Havzası Taşkın Yönetim Planının Hazırlanması**

20.200 km<sup>2</sup>’lik yağış alanına sahip olan Antalya Havzasında, insan sağlığı, çevre, kültürel miras ve ekonomik gelişmeler üzerinde olumsuz etkileri olan taşkınların zararlarını en aza indirebilmek amacıyla AB Taşkın Risklerinin Değerlendirilmesi ve Yönetilmesi Direktifine uygun olarak, Taşkın Yönetim Planı hazırlanmıştır. Hazırlanan plan kapsamında; taşkın öncesi, taşkın sırasında ve taşkın

sonrasında alınabilecek tedbirleri belirlenmiş ve taşkın risklerinin azaltılmasına ilişkin ilgili kurumların görev ve sorumlulukları belirlenmiştir (Antalya Havzası Taşkın Yönetim Planının Hazırlanması Projesi, SYGM 2016).



**Şekil 36:** Antalya Havzası Taşkın Yönetim Planı açılış toplantısından bir görünüm (Antalya Havzası Taşkın Yönetim Planının Hazırlanması Projesi SYGM, 2016).

Çalışmalar kapsamında ilk katılım aktivitesi 29.04.2016 tarihinde havzada gerçekleştirilen açılış toplantısı olmuştur. Toplantıya, havzada yer alan kurum ve kuruluşların yanı sıra, yerel yönetimler, üniversiteler ve STK temsilcileri de katılım sağlamıştır.

Açılış toplantısından sonraki safhada plandan bizzat etkilenecek olan yerel halka gerçekleştirilecek olan arazi çalışmalarına ilişkin bilgilendirmenin yeterince yapılmaması, zaman zaman arazi çalışmalarını gerçekleştiren ekibin çalışmalarının aksamasına sebep olmuştur. Daha sonra Serik Kaymakamlığından gelen talep üzerine; muhtarların ve bölge halkının katılımıyla planlara ve yapılacak çalışmalara

ilişkin bir bilgilendirme toplantısı gerçekleştirilmiş ve arazi çalışmaları için halkın desteği alınmıştır.

Taşkın riskinin bulunduğu alanların belirlenmesi çalışmaları arazide gerçekleştirilmiş, bu esnada havzada ikamet eden halkın tecrübelerine ve fikirlerine başvurulmuştur.



**Şekil 37:** Antalya Havzası Taşkın Yönetim Planı çalışmaları kapsamında arazide yerel halkla gerçekleştirilen çalışmalardan bir görünüm (Antalya Havzası Taşkın Yönetim Planının Hazırlanması Projesi SYGM, 2016).

Planların hazırlaması sürecinde DSİ Genel Müdürlüğü ve yerel yönetimlerin ilgili birimleriyle veri temini ve istişare maksatlı toplantılar gerçekleştirilmiştir. Planları tanıtmak maksadıyla bir tanıtım filmi hazırlanmış ve çalışmalara ilişkin bilgilerin yer aldığı internet sayfasında paylaşılmıştır. Aynı internet sayfasında, taşkın yönetim planı, plan kapsamında belirlenen tedbirler ve gerçekleştirilen çalışmalara ilişkin özet bilgilerin yer aldığı bir yönetici özeti yer almış, planlara ilişkin gelişmelerin yer aldığı haberler yayımlanmıştır.



Planların hazırlanma sürecinde ilerlemelerin paydaş kurumlarla paylaşıldığı iş ilerleme toplantıları Ankara’da gerçekleştirilmiş, bu toplantılar sayesinde paydaşların görüş ve önerileri alınmıştır. Ayrıca, yine Ankara’da planların hazırlanmasına yönelik iki adet 5’er günlük eğitim çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Daha sonra hazırlanacak olan planlarda, iş ilerleme toplantıları ve eğitim çalışmalarının bir kısmının havzada gerçekleştirilmesi veya Ankara’da gerçekleştirilecek toplantılara yerel paydaşların katılımları sağlanması faydalı olacaktır. Bu sayede, havzadaki paydaşların planları daha fazla sahiplenmesi ve katkılarının alınması sağlanacaktır.

Planlar sonucunda oluşturulan tedbirler kapsamında sorumlu kurum ve kuruluşlar belirlenmiştir. Paydaş kurum ve kuruluşlarla tedbirlerin belirlenmesi esnasında birlikte çalışılmış olup planlardan doğrudan etkilenecek olan yerel halkla yeteri kadar katılım aktivitesi gerçekleştirilmemiştir.

Taşkın Yönetim Planları kapsamında gerçekleştirilen çalışmalar, bölge halkıyla doğrudan iletişim kurmayı gerektirmekte olup plan sonuçları da yine yerel halkı doğrudan etkileyebilecek yapıdadır. Bu nedenle çalışmaların başında katılım aktivitelerinin takvimlendirilmesi, yerel halkın erken safhada bilgilendirilmesi, 4. Bölüm’de yer verilen Tisa Nehri Taşkın Risk Yönetim Planı örneğindeki gibi paydaşlarla birlikte çalışma aktivitelerinin artırılması ve tedbirleri uygulamakla yükümlü ve tedbirlerden doğrudan etkilenecek paydaşların karar alma sürecine daha aktif bir şekilde dâhil edilmesi sürdürülebilirlik ve uygulanabilirlik bakımından olumlu katkı sağlayacaktır.

Daha önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi, 2007/60/EC sayılı Taşkın Risklerinin Değerlendirilmesi ve Yönetilmesi Direktifi, Taşkın Yönetim Planlarında paydaş katılımına ilişkin üye ülkeleri SÇD; Madde 14’e yönlendirmektedir. Buna göre; hazırlanan Taşkın Yönetim Planlarında SÇD’ye benzer metodolojinin uygulanması; planlama çalışmalarının bazı aşamalarda çıktılarını, tüm paydaşların görüşlerinin alınması maksadıyla askıya çıkarılması faydalı olacaktır.

### 5.3.5. Konya Havzası Kuraklık Yönetim Planının Hazırlanması

Konya Havzasında son yıllarda; yeraltı suları seviyelerindeki önemli düşüşler, yağışlardaki azalmalar, iklim değişikliğinin etkileri gibi sorunlar havzanın kuraklık koşullarına hassasiyetini büyük ölçüde arttırmıştır. Kuraklık, Konya Havzasında; üretim kaynakları, sosyoekonomik durum ve ekosistem üzerinde etkilerini önemli ölçüde hissettirmekte olup havzada kuraklık koşullarının erken safhada tespiti ve etkilerinin azaltılması maksadıyla, 2015 yılında Konya Havzası Kuraklık Yönetim Planı hazırlanmıştır (SYGM, Konya Havzası Kuraklık Yönetim Planı, 2016).

2014 yılında hazırlanmaya başlanan plan kapsamında Ankara'da bir açılış toplantısı düzenlenmiştir. Açılış toplantısına paydaş kurumların yanı sıra, sulama birlikleri ve STK'lar da davet edilmiştir. Plan çalışmaları tamamlanana kadar Ankara'da üç aylık periyotlarla paydaş kurum ve kuruluşlar bir araya getirilerek iş ilerleme toplantıları gerçekleştirilmiş, çalışmalara ilişkin paydaşların görüş ve önerileri alınmıştır. Havzada yer alan paydaş kurumlar ziyaret edilmiş, planlama çalışmalarına ilişkin bilgilendirmeler yapılarak paydaşlarla istişareler gerçekleştirilmiştir.



**Şekil 38:** Konya Havzası Kuraklık Yönetim Planının hazırlanma sürecinde havzada gerçekleştirilen bir kurum ziyareti (Konya Havzası Kuraklık Yönetim Planının Hazırlanması Projesi, SYGM 2016).

Paydaş kamu kurumlarının yanı sıra, sulama birlikleri de ziyaret edilmiş olup gerçekleştirilen arazi çalışmaları kapsamında birlik temsilcilerinin de desteği alınmıştır.



**Şekil 39:** Konya Havzası Kuraklık Yönetim Planının hazırlanma sürecinde havzada gerçekleştirilen arazi çalışmalarından bir görünüm (Konya Havzası Kuraklık Yönetim Planının Hazırlanması Projesi, SYGM 2016).

