



Türkiye’de Çevre Yönetiminin Merkeziyetçi ve Kalkınmacı Sürekliliği

*

Hikmet Kuran¹

ORCID: 0000-0001-8236-8631

Öz

1972 yılında Stockholm’de düzenlenen Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı, birçok ülkede bir yandan çevre yönetimi örgütlenmesini tetiklerken diğer yandan da ulusal ve uluslararası ölçekte çevre koruma anlayışının oluşmasını beraberinde getirmiştir. Benzer şekilde, Türkiye’de de çevre yönetimine yönelik kurumsallaşma, mevzuat oluşturma ve çevre politikası pratiği geliştirme açısından söz konusu konferans bir başlangıç noktası olmuştur. 1973 yılında oluşturulan Çevre Sorunları Koordinasyon Kurulu ile başlayan ve yaklaşık 50 yılda birçok değişikliğe uğrayan kurumsal yapı incelendiğinde, kurumsal, tüzel ve temsil özelliği açısından merkezi yönetimin ana özne olduğu bir süreç ön plana çıkmaktadır. Buna paralel olarak, söz konusu çevre yönetimi örgütlenmesinin taşıdığı çevre koruma yaklaşımına bakıldığında ise iktisadi kalkınmayı önceleyen bir anlayış göze çarpmaktadır. Buradan hareketle bu çalışmanın temel savı, Türkiye’de çevre yönetiminin kurumsal açıdan merkeziyetçi; çevre koruma pratiği (tüzel dayanaklar ve uygulanan siyasalar ekseninde) açısından ise kalkınmacı bir nitelikte olduğu ve bunların günümüze kadar bir süreklilik arz ettiği üzerinedir. Merkeziyetçi ve kalkınmacı sürekliliğin aydınlatılması amacıyla çalışmada ilk olarak, 1973 yılında başlayan kurumsallaşma süreci, 50 yıllık süreç bağlamında ele alınmakta ve çevre yönetiminin kurumsal yapısına yönelik değişiklikler söz konusu edilmektedir. Devamında ise, çevre politikalarına ve bunları oluşturup uygulayan kurumsal yapılara temel oluşturan tüzel kaynaklar ele alınmakta ve bunların koruma-kalkınma eksenindeki konumlanmaları tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Çevre yönetimi, merkeziyetçilik, kalkınmacılık, Türkiye.

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Kapadokya Üniversitesi, hikmet.kuran@kapadokya.edu.tr



The Centralist And Developmentalist Continuity of Turkish Environmental Management

*

Hikmet Kuran²

ORCID: 0000-0001-8236-8631

Abstract

The United Nations Conference on the Human Environment held in Stockholm in 1972 both triggered the organization of environmental management in many countries and brought about the formation of an understanding of environmental protection on a national and international scale. Similarly, the Conference has been a starting point in terms of institutionalizing environmental management, creating legislation, and developing environmental policy practice in Turkey. When the institutional structure is examined, a process comes to the fore in which the central government is the main actor in terms of institutional, legal, and representation. Parallel to this, when the environmental protection perspective of the environmental management organization in question is considered, an understanding that prioritizes economic development draws attention. The main argument of this paper is that environmental management has a institutionally centralized, practically developmentalist nature that displays a continuity. In order to illuminate the centralist and developmentalist continuity, this process which started in 1973, is handled over a period of 50 years and changes in the institutional structure of environmental management are discussed. Afterwards, the legal sources that support environmental policies and the institutional structures are discussed, and their positioning on the axis of protection-development is debated.

Keywords: *Environmental management, centralism, developmentalism, Turkey.*

² Asst. Prof. Dr., Cappadocia University, hikmet.kuran@kapadokya.edu.tr

Giriş

İnsan-doğa etkileşiminin eko-tarihsel serüvenine bakıldığında, insanın çevre üzerindeki dönüştürücü etkisinin yerleşik hayata geçişle birlikte görünür hale geldiği göze çarpmaktadır. Ancak söz konusu etkinin daha kapsamlı ve kalıcı niteliğe bürünmesi açısından, Sanayi Devrimi ve mekanist dünya görüşünün ana akım durumuna gelmesi önemli bir kırılma noktasını işaret etmektedir. Bu doğrultuda insan-doğa etkileşiminin tahakküm ve araçsallaşma odaklı yeniden üretimin yansımaları olarak çevre sorunları, tedrici bir şekilde oluşmaya, çeşitlenmeye, yayılmaya ve yoğunlaşmaya başlamıştır. Bu sürecin kaçınılmaz sonucu olarak da, çevre sorunlarına yönelik çözüm girişimleri kurumsal, tüzel, yönetsel ve siyasi boyutta ortaya çıkmıştır. Buradaki en temel gerilim noktası ise çevre ile iktisadi çıkarlar arasındaki çok boyutlu ilişkidir. Bir diğer deyişle, ulus devlet ya da ulus üstü ölçekte çevre sorunlarına yönelik olarak atılan tüm adımlarda en temel ölçüt, kalkınma hedefleri olagelmıştır. Bu durumun altında yatan ana sebep ise çevrenin ve çevresel varlıkların bir yandan kalkınmanın dayandığı hammadde/kaynak/sermaye niteliğinde olması diğer yandan da, kalkınmanın yarattığı kirlilik (hava kirliliği, su kirliliği, toprak kirliliği vb.), atık üretme (sera gazları, nükleer atık, endüstriyel atık, evsel atık vb.) yok etme (biyolojik çeşitlilik kaybı, ormansızlaşma, vb.) gibi dışsallıklardan doğanın olumsuz etkilenmesiyle ilişkilidir. Doğa üzerindeki bu katmerlenen etkilerin özellikle 20. yüzyılda hem göz ardı edilemez boyutlara hem de insan ve kamu sağlığını doğrudan doğruya olumsuz olarak etkileyen düzeylere ulaşması ile birlikte, bir çevre yönetimi perspektifine (koruma-kullanma dengesi, önleyicilik, ihtiyatlılık vb.), organizasyonuna (bakanlık, ajans, BM programları vb.), yasal dayanaklara (kanun, uluslararası protokol, yönetmelik, direktif vb.) ve çözüm odaklı politikalara yönelik ihtiyaç da dünya gündemine girmeye başlamıştır. Bu bağlamda, 1972 yılında İsveç’in başkenti Stockholm’de düzenlenen Birleşmiş Milletler İnsan ve Çevre Konferansı’nu, tüm bu girişimler açısından bir milat olarak kabul etmek mümkündür.

Çevre yönetimi ve politikası açısından küresel bir eğilimin başlaması, kısa bir sürede Türkiye’ye de yansımış ve kurumsal örgütlenme çalışmaları söz konusu olmuştur. Stockholm Konferansı’nın çevreye olan ilgiyi artırmasının Türkiye özelindeki yansımaları olarak değerlendirilebilecek ilk adımlar 1973 yılında kurul örgütlenmesi üzerinden başlamış (Görmez,

1991, s. 86), sonrasında müsteşarlık, genel müdürlük ve daha sonra da bakanlık düzeyinde devam etmiştir. Ancak bu yaklaşık 50 yıllık dönemde, koruma-kullanma dengesi göz önünde bulundurulduğunda ülkemizdeki çevre yönetimi anlayış ve pratiğinin belirli bir örgütlenme ve yetkilendirme ölçeği (merkezileşme) ve siyasa odağından (kalkınma) uzaklaşmadığı görülmektedir. Dolayısıyla çalışmanın temel savı ve amacı, bu merkezîyetçi ve kalkınmacı sürekliliğin varlığının açığa vurulmasına dayanmaktadır. Bu amaçla ilk olarak çevre yönetiminin kurumsallaşma tarihçesi ele alınacak; sonrasında ise bu sürecin belirleyici faktörlerinin dayandığı kuramsal perspektif irdelenecektir. İlk bölüm kurul, müsteşarlık ve bakanlık olarak üç dönemde incelenirken, ikinci bölümde tüzel kaynaklar, kalkınma planları ve kurumsal görev/yetki/sorumluluklar üzerinden bir değerlendirme yapılacaktır.

Çevre Yönetiminin Kurumsallaşması

Kurul Dönemi

Ülkemizde çevreyle ilgili olarak oluşturulan ilk kurum 12.2.1973 tarihli ve 7/5836 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kurulan Çevre Sorunları Koordinasyon Kurulu'dur. Kurul'a Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı'nun başkanlık etmesi öngörülürken, diğer üyeler, İçişleri, Sağlık ve Sosyal Yardım, İmar ve İskân, Bayındırlık, Sanayi ve Teknoloji bakanlıkları olarak belirlenmiştir. Kurul'un oluşturulmasından yaklaşık bir yıl sonra Kurul'un başkanlığı İmar ve İskân Bakanlığı'na verilmiş, üyeler arasına Turizm ve Tanıtma Bakanı da dâhil edilmiş (Erim, 2016, s. 349) ve kurulun adı Çevre Koordinasyon Kurulu halini almıştır (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022).

