

26. ULUSLARARASI KAMU YÖNETİMİ FORUMU

KARMAŞIK SORUNLAR KARŞISINDA KAMU YÖNETİMİ: YAKLAŞIMLAR, POLİTİKALAR VE UYGULAMALAR

24-26 NİSAN 2025
TRABZON

BİLDİRİ ÖZETLERİ KİTABI

Editörler

Doç. Dr. Abdullah UZUN

Doç. Dr. Suna ERSAVAŞ KAVANOZ

Dr. Öğr. Üyesi Nisa ERDEM

Dr. Öğr. Üyesi Tülay DEMİR ŞİMŞEK

Arş. Gör. Dr. Hülya SAĞLAM YILDIZ

Öğr. Gör. Dr. Fatma NALBANT



KAYFOR 26 BİLDİRİ ÖZETLERİ KİTABI

24-26 Nisan 2025 Trabzon



Editörler

Doç. Dr. Abdullah UZUN (Karadeniz Teknik Üniversitesi)

Doç. Dr. Suna ERSAVAŞ KAVANOZ (Karadeniz Teknik Üniversitesi)

Dr. Öğr. Üyesi Nisa ERDEM (Karadeniz Teknik Üniversitesi)

Dr. Öğr. Üyesi Tülay DEMİR ŞİMŞEK (Artvin Çoruh Üniversitesi)

Arş. Gör. Dr. Hülya SAĞLAM YILDIZ (Karadeniz Teknik Üniversitesi)

Öğr. Gör. Dr. Fatma NALBANT (Artvin Çoruh Üniversitesi)

İletişim

kayfor26@ktu.edu.tr

Trabzon

26. ULUSLARARASI KAMU YÖNETİMİ FORUMU (KAYFOR 26)

“KARMAŞIK SORUNLAR KARŞISINDA KAMU YÖNETİMİ: YAKLAŞIMLAR, POLİTİKALAR VE UYGULAMALAR”, 24-26 Nisan 2025

BİLDİRİ ÖZETLERİ KİTABI

Yapım/Yayımlayan

Karadeniz Teknik Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Kamu Yönetimi Bölümü

Yayımlanma Tarihi

15.05.2025

Adres : Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 61080 Ortahisar/Trabzon

Tel : +90 (462) 377 29 15

Fax : +90 (462) 325 72 81

Web : <https://www.ktu.edu.tr/kayfor26>

E-posta : kayfor26@ktu.edu.tr

e-ISBN

978-605-2271-74-2

Baskı

KTÜ Basımevi, 2025

BİRLİKLER ELİYLE ATIK YÖNETİM SİSTEMİ: KIRIKKALE ÖZELİNDE YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Refik YASLIKAYA¹, Damla YOZGAT²

Genişletilmiş Özet

Katı atıklar, bugün, insanların yaşam alanlarından uzaklaştırılması gereken değersiz maddeler olarak değil, ekonomik ve çevresel açıdan değerli birer kaynak olarak görülmektedir. Bu dönüşüm, atıkların yönetimini daha kapsamlı süreçlere tabi kılmış ve bu süreç "katı atık yönetimi" olarak adlandırılmıştır. Katı atık yönetimi, üç temel boyuttan oluşmaktadır. İlk boyut, atıkların kaynağında üreticiler tarafından ayrıştırıldığı kaynakta ayırma aşamasıdır. İkinci boyut, yerel yönetimler tarafından yürütülen cadde ve sokakların süpürülmesi, atıkların toplanması ve taşınması süreçlerini kapsamaktadır. Üçüncü boyut ise toplanan atıkların düzenli depolama, geri dönüşüm ve endüstriyel çıktılarına dönüştürülmesini içermektedir.

Türkiye’de katı atık yönetimi, 1980’li yıllara kadar tamamen belediyelerin personeli ve araç gereci ile gerçekleştirilen klasik bir yerel yönetim hizmeti olarak uygulanmıştır. Bu dönemde atıklar belediye eliyle toplanmış ve yine belediyenin çöp dökme sahalarına -literatürde vahşi depolama olarak adlandırıldığı şekilde- dökülmüştür. Ancak 1980’lerden itibaren, kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm, özelleştirme ve serbestleştirme gibi liberalizasyon politikaları, katı atık yönetimini önemli ölçüde değiştirmiştir. Bu bağlamda, atık yönetiminin çeşitli aşamaları hizmet alımı yöntemiyle özel sektöre devredilmiş ve süreç büyük ölçüde piyasa aktörleri tarafından yürütülür hale gelmiştir.