Planın hazırlanması sürecinde, halkın bilgilendirilmesine yönelik kamu spotu, tanıtım filmi ve broşürler hazırlanmıştır. Ayrıca hazırlanan plan, plana ilişkin özet bilgilerin yer aldığı bir yönetici özeti ve gerçekleştirilen teknik çalışmalara ilişkin arka plan dokümanlarının bulunduğu bir internet sayfası da paydaşların erişimine sunulmuştur.

Çalışmalar kapsamında iki adet birer haftalık eğitim çalışması gerçekleştirilmiştir. Çalışmaların Ankara'da gerçekleştirilmiş olması, havzadan katılımın kısıtlı olmasına sebep olmuştur.

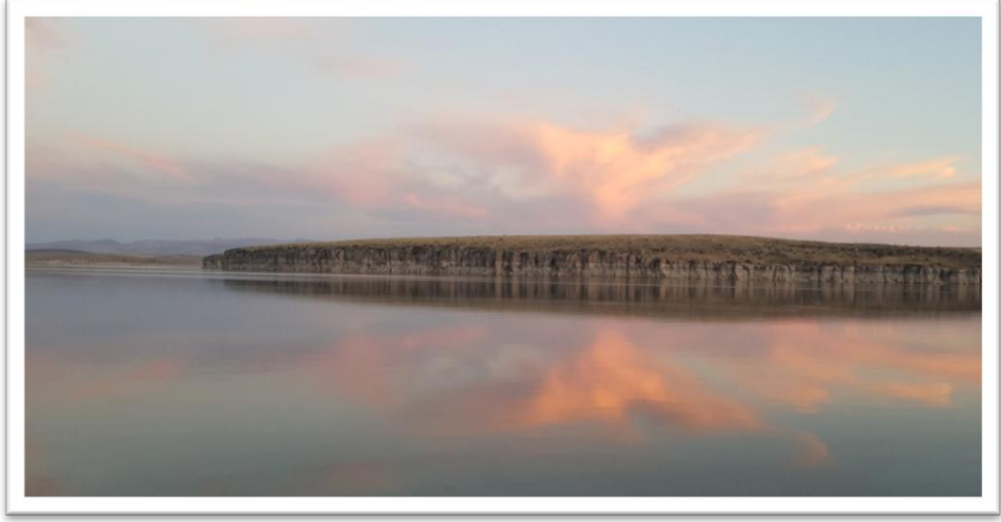
Kapanış toplantısı havzada gerçekleştirilmiş olup toplantıya ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra; üniversitelerden, STK'lerden ve sulama birliklerinden de katılım sağlanmıştır.

Planların hazırlanması sürecinde gerçekleştirilen en önemli çalışmalardan biri, Konya Havzasında su yönetimine ilişkin sorunların tespit edilmesi, havzada yer alan paydaşların kuraklığa ilişkin farkındalık seviyelerinin ölçülmesi ve paydaşların kuraklık yönetimine ilişkin önerilerinin alınması maksadıyla gerçekleştirilen anket çalışmasıdır. Anket çalışmasına belediyeler ve sulama birlikleri katılım sağlamış olup her iki kurum için iki ayrı anket formu düzenlenmiştir. Anket formu birçok sayıda kurum ve kuruluşa gönderilmiş olsa da 15 kurumdan geri dönüş alınabilmiştir. Gerçekleştirilen anket çalışması; paydaşların farkındalık düzeylerinin ölçülmesi ve görüşlerinin alınmasının yanı sıra havzaya ilişkin önemli bir veri envanterinin ortaya konulmasına da katkı sağlamıştır. Öte yandan, hazırlanan anket formunun kapsamlı ve uzun olması sonucu bazı katılımcılar soruların tamamını yanıtlamamıştır (SYGM, Konya Havzası Kuraklık Yönetim Planı, 2016).

Anket çalışmasının bir kısmı yüz yüze gerçekleştirilmiş olsa da, bazı katılımcılar anket formunu kendileri doldürmüşlardır. Bu durum katılımcıların bazı sorulardan beklentilerin ne olduğunu netleştirememesine neden olmuştur. Belli başlı sektörler kapsamında, sınırlı sayıda paydaşla gerçekleştirilen bu tür anket çalışmalarının mümkünse paydaşlarla yüz yüze gerçekleştirilmesi veya katılımcının anketi doldürürken sorularına yanıt alabileceği bir uzmanın da ortamda yer alması, paydaşların anket çalışmasına katılma konusunda motivasyonunu arttıracak olup ankettten elde edilecek sonuçların kalitesini yükseltecektir.

### **5.3.6. Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme Çalışmaları**

Mamasın Barajı, Aksaray iline içme ve kullanma suyu temin etmekte olup baraj gölü ve barajı besleyen su kaynakları; evsel ve tarımsal kirlilik baskılarına maruz kalmış ve su kalitesi gitgide bozularak insan sağlığını tehdit eder duruma gelmiştir.



**Şekil 40:** Mamasın Gölü'nden bir görünüm

Mamasın Baraj Gölünün ve gölü besleyen su kaynaklarının havza bazında korunması ve iyileştirilmesi amacıyla OSİB tarafından Mamasın Baraj Gölü Özel Hüküm Belirleme çalışmaları yürütülmüştür. 2016 yılında tamamlanan Plan kapsamında; havzanın sosyal, ekonomik, fiziki, jeolojik, hidrojeolojik, ekolojik ve kimyasal özellikleri bilimsel verilere dayalı olarak tespit edilmiş ve değerlendirilmiştir. Tüm bu değerlendirmeler gerçekleştirilirken, paydaş kurumlarla bir araya gelinmiş, havzada toplantılar gerçekleştirilerek bilgilendirmeler yapılmıştır.

10 Ekim 2014 tarihinde, havzada gerçekleştirilen açılış toplantısına, ilgili kurum ve kuruluş temsilcilerinin yanı sıra; akademisyenler, il ve ilçe belediyelerinden temsilciler, sulama birlikleri ve içme suyu havzasında yer alan köy muhtarları tarafından katılım sağlanmıştır. Yaklaşık bir yıl sonra, havzada paydaş katılımı toplantısı düzenlenmiş olup paydaşlara süreç içinde gerçekleştirilen çalışmalar hakkında bilgi verilmiş, katılımcıların plana ilişkin soruları cevaplanmış ve görüşleri alınmıştır.



**Şekil 41:** Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme Çalışmaları kapsamında havzada gerçekleştirilen paydaş toplantısı (Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme Çalışmaları SYGM 2014).

Proje kapsamında alınması gereken önlemler, havzadaki ekonomik faaliyetler üzerinde etkili olabileceğinden, havzada ikamet eden yerel halkın sosyal ve ekonomik yapısının araştırılması ve özel hükümler belirlenirken saha çalışmalarıyla elde edilebilecek bilgilerin göz önünde bulundurulması elzem görülmüştür. Bu maksatla; Sosyolog, Şehir ve Bölge Plancısı ve Ziraat Mühendisinden oluşan bir ekip, baraj gölü çevresinde yer alan köylere ziyaretler gerçekleştirerek bölge halkıyla görüşmüş, halkın sosyal ve ekonomik yapısına yönelik araştırmalar yapmıştır.



**Şekil 42:** Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme Projesi sosyo-ekonomik analiz çalışmaları kapsamında köy muhtarıyla gerçekleştirilen bir görüşme (SYGM, Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme Çalışmaları, Sosyo-ekonomik Analiz Raporu 2016).

Sosyo-ekonomik analiz çalışmaları kapsamında, bölge halkının nüfusu, göç durumu, arazi kullanımı, ana ulaşım yollarına uzaklığı, ekonomik faaliyetler, içme suyu havzasında baskı oluşturan kirlilik unsurları ve yerel halkın koruma tedbirlerine ilişkin talepleri konusunda bilgi alınmıştır. Görüşmeler, köy halkının genelinin sosyal ve ekonomik durumuna ilişkin daha geniş bilgi sahibi olmaları nedeniyle genellikle muhtarlarla gerçekleştirilmiştir.

Sosyo-ekonomik analiz çalışmaları kapsamında, havzada yer alan paydaş kurumlarla da görüşülmüş, bölge halkının iletmiş taleplere ilişkin paydaş kurumlarla istişareler gerçekleştirilmiştir.

