

**Algan, Nesrin & Ayşegül Mengi, “Turkey's Sustainable Development Policies in the EU Accession Process” (“Türkiye'nin Avrupa Birliği Katılım Sürecinde Sürdürülebilir Gelişme Politikaları”), *European Environmental Law Review*, Volume 14, No.4, April 2005**

**MAKALE ÖZETİ** (hazırlayan: Ege Yıldırım)

*AB'ye katılım sürecinde Türkiye'nin sürdürülebilir gelişme politikalarındaki uyumlulaştırma durumu, uluslararası topluluğun üyesi olarak yüklediği sorumluluklar çerçevesinde değerlendirmekte. Ülke düzeyinde yasal bağlayıcı belgeler: anayasa, yasalar, kalkınma planları, ulusal politika belgeleri (UÇEP, UG21). Çevre konusunda uyum süreçte öncelikli bir konu, ancak ilerleme yok.*

## **I. Giriş:**

Ulusal düzeyde çevre politikası oluşturulması, 1972 BM Stockholm Konferansının etkisiyle. Üyesi olduğu BM, OECD, Avrupa Konseyi vb kurumlar, ayrıca 1987 Brundtland Raporu da etkili. 1963 Ankara Antlaşması temel, ancak 1987 AB tam üyelik başvurusu sonrası yeni ivme, AB mevzuatıyla uyumlulaştırma için DPT eşgüdümünde çok yönlü çabalar. Çevre konulu birçok yönetmelikte genel amaçlar ve spesifik ölçütlerde görece uyum gözlenmektedir. 1995 Gümrük Birliği ile ek ivme. 1997 Lüksemburg toplantısında ‘Türkiye için Avrupa Stratejisi’ belgesinde gümrük birliğinin yoğunlaştırılması. 1999 Helsinki’de resmi adaylık, çok yönlü ek bir ivme daha. 17 Aralık 2004’te müzakerelere başlama tarihi verilmesiyle bunun artarak devam edeceği beklentisi.

## **II. Türkiye'nin Ulusal Mevzuatında Sürdürülebilir Gelişme [SG] Politikasının Gelişimi:**

Anayasada çevre: md. 56. Sağlıklı ve dengeli çevrede yaşam hakkı. Devlet ve vatandaşların görevi. Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler altında, md.34, 43, 44, 45, 57, 63, 168, 169, 170. Doğrudan SG hedefi belirtilmemiş. Ancak md.65, devletin kaynaklar dahilinde ve ekonomik istikrarı gözeterek görevlerini yapması. Bu gerekçelerle devlet çevre koruma için eylemlerini kısıtlayabilir. Buna karşılık AB’de SG temel bir hedef – 1999 Amsterdam Antlaşması. 2004 Roma’da imzalanan AB Anayasası. Bu bakımdan Türkiye anayasası uyumlu değil. Çevre mevzuatında, 2003 Çevre ve Orman Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri hk. Kanun dışında SG’ye gönderme yok. 10 yıldır Çevre Kanunu’da bu yönde istenen değişiklik olmadı.

### **Kalkınma Planları**

SG anlayışı yansıtan en önemli belgeler. Kamu için bağlayıcı, özel sektör için yönlendirici. Stockholm sonrası 3. KP’da (‘73-77) ilk kez Çevre başlığı, ancak kalkınmayı önlememesi koşulu, çevre sorunlarının kaynak yetersizliğiyle ilişkilendirilmesi. 4. KP’da (‘79-83) çevrenin kalkınmada göz önüne alınması. 1978 Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı. 1983 Çevre Kanunu. 5. KP’da (‘85-89) gelecek kuşaklar için kaynakların korunması ilkesi. Ortak Geleceğimiz Raporu’un etkisi. 1980’lerde birkaç uluslararası antlaşmaya Türkiye taraf oldu. 6. KP’da (‘90-94) kaynakların sürdürülebilir yönetimi. 7. KP’da (‘96-00) SG temel bir ilke, çevre konusunda ‘yönetim sorunu’ esas. Uluslararası sorumluluklara ilk kez kapsamlı değiniliyor, milli gelir hesabına çevrenin dahil edilmesi. UÇEP’e hazırlık. 8. KP’da 2001-2023 uzun vadeli hedefler eklenmiş, sürdürülebilir ekonomik gelişme vurgulanıyor, makroekonomik ilke kabul ediliyor- otomotiv endüstrisi ve kamu borçları. Planın ‘temel amaç ve strateji’ bölümünde SG yok. Sosyal ve Ekonomik Sektördeki kalkınma hedefleri arasında olsa da. Ayrıca 6. KP’na göre SG vurgusu daha zayıf.