Kurulun amacı Türkiye'deki çevre sorunlarının çözümlenmesi amacıyla yapılan çalışmaları koordine etmek ve özel olarak da Ankara'daki hava kirliliği sorununa eğilmek olarak ön plana çıkmıştır (Budak, 2010, s. 302). Yine 1974 yılında Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde Çevre Sorunları Daimi Danışma Kurulu oluşturulmuş ve kurula UNEP (Birleşmiş Milletler Çevre Programı) için Türkiye Çevre Raporu'nu hazırlama görevi verilmiştir (Budak, 2010, s. 308).

1978 yılında kurulacak ve çevrenin müsteşarlık düzeyinde temsiline olanak sağlayacak düzenlemeden önceki çevre örgütlenmesi, eşgüdüm sağlama amacına yönelik ve yalnızca ilgili görülen Bakanlıkların dâhil edildiği bir niteliktedir.

Müsteşarlık ve Genel Müdürlük Dönemi

Başbakanlık Çevre Örgütü

1978 yılında 7/16041 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Başbakanlığa bağlı bir Çevre Örgütü oluşturulmuş ve çevre örgütlenmesinde önemli bir değişikliğe gidilerek, daha kapsamlı bir yapı kurulmuştur. Çevre Müsteşarlığı, Yüksek Çevre Kurulu ve Teknik İnceleme Komisyonu olmak üzere üç kurumdan oluşan Başbakanlık Çevre Örgütü’nün görev alanı ilgili Bakanlar Kurulu kararıyla ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Kurul döneminden farklı olarak, doğrudan Başbakanlığa bağlı bir örgüt kurulması, dönemin koşulları içerisinde önemli bir adım olarak ön plana çıkmaktadır. Öyle ki, Budak (2010, s. 304)’a göre bu adım çevre konularının üst düzeyde sahiplenilen, politik bir sorun haline gelmesini sağlayan bir kurumsallaşma niteliğindedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, çevre yönetiminin merkezi ölçekte kurgulanması durumu, Başbakanlık Çevre Örgütü örneğinde de devam etmiştir. Örgütün teşkilat yapısını oluşturan üç kurumun oluşumu, görev ve yetkilerini şu şekilde özetlemek mümkündür (Resmi Gazete, 12.8.1978, Sayı 16375):

Yüksek Çevre Kurulu: İlgili Bakanlar Kurulu kararında kurulun Başbakan (veya Başbakan Yardımcısı) başkanlığında, Başbakan’ın uygun göreceği Bakanlar ile Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Başbakanlık Çevre Müsteşarı ve iki müsteşar yardımcısından oluşacağı söylenmektedir.

Kurulun başlıca görevi; Çevre Müsteşarlığı tarafından hazırlanacak çevre koruma plan ve programlarını inceleyerek karara bağlamaktır. Ayrıca kurul, müsteşarlığın çevreye olumsuz etkide bulunabilecek tesis ve projelerle ilgili çıkaracağı tebliğlerin incelenerek karara bağlanmasından da sorumlu tutulmuştur.

Çevre Müsteşarlığı: Müsteşar, iki müsteşar yardımcısı ve dört daire başkanlığı ile 1 genel sekreterlikten oluşmaktadır. Bu daire başkanlıkları; eğitim, mevzuat, finansman daire başkanlığı, çevresel standartlar dairesi başkanlığı, teknoloji dairesi başkanlığı ve uluslararası ilişkiler dairesi başkanlığıdır.

Çevre Müsteşarlığı’nın görevlerinin tanımlandığı maddelere baktığımızda, ayrıntılı ve geniş kapsamlı bir akış açısı göze çarpmaktadır. İlgili maddede, çevrenin korunması, kirliliğin önlenmesi, çevre için eşgüdüm ve işbirliği sağlanması, çevre eğitimi, çevresel ölçüt ve standartların belirlenmesi, kamusal ve özel kesimin katılımı ve ortak çalışması ve uluslararası düzeyde çevreyle ilgili olarak yapılan çalışmalara Türkiye’nin katılması ve katkıda bulunması gibi görevler müsteşarlığa verilmiştir. Görev tanımının bu kadar

kapsamlı ve ayrıntılı olarak ele alınmasından ve içerdiği ilkelerin günümüzde de güncelliğini korumasından yola çıkarak, Müsteşarlığın kurulmasını –dönemin koşulları içinde- önemli ve umut verici bir gelişme olarak değerlendirmek mümkündür.

Teknik İnceleme Komisyonu: Üyelerini, Müsteşarlık tarafından belirlenen uzmanların oluşturduğu bir komisyon olan Teknik İnceleme Komisyonu; kurulacak işletme ve tesislerin çevreye olumsuz etkilerini önlemek amacıyla ilgili Bakanlıklara ya da Müsteşarlığa yapılacak başvurulara ilişkin tesis önerilerini ve projeleri inceleyerek, kuruluş izni verme yetkisi olan birimlere görüş bildirmek görevini üstlenmektedir.

Başbakanlık Çevre Örgütü'nün görevlerinin niteliğine ve çevrenin Başbakanlık düzeyinde temsiline karşın, örgütün bu avantajlarla paralel olarak faaliyet gösterdiğini söylemek güçtür. Çevre Müsteşarlığı görevinde de bulunmuş olan Refet Erim, konuyla ilgili çalışmasında bu kurumun çevreye elinden geldiğince sahip çıkmaya çalışmasına rağmen, özellikle kadro, yetki ve mali konularda faaliyetlerini aksatacak derecede önemli sorunlarla karşılaştığını vurgulamaktadır (Erim, 2016, s. 350). Burada çevrenin ikincil bir siyasa konusu olarak görülmesi ve kalkınma atılımları üzerindeki olası erteleyici/durdurucu etkisinin göz önünde bulundurulduğunu söylemek mümkündür.

Bu dezavantajlara, 1980 darbesi ve darbenin getirdiği belirsizlik ve istikrarsızlığı da eklemek mümkündür. Ancak tüm bu olumsuzluklara rağmen; Başbakanlık Çevre Örgütü'nün, katılım kültürünü geliştirmesi ve 1982 Anayasası'na 56. maddenin eklenmesi konusundaki etkisi, bu bağlamda önemli bir katkıya işaret etmektedir (Budak, 2010, s. 304).

Kalkınmacı anlayışın önünde bir engel olarak görülen koruma odaklı politikalara yönelik tavrın bu dönemdeki somut göstergelerinden birisi, Gökova Termik Santrali projesinin, kamuoyunun aksi yöndeki tavrına ve Başbakanlık Çevre Örgütü'nün çabalarına karşın, Enerji Bakanlığı'nun baskılarıyla hayata geçmesidir. Bunun dışında, Örgütün zararlı ve zehirli atıkların ithalini düzenleyen mevzuatın uygulanması yönündeki çalışmalarının sonuçsuz kalması ya da yine bu dönemde düzenlenen katı atık yönetmeliğinin kota ve depozito konusundaki hükümlerinin uygulanma tarihlerinin ertelenmesi (Erim, 2016, s. 351), kalkınmayı önceleyen ve hem çevre koruma pratiğini hem de örgütlenmesini ikincil önemde gören bakış açısının diğer örneklerindedir. Dolayısıyla kalkınmacı anlayışın çevre koruma üzerindeki tahakkümüne yönelik deneyimlerin de “derin” bir

geçmiş olduğu, Başbakanlık Çevre Örgütü örneği üzerinden de söylenebilir.

Çevre Genel Müdürlüğü

1984 yılına gelindiğinde, merkezi ölçekte örgütlenmiş olan çevre yönetimi açısından bir başka değişikliğe gidilerek, 222 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yine Başbakanlığa bağlı Çevre Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 1983 yılında yürürlüğe giren Çevre Kanunu’nu uygulamakla sorumlu kılınan kurumun (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022), teşkilat yapısı, görev, yetki, sorumluluk ya da etkinlik açısından bakıldığında, Başbakanlık Çevre Örgütü’yle büyük oranda benzerlik taşıdığı ve bu anlamda bir sürekliliğin olduğu söylenebilir. Hatta yapılan değişiklikle Çevre Müsteşarlığı’nın kaldırılarak çevre yönetiminin genel müdürlük şeklinde yeniden yapılandırılmasını bir rütbe tenzili olarak değerlendiren görüşler de bulunmaktadır (Budak, 2010, s. 305).