Gerçekleştirilen çalışmalar sonucunda, baraj etrafında besi hayvancılığı, balıkçılık ve turizm olmak üzere üç sektörün ön plana çıktığı görülmüştür. İçme suyu havzasında, hayvansal organik atıkların baskı oluşturduğu bilinmektedir. Paydaşlarla gerçekleştirilen görüşmeler sonucunda, gelir kaynakları kısıtlı olan bölge halkı için hayvancılık faaliyetlerinin getirisi yüksek bir ekonomik faaliyet olduğu, aynı çalışma

kapsamında görüŖülen Ahiler Kalkınma Ajansı bütçesinden hayvancılık faaliyetlerine destek sağlanabileceği ve hayvancılık faaliyetleri için gerekli olan yem bitkisinin de köylüler tarafından üretilebileceği ifade edilmiŖtir.

Havzada gerçekteŖtirilen çalıŖmaların bir kısmı ise balıkçılık faaliyetleriyle ilgili olmuŖtur. 30'dan fazla üyesi bulunan balıkçılık kooperatifiyle gerçekteŖtirilen görüŖmelerde, bölge halkının balıkçılık faaliyetlerini gerçekteŖtirebilecekleri ekipmanlarının bulunduğu, balıkçılık faaliyetlerine iliŖkin bilgi ve tecrübe sahibi oldukları ve bu faaliyetin kendileri için önemli bir gelir kaynağı olduğu ifade edilerek daha önce Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği kapsamında yasaklanmış olan balıkçılık faaliyetlerine yeniden izin verilmesi talep edilmiŖtir.

GörüŖmelerde, paydaŖlar tarafından havzanın turizme kazandırılması talebi ısrarla dile getirilmiŖtir. Bölge halkına göre havza önemli bir turizm potansiyeline sahip olduğu halde bu potansiyelden yeteri kadar faydalanılmadığı ifade edilmiŖ olup bölgede yer alan tarihi kalıntıların restore edilmesi, ayrıca bölgenin doğa turizmine de kazandırılması gerektiği önerilmiŖtir.

GerçekteŖtirilen çalıŖmalar sonucunda, Mamasın Havzasına iliŖkin özel hükümlerin belirlenmesinin ardından, havzada gerçekteŖtirilen kapanıŖ toplantısıyla paydaŖlara yapılan çalıŖmalara yönelik bilgilendirmeler yapılmıŖ, paydaŖların yönelttiği sorular cevaplandırılmıŖ ve görüŖleri alınmıŖtır. Toplantıda paydaŖlara özel hükümlerin bir ay süreyle askıya çıkarıldığı ilan edilmiŖ ve özel hükümlere iliŖkin görüŖ, öneri ve itirazların il valiliklerine iletebileceklerine iliŖkin bilgi verilmiŖtir.





**Şekil 43:** Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme Projesi kapanış toplantısında gerçekleştirilen sunumdan özel hükümlerin askıya çıkarıldığına ilişkin bilgi verildiği bir slayt (Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme Çalışmaları, SYGM 2016).

Bu vaka çalışması kapsamında gerçekleştirilen sosyo-ekonomik analiz çalışması, özel hükümler belirlenirken yerel halkın taleplerinin ve ekonomik gelir kaynaklarının göz önünde bulundurulmasını sağlamıştır. Havzada gerçekleştirilen bu analiz çalışmasına ilaveten bir açılış toplantısı, bir paydaş toplantısı ve bir kapanış toplantısı olmak üzere üç adet havza toplantısı gerçekleştirilmiştir. Çıktıları havzada yer alan paydaşlar üzerinde doğrudan etkili olacak bu tür planlama çalışmalarında, özellikle havzada gerçekleştirilecek olan toplantıların sayısının artırılması, karar vericilerin paydaşların önceliklerini daha iyi anlayabilmeleri ve paydaşların planları sahiplenmesi bakımından faydalı olacaktır.

Özel hükümler belirlenirken, havzada yer alan kurum ve kuruluş temsilcileri ile hükümlerden doğrudan etkilenecek olan paydaş gruplarının yer alacağı çalışma grubu toplantılarının gerçekleştirilmesi, belirlenen hükümlerin havzadaki paydaşlar tarafından benimsenmesini kolaylaştıracaktır. Havzadaki her bir ekonomik faaliyete veya baskı unsuruna göre oluşturulacak çalışma gruplarıyla, 4. Bölümde verilen Tisa Nehri Taşkın Risk Yönetim Planında kullanılan harita metoduyla, koruma alanlarının

ve izin verilen faaliyetlerin belirlenmesinde paydaşların daha gerçekçi ve işlevsel öneriler getirmeleri desteklenebilir.

Özel hükümler kapsamında ekonomik faaliyetlerin kısıtlanmasıyla gelir kaynağı kesilen paydaşların, kırsal kalkınma desteklerinden faydalanmaları için ilgili kurumlarla işbirliği yapılması ve kısıtlanan ekonomik faaliyetlerin yerine yenilerinin önerilmesi; belirlenen önlemlerin daha kolay uygulanmasını sağlayacaktır.

## 6. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Paydaş katılımı genel olarak; halkın veya ilgili tarafların sonuçlarından olumlu veya olumsuz etkileneceği karar alma süreçlerine dâhil edilmesi anlamına gelmektedir. Paydaş ifadesiyle; yapılan çalışmalarla teknik açıdan bir ilişkisi olmayan genel halk ve ortak ilgi alanları çerçevesinde organize olmuş gruplar dâhil olmak üzere; konuyla uzaktan veya yakından ilgisi bulunan tüm birey ve kurumlar ifade edilmektedir. İyi organize edilen bir katılımcılık süreci, verilen kararlara karşıt görüşlerin azalmasına ve paydaşların verilen kararları benimsemesine yardımcı olur, karar vericilerle paydaşlar arasındaki işbirliğinin güçlenmesini sağlar.

Paydaş katılımı sürecinin başarıya ulaşabilmesi için sürecin erken aşamalarda ayrıntılı analizler yapılarak tasarlanması, sürece olumlu veya olumsuz etkide bulunabilecek tüm hususların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. İlk aşamada; çözümünde paydaş katılımının gerekli görüldüğü problemin tespit edilmesi, problemin ortaya çıkış sebeplerinin ortaya konulması gerekmektedir. Daha sonra, süreçte yer alacak olan paydaşların belirlenmesi ve bu paydaşların hangi aşamada sürece dâhil olacakları, paydaşların birbirleriyle olan ilişkileri ve çalışmalara olabilecek olumlu veya olumsuz etkilerinin ortaya konulduğu bir paydaş analizinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Akabinde; sürece dâhil edilecek olan paydaşların katılım seviyeleri ve paydaşların hangi teknikler uygulanarak sürece dâhil edileceği belirlenir. En son adım olan değerlendirme aşamasında, paydaş katılımının tüm çalışma sürecine ve verilen kararlara etkileri göz önüne alınır. Ayrıca, katılımcılığın paydaşlar ve karar vericiler arasındaki iletişim ve işbirliğine katkısı olup olmadığı da önemli bir değerlendirme kriteridir.

Su Çerçeve Direktifinin yürürlüğe girmesinden bu yana; üye ülkeler Nehir Havza Yönetim Planlarının ve su yönetimine ilişkin diğer planların hazırlanması sürecinde paydaş katılımının sağlanması maksadıyla, kendi kültürel, sosyal ve politik koşullarını göz önünde bulundurarak çeşitli katılım yöntem ve yaklaşımları belirlemişlerdir.

Bu çalışma kapsamında; öncelikle Avrupa Birliği üye ülkelerinde hazırlanan havza planları kapsamında katılımcılık yaklaşımlarına ilişkin genel değerlendirmeler yapılmıştır. Bu değerlendirmelere göre üye ülkeler, ilk NHYP'lerin hazırlanması

sürecinde birçok katılım aktivitesi düzenlese de bu katılım aktivitelerinin nihai planlara etkisini yansıtmada konusunda zorlanmışlardır. Üye ülkelerin bir kısmının planlar hazırlanmaya başlamadan önce katılımcılığa ilişkin bir yol haritası oluşturduğu, ancak bazı ülkelerin erken safhada katılımcılığa ilişkin bir planlama yapmadığı ve SÇD Madde 14 kapsamında belirtilen katılım takvimine uymadığı görülmüştür. Bu durum, üye ülkelerin bir kısmının havza yönetiminde etkin paydaş katılımını sağlama konusunda zorlandıklarını göstermektedir.

