

KARADENİZ'İN KİRLİLİĞE KARŞI KORUNMASINDA ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİ VE ORTAK DENETİM PROJESİ

Berna DURUSU*

SUNUŞ

Karadeniz, hem yapısal özellikleri hem de kıyısındaki ülkelerle birlikte Kıta Avrupa'sından nehirler yoluyla taşınan yoğun kirlilik nedeniyle, hızla "ölü deniz" konumuna sürüklenmektedir. Ortalama derinlik açısından en derin su havzalarından birisi olmasına rağmen, yarı kapalı bir iç deniz olan Karadeniz'in alt tabakası tamamen oksijensiz olup, sadece 200 metrelik üst tabakasında canlı yaşamı bulunmaktadır. Ve maalesef mevcut durum gösteriyor ki, artan kirlilik ve bu kirlilikle mücadelede etkin işbirliğinin sağlanamaması, Karadeniz'in verimliliğine esas teşkil eden bu sığ tabakasına yönelik tehdidin gün geçtikçe artmasını kaçınılmaz kılacaktır.

Karadeniz için genel olarak kara kökenli ve gemi kaynaklı olarak sınıflandırılabilir temel kirlilik kaynaklarının çok geniş bir havzayı ilgilendirmesi ve oluşan kirliliğin birçok ülkenin ortak sorumluluğunda bulunması, kirlilikle mücadelede uluslararası işbirliğinin önemini artırmaktadır. 1992 yılında imzalanan Bükreş Sözleşmesi ile Karadeniz'in kirliliğe karşı korunması amaçlanmış ise de, bu sözleşmenin taraf ülkelerce etkin bir şekilde uygulamaya konulduğu ve Karadeniz'e yönelik kirlilik tehdidi ile etkin bir şekilde mücadele edildiği söylenemez. Bu nedenle, başta Türkiye olmak üzere bölge ülkeleri için çok önemli bir yaşam kaynağı olan ve sayısız olanaklar sunan Karadeniz'in çevre güvenliğinin korunması ve kaynaklarının sürdürülebilir kullanımı konusunda, son yıllarda artan bir hassasiyetin oluştuğu gözlenmektedir.

Bölge ekonomileri için büyük önem taşıyan, ancak aynı zamanda ciddi çevresel tehditlerle karşı karşıya bulunan Karadeniz'in korunması, bir başka deyişle Bükreş Sözleşmesinin taraf ülkelerce etkin bir şekilde uygulanması,

* Sayıştay Denetçisi

gerekli politikalar, yasal ve yönetsel düzenlemeler ile yeterli kurumsal ve teknik kapasite ile desteklenmesi, Sayıştayların da başlıca ilgi ve sorumluluk alanlarından birisini oluşturmaktadır. Bu nedenle Avrupa Sayıştayları Birliği (EUROSAT) Kongresinde alınan karar gereğince, Karadeniz'e kıyısı olan ülke Sayıştayları bu alanda sorumluluk üstlenmiş ve 5 ülke Sayıştayı (Türkiye, Rusya, Ukrayna, Romanya ve Gürcistan Sayıştayları) bir araya gelerek "Karadeniz'in Kirliliğe Karşı Korunması" konulu uluslararası ortak ve paralel bir denetim projesi başlatmıştır.

Kirlilikle mücadelede uluslararası düzenlemelerden doğan yükümlülüklerin ulusal mevzuatlarla pekiştirilme düzeyi, ülkelerin kurumsal ve teknik kapasitelerinin yetkinliği, bu alana tahsis edilen fonların yeterliliği ve etkin kullanımı gibi konularda, her bir ülkenin mevcut durumunu inceleyerek geliştirilmesi gereken alanlarda öneriler sunmak, iyi uygulama örneklerini ortaya koymak ve yaygınlaşmasını sağlamak üzere ulusal raporlar hazırlamak, bu raporlardan yola çıkarak uluslararası nitelikte bir rapor üreterek ilgili kuruluşlar ve kamuoyu ile paylaşmak, bu denetimin ana amacını oluşturmaktadır. Bu çerçevede başlanılan denetim çalışmalarının geldiği aşama ve geleceğine dönük bilgi ve görüşlerin paylaşılması, denetim metodolojisi ve uluslararası rapor içeriği konusunda kararlar almak üzere, denetimi yürüten tüm ekiplerin katılımı ile I. Uzman Ekipler Toplantısı, 23 Haziran tarihinde Ukrayna Sayıştayı'nın ev sahipliğinde Kiev'de gerçekleştirilmiş olup, bu toplantıyı müteakiben de uluslararası düzeyde afet ve felaketlerle ilgili çevre denetimi tecrübelerinin paylaşıldığı EUROSAT Afet ve Felaketlere Tahsis Edilen Fonların Denetimi Görev Gücü'nün II. Toplantısı yapılmıştır.