Çevre Genel Müdürlüğü’nün örgüt yapısı ve görev tanımları, kendinden öncekilerde olduğu gibi, çevre yönetiminin merkezi ölçekte ve ağırlıklı olarak bir danışma/görüş bildirme kurumu olarak formüle edildiğini ortaya koymaktadır. Çevre Genel Müdürlüğü, ana hizmet birimleri (Düzenleme ve Finansman Dairesi Başkanlığı, Çevre Standartları Dairesi Başkanlığı, Teknoloji Dairesi Başkanlığı, Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı), danışma birimleri (Hukuk Müşavirliği, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı) ve yardımcı birimlerden (İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Personel Dairesi Başkanlığı ve Savunma Uzmanlığı) oluşmaktaydı.

Çevre Genel Müdürlüğü’nün ilgili KHK’da tanımlanan görevleri; ülkenin tabiat, tarih ve kültür varlıklarının korunması, çevrenin korunması, kirliliğin önlenmesi, kirlilikle ilgili program ve projeler hazırlanması, uygun teknolojilerin tespiti, kırsal ve kentsel alanda arazi kullanım ilke ve esaslarının belirlenmesi, ilgili kuruluşlar arası işbirliği ve eşgüdüm sağlanması ve çevre konusunda eğitim gibi konuları içermektedir. Ancak, söz konusu tanımlarda yetkiye ilişkin olarak doğrudan herhangi bir hüküm bulunmamasını, kurumun ve çevre yönetiminin kamu yönetimi anlayışı ve örgütlenmesinde henüz gereken ölçüde bir güce ulaşmadığının/ulaştırılmadığının göstergesi olarak değerlendirmek mümkündür. Öyle ki, Erim (2016, s. 350)’e göre çevre örgütünün görüş bildirmek dışında bir yetkisinin olmaması, kuruluş izni/kapatma gibi kararlar alabilmesine olanak tanınmaması, bu bağlamda temel sorunlara işaret eden örneklerdendir. Dolayısıyla o güne kadarki çevre örgütlenmesi deneyiminin yansıttığı merkeziyetçi, kalkınmayı önceleyen ve ‘yetkisizlik’ niteliklerinin devam etmesi söz konusu olmuştur.

Çevre Müsteşarlığı

1989 yılında, yine bir Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile çevre örgütü müsteşarlık düzeyinde yeniden kurulmuş ve kurumun amacı yeniden tanımlanmıştır (Keleş, Hamamcı ve Çoban, 2012, s. 493). Buna göre Çevre Müsteşarlığı'nın amacı "çevrenin korunması, iyileştirilmesi, kırsal ve kentsel alanda arazinin ve tabii kaynakların korunması, her türlü çevre kirliliğinin önlenmesi, ülkenin doğal bitki ve hayvan varlığı ile tabii ve tarihi zenginliklerinin korunması" şeklinde tanımlanmıştır (Resmi Gazete, 9.11.1989, Sayı 20337). Bu tanımda, çevre sorunlarının çeşitliliğinin her geçen gün artmasına paralel nitelikte amaçların sayılmasının dikkat çekici olduğu görülmektedir. Bu durumun görev tanımına da yansıdığını söylemek mümkündür. Öyle ki, görev tanımı hususunda Çevre Genel Müdürlüğü ile Çevre Müsteşarlığı arasında bir örtüşme mevcuttur. Çevrenin korunması, kirliliğin önlenmesi, kurumlar arası işbirliği gibi görevler yine tekrarlanmış, bunun yanında yeni olarak iki önemli görev tanımı daha yapılmıştır. Bunlardan ilki; bölge planı, çevre düzeni planı ve nazım imar planına temel teşkil edecek ülke çevre master planının hazırlanmasıdır. Ayrıca adı geçen planın, sürdürülebilir kalkınma ve rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak üzere hazırlanacağı vurgulanmıştır. Bir yandan kalkınmanın ve doğal varlıkların iktisadi amaçlara yönelik olarak kullanımının önemi vurgulanırken diğer yandan çevresel etki değerlendirmesi uygulaması, ilgili KHK'da ele alınmaktadır. Buna göre; Çevre Müsteşarlığı'nın önerisi ve Başbakanlığın onayı ile belirlenen hassas yörelerde, çevresel etki değerlendirmesi ile ilgili olarak çıkarılacak olan yönetmelikte belirtilen yerlerde her türlü plan ve projelerin çevre üzerindeki olumsuz etkilerini önlemek için, bu proje ve faaliyetlerin irdelenmesinde, ekonomik fayda ve masraflarla çevresel olguların ortak bir çerçeve içinde değerlendirilmesini gerçekleştirecek çevresel etki değerlendirmesi çalışmasının yapılmasını sağlama görevi Müsteşarlığa verilmektedir³.

³ Ancak hemen belirtmek gerekir ki, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) süreci günümüzde dahi etkin ve korumacı bir anlayışla değil büyük oranda kalkınma ve yatırım hamlelerinin önündeki bir ayak bağı olarak görülmektedir. Bu durumun en bariz örneği olarak, sürekli değiştirilen ÇED Yönetmeliği'nin ilgili hüküm ve listeleri ile verilen ÇED olumsuz kararlarının istisnai durumudur. Bu konuya ilişkin daha detaylı bilgiler çalışmanın son bölümünde ele alınmaktadır.

Müsteşarlığın örgüt yapısı Çevre Genel Müdürlüğü’nün yapısıyla hemen hemen aynıdır. Merkez teşkilatı, ana hizmet birimleri, danışma, denetim birimleri ve yardımcı birimlerin yanında; bir de gerektiğinde kurulmak üzere taşra örgütü, ilgili KHK’da öngörülmüştür.

1991 yılında Bakanlığın kurulmasına kadar yaklaşık iki yıl faaliyet gösteren Müsteşarlık; daha önceki kurumlarla aynı kaderi paylaşmış; gerekli ve yeterli faaliyet alanına ve kurumsal istikrara gerçek anlamda sahip olamamıştır. Erim’in (2016, s. 350-351) aktardığına göre, bu örgütlenme, kadro, bütçe ve yetki açılarından benzer sorunlar yaşamış ve bürokrasinin diğer kurum ve kuruluşlarının gücü karşısında etkili olamamıştır.

Bakanlık Dönemi

Çevre Bakanlığı

21.08.1991 yılında yürürlüğe giren 443 sayılı “Çevre Bakanlığı’nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile çevre konusu Türkiye’de bakanlık düzeyinde temsil edilmeye başlanmıştır. Çevre Bakanlığı’nun kuruluşuyla; 1973’ten beri sürdürülen, çevre konusunda merkezi örgütlenme çabaları yeni bir boyut kazanmıştır.

Çevre örgütlenmesinin müsteşarlık düzeyinden bakanlık düzeyine yükseltilmesi, etkin çevre yönetimi ve politikaları için ilk bakışta ilerici bir adım olarak görülse de, uygulamaya yansımaları tartışma konusu olmuştur. Türkiye’de Bakanlık kurma ediminin, bir konuya önem vermenin karşılığı olarak algılandığını ileri süren Talu (2003, s. 58), Çevre Bakanlığı’nın var oluş sebebinin teknik değil politik nitelikte olduğunun altını çizmiştir. Buna ek olarak, çevrenin bakanlık düzeyinde temsilinin, çevreye verilen önemin bir göstergesi olacağını öne süren görüşlerin TBMM çatısı altında da karşılık bulması söz konusu olmuş; 1989 yılında oluşturulan Çevre Sorunları Araştırma Komisyonu’nun ağırlıklı görüşü de bu yönde olmuştur (Keleş vd., 2012, s. 493).