Çalışma kapsamında; Fransa, İngiltere, İspanya ve Macaristan'da hazırlanan dört adet havza esaslı yönetim planı vaka çalışması olarak belirlenmiştir. Öncelikle, vaka çalışmalarının gerçekleştirilmiş olduğu ülkelerde su yönetiminin kurumsal yapısına ilişkin genel bilgilere yer verilmiştir. Daha sonra seçilen vaka çalışmaları katılımcılık esasları bakımından değerlendirilmiştir. Fransa'da ilk ve ikinci döngüde Nehir Havza Yönetim Planlarının hazırlanması kapsamında gerçekleştirilen katılım faaliyetleri üzerinde durulmuş olup 6,3 milyon paydaşa ulaştırılan anket çalışması detaylı olarak ele alınmıştır. İngiltere'de, ikinci döngüde Nehir Havza Yönetim Planlarının hazırlanması sürecinde, katılımcılık sürecinin yönetiminde bir sivil toplum kuruluşuyla işbirliği yapılmış olup bu vaka çalışması kapsamında İngiltere Çevre Ajansı ve Tidal Thames adlı sivil toplum kuruluşunun birlikte yürüttüğü katılım aktivitelerine ilişkin bilgiler verilmiştir. İspanya örneğinde de benzer şekilde, Ebro Nehri Havzasında ilk Nehir Havza Yönetim Planının hazırlanması sürecinde; planların hazırlanmasından sorumlu Havza İdaresi; ECODES adlı sivil toplum kuruluşuyla işbirliği yaparak Sosyal Arabuluculuk Girişimini geliştirmiş; paydaşların bir havza kontratı aracılığıyla ortak çıkarlar etrafında bir araya getirilmesini sağlamıştır. Macaristan örneğinde, Tisa Nehri Taşkın Risk Yönetim Planının hazırlanması çalışmaları ele alınmıştır. Katılımcılık konusunda diğer birçok Avrupa Birliği üye ülkesine kıyasla daha kısıtlı tecrübeye sahip olan Macaristan, planın hazırlanması sürecinde plandan doğrudan etkilenecek olan paydaşları karar verme sürecine doğrudan dâhil etmiştir. Paydaşların karar verme sürecine doğrudan dâhil edilmesi, planın öngörüldüğü tarihten 2 yıl gecikmeyle tamamlanmasına sebep olmuştur.

Havza planlamasında paydaş katılımına ilişkin verilen bu örnekler değerlendirildiğinde, katılımcılık aktivitelerinin planlanması aşamasında amaçların ve katılımcıların rollerinin açıkça belirlenmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Fransa örneğinde anket çalışmasının amacının netleştirilmemesi, İngiltere örneğinde ise katılım aktivitelerinde yer alan paydaşlarının rollerinin net bir şekilde belirlenmemesi sürecin sonunda beklentilerin tam anlamıyla karşılanamamasına, dolayısıyla tepkilere ve eleştirilere neden olmuştur. Planların hazırlanması sürecinde STK'ların sürece katkı sağlamaları, katılımcılığı olumlu yönde etkilemiştir. Özellikle İspanya'da, ECODES adlı bir STK, süreçte aktif rol oynayarak uzlaşma ortamının sağlanmasına büyük katkı sağlamıştır. Katılımcılık yaklaşımının planlamaların erken safhalarında belirlenmemesi, Tisa Nehri Taşkın Risk Yönetim Planında olduğu gibi daha sonraki süreçte vakit kaybına sebep olmuştur. Öte yandan, plandan etkilenecek olan paydaşların karar verme sürecine doğrudan dahil edilmesi, planın uygulanabilirliğine büyük ölçüde katkı sağlamıştır.

Türkiye'de; nüfus artışıyla birlikte tatlı su kaynaklarına talebin artması, sanayinin gelişmesiyle birlikte su kaynaklarının kalitesinin bozulması, aşırı çekim baskıları gibi unsurların yanı sıra; Avrupa Birliği adaylık süreci kapsamında çevre faslı altında ele alınan Su Çerçeve Direktifine uyum çerçevesinde su yönetimi anlayışı değişmiş olup havza esaslı yönetime geçilmiş ve bu doğrultuda çalışmalar gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda; paydaş kurum ve kuruluşlarla birlikte, eşgüdümlü ve katılımcı bir yaklaşımla, su yönetimine ilişkin strateji ve hedeflerin belirlendiği Ulusal Havza Yönetimi Stratejisi oluşturulmuştur. Bunun yanı sıra, havza esaslı yönetim yaklaşımının belirlenmesiyle birlikte, su yönetimine ilişkin problemlerin yerel ölçekte ele alınması ve yereldeki, havzayı iyi tanıyan paydaşların havza yönetiminde söz sahibi olması maksadıyla Havza Yönetim Heyetleri ve İl Su Yönetimi Koordinasyon Kurulları teşkil edilmiştir. Teşkil edilen bu yapılar, yerel ve merkezi otoriteler arasındaki işbirliğinin gelişmesine katkı sağlamış ve yereldeki paydaşların havza yönetimine katılımlarını güçlendirmiştir. Ancak havza ölçeğinde yapılandırılan bu heyet ve kurulların yaptırım yetkisine ve mali kaynaklara sahip olmaması, alınan kararların uygulanmasının önüne geçmekte ve havzadaki paydaşların havza yönetimindeki rolünü kısıtlamaktadır.

Tez çalışması kapsamında Türkiye’de su yönetimi konusunda uygulanan katılımcılık yaklaşımını değerlendirmek amacıyla, OSİB tarafından gerçekleştirilen 6 çalışmaya yer verilmiştir. İlk olarak su kanunu taslağının hazırlanması sürecinde paydaş katılımı yaklaşımı ele alınmış, daha sonra sırasıyla; 4 Havzada NHYP’lerin hazırlanması, Seyhan Havzası Sektörel Tahsis Planının Hazırlanması, Antalya Havzası Taşkın Risk Yönetim Planının Hazırlanması, Konya Havzası Kuraklık Yönetim Planının Hazırlanması ve Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme çalışmaları ele alınmıştır.

Vaka çalışmaları kapsamında gerçekleştirilen aktivitelere dâhil edilen katılımcılar; merkezde yer alan kurum ve kuruluşlar, yerelde bulunan kurum ve kuruluşlar, kullanıcı birlikleri, STK’lar ve üniversiteler ile genel halk (general public) şeklinde sınıflandırmak suretiyle yapılmıştır. Burada genel halk ifadesiyle; su yönetimi konularıyla herhangi bir mesleki-teknik ilişkisi bulunmayan kamuoyu ifade edilmektedir. Katılım seviyeleri ise SÇD esas alınarak; bilgilendirme, müzakere ve aktif katılım olmak üzere üç aşamada değerlendirilmiştir.

Vaka çalışmalarının neredeyse tümünde kamuoyunun bilgilendirilmesine ilişkin sınırlı sayıda katılım aktivitesi düzenlendiği görülmektedir. Bilgilendirme amaçlı broşürler; toplantı, çalıştay gibi aktiviteler kapsamında katılımcılara iletilmiş, bunun dışında kamuoyunun ulaşabileceği gazete, dergi ilanları veya reklam gibi tanıtıcı metotlar genellikle kullanılmamıştır.

Vaka çalışmaları kapsamında merkezi teşkilatlar ve taşra teşkilatları, öncelikle veri toplama aşamasında sürece dâhil edilmişlerdir. Bazı çalışmalar kapsamında veri temini amacıyla kurum ziyaretleri gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilen kurum ziyaretleri, kurum ve kuruluşlara projenin tanıtılmasının yanında, havzanın karakteristik özelliklerine ilişkin bilgi alınmasını sağlamış, ihtiyaç duyulan verinin birinci elden alınarak tedarik edilmesini kolaylaştırmış ve zaman kazandırmıştır. Planlar hazırlanmaya başlamadan önce havzada gerçekleştirilen açılış toplantıları sayesinde, veri toplama aşamasında kurumlarla daha rahat iletişim kurulmuş olup kurumların yapılan çalışmalara aşina olmaları veri paylaşma konusundaki istekliliklerini arttırmıştır. Havza planlama projelerinin başlangıcında, havzada yer alan paydaşlara planların tanıtımının yapıldığı toplantıların organize

edilmesi, daha sonra bu kurumlarla gerçekleştirilecek işbirliğinin temelini oluşturacaktır.