### **Ulusal Çevre Strateji ve Eylem Planı (UÇEP)**

Çevre Bakanlığı teknik desteği ve Dünya Bankası finansmanı ile DPT eşgüdümünde 1998’de hazırlandı. Çevre ve kalkınma meselelerinin bütünleştirme ve somut önerilerle KP’na destekleme amaçlı. Hazırlanmakta olan UG 21 ve 8. KP’na katkı. 20 yıllık vade. Yaşam kalitesini iyileştirme, çevre bilincini geliştirme, çevre yönetimi, sürdürülebilir ekonomik, sosyal ve kültürel gelişme. İlk 5 yıllık süre için kısa ve orta vadeli hedefler konmuş, uygulaması da 10 yıl için. Sonraki 10 yıl için süreçte toplanan verilere (göstergelerin izlenmesi, performans analizi) göre ek önlemler tanımlanacak. UÇEP uygulama maliyeti ilk 10 yıl için ~ 500 milyon USD. Geniş sosyal uzlaşma. Uluslararası ve bölgesel sorumlulukları yerine getirme için esas strateji belgesi niteliğinde. Ancak yasal yaptırımı, gerçekçi uygulanabilirliği yok; Çevre Bakanlığı-DPT uygulama protokoluna rağmen, yetkiler başka kurumlar arasında dağılmış. Gündem 21 uygulamaları bunu sağlayabilir.

### **Ulusal Gündem 21**

UG 21, SG üzerine geniş tabanlı sosyal uzlaşma ve politika taahhütleri belgesi olarak, UÇEP’ten önce hazırlansa daha iyi olurdu, ancak 2 yıl sonra tamamlandı. UNDP finansmanı ile ve Çevre Bakanlığı eşgüdümünde, 8 bölgede geniş katılımli toplantılarla hazırlandı. 22 bölüm (ör. karar verme süreçleri, tarım ve kırsal kalkınma, sanayi ve enerji, nüfus, sağlık, kentleşme, toprak, su, kıyı, yerel yönetim...). Rio’daki Gündem 21’den ulusal önceliklere göre farklılaşıyor. İzleme ve uygulama programı yok. 8. KP’da UÇEP’in güncellenmesine gönderme var, ancak UG21’e yok, somut politikaya dönüşmemiş.

### **Uluslararası Sürdürülebilir Gelişme Bakımından Türkiye'nin Bölgesel Sorumlulukları**

Türkiye’nin üye olduğu bölgesel kuruluşların projeleri kapsamındaki sorumlulukları, örneğin OECD, BM Avrupa Ekonomik Komisyonu, Avrupa Konseyi. Avrupa’da Güvenlik ve İşbirliği Örgütü’nün (OSCE) mali ve teknik desteği politikaların uygulanmasına verilmekte, örneğin ‘Avrupa için Çevre’ sürecinin protokolleri, Türkiye bunların dışında kalıyor. OECD’nin ‘21. yy’ın İlk 10 Yılı için Çevre Stratejileri’ belgesi Türkiye’yi bağlayıcı. Üye ülkelerin çevre politikalarını uygulama durumları izleniyor, Türkiye için son rapor 1999’da, uluslararası işbirliği, su-hava-doğa koruma, turizm-çevre ve çevre-diğer politikalar bütünleştirilmesi konusunda. Türkiye’nin uluslararası sorumluluklarını yerine getirme, çevre altyapısı, diğer politikalarla ve ekonomi kararlarla bütünleştirmedeki