443 sayılı KHK’nın 4. maddesinde bakanlığın merkez örgütünü; ana hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimleri ve yardımcı birimlerden oluşacağı anlatılmıştır. Bunun yanı sıra, 26. maddede, Yüksek Çevre Kurulu, Çevre Şurası ve Mahalli Çevre Kurullarından oluşan sürekli kurullar da bakanlık örgütü içerisinde tanımlanmıştır. Ancak KHK’da Bakanlığın, Bakanlar Kurulu kararı ile (92/3015 sayılı BK kararı) taşra örgütü kurmaya da yetkili olduğu belirtilmesine karşın bu örgütlenme ancak 1992 yılında 30 ili kapsayacak şekilde hayata geçebilmiştir (Budak, 2010, s. 308). Ayrıca, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü ve Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı,

Çevre Bakanlığı'na bağlı kuruluşlar olarak tanımlanmış ancak dönemim hükümeti Şubat 1992 yılında Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü'nü tekrar eski statüsüne kavuşturmuş ve Başbakanlığa bağlamıştır (Somersan, 2003, s. 22). Dolayısıyla Bakanlık düzeyinde gerçekleşen bu örgütlenme de merkezileşme odaklı olma "geleneğini" devam ettiren bir yaklaşımla şekillenmiştir. Buna ek olarak, kalkınmanın önceliklendirilmesi ve çevre konularının bu bağlamda "kontrol altında tutulması" yaklaşımı da sürekliliğini korumuştur. Öyle ki, Bakanlığın görevlerinin tanımlandığı kurallara bakılacak olursa; ilk başta, daha önceki tüzel düzenlemelerde de yer alan çevre korunması, çevrenin iyileştirilmesi, kirliliğin önlenmesi gibi konularla ilgili görevler göze çarpmaktadır. Ancak, bunlara ek olarak, ekonomik kaygıları çevrenin üzerinde görmek şeklinde yorumlanabilecek bazı kurallar da vardır. Örneğin; kararnamenin 2/c fıkrasında, Bakanlığa çevre düzeni planı yapma yetkisi tanınırken, bu görevin gerçekleştirilmesinde ekonomik kararlarla ekolojik kararların bir arada düşünülmesine olanak verecek rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak bir amaç olarak belirtilmektedir. Ayrıca, çevre düzeni planı yapma görevinin, dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygunluğunun da aynı fıkrada vurgulanması, söz konusu sürekliliğin bir diğer göstergesini ortaya koymaktadır.

Bakanlığın bu şekilde çizilen örgütlenme modeli ve yetki-görev çerçevesi içinde, çevrenin korunması ya da çevresel değerlerin gözetilmesi hususunda tatmin edici bir faaliyet geçmişi olduğunu söylemek son derece güçtür. Ancak burada sorunun Bakanlığın kendisinden çok, onun için tanımlanan görev, yetki ve sorumluluklara, kendisine atfedilen kurumsal kimlik ile, bürokratik hiyerarşi içinde biçilen konum ile, daha da önemlisi, sürdürülen kalkınma öncelikli politikalarla ilgili olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır.

Çevre Bakanlığı'na tanınan yetki ve görevlerle ilgili eleştirilerin başında, bunların net bir biçimde tanımlanmaması ve ülke koşullarına koşut olmaması gelmektedir. Kararnamenin Batı Avrupa modelleri esas alınarak hazırlanmasının, alındığı bölgede çözülmüş ancak Türkiye'de günümüzde var olan bazı çevre sorunlarının çözümünüyle ilgili görevlerin muğlâk bir nitelikte olmasına yol açtığı söylenmektedir (Budak, 2010, s. 308).

Eleştirilerin bir başka odak noktası, örgütlenmede yapılan düzenlemenin, konuyla doğrudan ilgili olan 2872 sayılı Çevre Kanunu göz önüne alınmadan, birlikte düşünülmeden yapıldığıdır (Budak, 2010, s. 308). Örneğin, çevrenin korunması, kirliliğin önlenmesi gibi görevler 443 sayılı

KHK’da Çevre Bakanlığı’nun görevleri arasında sayılırken; 2872 sayılı yasada çevreyle ilgili bunun gibi görev ve yetkiler ilgili diğer bakanlık ve yerel yönetim organlarına da tanınmış ve bunun sonucu olarak bir yetki karmaşası ortaya çıkmıştır (Ertan, 1991, s. 7-8).

Bu doğrultuda başka bir eleştiri ise, örgütlenmede yapılan değişiklikle Çevre Bakanlığı’na çevre düzeni planı yapma yetkisi dışında uygulamada hiçbir yeni yetki, güç ya da olanağının verilmediği; merkez örgütlenmesine eklenen iki bağlı kuruluş (Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı) da dâhil olmak üzere kurumların eski yetki ve sorumluluklarıyla görevlerini sürdürdüğü, sonuç olarak da gerçekte, isim dışında kurumda neredeyse hiçbir şeyin değişmediğidir (Erim, 2016, s. 388). Dolayısıyla örgütlenme tarihçesi açısından önemli bir kırılma noktası olarak değerlendirilebilecek Çevre Bakanlığı’nun, pratikte kayda değer bir paradigma değişimi yarattığını söylemek güçtür.

Çevre ve Orman Bakanlığı

8.5.2003 tarih ve 25102 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4856 sayılı kanun ile Çevre ve Orman Bakanlıkları birleştirilmiş ve bu yeni Bakanlığın örgütü ve görevleri belirlenmiştir. Bu düzenlemenin ilginç bir noktası ise, çevreyle ilgili örgütlenmede kanun şeklinde yapılan ilk ve günümüze kadar tek düzenleme olmasıdır çünkü bundan önceki bütün kurumsal düzenlemeler kanun hükmünde kararname ya da bakanlar kurulu kararı ile yapılmıştır.

2000’li yılların hemen başında yaşanan ekonomik kriz ve Türkiye’nin Avrupa Birliği ile etkileşiminin hızlanması gibi iki önemli etkeni, ülkemizin o dönemdeki çevreyle ilgili merkezi ve taşra örgütlenmesini incelerken göz önünde bulundurmak faydalı olacaktır. Öyle ki, ekonomik kriz ve bu yolla ilişkilerin hız kazandığı IMF(International Money Fund/Uluslararası Para Fonu) ve Dünya Bankası’nın kamu harcamalarını azaltma istemleri sonucunda o güne kadar dört ayrı bakanlık olan Çevre, Orman, Kültür ve Turizm bakanlıkları, sayıları ikiye indirilerek hem kamu yönetiminde bir tasarruf hem de kadro ve harcamalarda bir azaltma yoluna gidilmiştir (Budak, 2010, s. 310). Bu noktada, Çevre Bakanlığı’nun, bakanlık birleştirilmesinde akla ilk gelen bakanlık olmasının da yine dönemin siyasi iradesinin çevreye yaklaşımını açıkça ortaya koyduğunu söylemek mümkündür.

Teşkilat yapısı açısından önceki kurumsal yapının devam ettiği Çevre ve Orman Bakanlığı’nda, ana hizmet, danışma, denetim, yardımcı birimler ve sürekli kurullar üzerinden bir yapılanma öngörülmüştür. Ana hizmet birim-

leri arasında çevre yönetimi, çevresel etki değerlendirmesi ve planlama, ağaçlandırma ve erozyon kontrolü, orman-köy ilişkileri ve doğa koruma ve milli parklar adında beş genel müdürlüğün bulunması (Keleş, Hamamcı ve Çoban, 2009, s. 489), çevre ve orman konularındaki yetki, görev ve sorumlulukların tek bir kurum üzerinden yürütülebilmesi amacıyla atılan adımlar olarak ön plana çıkmıştır.

Yüksek Çevre Kurulu, yerel çevre kurulları, Çevre ve Ormanlık Şurası ve merkez av komisyonu sürekli kurullar olarak; Orman Genel Müdürlüğü, Devlet Meteoroloji Genel Müdürlüğü ve Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı da bağlı kuruluşlar olarak tanımlanmıştır. Örgütlenmede yapılan bir düzenleme de, yasanın geçici 1. maddesinde ele alınan ve Orman Bakanlığı'nun taşra örgütünde yer alan orman bölge müdürlüklerinin kaldırılmasıdır.

Çevre ve Orman Bakanlığı'nın yasada tanımlanan görevleri, Çevre Kanunu'nda da altı çizilen ilkelerle koşutluk göstermektedir. Çevrenin korunması, kirliliğin önlenmesi ve bu amaçla plan ve proje yapılması, atık denetimi yapılması, sürdürülebilir kalkınma ilkesinin gözetilmesi ve bunların yanında kurumlar arası eşgüdüm, kamu ve özel sektör işbirliği ve katılımın özendirilmesi gibi görevler bu ilkelere örnek olarak gösterilebilir. Ancak bunların yanında bir de ormanlar ve ormanlıkla ilgili görevler vardır. Bunlar da özetle, ormanların korunması, erozyonun önlenmesi, ağaçlandırma, orman köylülerine kredi ve yardım ile yurt içi odun ihtiyacını karşılamaktır. Bahsedilen son iki görev, aslında bu iki bakanlığın temelinde sahip olduğu işlevsel farklılıkları göz önüne getirmektedir. Öyle ki; korumacı bir anlayışa sahip olması beklenen Çevre Bakanlığı ile köylülere finansal destek verme, odun ihtiyacını karşılama gibi kalkınmacı ve yatırımcı görevlere sahip Orman Bakanlığı bir arada hizmet vermek durumunda bırakılmıştır (Resmi Gazete, 8.5.2003, Sayı 25102).