Havza ölçeğinde gerçekleştirilen planlama çalışmalarında STK'ların daha aktif rol oynaması gerekmektedir. Ancak STK'ların planlama sürecine aktif katılımı, teknik bilgi ve tecrübeye sahip uzmanların yetiştirilmesiyle mümkün olabilir. Bu nedenle, çalışmalar kapsamında gerçekleştirilen eğitim çalışmalarına STK temsilcilerinin de dâhil edilmesi önem arz etmektedir. Ayrıca, 4. Bölümde verilen Thames Nehir Havzası örneğinde olduğu gibi, planların hazırlanması sürecinde, yereldeki katılımcılık faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere STK'larla işbirliğinin yapılması paydaş katılımı sürecini olumlu etkileyecektir.

Eğitim çalışmalarının büyük bir çoğunluğunun Ankara'da gerçekleştirilmesi, çalışmalara havzada yer alan paydaşların katılımını kısıtlamakta, kurum ve kuruluşlar eğitim çalışmalarına merkezi teşkilatlarındaki personelini yönlendirmektedir. Kapasite geliştirme faaliyetlerinin bir kısmının havza ölçeğinde düzenlenmesi, yerel kapasitenin artırılması bakımından önem arz etmektedir.

Daha önceki bölümlerde detaylı olarak ele alınan; havza ve il ölçeğinde su yönetimine ilişkin koordinasyonun sağlanması amacıyla teşkil edilen HYH'ler ve İSYKK'lar, 20.05.2015 tarihli ve 29361 sayılı Havza Yönetim Heyetlerinin Teşekkülü, Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Tebliğe göre; NHYP'lerin hazırlaması ve uygulanması sürecini koordine etmek, özel hüküm belirleme çalışmaları konusunda koordinasyonu sağlamakla yükümlüdürler. Bu bahisle; HYH'lerin havza planlarının hazırlanma aşamalarındaki veri temini, saha çalışmaları, izleme faaliyetleri gibi koordinasyon gerektiren çalışmalarda daha aktif görev alması, önlemlerin oluşturulması ve uygulanması safhalarını da kolaylaştıracaktır. NHYP'lerin kapsamında gerçekleştirilen teknik çalışmaların sonuçlarının HYH'lere düzenli olarak sunulması, koordinasyon gerektiren konularda HYH'lerin sorumluluk üstlenmesi ve önlemlerin oluşturulması aşamasında HYH'lerin aktif görev alması, havza esaslı yönetim anlayışını daha işlevsel hale getirecektir.

Paydaşlara, kendilerinden alınan görüşlerin, hazırlanan plan veya mevzuata nasıl yansıtıldığına ilişkin geri dönüş yapmak, katılımcılığın çift yönlü bilgi aktarımı ilkesine göre esastır. Paydaşların görüşlerinin nasıl dikkate alındığını görmeleri veya görüşlerinin çıktılara neden yansıtılmadığına ilişkin bilgilendirilmeleri, karar vericilerle paydaşlar arasındaki güvenin ve şeffaflığın oluşturulması bakımından zaruridir. Süreç sonunda görüşlerinin dikkate alınmadığını gören paydaşların beklentilerinin karşılanmaması; katılım konusunda isteklerini kaybetmelerine sebep olabileceğinden, paydaş katılımı sürecinin sonunda paydaşlara mutlaka geri bildirim yapılmalı, dikkate alınmayan görüşlerin neden dikkate alınmadığına ilişkin gerekçeler aktarılmalıdır. Havza esaslı planlamalarda paydaş katılımına ilişkin verilen örnekler ve yapılan değerlendirmeler ışığında, bundan sonraki süreçte hazırlanacak olan havza planlarında katılımcılığın geliştirilmesine ilişkin öneriler, aşağıda verilmektedir:

1. Hazırlanması planlanan havza planlamalarına ilişkin genel bilgiler, tasarım aşamasında paydaş kurumlarla paylaşılmalıdır. Böylelikle mükerrer çalışmaların önüne geçilmesi sağlanacak ve paydaş kurumlar tarafından gerçekleştirilmekte olan veya gerçekleştirilmesi planlanan planlara katkı sağlayacak başka çalışmalar varsa erken safhada işbirliğinin önü açılacaktır.
2. Planların tasarım aşamasında paydaşların görüşleri göz önünde bulundurularak hazırlanan teknik şartname, ihaleye çıkılmadan önce paydaş kurumlara iletilmeli, kurumların kendi çalışma alanlarına girebilecek konulara ilişkin görüş ve önerileri alınmalıdır.
3. Planlama çalışmalarının başlangıç safhasında, planların hazırlanacağı havzada da açılış toplantıları gerçekleştirilmeli, toplantılara havzada yer alan kurum ve kuruluşların yanı sıra; kullanıcı birlikleri, STK'lar, akademisyenler ve muhtarlar davet edilmelidir.
4. Projeyi tanıtmak maksadıyla; tanıtım ve reklam filmleri, broşürler, gazete ve dergi ilanları kullanılmalıdır.



5. Çalışmalara ilişkin genel bilgilerin ve gerçekleştirilecek olan katılım aktivitelerinin duyurulduğu; gerçekleştirilmiş olan faaliyetlere ilişkin bilgilerin teknik olmayan bir dille yer aldığı proje internet sayfası ve sosyal medya hesapları oluşturulmalı, projeye ilişkin teknik ara raporların özetleri, internet sayfasında yayınlanmalıdır.

6. Planlama çalışmalarının katılımcılık faaliyetlerini yürütmek üzere mümkünse bir STK ile işbirliği yapılmalıdır.

7. Planların hazırlanma süreçlerinin başında, paydaş analizi gerçekleştirilmeli; paydaşlara biçilecek roller, paydaşların motivasyon kaynakları ve birbirleriyle çatışmaları ortaya konulmalıdır. Paydaşlara sürecin başında rollerinin açık bir şekilde aktarılması, daha sonra yaşanacak hayal kırıklıklarının önüne geçecektir.

8. Planlara ilişkin her bir konu başlığı özelinde çalışma grupları oluşturulmalıdır. Bu çalışma gruplarında havzada yer alan tecrübeli uzmanlar ve akademisyenler yer almalı, gerçekleştirilen çalışmalara bu gruplar dâhil edilmelidir.

9. Planlamaların başından itibaren HYH'ler ve İSYKK'lar çalışmalara entegre edilmeli, veri temini konusunda HYH'lerin ve İSYKK'ların desteği alınmalıdır. Planlamaların ilerleyen safhalarında gerçekleştirilen teknik çalışmalara ilişkin ilerlemeler, her toplantıda çalışma grupları tarafından HYH'lere ve İSYKK'lara sunulmalıdır. Bu sayede; HYH'lerin ve İSYKK'ların planları takip etmesi sağlanacak, bu durum HYH'ler ve İSYKK'ların işlevini arttıracaktır.

10. Mevcut durum analizi, çevre değerlemesi gibi çalışmalarda gerçekleştirilecek anket çalışmalarının, anketin uygulanacağı paydaşların sosyal ve ekonomik durumu göz önünde bulundurularak, sosyologların da yer aldığı bir ekip tarafından gerçekleştirilmesi; gerektiğinde kırsalda ve kentte yaşayan paydaş grupları için iki ayrı anket çalışması yapılması gerekmektedir.

**11.** Veri temini konusunda havzayı iyi tanıyan bir koordinatör belirlenmeli ve veri temininden sorumlu koordinatöre bağı alt gruplar oluşturulmalı, ihtiyaç duyulan veri mümkün olduğunca havzada, verinin üretilmesinden sorumlu paydaşlardan temin edilmelidir.