yetersizliklerini açıklıyor. Türkiye'nin taraf olduğu çok taraflı bölgesel antlaşmalar, ör. Akdeniz Eylem Planı. Türkiye'deki uygulamaları izleme mekanizması yok, sadece genel politikanın durumuna bakılabilir. UÇEP iyi bir gösterge, ancak uygulamalara yansımıyor. Yine de Türkiye AEP için sektörel düzeyde çaba gösteriyor, ör. kara kökenli kirlenmeyi önleme programı, kendi arıtma altyapısını tamamlama. Bu çabaların mevzuat ve genel politikaya yansımaları, objektif ölçüm ve izleme yöntemlerinin gereği. Stratejik hedefler belirlenmeli, uygulanabilir eylem planları olmalı.

### **Yerel Düzey**

Rio Gündem 21'in uygulanması için Yerel Gündem 21'lerin hazırlanması. Türkiye'deki ilk girişimlerden biri, IULA-EMME'nin, UNDP destekli 'Türkiye'de YG 21'in Gelişimi ve Girişimler Projesi', 1997. Yerel yönetimlerin rehberliğinde, yerel, sivil vd. grupların katılım ve ortaklığına dayalı. Çeşitli belediye birlikleri ortak. 3. aşama, 'Türk YG21 Yönetişim Ağı ile Dünya Sürdürülebilir Gelişme Zirvesinin Uygulama Planının ve Binyıl Kalkınma Hedeflerinin Yerelleştirilmesi'. Yaygın yerel toplantı ve raporlar. 2002 Johannesburg'da başarılı örnek olarak gösterilmiş. Yerel halkta ve aktörlerde bilinçlenme daha iyi katılım sağlıyor, ancak bu girişimlerin nihai amacı ve buna erişilip erişilmediği önemli. Yerel yönetişimin desteklenmesi hedefine erişildi, ama SG yolunda somut eylemlerin ne olduğu, veya henüz ortak olmayan özel sektör ve çokuluslu şirketlerin katılımının sonuçları belli değil.

### **III. AB Katılım Sürecinde Türkiye'nin Sürdürülebilir Gelişme Politikası:**

1999 adaylık kabulünden sonra, Kopenhag kriterleri ve AB mevzuatına uyum için kısa ve orta vadeli Katılım Ortaklık Belgesi (KOB) hazırlandı. 2001'de onay, 2003'te revizyon. İlerleme Raporları. 1998'den beri. 'AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı' (UP), içeriği, öncelikli konularda yasal, kurumsal ve yönetsel reformlar, bunların takvimi ve mali kaynakları. 2001'de TBMM'de onay, 2003'te KOB'a koşut revizyon. UP'a ek, katılım öncesi mali desteğe yönelik çerçeve belirleyen 2004-06 için Ön Ulusal Kalkınma Planı istendi.

#### **AB Beklentileri: Katılım Ortaklık Belgesi (KOB) ve İlerleme Raporları**

ABB'nin 2001 kararında, SGye ilişkin ilkelerin uyumu orta vadede bir öncelik. 2003 revizyonu ile birlikte, kısa vadede, müktesebatın aktarılması ve uygulanması için program benimsenmesi, uyum maliyeti için gerçekçi finansman planı yapılması, çerçeve mevzuata ve uluslararası yasalara göre müktesebat aktarılmasına başlanması, CED yönetmeliğinin uygulanması, sınır ötesi su işbirliği beklenmekte. Orta vadede, müktesebat aktarılmasının tamamlanması, izleme ve veri toplama kapasitesinin sağlanması, SG politikalarının tüm sektörel politikalarla bütünleştirilmesi beklenmekte. 2003 ve 2004 İlerleme Raporlarında, başta çevre politikasının bütünleştirilmesi olmak üzere, sınıai kirlenme ve risk yönetiminde de hiçbir ilerleme görülmemekte; yatay mevzuat, atık yönetimi, su kalitesi, hava kalitesi, doğa koruma, GDÖlar, kimyasallar, gürültü, nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma konularında bir kısmı yetersiz bulunan çeşitli düzenlemeler görülmekte, idari kapasite konusunda Çevre ve Orman Bakanlıklarının birleştirilmesi yetkilerde sadeleştirme ve kadro artırımı açısından olumlu bulunmakla birlikte etkisini göstermesi beklenmekte. Yetki örtüşmelerinin giderilmesi, yerel yönetim yasa tasarısı ve farklı idari düzeylerin işleyişine ve çevre mevzuatının genel planlaması ve uygulanmasına ilişkin kaygılar.