Çevre ve orman olmak üzere her iki siyasa alanındaki kurumsal birikim, deneyim ve işlevsel farklılıkların, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın çevre korunmasında verimli bir şekilde faaliyet göstermesine yönelik olumsuzluklar yarattığını söylemek mümkündür. Bir diğer farklılık ise, iki bakanlığın taşra örgütlenmesi arasındaki örgütlenme ve deneyim farkıdır. Ayrıca iki bakanlığın personel sayısı ve deneyim bakımından da farklı noktalarda olmaları da göz önünde bulundurulması gereken bir diğer husustur. Öyle ki, Çevre Bakanlığı, birleşmeden önce istenen düzeyde bir taşra örgütlenmesine gidememiş ve bunun yanında kurumsal istikrardan yoksun bırakıldığı için kadrolarında uzun yıllardır çalışan, deneyimli

personel bulundurma anlamında da sıkıntı yaşamıştır. Çevre konusunun bu dönemde yalnızca kanalizasyon, çöp, katı atık gibi altyapı sorunlarına ve yatırımlarına indirgenildiğini ve bakanlığın bu algının oluşmasına hizmet ettiğini söylemek mümkündür (Algan, 2011).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

Nisan 2011’de TBMM’den aldığı altı ay süreli KHK çıkarma konusundaki yetki kanunu ile dönemin Hükümeti, merkezi örgütlenmede kısa sürede üst üste düzenlemelere gitmiş ve çevre yönetimi de bundan payına düşeni almıştır. Bu altı aylık süre içerisinde Hükümet, ülkedeki kamu yönetimi sistemine yönelik 35 KHK çıkararak birçok bakanlığı yeniden düzenlemiş, kaldırmış ya da birleştirmiştir (TMMOB, 2011, s. 5).

Çevre örgütlenmesiyle ilgili ilk KHK Haziran 2011’de çıkmış ve o tarihteki Çevre ve Orman Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığını birleştirerek, “Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı” kurulmuştur. Ancak, kuruluşunu öngören 636 sayılı KHK’nın üstünden daha bir ay bile geçmeden 644 ve 645 sayılı iki yeni KHK çıkarılmış ve bu bakanlıklar tekrar düzenlenmiştir. Buna göre, “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” ile “Orman ve Su İşleri Bakanlığı” kurulmuş ve bu kararnamele bu bakanlıkların örgüt ve görevleri tanımlanmıştır. Ayrıca 644 sayılı KHK’nın ardından, Ağustos 2011’de ise 648 sayılı KHK çıkarılarak Bakanlığın kuruluş karnamesinde çeşitli değişiklikler yapılmıştır.

644 numaralı Kuruluş Kararnamesi’nde Bakanlığın merkez ve taşra örgütlerinden oluştuğu belirtilmekte ve hizmet birimleri ayrıntılı olarak tanımlanmaktadır. Bu hizmet birimleri arasında ilk göze çarpanlar; Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü, Altyapı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü, Coğrafi Sistemler Genel Müdürlüğü ve KHK ile yeni teşkil ettirilen Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü’dür.

KHK’nın 13/A maddesiyle kurulması öngörülen Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü; milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanların tescil, onay ve ilanına dair usul ve esasları belirleme ve bu alanların sınırlarını tescil etme, tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerinin tespit, tescil, onay, değişiklik ve ilanına dair usul ve esasları belirleme ve bu alanların sınırlarını tespit ve tescil etme gibi çok önemli yetki-lerle donatılmıştır. Bu düzenlemeyle daha önce Kültür ve Turizm Bakanlığının şemsiyesi altında faaliyet gösteren Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü bölünmüş ve tabiat varlıkları, koruma alanları, mili

parklar gibi korunması gerekli alanlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nun yetki alanına eklenmiştir.

Merkezi örgütlenmeye getirilen bir diğer değişiklik ise, KHK'nın 1. Ek maddesiyle Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı'nun kapatılması olmuştur. Bu başkanlığın kurulmasına dair 383 sayılı KHK'da tanımlanan iş ve işlemlerin de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nun ilgili birimlerince yerine getirileceği belirtilmiştir.

KHK'nın 26. maddesiyle bakanlık, ilgili mevzuat kuralları çerçevesinde taşra örgütlenmesi kurmaya yetkili kılınmış ve bir sonraki maddeyle de bakanlığın sürekli kurulları belirlenmiştir. Bunlar; Yüksek Çevre Kurulu, Mahalli Çevre Kurulları ve Çevre ve Şehircilik Şurası'dır (Resmi Gazete, 4.7.2011, Sayı 27984).

Tüm bunlara ek olarak, bu düzenlemeyle Bakanlığa, gerekli görüldüğünde çevre düzeni planı, imar planı ve her tür ölçekte plan yapma, yaptırma, depreme dayanıksız yapıların olduğu yerlerde kentsel dönüşüm, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar üzerinde yapılacak yatırımlarla ilgili her ölçekte plan yapma ve yaptırma gibi geniş çaplı yetkiler tanınmıştır. Ayrıca, yukarıda da bahsedildiği üzere, milli parklar, tabiat parkları gibi korunması gerekli alanlar ile doğal sit alanlarında her türlü kullanım, tescil, onay ve çevre düzeni ve imar planı yapma yetkileri de Bakanlığa verilmekte ve buna ek olarak bu alanların statülerinin 6 ay içinde bakanlıkça yeniden belirleneceği kurala bağlanmıştır. Bu görev ve yetkilerin dışında Bakanlığa bir de meslek odalarının normlarının belirlenmesi ve her türlü altyapı ve tesisat dâhil olmak üzere yapı müteahhithliği gibi hizmet alanlarında çalışan gerçek veya tüzel kişilerin görev, yetki ve sorumluluklarına ve kayıtlarının tutulmasına ilişkin esasları belirleme, mesleki yeterlikleri ile kuruluş yeterliklerini değerlendirerek bunlara tescil ve yeterlik belgeleri verme veya verilmesini ve kayıtlarının tutulmasını sağlamak hususunda yetkiler verilmiş ve bu kurumlar üzerinde merkezi bir vesayet sağlamanın tüzel altyapısı oluşturulmuştur.

İlgili kuruluş mevzuatı ve örgütlenme modeli göz önünde bulundurulduğunda, merkezi yönetime tanınan olağanüstü yetki, görev ve sorumluluklar ile birlikte, çevre yönetiminin merkeziyetçi niteliğinin daha yoğun bir düzeye çıkarıldığı görülmektedir. Denilebilir ki, yerel ölçekte gerçekleştirilmesinin mali, demokratik ve etkinlik açısından çok daha makul olduğu ve birçok ülkede bu ölçekte verilen hizmetlere ilişkin yetkilerin merkezi yönetim kuruluşlarına yeniden tanınması, günümüzde merkeziyetçi perspektiften kopamamış çevre yönetimi anlayışının çevresel ilke ve

değerlerden daha da uzaklaşmasına zemin hazırlamıştır. Bakanlığın görev ve yetkilerini tanımlayan tüzel kaynaklar aracılığıyla görüleceği üzere, örgütsel düzenlemeyle amaçlanan, imar, yapılaşma, kentsel dönüşüm gibi rant yaratmaya son derece müsait konulardaki hemen hemen tüm yetkiler merkezde toplanmakta ve çevresel değer ve kaygılar göz ardı edilmektedir. Ülke çapında tüm planların tek bir kurum tarafından yapılabilmesinin yolu açılmış; yerel yönetimlerin etkinliği, hizmette yerellik ve hizmette halka yakınlık ilkeleri yok sayılmıştır

Sit alanları, sulak alanlar, tabiat parkları, milli park gibi çevre korunması açısından son derece önemli alanlarla ilgili tüm yetkiler yine merkezde toplanmakta; statülerinin yeniden belirlenmesi ise bu alanların korunma dışına çıkarılması ve imar ve yapılaşmaya açılarak bozulmaları, tahrip edilmeleri ve yok olmaları ‘kolaylaştırılmaktadır’. Bu yeni örgütlenme ve yetkilendirmeye yönelik on yılı aşkın deneyim, söz konusu çekinceleri haklı çıkartan bir gelişim göstermiştir.

Hepsinden önemlisi, koruma, iyileştirme, çevre kirlenmesini önleme gibi ilkeler ışığında ele alınması gereken çevre konusu; planlama, kalkınma, yatırım amaçlı imar ve yapılaşma konularıyla bir arada ele alınmakta ve çevreyi korumakla doğrudan görevli bir bakanlık, kendi mantığıyla birçok noktada çelişen bir kalkınma anlayışı ve kurumsal yapı ile birlikte faaliyet göstermektedir.