**12.** Tüm havza planlamalarında en az bir sosyoloğun da yer aldığı bir ekip tarafından sosyo-ekonomik analiz çalışmaları gerçekleştirilmeli, verilen kararlar sonucu ekonomik faaliyetleri kısıtlanan paydaşlara kırsal kalkınma konusunda teşvik veren kurumlarla işbirliği yapılarak alternatif gelir kaynakları oluşturulmalı ve paydaşlarla uzlaş sağlanmalıdır.

**13.** Planlamalar kapsamında gerçekleştirilen teknik çalışmalara ilişkin, havzada yer alan paydaşların katılım sağlayabileceği şekilde eğitim faaliyetleri düzenlenmeli ve bu faaliyetlere STK temsilcilerinin de katılımı sağlanmalı, STK'lardan havza planlamalarında aktif çalışabilecek seviyede uzmanların yetişmesine olanak sağlanmalıdır.

**14.** Planların çıktılarında doğrudan etkilenecek paydaşlarla havzada sık sık bir araya gelinerek çalışmalara ilişkin bilgilendirme yapılmalı, paydaşların teknik seviyelerine ilişkin birlikte çalışma aktiviteleri düzenlenmelidir.

**15.** Planların hazırlanması sürecinde gerçekleştirilen saha çalışmalarında, havzada yer alan uzmanların yanında, havzayı iyi tanıyan yerel halkın da bilgilerinden faydalanılması hem teknik uzmanların çalışmalarını kolaylaştıracak, hem de yerel halkla karar vericiler arasındaki iletişimi güçlendirecektir.

**16.** Karar verme sürecinde; planlama çalışmalarının tüm basamaklarındaki katılım aktivitelerinden elde edilen çıktılar göz önünde bulundurulmalı, uzman görüşleriyle bilimsel bulgular iyi entegre edilmeli, paydaşlara görüşlerinin plan çıktısına nasıl yansıdığına ilişkin geri bildirim yapılmalıdır.

**17.** Planlama veya mevzuat çalışmaları sonunda askı sürecinin başladığına ilişkin duyuruların geniş kitlelere ulaşılması için, sadece Bakanlık internet sayfası ve il valiliklerinin panolarıyla sınırlı kalmayıp yerel halka muhtarlar aracılığıyla da duyuruların yapılması, gazete veya dergi ilanlarıyla paydaşların dikkatini çekecek şekilde yayınlanması gerekmektedir.

**18.** HYH'lerde yer alan STK temsilcilerinin, gerçekleştirilen çalışmalara ilişkin temsil ettikleri grupları bilgilendirmeleri ve Heyet toplantılarında alınan kararlar doğrultusunda aktif görev almaları gerekmektedir.

**19.** Havza yönetiminde yerel paydaşların katılımının geliştirilmesi, HYH ve İSYKK'ların mali güce ve denetim yetkisine sahip olmasına bağlıdır. HYH ve İSYKK'ların tüzel kişilik kazanması ve havza yönetiminde yereldeki paydaşların karar verme yetkisine sahip olması gerekmektedir.

**20.** NHYP'lerin hazırlanması sürecinde; üniversiteler ve STK'larla işbirliği yapılarak her havza için yılda bir kez nehir havzası günü organize edilebilir, bu organizasyonlarla yereldeki paydaşların eğlenceli ve ilgi çekici faaliyetlerle farkındalıkları arttırılabilir.

**21.** Milli Eğitim Bakanlığıyla işbirliği içerisinde, okullarda su yönetimine ilişkin farkındalığın arttırılmasına ilişkin faaliyetlerin yaygınlaştırılması faydalı olacaktır.

**22.** SYGM tarafından, kamuoyunda su yönetimi konularındaki farkındalığın zaman içerisinde nasıl gelişme kaydettiğine ilişkin belirli aralıklarla geniş kitlelerin katılımının sağlandığı anket çalışmaları düzenlenmeli, anket çalışmalarının sonuçlarına göre yapılan değerlendirmeler Genel Müdürlük faaliyetleri gerçekleştirilirken göz önüne alınmalıdır. Bu kapsamda, bir anket formu önerisi hazırlanmış olup Ek-2'de yer almaktadır.

**23.** SYGM tarafından, katılımcılık faaliyetlerini yürütmek üzere sosyolog veya halkla ilişkiler uzmanı istihdam edilmeli, bakanlık internet sayfası, sosyal medya hesapları, projelerin internet sayfaları ve gerçekleştirilen katılımcılık aktiviteleri bu uzmanlar tarafından yönetilmelidir.

## 7. SONUÇ

Tüm dünyada su kaynaklarının insani faaliyetlerden kaynaklanan baskılar ve iklim değişikliği gibi sebeplerle tehdit altında olması, ülkeleri su yönetimi konusunda tedbirler almaya yöneltmiş ve mevcut yönetim anlayışlarını değiştirmeye zorlamıştır. Su yönetimini tüm unsurlarıyla birlikte ele alan bütünleşik havza yönetimi anlayışı, sürdürülebilirlik ve paydaş katılımı gibi kavramların da ön plana çıkmasına sebep olmuştur.

Çevre konularında paydaş katılımının gerekliliğini vurgulayan birçok uluslararası yasal belge bulunmakta olup su yönetiminde katılımcılık yaklaşımının benimsenmesi konusunda Su Çerçeve Direktifi Avrupa Birliği üye ülkeleri için önemli bir kilometre taşı olmuştur. Su Çerçeve Direktifine göre tüm sularda iyi su durumuna ulaşma hedefinde paydaş katılımı kilit bir rol oynamaktadır. Direktife göre üye ülkeler, Nehir Havza Yönetim Planlarının Hazırlanması sürecinde arka plan bilgisine erişime izin vermeli, müzakere ortamını sağlamalı ve aktif katılımı teşvik etmelidir. Direktif, paydaş katılımı konusunda genel bir çerçeve çizmiş olup katılım yaklaşımı her ülkenin kültürel, sosyal ve politik yapıları göz önüne alınarak belirlenmelidir. 2007/60/EC sayılı Taşkın Risklerinin Değerlendirilmesi ve Yönetilmesi Direktifi kapsamında da planların katılımcı bir yaklaşımla hazırlanması gerektiğine vurgu yapılmış olup Direktifte üye ülkeler, taşkın risk yönetim planlarının hazırlanması sürecinde paydaş katılımı konusunda Su Çerçeve Direktifi, Madde 14'e yönlendirilmişlerdir.

Su Çerçeve Direktifinin yürürlüğe girmesinden bu yana; üye ülkeler Nehir Havza Yönetim Planlarının ve su yönetimine ilişkin diğer planların hazırlanması sürecinde paydaş katılımının sağlanması amacıyla, kendi kültürel, sosyal ve politik koşullarını göz önünde bulundurarak çeşitli katılım yöntem ve yaklaşımları belirlemişlerdir.

Türkiye'de havza esaslı yönetim anlayışının benimsenmesiyle birlikte çok kısa zamanda birçok çalışma gerçekleştirilmiştir. Su yönetimi konusunda yetki ve sorumlulukların birçok kurumda dağınık olarak bulunuyor olması; su kaynaklarının korunması ve sürdürülebilir yönetiminde koordinasyonun etkili bir şekilde sağlanması ve su yönetimine ilişkin çalışmaların tüm paydaşların eşgüdümüyle gerçekleştirilmesi hususlarını ön plana çıkarmaktadır.

Türkiye’de Avrupa Birliği Çevre Faslı Kriterlerine uyum süreci ve havza esaslı yönetime geçilmesi ile birlikte, Su Yönetimi Genel Müdürlüğü tarafından Türkiye’de ulusal ve uluslararası su politikasının geliştirilmesine yönelik; bütünleşik havza yönetimi esaslı birçok proje yürütülmüştür ve yürütülmeye devam edilmektedir. Bu tez çalışması kapsamında; Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından yürütülen 6 adet çalışma katılımcılık esasları bakımından değerlendirilmiş olup bunlar; taslak su kanunu çalışmaları, 4 Havzada Nehir Havza Yönetim Planlarının Hazırlanması, Seyhan Havzası Sektörel Tahsis Planının Hazırlanması, Antalya Havzası Taşkın Risk Yönetim Planının Hazırlanması, Konya Havzası Kuraklık Yönetim Planının Hazırlanması ve Mamasın Barajı Özel Hüküm Belirleme çalışmalarıdır. Bu vaka çalışmalarının paydaş katılımı bakımından değerlendirilmesi sonucu, kullanılan katılımcılık aktivitelerinin paydaşların teknik seviyelerine uygun şekilde hazırlanarak, özellikle gerçekleştirilen anket çalışmalarının basit ve maksada uygun olarak hazırlanmasıyla başarıya ulaşabileceği saptanmıştır. Öte yandan, gerçekleştirilen havza planlaması çalışmalarının uygulanabilir olmasında, planlama süreçlerinde yereldeki paydaşlarla yakın iletişim kurularak paydaşların beklenti ve endişelerinin göz önüne alınması, planlardan etkilenecek olan paydaşların sosyo-ekonomik durumlarının analiz edilmesi, alınan önlemler sonucu faaliyetleri kısıtlanan yerel halkın teşviklerle desteklenerek yeni gelir kaynaklarının sağlanması gibi hususlar hayati önem taşımaktadır.