Söz konusu süreç, 2017 yılında çıkarılan ve 08.03.2018 tarihli 7079 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenen 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile köklü bir dönüşüm yaşamıştır. Bu düzenleme ile hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalışan alt işveren işçileri (taşeron işçiler), belediyeler tarafından kurulan şirketlere (genellikle "Personel A.Ş." adı altında) devredilmiştir. Düzenlemenin ardından, cadde ve sokak süpürme, atık toplama ve taşıma gibi süreçler, belediye şirketleri bünyesindeki işçiler tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Ayrıca, hizmet alım sözleşmelerinin sona ermesiyle birlikte belediyeler, atık taşıma hizmetlerinde kullanılan araçları doğrudan ya da Personel A.Ş. üzerinden satın alarak, bu aşamayı da kendi öz kaynaklarıyla gerçekleştirme yoluna gitmiştir.

Depolama sahasına getirilen atıklara ilişkin süreçler ise büyükşehir belediyelerinde büyükşehir yönetimi, büyükşehir olmayan illerde ise genellikle Katı Atık Yönetim Birlikleri eliyle yürütülmektedir. Hem büyükşehirlerde hem de diğer illerde depolama sahasındaki hizmetler ise eskiden olduğu gibi piyasaya ihale edilmektedir. Büyükşehir olmayan illerdeki Katı Atık Yönetim

¹ Doç. Dr. Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, refik@kku.edu.tr, Orcid: 0000-0002-4419-2388.

² Yüksek Lisans Öğrencisi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, damlayzgt03@mail.com.tr, Orcid: 0009-0002-2372-5402.

Birlikleri bir yönüyle büyükşehirdeki iki kademeli sistemin diğer illere uyarlanmış hali olarak düşünülebilir. Büyükşehirlerde 5216 sayılı kanun gereğince katı atık yönetim zincirindeki cadde ve sokak süpürme, toplama ve taşıma aşamaları ilçe belediyeleri, düzenli depolama, geri dönüşüm aşamaları ise büyükşehir belediyelerinin sorumluluğundadır. Birlikler adeta bir büyükşehir belediyesi gibi il merkezi ve ilçelerden gelen tüm atığın depolama sahasındaki işlemlerinden sorumlu kılınmıştır.

Kırıkkale özelinde katı atıkların yönetim sürecinde de yukarıda sözü edilen değişimin izlerini görebilmek mümkündür. Cadde ve sokak süpürme, toplama ve taşıma aşamaları 2017 yılına kadar hizmet alım sözleşmeleriyle yürütülen katı atık hizmetleri, bugün Kırıkkale il belediyesi yanında ilçe belediyeleri tarafından da belediyenin kendi personeli yanında kendi araç gereci ile yürütülmektedir. Kaynakta ayırma işleminin yapılmadığı ilde, toplanan atıklar belediyenin düzenli depolama sahasına getirilmekte ve depolanmaktadır. Depolama sahasına getirilen atığın yönetiminden Kırıkkale Atık Birliği sorumludur.

Günlük 200 ton atığın depolama sahasına getirildiği Kırıkkale’de atığın büyük bir kısmını evsel atık oluşturmakta ve mahallelerden Personel A.Ş. şirketinin işçileri eliyle toplanmaktadır. 200 bin nüfusa sahip Kırıkkale aynı zamanda büyük sanayi tesislerine ev sahipliği yapmakta olan bir ildir. MKE Silah fabrikası, TÜPRAŞ rafinerisi ve çok sayıda organize sanayi bölgesinin yer aldığı ilde sanayi atıkları genellikle sanayi yönetimleri tarafından toplanmakta ve sanayi dışına belediye araçlarının alması için bırakılmaktadır. Bunun tek istisnası rafineridir. Rafineri özel anlaşmayla katı atıklarını bizzat kendisi düzenli depolama tesisine getirip dökmektedir.

Birliğin görevi depolama sahasındaki hizmetlerin yönetimidir. Bu hizmetler 4734 sayılı kanun çerçevesinde piyasaya ihale edilmiştir. 2024 yılı itibarıyla sözleşmeyle piyasaya gördürülen üç hizmet alanı bulunmaktadır. Bunlar atığın depolanması, tıbbi atık (kaynaktan toplama, sterilizasyon, kırma depolama sahasına götürme) ve metan gazından elektrik üretimidir. Depolama alanına getirilen atık içinden ambalaj atıklarının ayrıştırılması 2886 sayılı kanunla yakın tarihlere kadar ihale edilmiş ve bir şirket tarafından yürütülürken, ayrıştırılabilecek yeterince atık olmadığı için firma işi bırakmıştır. Bugün depolama sahası içindeki ayrıştırma tesisi atıl durumdadır.