Merkeziyetçi yapılanmaya yönelik Bakanlık düzeyindeki en güncel adım ise 2021 yılında atılmıştır. Buna göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nun adı **Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı** olarak değiştirilmiştir (Resmi Gazete, 29.10.2021, Sayı 31643). Paris İklim Antlaşması’na taraf olunma sürecinde gerçekleşen bu değişiklik ile Bakanlığa ulusal ve bölgesel ölçekte planlama ve koordinasyon yetkileri verilmiştir. Bir diğer deyişle, yetki ve görevler yine merkezi ölçekte tanımlanmıştır. Bu son değişikliğin de, merkeziyetçi bir anlayışın devamı niteliğinde yorumlanması mümkündür.

Sürekliliğin Uygulama Boyutu

Kalkınmacı anlayışın ve kalkınma uğruna çevrenin bir iktisadi değerler bütününe indirgenmesinin temel göstergeleri net olarak –yukarıda ele alınan kurumsal yapıya atfedilen görev, yetki ve sorumluluklarda yer almasına karşın, bu perspektifin yansıtıldığı başka uygulama pratikleri de mevcuttur. Çalışmanın bu kısmında söz konusu pratikler ele alınarak kalkınmacı sürekliliğin daha ayrıntılı bir çözümlemesi yapılacaktır. Bu amaçla, ilk olarak Kal-

kınma Planları, daha sonra ise, çevre yönetimi açısından bağlayıcı tüzel dayanaklardan çeşitli örnek kural ve uygulamalar, çevre-kalkınma etkileşimindeki konumlanmayı netleştirmek amacıyla incelenecektir.

Kalkınma Planları

TBMM tarafından onaylanarak yürürlüğe girme, kamu ve özel kesim için yol gösterici olma ve çevrenin korunmasına yönelik ilke, amaç ve hedefleri içermeye nitelikleriyle kalkınma planları, uzun bir süredir – son yıllarda azalsa da- ülke iktisadi ve çevre koruma anlayışı açısından kritik önem taşımaktadır (Keleş vd., 2012, s. 523). Beş yıllık dönemler için hazırlanan kalkınma planlarında çevre konusunun ayrı bir bölüm olarak yer alması, kurumsal yapıyla koşut olarak, 1973-1977 yılları arasında kapsayan III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (BYKP) gerçekleşmiş; çevre kirliliğinin özellikle büyük yerleşim yerlerinde ortaya çıktığı ve çevre sağlığının önemli bir sorun haline geldiği belirtilmiştir (Bozkurt, 2012, s. 120). Buradaki asıl kritik unsur ise Plan'da "çevre sorunlarının kalkınmaya ayrılmış fonları etkilemeksizin çözülmesi esastır." ve "çevre sorunları ile ilgili olarak uluslararası düzeyde sürdürülecek çalışma ve yasal düzenlemelerde Türkiye'yi sanayileşerek kalkınma hedefinden saptıracak hiçbir yükümlülük kabul edilmeyecektir" (Devlet Planlama Teşkilatı, 1973, s. 866) gibi ifadelerin yer alması ve kalkınmaya zarar verebilecek çevre politikalarının benimsenmeyeceğinin belirtilmesidir. (Keleş vd., 2012, s. 524). Dolayısıyla, çevre-kalkınma etkileşiminde alınan ilk merkezi konumlanmanın, kalkınma lehine olduğu ve çevre korumanın kalkınma önünde bir engel olma kaygısının daha en başından söz konusu olduğu görülmektedir. Bu durum IV. BKYP'de devam etmiş ve "çevre sorunlarının sanayileşme ve kalkınmadan soyutlamaksızın çözümünün değerlendirilmeyeceği" ifade edilmiştir (Hamza Çelikyay, 2021, s. 194). Öte yandan IV. ve V. BKYP'lerde çevre sorunlarının da artışa geçmesine koşut olarak daha detaylı hususlar ve bu sorunlarla mücadeleye yönelik çözüm tanımlamaları yer almaya başlamış; VI. BKYP ile açıkça kullanılsa da sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının çeşitli ilkelerine değinilmiştir (Keleş vd., 2012, s. 524). Kalkınmanın 'sürdürülebilirliği'ne ve dolayısıyla garanti altına alınmasına odaklanan bu kavram IX. BKYP'ye kadar kalkınma planlarının çevre ile ilgili bölümlerinin ana teması olmuştur. Bu planda ise sürdürülebilir kalkınma konusunda "ikircikli ve kararsız bir tutum sergilenmekte" ve daha ziyade sürdürülebilirlik kavramı yer almaktadır (Keleş vd., 2012, s. 527). X. ve XI. BKYP'lerde ise günün koşullarına uygun olarak

yeşil büyüme ve akıllı teknolojilerin uyarlanması gibi hususların ön plana çıktığı görülmektedir.

Özetlemek gerekirse, kalkınma planlarında çevre konuları kalkınma amaçlarıyla aynı potada değerlendirilmiş ve ülke kalkınmasına çevre politikalarıyla ket vurulmayacağı bir perspektif, ilgili planlara etkilemiştir. Dönemin gereklilikleri doğrultusunda (Stockholm ve diğer uluslararası konferanslar, sürdürülebilir kalkınma kavramının başat anlayış haline gelmesi, Avrupa Birliği ile uyum çalışmaları, yeşil büyüme, ‘sürdürülebilir’ turizm-tarım-imar teknolojileri gibi) çevre başlığının ana temaları olarak belirlenmiştir. Ancak son kertede, korumanın önceliklendirilmesinin özellikle uygulamada hiçbir zaman gerçeğe dönüşmediği ve bu durumun kalkınma planları açısından da farklı olmadığı ortadadır.

Çevre yönetiminin kurumsal yapısı, yetki tanımlaması ve yönetsel perspektifini, doğrudan ya da dolaylı olarak birçok tüzel kaynağın (Başta Anayasa olmak üzere yasalar, yönetmelikler, taraf olunan uluslararası sözleşmeler) şekillendirmesine karşın; yukarıda ayrıntılı olarak ele alındığı üzere, kalkınmacı anlayış, çevre yönetimi pratiğinin odak noktası olarak kalmaya devam etmiştir. Çalışmanın bu noktasında, söz konusu pratiği yansıtan örneklerden bazıları ele alınarak söz konusu sürekliliğin güncel durumunun da ifşa edilmesi amaçlanmaktadır.

Çevre koruma anlayışı açısından en temel mevzuat kaynaklarının başında gelen Çevre Kanunu’na bakıldığında, özellikle sürdürülebilir kalkınma odaklı bir anlayışın hâkim olduğu görülmektedir. Yasanın ilk yürürlüğe girdiği versiyonda altı çizilen “çevrenin korunması amacıyla yapılacak düzenlemeleri ve alınacak önlemleri ekonomik ve toplumsal kalkınma erekleriyle uyumlu olarak gerçekleştirmek” koşulu (Keleş vd., 2012, s. 533), kalkınmacı bakış açısını yansıtan örneklerdendir. Yasada 2006 yılında yapılan değişiklikle bu ifade çıkarılmış ve sürdürülebilir kalkınmayı ön plana çıkaran çeşitli düzenlemeler ve eklemeler yapılmıştır (11.8.1983, Sayı: 18132). Kanun’un kapsadığı geniş iktisadi ve çevresel faaliyetlere yönelik uygulamalar incelendiğinde, maalesef durumun vahameti daha da artmaktadır. Bu bağlamda, çevre korunmasını güvence altına alması amaçlanan siyasa araçları, ilkeler, yöntemler ve düzenlemelerin uygulamada iktisadi kazanımlar uğruna göz ardı edilmesi, olağan işleyiş niteliğini almıştır. Bu noktada verilebilecek en belirgin örneklerin başında (ÇED) uygulama süreçleri gelmektedir. İlgili yönetmeliğin hem tüzel içeriği hem de uygulama pratiği kalkınma-çevre etkileşimindeki merkezi konumlanmayı yansıtan bir içerikte gerçekleşmiştir. Öyle

ki, Çevre Yasası'nda uygulanması öngörülen ÇED'in bir yönetmelikle düzenlenip resmiyet kazanması dahi 11 yıl sonra gerçekleşebilmiştir (Keleş vd., 2012, s. 550). Yürürlüğe girmesinden sonra ise ÇED uygulamasının gerekli olmadığı yatırım proje çeşitleri mümkün olan en geniş şekilde tanımlanarak yönetmeliğin ilgili Ek kısmı sürekli değiştirilmiştir. Örnek vermek gerekirse, 2006 yılında yapılan yasal değişiklikle petrol, jeotermal kaynağı ve maden arama faaliyetleri ÇED uygulaması kapsamı dışına çıkarılmış ancak Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi 2009 yılında iptal etmiştir (Keleş vd., 2012, s. 555).