Bütünleşik havza yönetimi kapsamında gerçekleştirilen çalışmaların başarıya ulaşmasında havza bazında teşkil edilen ve yereldeki paydaşların katılımını sağlayan kurumların güçlendirilmesi de önemli rol oynayacaktır.

## KAYNAKÇA

- Antunes, P., Kallis, G., Videira, N., & Santos, R. (2009). Participation and evaluation for sustainable river basin governance. *Ecological Economics*.
- Birleşik Krallık Hükümeti. (2016). 2016 tarihinde [www.gov.uk](http://www.gov.uk). adresinden alındı
- Birleşmiş Milletler. (1972). Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Bildirisi. Stockholm.
- Birleşmiş Milletler. (1991). Sınıraşan Boyutta Çevresel Etki Değerlendirmesi Bildirisi. Espoo.
- Birleşmiş Milletler. (1992). Çevre ve Kalkınma Bildirisi. Rio da Jenerio.
- Birleşmiş Milletler Genel Kurulu. (1948). İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi. Paris.
- Can, G. (2015). Entegre Su Yönetiminde Yasal-Kurumsal Yapı ve İşleyiş. Ankara.
- Carr, G. (2015). Stakeholder and public participation in river basin management—an introduction. *Wiley Periodicals*.
- CCWater. (2016). Aralık 15, 2016 tarihinde <http://www.ccwater.org.uk/>. adresinden alındı
- CEDEX. (2016). [http://hispagua.cedex.es/en/instituciones/consejo\\_nacional\\_agua](http://hispagua.cedex.es/en/instituciones/consejo_nacional_agua). Aralık 15, 2016 tarihinde alındı
- Cuff, J. (2001). *Participatory Processes: A tool to assist the wise use of catchments*.
- DWI. (2016, Eylül 1). Aralık 15, 2016 tarihinde <http://www.dwi.gov.uk>. adresinden alındı
- EA. (2016). Aralık 15, 2016 tarihinde <https://www.gov.uk/government/organisations/environment-agency>. adresinden alındı
- EC. (2009). *Flash Eurobarometer Reports*.

- EC. (2012). *Comission Staff Working Document on the Implementation of WFD, Member State: Hungary*. Brussels: European Comission.
- EEA. (2014). *Public Participation: Contributing to better water management*. Luxemburg: European Environment Agency.
- Enserink, B., Patel, M., Kranz, N., & Maestu, J. (2007). Cultural Factors as Co-Determinants of Participation in River Basin Management. *Utah State University*.
- EPA. (2000). Public Participation Guide.
- European Comission. (2012). *Flash Eurobarometer, Attitudes of Europeans towards Water Summary Report*. Brussels.
- European Comission. (2012). *Report from the Comission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the WFD*. Brussels.
- European Comission. (2016, 10 21).  
[http://ec.europa.eu/environment/water/flood\\_risk/implem.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/implem.htm).
- European Communities. (2003). *Public Participation in relation to the Water Framework Directive*.
- Ewing, M. K. (2003). Public Participation in Environmental Decision-making.
- Franzén, F. v. (2014). Institutional development for stakeholder participation in local water management—An analysis of two Swedish catchments. *Land Use Policy*.
- Gräf, A. (2011). Environmental and social impact assessment with public participation. *University of Vaasa*.
- Gürseler, İ. G. (2008). İnsan Hakları, Çevre ve Anayasa. *TBB Dergisi*.
- GWP. (2009). *A Handbook for Integrated Water Resources Management in Basins*. Londra: Global Water Partnership.



- Harmoni COP Project . (2005). *Harmoni COP Handbook-Learnin Together to Manage Together*. Osnabrück.
- HarmoniCOP. (2003). Public Participation and the European Water Framework Directive.
- ICDPR. (2009). *Sub-Basin Level Flood Action Plan Tisza River Basin*.
- IO Water. (2009). *Organization of water management in France*.
- Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M. B., & Buttler, A. (2012). A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects. *Journal of Environmental Management*.
- Mauerhofer, V. (2015). Public participation in environmental matters: Compendium, challenges and chances globally. *Land Use Policy*.
- Muluk, Ç., Kurt, B., Turak, A., Türker, A., Çalışkan, M., Balkız, Ö., et al. (2013). *Türkiye’de Suyun Durumu ve Su Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar: Çevresel Perspektif*. İş Dünyası ve Sürdürülebilir Kalkınma Derneği - Doğa Koruma Merkezi.
- OFWAT. (2015). Aralık 15, 2016 tarihinde <http://www.ofwat.gov.uk/>. adresinden alındı
- OSİB. (2013). *Ormancılık ve Su Şurası Havza Yönetimi ve Su Bilgi Sistemi Çalışma Grubu Raporu*. Ankara.
- OSİB 2016. (2016). <http://kuraklikyonetimi.ormansu.gov.tr>. 01 29, 2017 tarihinde alındı
- OSİB. (2016). *Antalya Havzası Taşkın Yönetim Planı Raporu*. Ankara.
- Pallemaerts, M. (1992). International Environmental Law from Stockholm to Rio: Back to the Future? *Review of European, Comparative & International Environmental Law*.

- Queensland Government. (2011). *Engaging Queenslanders: A guide to community engagement*. Brisbane.
- Rakosi, J. (2012). Agriculture and Water Management Tisza Case Study Hungarian Background Study. Bucharest.
- Rhône Méditerranée Su Ajansı. (2016). <http://www.eaurmc.fr/>. 11, 2017 tarihinde alındı
- Rhône Méditerranée Su Ajansı. (2016). <http://www.sauvonsleau.fr/>. 11, 2017 tarihinde alındı
- RIBAMAP. (2016). <http://ribamap.ormansu.gov.tr>. 2017 tarihinde alındı
- Sabancı, E. (2014). Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu faslı kapsamında yerel aktörler. *İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi*, 48-51.
- Serter, G. (2006). Türkiye’de Çevresel Etki Değerlendirmesinin Tarihsel Süreçteki Gelişimi.
- State of Victoria. (2014). *Effective Engagement: building relationships with community and other stakeholders*.
- Su Yönetimi Genel Müdürlüğü. (2016). [suyonetimi.ormansu.gov.tr](http://suyonetimi.ormansu.gov.tr).
- SYGM. (2013). *Havza Koruma Eylem Planlarının Hazırlanması Projesi*. Kocaeli.
- SYGM. (2016). *Havza Koruma Eylem Planlarının Nehir Havza Yönetim Planlarına Dönüştürülmesi Teknik Yardım Projesi Kapsamında İspanya Teknik Gezisi Görev Raporu*. Ankara.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı. (2011). *Uluslararası Çevre Konuları*. <http://www.mfa.gov.tr/>. adresinden alınmıştır
- Thames 21. (2012, Ekim 30). *A new approach to catchment management*. 2016 tarihinde [www.thames21.org.uk](http://www.thames21.org.uk): <http://www.thames21.org.uk/a-new-approach-to-catchment-management/> adresinden alındı
- UHYS. (2014). Ulusal Havza Yönetim Stratejisi (2014-2023).

Vari, A., Bayer, J., & Ferencz, Z. (2003). Stakeholder Views on Flood Risk Management in Hungary's Upper Tisza Basin. *Risk Analysis*.

Weingertner, P. (2009). River Basin Management Plans and Public Participation . Stockholm.

WWF. (2014). *Türkiye'nin Su Riskleri Raporu*. İstanbul.