Bu bildiri, Katı Atık Birlikleri eliyle yürütülen atık yönetim sisteminde yaşanan sorunları, Kırıkkale ili özelinde değerlendirmek amacıyla hazırlanmıştır. Sorunlar, Katı Atık Birliği Yöneticileri ile **odak** grup görüşmesi tekniğiyle 2024 yılı Aralık ayı içinde yapılan toplantılarla tespit edilmiş ve aşağıda dört başlık altında değerlendirilmiştir.

Kırıkkale Katı Atık Birliği, 9 üyeden oluşan bir birliktir. Birliğin üyeleri arasında Kırıkkale İl Belediyesi’nin yanı sıra 8 ilçe belediyesi bulunmaktadır. İki belde belediyesi bu birliğe üye değildir. Resmi olarak 9 üyeli bir yapı olmasına rağmen, düzenli depolama sahasını fiilen kullanan belediye

sayısı sınırlıdır. İl belediyesine ek olarak yalnızca Yahşihan ve Bahşılı ilçe belediyeleri atıklarını düzenli depolama sahasına taşımaktadır. Bu belediyelerin getirmesinin sebebi de depolama sahası ile aralarındaki mesafenin kısa olmasıdır. Diğer altı ilçe belediyesi, atık taşıma maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle kendi sınırları içinde depolama yapmayı tercih etmektedir. Bu durum, birliğin mali işleyişinde belirgin sorunlar yaratmaktadır. Düzenli depolama sahasını kullanmayan bu belediyeler, birlik giderlerinden paylarına düşen maliyetler konusunda rahatsızlıklarını sıklıkla dile getirmektedir. Örneğin, 2024 yılında yalnızca düzenli depolama hizmetini yürüten şirkete yapılan ödeme 16.250.000 TL'dir. Maliyet, birliğin üyesi olan ilçe belediyelerine ortaklık payları doğrultusunda dağıtılmaktadır. Birlikten çıkmanın Cumhurbaşkanı kararına bağlanması nedeniyle ilçe belediyelerinin kendi iradeleriyle birlikten ayrılmalara da imkan yoktur. Bu durum, birliğin etkinliği ve üye belediyeler arasındaki mali yük paylaşımı açısından önemli bir yönetsel ve ekonomik gerilim yaratmaktadır.

Depolama sahası ile uzak ilçeler arasında aktarma istasyonlarının kurulması, mevcut sorunun çözümü için uygun bir alternatif olarak öne çıkmaktadır. Ancak, 2024 yılı maliyetleri dikkate alındığında, her bir aktarma istasyonunun yaklaşık 10 milyon TL'lik bir yatırım gerektirdiği görülmektedir. Yüksek maliyet, hem Katı Atık Birliği'nin hem de üye ilçe belediyelerinin bu yatırımı üstlenme konusundaki isteksizliğine yol açmaktadır. Bu durum, atık yönetimi sürecinin daha etkin bir şekilde yürütülmesi için gereken altyapının oluşturulmasını zorlaştırmakta ve ekonomik kaynak yetersizliğinin bu tür projelerin hayata geçirilmesindeki en büyük engel olduğunu göstermektedir.

Ambalaj atıklarının toplanması ve geri kazanımı işini yürüten firmanın faaliyetlerini durdurmasının temel nedeni, toplanan ambalaj atığı miktarının ayrıştırılarak geri kazanım için uygun seviyelere ulaşamamasıdır. Yetkililerden alınan bilgilere göre, firmanın faaliyet gösterdiği dönemde toplanan ambalaj atığı miktarı aylık yaklaşık 400 ton iken, faaliyetlerin durdurulmasından önce bu miktar 10 tona kadar gerilemiştir. Katı Atık Birliği yetkilileriyle yapılan görüşmelerde, bu gerilemenin en önemli nedeni olarak Sıfır Atık Yönetmeliği gösterilmiştir.

Yönetmeliğin 10. maddesinin 4. fıkrası, “konut ve işyerlerinin ürettiği ve kaynağında ayrı biriktirdikleri atıkları mahalli idarelerin toplama sistemine veya Bakanlıktan geçici faaliyet belgesi ya da çevre lisansı almış atık işleme tesislerine geri kazanımı sağlanmak üzere vereceklerini” hükme bağlamaktadır. Kırıkkale genelinde sıfır atık belgesi almış 57 firma bulunmakta olup, bunların 8'i ambalaj atığı toplama konusunda yetkilidir. Özellikle büyük ölçekli işletmeler, ambalaj atıklarını bu firmalara belirli bir ücret karşılığında vermektedir. Bu durum, Katı Atık Birliği'nin depolama sahasında faaliyet gösteren firmanın toplayabildiği ambalaj atığı miktarını önemli ölçüde azaltmış ve firmanın ekonomik olarak sürdürülebilir bir şekilde faaliyet göstermesini imkânsız hale getirmiştir. Bu sebeple firma faaliyetlerini durdurmak zorunda kalmıştır.