ÇED yapılan projelere yönelik nihai kararlar incelendiğinde de, söz konusu kalkınmacı anlayış gün yüzüne çıkmaktadır. Öyle ki, yönetmeliğin çıktığı 1993 yılından 2019 sonuna kadar yapılan 69.970 ÇED incelemesinin yalnızca 54'üne (%0,0007) ÇED Olumsuz kararı verilmiştir. Söz konusu incelemelerin yaklaşık %90'ına (63.112) ise ÇED gerekli değildir kararı verilmiştir (Ak Kuran, 2021, s.910; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2019).

Söz konusu sürekliliğe yönelik bir diğer örnek madencilik sektörüne ilişkin tavrı kapsamında verilebilir. Maden sahalarının yalnızca iktisadi getirisini odağına alan bu tavrın yansıması olarak maden ruhsatı verilmesi kararlarının koruma-kullanma dengesini kritik ölçüde aşan bir nitelikte gerçekleştirilmesi, ülkedeki birçok hassas alanı tehdit etmektedir. Örneğin Nisan 2020'de TEMA Vakfı'nın yayınladığı "Kaz Dağları Yöresi'nde Madencilik" raporuna göre Kaz Dağları'nın yaklaşık %76'sı ruhsatlandırılmış durumdadır (TEMA, 2020, s. 4). Çok yüksek düzeyde biyolojik çeşitlilik, tarım alanları ve su kaynaklarına ev sahipliği yapan bu ekosistemin kısa vadeli ve doğa açısından geri dönüşü çok zor, hatta imkânsız sonuçlar yaratan madencilik faaliyetlerine konu edilmesi bu bağlamda kaygı vericidir.

Madencilik faaliyetlerini düzenleyen ve 1985 yılında yürürlüğe giren Maden Kanunu'nda yapılan değişiklikler de yine kalkınmacı tavrı yansıtan bir başka örnektir (Resmi Gazete, 15.6.1985, Sayı: 1885). Öyle ki, söz konusu tüzel kaynak 2001 yılından itibaren 21 kez değişikliğe uğratılmış ve bunlardan beşi doğrudan, izin konusunu düzenleyen 7. maddeyi kapsamıştır (TEMA, 2020, s. 5). Yine TEMA Vakfı'nın bir çalışmasına göre Türkiye'de 24 ilin toplam yüzölçümünün yaklaşık %63'üne ruhsat verildiği ortaya çıkmıştır. Ruhsatlandırmanın en yoğun olduğu iller %92 ile Kütahya, %80 ile Uşak, %79 ile Çanakkale ve Balıkesir'dir (TEMA, 2022). Ruhsatlandırılan bu alanların büyük bir bölümünü ise ormanlar, tarım alanları, mer'alar, korunan alanlar oluşturmaktadır. Söz konusu maden

sahalarındaki yatırım projelerine ilişkin ÇED süreçlerini yöneten Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nun, yukarıda değinilen yaklaşımı göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu süreklilik daha da netleşmektedir.

Yine benzer şekilde, zeytinlik alanların da madencilik faaliyetlerine açılması için yapılan girişimler sürekli gündem konularındandır. 1 Mart 2022 tarihinde yapılan bir yönetmelik değişikliğiyle zeytinliklerde elektrik üretimine yönelik faaliyetlerin önü açılmış ancak ilgili yönetmeliğin yürütmesi Danıştay 8. Dairesi tarafından durdurulmuştur (Yeşil Gazete, 2022). Zeytinlik alanlara yönelik benzer girişimlerin 2006 yılından itibaren 8 kez yapılmış olması (Algedik, 2022), bu konudaki merkezi iradenin konumlanmasını ortaya koymaktadır.

Orman alanları, kalkınma ve iktisadi getiri arayışının yarattığı baskıdan nasibini alan bir diğer çevresel varlık örneğini teşkil etmektedir. Turizmin teşvik edilmesi, turistik tesis yapımı, maden ve petrol arama ruhsatları, geniş çaplı ulaşım projeleri gibi süreçler doğrultusunda ülkenin orman varlığı ciddi risk altında kalmaktadır. Öyle ki, Orman Genel Müdürlüğü’nün 2020 yılı istatistiklerine göre, sadece söz konusu yılda orman alanlarında verilen madencilik izin sayısı 2.276’ya, toplam alan ise 8109 hektara ulaşmıştır. Enerji izinlerinde ise bu sayılar sırasıyla 3.304 ve 33840 hektar olarak gerçekleşmiştir. 2012-2020 yılları arasında madencilik iznine 85.017 hektar, enerji iznine ise 126.296 hektar ormanlık alanın tabi kılınması, bu bağlamda kaygı vericidir (Orman Genel Müdürlüğü, 2020). Bu rakamlara özellikle turistik alandaki orman yangını, yapılaşma ve koruma alanlarında gerçekleştirilen statü değişiklikleri dâhil edildiğinde durumun vahameti daha da artmaktadır.

Sonuç

1973 yılından günümüze uzanan bu süreçte, çevre ile ilgili teşkilatlanmada yapılan 7 temel değişiklik hiç şüphesiz verim ve etkinlik anlamında beklentileri karşılamaktan uzaktır. Hatta teşkilatların bu şekilde değiştirilmesi aynı zamanda etkili ve uzun vadeli çevre politikalarının uygulanmasını da engellemiştir (Algan, 2011). Kurumların kısa aralıklarla teşkilat yapısının değiştirilmesi, kurumsal istikrarın yakalanmasını imkânsız kılmış; çevre konusunun hem kamuoyunda hem bürokratik hiyerarşideki yer ve önemini belirlemede büyük olumsuzluklar doğurmuştur. Buna ek olarak, değişikliklerle beraber kurumun yönetici kadroları da sürekli bir değişime uğramış; uzman ve deneyimli personel yetiştirilmesi güçleşmiştir.

Çevre konusunda gereken standartlarda kurumsallaşamama konusunda eleştirileri yürütme organı üzerinde yoğunlaştırmak mümkündür. Dönem

hükümetlerinin çevre bilinci taşımayan, ekonomik kaygıları ön planda tutan, yüzeysel, çevreyi kalkınmanın önünde bir engel olarak gören ve en önemlisi çevrenin korunmasında gerçek anlamda samimi olmayan politikaları, çevreyle ilgili kurumsallaşma sürecinde altı en çok çizilmesi gereken noktadır. Böyle bir ortamda doğal olarak, teşkil ettirilen kurumlara gerekli ve yeterli bütçe, kadro, yetki ve faaliyet alanı tanımlanmamış ve bu kurumlar bir nevi kaderine terk edilmiştir. Bu içtenlikten uzak yaklaşım, ülke çapında ve verimli çalışabilecek bir taşra örgütlenmesine gidilememesine de yol açmıştır. Ayrıca yerel yönetimler ve hizmette yerellik ilkesi de, özellikle son düzenlemelerle ikinci plana atılmıştır. Bu yaklaşık 50 yıllık süreçteki ana tema iktisadi kalkınmanın 'çevre korumadan korunması' ve merkezi yetkilendirme tercihinin sabit kalması yönünde gerçekleşmiştir.

Tüm bunlar göz önüne alındığında, çevrenin bir sermaye, meta, rant imkanı sağlayacak bir kaynak olarak algılanma sürecinde en üst noktaya gelinmiş ve "kurumsallaşma" politikası bu amaçlara hizmet eder hale getirilmiştir. Mevcut durum bağlamında ne yasama ve yürütme organlarının ne de teşkil edilen merkezi çevre yönetim organlarının kalkınma-çevre etkileşiminde çevre lehine konumlandığını ve buna uygun bir örgütlenme/yetkilendirme yapısı kurduğunu söylemek mümkün görünmemektedir. Uluslararası iyi örnekler ve artan ekolojik bunalım hesaba katıldığında, Türkiye'deki çevre yönetiminin bu yapı ve perspektifinin kaygı verici olduğunun altı çizilmelidir.



Extended Abstract

The Centralist And Developmentalist Continuity of Turkish Environmental Management

*

Hikmet Kuran

ORCID: 0000-0001-8236-8631

This paper intends to cover the 50-years-long process of the institutionalization of Turkish environmental management. Starting with the comprehensive effects of The United Nations Conference on the Human Environment, held in 1972 in Stockholm, Turkish governmental bodies planned to found an environmental legislative and institutional framework in order to initiate an influential environmental protection measures nationwide. Similar to the other nation states, attempts to pass environmental legal statute and/or building institutional bodies regarding environmental protection became trend after the Stockholm Conference. Questioning the process that began right after the Conference until today in terms of the scope, context, triggering factors and efficiency; this study is based on Turkish environmental management episode. The main premise is that when we scrutinize that 50-years-long process of environmental management efforts, it becomes prominent that centralist and developmentalist tendencies have determined and shaped that period unambivalently.