#### **Türkiye'nin Uyumlulaştırma Çabaları: Ulusal Program (UP) ve Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP)**

UP, AB çevre politikasına uyum için ana politika düzeyinde ve doğrudan bir düzenleme önermesi de sürdürülebilir tarım ve kırsal kalkınma (buna bağlı olarak doğal kaynak kullanımı, orman yönetimi, su ürünleri ve turizm) için yasal düzenleme yapılacağını taahhüt ediyor. Sadece 'Çevre' bölümünde bahis. UP'deki düzenlemeler 9 başlık altında: yatay [mevzuat], hava kalitesi, su yönetimi, su kalitesi, doğa koruma, kimyasallar ve GDO'lar, araç ve makine gürültüsü, nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma, iklim değişikliği. 'Ekonomi' bölümünde, öncelikler rekabetçi yapı ile ekonomide sürdürülebilir büyüme, enflasyonun kalıcı düşüşü, ve kamu borç açığının GSMH'ya oranının AB'ye uyumu. ÖUKP'nin 5 temel hedefi: yüksek ve sürdürülebilir büyüme hızı; uluslararası alanda rekabet edebilir, yüksek-teknoloji-odaklı ekonomi; insan kaynakları ve istihdam geliştirilmesi; altyapı hizmetleri ve çevre korumanın iyileştirilmesi; bölgesel eşitsizliklerin ve yoksulluğun giderilmesi. Çevreyle ilgili 4. hedefin altında, karayolları ve bölgesel ulaşım sistemi, deniz ulaşımı ağı ve limanlar, kentsel ulaşım, TCDD bakımı işlerinin özelleştirilmesi, su ve atık yönetimi belirtilmiş. Çevre korumanın SG açısından önemine, sadece su yönetimi açısından değinmiş. Ekonomi açısından öneminden ve uyum sürecinde sorunlu bir alan olduğundan dolayı, tarım ve nüfusun beslenmesi konularında da sürdürülebilirliğe değinilmiş.

### **IV. Sonuç**

1987'den beri çabalar sürmekte. Her ilerleme raporunda belirtilen, sadece mevzuat uyumu ile AB'ye katılım için gerekli ayarlamalar yapılmış sayılmayacağı. 1980 ve 90'lardaki kalkınma planları SGnin ana politikalara dahil edilmesine rağmen, 2000'lerden itibaren önceliklerin ekonomik büyüme lehine kayması, çevre konusunun mevzuatlar sınırlı algılanması. Türkiye hem gelişmiş hem gelişmekte olan ülkelerin çevre sorunlarını yaşıyor, bu ikililik çevre altyapısını geliştirme ihtiyacını artırıyor. ÖUKP'na göre, su kaynaklarını koruma, içmesuyu ve kanalizasyon hizmetlerinin verimliliğini artırma ve atık yönetimi yatırımlarının toplamı 27 milyon EUR'a malolacak. 3200 belediyenin 3000'inde atıksu arıtma ve çöp depolama tesisleri yok. Buna rağmen, DİE/TÜİK'ye göre, 2002'de kamunun çevre yatırımlarının GSMH'deki payı %0.145. Bunun %0.071'i belediye su hizmetleri, %0.062'si atıksu yönetimi ve %0.012'si diğer hizmetler. Türkiye'nin ekonomik büyüme politikasının performansı da önemli bir engel; 2001'e kadarki düşük sıralaması (%2 yıllık büyüme, 96. sıra) sonraki politika değişimleriyle fazla düzemedi (76. sıra). En önemli engel, siyasal iradenin eksikliği. Türkiye ve AB 'yüksek politika' olarak sadece siyasal ve ekonomik uyumu görmeye devam ederse, SG politikaları ciddi bir uyumsuzluk alanı ve tam üyeliğe olası engel olacak.