KARADENİZ'DE KİRLİLİĞE KARŞI BÖLGESEL İŞBİRLİĞİ

Çok zengin bir ekosisteme sahip olan Karadeniz'in hem karadan hem de denizden ciddi bir kirlilik tehdidiyle karşı karşıya olması ve bu kirlilikle mücadelenin ancak bölgesel düzeyde sağlanacak işbirliği ile mümkün olabileceğinin anlaşılması üzerine, 1992 yılında Karadeniz'e kıyısı olan 6 ülke (Türkiye, Rusya, Romanya, Bulgaristan, Ukrayna, Gürcistan) bir araya gelerek "Bükreş Sözleşmesi"ni imzalamış ve bu sözleşme daha sonraki yıllarda değişik protokollerle zenginleştirilmiştir. Karadeniz'in çevre sorunlarına ilişkin olarak taraf ülkelerin alması gereken önlemlere esas teşkil eden bu sözleşme ve bağlı protokolleri, Karadeniz kirliliğine karşı çevre hareketlerine ivme

kazandıran “Odessa Deklarasyonu (1993)” ve Karadeniz ekosisteminin rehabilite edilmesi, korunması, kaynakların sürdürülebilir şekilde kullanılması ve geliştirilmesi amacıyla hazırlanan politika ve eylemleri içeren “Karadeniz'in Korunması ve İyileştirilmesi Stratejik Eylem Planı (1996)” izlemiştir. Bu eylem planı 2009 yılında güncellenerek, kirlilikle mücadelede öncelikler ve eylemler tekrar düzenlenmiştir.

ULUSLARARASI ORTAK VE PARALEL DENETİM ÇALIŞMASININ ÇIKIŞ NOKTASI

Karadeniz'in kirliliğe karşı korunmasına yönelik hazırlanan bu dokümanlar, taraf ülkelere önemli görevler yüklediğinden, bu görevlerin ne derece etkin bir şekilde yerine getirildiği, alınan kararların uygulama sürecinin ve uluslararası işbirliğine yönelik atılan adımların ne derece başarılı olduğu, Karadeniz'i kurtarmak için gözetilmesi gereken temel unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda kıyıdaş 5 ülke (Türkiye, Rusya, Ukrayna, Romanya, Gürcistan) Sayıştay, uluslararası düzenlemelerden doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesine yönelik uygulamaların, Karadeniz'deki kirlilikle mücadeleye tahsis edilen fonların kullanımının ve kirlilik izleme-değerlendirme çalışmalarının kendi ülkelerindeki etkinliğini ortaya koymak üzere, Ukrayna'nın koordinatörlüğünde “Karadeniz'in Kirliliğe Karşı Korunması” konulu uluslararası ortak ve paralel bir denetim projesini yürütmek üzere yola çıkmıştır.

Çevre denetimi çalışmaları, hızla küreselleşen ve yoğun sanayileşme ile birlikte kontrol edilemeyen nüfus artışına bağlı olarak sürekli kirlenmeye devam eden dünyamızda, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımının her geçen gün daha da önem kazanmasıyla Sayıştayların denetim planlamasında öncelikli konulardan birisi haline gelmiştir. Bu çalışmaların, çevre sorunlarına yol açan unsurların gerçekçi bir şekilde ortaya konulmasını ve bunların çözümüne ilişkin olarak optimum önerilerin geliştirilmesini sağlayacak şekilde sonuçlanmasının da, belli bir çevre duyarlılığına sahip, çevre denetimi metodolojisine ve ilgili konuya yeterince hakim bir denetim ekibi ile mümkün olduğu yadsınamaz bir gerçektir. “Karadeniz'in Kirliliğe Karşı Korunması” konulu çevre denetimi projesini yürütecek olan Türk Sayıştay denetim ekibi bu amaç doğrultusunda, Azerbaycan, Afganistan, İran, Kırgızistan, Kazakistan, Pakistan, Tacikistan ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Sayıştaylarından katılımcılarla birlikte, 5-16 Nisan tarihlerinde Antalya'da düzenlenen ECOSAI-

Çevre Denetimi Çalıştayı'na katılarak küresel, bölgesel ve ulusal düzeyde süregelen çevre sorunlarına dair genel bir bakış açısı kazanmış; atık, su, hava ve biyolojik çeşitlilik konularında yürütülecek çevre denetimlerinin metodolojisi hakkında bilgi sahibi olma ve değişik ülke Sayıştaylarının çevre alanındaki bilgi ve deneyimlerinden faydalanma imkanı bulmuştur. Bu çalıştayda edinilen tecrübeyle birlikte Türk denetim ekibi, "Karadeniz'in Kirliliğe Karşı Korunması" konulu denetim projesini, ulusal raporun hazırlanmasına yönelik çalışmalar yapmak suretiyle başlatmıştır.