The institutionalization of environmental management in Turkey had begun with the establishment of The Coordination Board of Environmental Problems in 1973 as a central body to coordinate the institutions such as Ministry of Interior, Ministry of Public Works and Housing, Ministry of Industry and Technology, and Ministry of Health and Social Aid. The specific problem that the board focused on was about the air pollution taking place in Ankara (Erim, 2016, p. 349; Budak, 2010, p. 302). One year later, the Ministry of Tou-

rism was included as well and the name of the board was changed to Environmental Coordination Board (Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change, 2022).

In 1978, a further step had taken by the government and the Board converted to an Undersecretariat which means an enhancement for environmental management establishment in Turkey. Consisting of three sub-committee, Prime Ministry Environmental Organization became another central figure for environmental protection efforts. On the other hand, the authorization and functioning of this Organization were not only centralist but also purely developmentalist. It is not surprising that the functioning practice of this Organization was based on not to block, prevent or delay any developmental effort nationwide.

In 1984, after the coup d'état, a 'demotion' (Budak, 2010, p. 305) took place considering environmental management. The Prime Ministry Environmental Organization which consists of Supreme Committee of Environment, Undersecretariat of Environment and Commission of Technical Review, was discharged and General Directorate of Environment was founded. Stating the unsteady nature of institutionalization attempts of environmental management, in 1989 the Undersecretariat of Environment was again established. It can be stated that all those attempts were clearly not efficient and/or 'environmental' regarding the authorization, institutional scope, budgeting, etc.

After various attempts to form a prolific institution to protect environment, a ministry was formed in 1991. At first sight, it can be asserted that representation and management of environmental issues on a level of ministry is promising. However, just like the previous institutions, Ministry of Environment was far from productive and/or efficient considering building a solid structure to protect environment in Turkey. The centralist tendency was still happening arm in arm with the prioritizing the economic development. Further, it can be asserted that environmental protection measures and policies were evaluated as obstacles for development. Therefore, the institutionalization on the level of Ministry was representing another stop for the centralist and developmentalist continuity.

With 21st century, environmental management attempts have turned into a new structure: engaging environment with other policy issues in legislative and institutional grounds. In 2003, previously two separate ministries were united and the Ministry of Environment and Forestry was established. However, this attempt did not pay good for the environmental management

practice mostly because of the lack of experienced personnel regarding environmental issues that the Ministry covered. In 2011, this 'engagement' choice took on a new meaning. Ministry of Public Works and Settlement and Ministry was engaged with Ministry of Environment and Forestry, leading to a new establishment, Ministry of Environment and Urbanization. Engaging an 'investor' ministry with a 'protector' one solely reflects the developmentalist intention of governmental perspective which also shaped the authorization and legislation of environmental management. And last but not the least, a recent alteration took place in 2021. The name of the ministry was shifted to Environment, Urbanization and Climate Change leading the continuity to go further.

When we scrutinize the practical history of the environmental management efforts, firstly it is clear that the authorization have not been shared with local governments. The seven fundamental changes that shaped environmental management shared the same scope which were formed by centralist tendencies. This 'stable unstability' caused many disadvantages such as failing to raise experienced personnel, to make and implement long term policies, and to enhance coordination between other related governmental bodies. Secondly, the economic development has always been the main goal for governments and this led environment to be hung out to try. Protecting vs. profit has become an easy versus for governments so far which reflects the other dimension of the continuity: developmentalist tendencies.

Considering this period of 50 years (1972-2022) of institutionalization and policy making regarding the environmental management in Turkey, it can be stated that centralist and developmentalist perspective shaped it with persistent policies. Disgrading environmental entities into economical commodities and instruments to stir development up has become the main theme of this period so far. Encouraging mining, tourism, urbanization, technology, international trade etc., for the sake of environmental entities both by policies and institutional steps have become the engine of the centralist and developmentalist continuity in Turkish environmental management case.

Kaynakça/References

- Ak Kuran, S. (2021). Türkiye'de gıda sanayinde uygulanan ÇED çalışmalarının çevresel açıdan değerlendirilmesi ve eleştirisi. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(2), 907-930.
- Algan, N. (2011, Temmuz 18). Temel hedef sürdürülebilir büyüme, çevre ise bir altyapı sorunu olarak görülüyor. *Yeşil Gazete*. 15 Ocak 2022 tarihinde,

- <https://yesilgazete.org/nesrin-algan-temel-hedef-surdurulebilir-buyume-cevre-ise-bir-altyapi-sorunu-olarak-goruluyor/adresinden> erişildi.
- Algedik, Ö. (2022, Nisan 1). *Sekiz kez kazanan zeytinliklerin ilham verici mücadelesi*. 17 Nisan 2022 tarihinde, <https://350ankara.org/8kez-kazanan-zeytinlik/> adresinden erişildi.
- Bozkurt, Y. (2012). *Çevre sorunları ve politikaları: Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde Türkiye'de çevre politikalarının dönüşümü* (2. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Budak, S. (2010). Türkiye'de çevre değerlerinin korunmasında bir kamu örgütlenmesi: Çevre ve Orman Bakanlığı. A. H. Aydın, İ. E. Taş, M. Kılıç ve Z. Gül (Der.), *Küreselleşme karşısında kamu yönetimi ve hizmeti* içinde. Kahramanmaraş: Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi.
- Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (2022). Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının tarihçesi. 22 Mart 2022 tarihinde <https://csb.gov.tr/tarihcemiz-i-7012> adresinden erişildi.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. (2019). *Çevresel etki değerlendirmesi izin ve denetim genel müdürlüğü teknik faaliyet raporu*. Ankara: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1973). Üçüncü beş yıllık kalkınma planı (1973-1977). 12 Mart 2022 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2021/12/Ucuncu_Bes_Yillik_Kalkinma_P_lani-1973-1977.pdf adresinden erişildi.
- Erim, R. (2016). Türkiye'de yasama, yürütme ve yargının çevre yaklaşımları. R. Keleş (Der.), *İnsan, çevre, toplum* içinde (s. 343-360). Ankara: İmge Kitabevi.
- Ertan, B. (1991). Çevre Bakanlığı üzerine. *Çevre ve Mühendis*, 1(4), 7-9.
- Hamza Çelikyay, H. (2021). Türkiye'de çevre politikaları: kalkınma planları üzerinden bir inceleme. *İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi*, 6(15), 185-205.
- Keleş, R., Hamamcı, C. ve Çoban, A. (2009). *Çevre politikası* (6. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R., Hamamcı, C. ve Çoban, A. (2012). *Çevre politikası* (7. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Orman Genel Müdürlüğü. (2020). Ormanlık istatistikleri: 2020. 22 Nisan 2022 tarihinde <https://www.ogm.gov.tr/tr/e-kutuphane/resmi-istatistikler> adresinden erişildi.
- Resmi Gazete. (1978, Ağustos 12). Sayı 16375.
- Resmi Gazete. (1983, Ağustos 11). Sayı 18132.
- Resmi Gazete. (1985, Haziran 15). Sayı 18785.
- Resmi Gazete. (1989, Kasım 9). Sayı 20337.
- Resmi Gazete. (2003, Mayıs 8). Sayı 25102.
- Resmi Gazete. (2011, Temmuz 4). Sayı 27984.
- Resmi Gazete. (2021, Ekim 29). Sayı 31643.
- Somersan, S. (1993). *Türkiye'de çevre ve siyaset*. Ankara: Metis Yayınları.
- Talu, N. (2003). Kamu yönetiminde kurumsal reform ihtiyacı. *Çevre ve Mühendis*, 23-24, 50-58.

- TEMA. (2020, Temmuz 27). Kaz dağları yöresinde madencilik. 19 Şubat 2022 tarihinde <https://www.tema.org.tr/basin-odasi/basin-bultenleri/kaz-daglari-yoresinde-madencilik-raporu> adresinden erişildi.
- TEMA. (2022, Nisan 22). Türkiye maden ruhsatlarının tehdidi altında: 24 ilde 20 bine yakın maden ruhsatı. 26 Nisan 2022 tarihinde <https://www.tema.org.tr/basin-odasi/basin-bultenleri/turkiye-maden-ruhsatlarinin-tehdidi-altinda> adresinden erişildi.
- TMMOB. (2011). *AKP'nin KHK'leri ve TMMOB*. Ankara: Mattek Matbaacılık.
- Yeşil Gazete. (2022, Nisan 25). Danıştay, zeytinlikleri madencilğe açan yönetmeliği durdurdu: kanuna ve kamu yararına aykırı. 1 Mayıs 2022 tarihinde <https://yesilgazete.org/danistay-zeytinlikleri-madencilige-acan-yonetmeliği-durdurdu-kanuna-ve-kamu-yararina-aykiri/> adresinden erişildi.