Sonuç itibarıyla, bu tür atıklar hangi firma tarafından toplanırsa toplansın çevresel bir zarar oluşmadan toplanmakta ve değerlendirilmektedir. Ancak birlik tarafından ihale edilen firmanın bu hizmeti sağlayamaması, birliğin ihale yoluyla elde ettiği gelirlerin ortadan kalkmasına yol açmaktadır. Bu durum, atık yönetimi maliyetlerinin artmasına ve dolayısıyla Katı Atık Birliği'ne üye belediyelerin öz kaynakları üzerinde daha fazla ekonomik baskı oluşmasına neden olmaktadır.

Mahalli İdare Birliği tarafından yürütülen katı atık hizmetlerinde, depolama sahasındaki işlemlerin farklı firmalara ihale edilmesi de önemli bir sorun alanı olarak dikkat çekmektedir. Depolama sahasında görevli ilk firma, atıkların serilmesi, sıkıştırılması, ilaçlanması ve sahadaki ağaçlandırma faaliyetlerini yürütmekle yükümlüdür. İkinci firma ise depolama sahasında oluşan metan gazını borularla elektrik üretim tesisine taşımak ve bu gazı enerjiye dönüştürmekten sorumludur. İki firmanın faaliyet alanlarının zaman zaman kesişmesi, operasyonel sorunları beraberinde getirmektedir. Örneğin, metan gazını enerjiye dönüştürmekle görevli firma, ihtiyaç duyduğu durumlarda, ilk firma tarafından serilmiş, sıkıştırılmış ve ilaçlanmış atığın yeniden kazılmasını talep edebilmektedir. Bu tür müdahaleler, iş süreçlerinde koordinasyon eksikliğine yol açarak operasyonların verimliliğini azaltmakta ve kaynak israfına neden olmaktadır.

Yetkililerle yapılan görüşmeler, atık yönetim süreçlerinde daha derin bir yapısal sorunu da ortaya koymuştur. 2017 yılı öncesinde hizmet alım sözleşmeleriyle yürütülen atık yönetimi, daha az sayıda işçi ile etkin bir şekilde gerçekleştirilebilirken günümüzde aynı süreçlerin çok daha fazla işçi ile yürütülmesi gerekmektedir. Bu durumun temel nedeni, geçen yıllarda artan nüfus ve atık miktarından ziyade, iş yaptırma süreçlerinde yaşanan sorunlardır. Özellikle personel istihdamında getirilen “kamu işçiliği sistemi”, başlangıçta iş güvencesi sağlamayı hedeflemiş olsa da, uzun vadede kamu bütçesi üzerinde ilave maliyetler doğurmuştur. Kamu güvencesinin getirdiği esneklik kaybı ve yönetsel zorluklar, atık yönetimi süreçlerinde iş verimliliğini düşürmekte ve maliyetleri artırmaktadır. Bu durum, kamu hizmetlerinin sürdürülebilirliği açısından önemli bir sorun alanı olarak değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Katı Atık Yönetimi, Katı Atık Yönetim Birlikleri, Kırıkkale

WASTE MANAGEMENT SYSTEM THROUGH SOLID WASTE UNIONS: CHALLENGES IN KIRIKKALE AND PROPOSED SOLUTIONS

Abstract

In solid waste management, after the waste is brought to the disposal site, regular disposal, sorting, and recovery processes are service areas suitable for economies of scale. Conducting these stages individually by municipalities generates additional costs instead of scale gains. Therefore, in metropolitan municipalities, the processes of disposal, sorting, and recovery have been left to the responsibility of the metropolitan municipalities. In provinces that are not metropolitan, a model similar to that of metropolitan areas has been established through Solid Waste Unions. While street and avenue sweeping, collection, and transportation stages are carried out by district municipalities, the collected waste is brought to the Union's disposal site, where sorting and recovery opportunities are evaluated, and the waste that is not evaluated is regularly disposed of. This study focuses on identifying the challenges associated with the waste management system implemented by the Solid Waste Union in Kırıkkale. Data were collected through a focus group interview with union officials, and the identified issues were categorized under four key themes: (1) economic inefficiencies caused by long transportation distances, (2) shortcomings in the packaging waste management system, (3) complications arising from outsourcing landfill services to multiple contractors, and (4) workforce-related challenges stemming from the personnel system mandated by Decree Law No. 696, issued in 2017.

Keywords: Solid Waste Management, Solid Waste Management Associations, Kırıkkale