## EK-1: HAVZA ESASLI PLANLAMA ADIMLARINDA PAYDAŞ KATILIMI İÇİN ÖNERİLER

### Proje Önerisi

- Gerçekleştirilmesi planlanan projeye ilişkin genel bilgilerin paydaş kurum ve kurumlara iletilerek, mükerrer işlerin önüne geçilmesi

### Teknik Şartname

- Proje önerisi sürecinde paydaşlardan alınan görüşler göz önüne alınarak hazırlanan teknik şartnamenin tekrar paydaş kurum ve kuruluşlara iletilerek kurumların çalışma alanlarına ilişkin konularda değerlendirmelerinin alınması

### Proje Başlangıcı

- Projenin gerçekleştirileceği havzada ve merkezi düzeyde, tüm paydaş gruplarının temsilcilerinin davet edildiği açılış toplantılarının düzenlenmesi
- Broşür, reklam ve tanıtım filmleri, gazete ve dergi ilanları gibi yollarla kamuoyunda farkındalığının oluşturulması
- Projeye ilişkin bilgilerin paydaşlarla paylaşılacağı proje internet sayfasının ve sosyal medya hesaplarının oluşturulması,
- Katılımcılık aktivitelerine ilişkin mümkünse bir STK ile işbirliği yapılması
- Paydaş analizinin gerçekleştirilmesi ve belirlenen paydaş gruplarını temsil edecek odak noktalarının belirlenmesi
- HYH ve İSYKK'ların planların hazırlanması sürecine entegrasyonunun sağlanması

### Veri Temini ve Mevcut Durum Analizi

- Mevcut durum analizi, çevre değerlemesi gibi konularda anket çalışmalarının gerçekleştirilmesi
- Bir sosyoloğun projeye dahil edilerek havzaya ilişkin sosyo-ekonomik analizlerin gerçekleştirilmesi
- Veri temininden sorumlu, ilgili havzayı iyi tanıyan tecrübeli bir koordinatörün belirlenmesi ve veri teminin sağlanmasından sorumlu, koordinatöre bağlı alt grupların oluşturulması
- Veri teminin merkezi teşkilatlar yerine doğrudan havzada yer alan taşra teşkilatına gerçekleştirilecek kurum ziyaretleriyle temin edilmesi

Teknik  
Çalışmalar

- Her konu başlığı için teknik bir çalışma grubunun oluşturulması, çalışma grubunda havzada yer alan ve konuyla ilgili çalışan akademisyenlerin ve kurum temsilcilerinin bulunması
- Havzada alt çalışma gruplarının oluşturulması ve çalışma gruplarının elde ettikleri sonuçları HYH toplantılarında düzenli olarak sunması, HYH'lerin çalışmaların takibini yapmasının sağlanması
- Planların hazırlanmasına ilişkin havzadaki paydaşların katılımını sağlayacak şekilde kapasite geliştirme çalışmalarının gerçekleştirilmesi, eğitim çalışmalarına STK temsilcilerinin de dahil edilerek STK 'ların kapasitelerinin gelişmesinin önünün açılması
- Planların çıktularından doğrudan etkilenecek olan paydaşlarla belirli zamanlarda bir araya gelinerek gerçekleştirilen çalışmalara ilişkin bilgilendirme yapılması, teknik kapasitelerine uygun birlikte çalışma aktivitelerinin düzenlenmesi
- Saha çalışmaları gerçekleştirilirken, sahayı iyi tanıyan teknik uzmanların yanında yerel halkın da bilgilerinden faydalanılması

## Karar Verme

- Projenin daha önceki basamaklarında paydaşlardan alınan geri bildirimlerin göz önünde bulundurulması
- Bilimsel bulgular ve uzman görüşlerinin iyi entegre edilmesi
- Havzadaki paydaşların ekonomik faaliyetlerini etkileyecek kararlar alınmadan önce alternatif gelir kaynaklarının oluşturulması ve paydaşlarla uzlaşının sağlanması

**EK 2: SU YÖNETİMİNE İLİŞKİN KONULARDA KAMUOYUNUN  
FARKINDALIĞININ BELLİ PERİYOTLARLA ÖLÇÜLMESİ  
MAKSADILYLA GERÇEKLEŞTİRİLMESİ ÖNERİLEN ANKET ÇALIŞMASI**

Cinsiyetiniz:

Yaşınız:

Mesleğiniz:

Eğitim Durumunuz:

Bulduğunuz İl / İlçe:

Bulduğunuz Havza:

1) Su kaynaklarıyla ilgili problemlere ilişkin konularda iyi bilgilendirildiğinizi düşünüyor musunuz?

Evet

Hayır

2) Size göre aşağıdakilerden hangisi doğrudur?

Türkiye su zengini bir ülkedir.

Türkiye su fakiri bir ülkedir.

Türkiye su stresi çeken bir ülkedir.

3) Yaşadığımız bölgede su kaynaklarıyla ilgili kirlilik sorunu olduğunu düşünüyor musunuz?

Evet

Hayır

Bilgim yok

4) 3. Soruya cevabınız evet ise; yaşadığımız bölgede su kaynaklarının kirlenmesinde hangisinin daha çok etkili olduğunu düşünüyorsunuz?

Tarımsal faaliyetlerden kaynaklanan kirlilik

Evsel atıksular

Sanayi atıksuları

Diğer.....



5) Yaşadığınız bölgede suyun miktarıyla ilgili sorun olduğunu düşünüyor musunuz?

- Evet  Hayır  Bilgim yok

6) 5. Soruya cevabınız evet ise; yaşadığınız bölgede su kaynaklarının miktarı üzerinde en çok hangisinin etkili olduğunu düşünüyorsunuz?

- Tarımsal sulama amaçlı çekimler  
 Evsel kullanımlar  
 Turizm  
 Sanayi  
 Enerji  
 Diğer.....

7) Yaşadığınız bölgede taşkın sorunu olduğunu düşünüyor musunuz?

- Evet  Hayır  Bilgim yok

8) Yaşadığınız bölgede kuraklık sorunu olduğunu düşünüyor musunuz?

- Evet  Hayır  Bilgim yok

9) Yaşadığımız bölgede su kaynakları üzerindeki en büyük tehdit sizce hangisidir?

- Kirlilik  
 İklim değişikliği  
 Taşkın  
 Kuraklık  
 Su kıtlığı  
 Bilmiyorum  
 Diğer.....

10) Nehir Havza Yönetim Planlarıyla ilgili bilginiz var mı?

Evet

Hayır

11) Su Yönetimi Genel Müdürlüğünün gerçekleştirdiği faaliyetlere ilişkin bilginiz var mı?

Evet

Hayır

12) Çevre alanında faaliyet gösteren herhangi bir sivil toplum kuruluşuna üye misiniz?

Evet

Hayır

13) Su kaynaklarının korunmasıyla ilgili faaliyetlerde gönüllü olarak sorumluluk almak ister misiniz?

Evet

Hayır

14) Su kaynaklarının korunmasına ilişkin çalışmalarla ilgili düzenli olarak bilgilendirilmek ister misiniz?

Evet

Hayır

15) 14. Soruya cevabınız evet ise; hangi yolla bilgilendirilmeyi tercih edersiniz?

Basın (Gazete, televizyon, radyo vs.)

Sosyal medya (Facebook, Twitter vs.)

Elektronik posta

İnternet sayfası

Halk toplantıları

Basılı dokümanlar

Diğer.....

## ÖZGEÇMİŞ

**Adı Soyadı** : Aylin OKULDAŞ ÇETİN

**Doğum Yeri** : Van

**Doğum Tarihi** :14.08.1989

### **Eğitim Durumu**

**2003-2007:** Lise, Muş Anadolu Lisesi

**2007-2012:** Lisans, Hacettepe Üniversitesi, Kimya Mühendisliği Bölümü

**2013 -.....:** Yüksek Lisans, Hacettepe Üniversitesi, Kimya Mühendisliği Bölümü

### **İş Denevimi**

**2013 -.....:**

**Kurumu:** Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Su Yönetimi Genel Müdürlüğü, Havza Yönetimi Daire Başkanlığı, Havza Planlama Şube Müdürlüğü

**Unvanı:** Orman ve Su İşleri Uzman Yardımcısı