I. UZMAN EKİPLER TOPLANTISINDAN NOTLAR

Katılımcı ülke Sayıştaylarının çalışanlarının belirli bir aşama katetmesi ve bu süreçte karşılaşılan sorunlar ile elde edilen bilgi ve deneyimlerin paylaşılması ve geleceğe dair belirli bir vizyon ve metodoloji etrafında ilerlemeyi sağlayacak bir zeminin oluşturulması için, ev sahibi Ukrayna'nın yanı sıra Gürcistan, Romanya, Rusya ve Türkiye Sayıştaylarından heyetlerin katıldığı toplantının ilk oturumunun gündemi, projeye dahil Sayıştaylarca yürütülen ulusal denetimlerin genel durumu, ulaşılan ilk sonuçlar ve karşılaşılan temel sorunlar olarak belirlenmiş; ikinci oturumda ise ortak rapor formatının ve bu raporda yer alabilecek karşılaştırılabilir verilerin belirlenmesi amaçlanmıştır.

Toplantıda açılış konuşmalarını müteakip, merkezi İstanbul'da bulunan Karadeniz'in Kirliliğe Karşı Korunması Komisyonu'nda daha önce uzman olarak görev yapmış olan Dr. Oksana Tarasova tarafından, Karadeniz'in temel sorunları ve kirlilikle mücadelenin boyutları hakkında bir sunum yapılmıştır. Sunumda Karadeniz'de kirliliğin ulaştığı boyut ve yol açtığı sorunlar ortaya konularak, kirlilikle mücadelede atılması gereken adımlar ve uluslararası işbirliğinin önemi üzerinde durulmuştur.

Ardından Ukrayna Sayıştayı yetkilileri, daha önce yürütmüş buldukları çevre denetimi ve özellikle Karadeniz'in korunması ile doğrudan ya da dolaylı olarak ilgisi bulunan denetimler hakkında bir sunum yapmış, yürütülmekte olan ortak denetim projesi çerçevesinde yürüttükleri çalışmalar konusunda diğer ülke ekiplerini bilgilendirmişlerdir.

Daha sonra diğer heyetlere ulusal denetimlerinin durumu hakkında bilgilendirme sunumu yapmaları için sırayla söz hakkı verilmiş olup, bu sunumlarda;

- Gürcistan ekibi, denetimin henüz çok başında oldukları için herhangi bir bilgilendirme yapamayacaklarını, diğer ülkelerin deneyimlerinden yararlanmayı amaçladıklarını ve bu nedenle dinlemeyi tercih ettiklerini belirtmiştir.
- Romanya ekibi, denetlenecek kurum olarak Çevre Bakanlığı ve ülkesindeki temel yasal düzenlemeler hakkında kısaca bilgilendirme yapmış ve denetimin planlama safhasında olduklarını belirtmiştir. Denetime ilişkin Ortak Tutum Belgesinde hala açıklığa kavuşturulması gereken hususların olduğuna dikkat çekerek, bu belgedeki ana sorunun ve Ukrayna Sayıştayınca geliştirilen ortak rapor formatındaki unsurların çok kapsamlı olduğunu, terimlerin ise açık ve net olmadığını ifade etmiştir.
- Rus Sayıştay ise, yürütülen denetim hakkında sunum yapmak yerine, denetlenen konu ile ilgili genel bilgiler verme yolunu seçmiştir. Doğrudan veya dolaylı olarak kirliliğin önlenmesine yönelik fonlar hakkında yapılan denetimlere değinilmiş ve ortak denetim konusundaki çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir.
- Alfabetik sıraya göre son olarak Türk ekibi tarafından yapılan sunumda, öncelikle Türk Sayıştay tarafından çevre alanında yapılan denetim çalışmalarından kısaca bahsedilerek, 2000 yılında EUROSAT üyesi ülkelerle birlikte yürütülen "Gemilerin Denizleri ve Limanları Kirlenmesinin Önlenmesi" konusundaki uluslararası denetimden elde edilen deneyimlere vurgu yapılmıştır. Ortak denetim konusunda yapılmış olan çalışmalar özetlendikten sonra, bundan sonra yapılacak çalışmalardan ve izlenecek metodolojiden söz edilmiştir. Bugüne kadar yapılan çalışmalardan elde edilen ilk bulgular ve ortak rapor konusunda göz önünde bulundurulması gereken hususlar da katılımcılarla paylaşılmıştır.

Sunumlardan sonra değerlendirme aşamasına geçilmiş ve daha somut, mümkün olduğunca benzer bir metodoloji izlemenin önemi üzerinde durulmuştur. Bu amaçla, metodoloji geliştirmiş tek ekip olan Türk heyetinden bu alandaki deneyimlerini paylaşması talep edilmiş ve bunun üzerine, geliştirilen metodoloji ve özellikle kriterlerin, normal programların tamamlanmasını müteakip gerçekleştirilen iki ayrı toplantıda yapılan tartışma

ve değerlendirmeler de dikkate alınarak revize edilmiş yeni versiyonu, Türk denetim ekibi tarafından diğer Sayıştayların istifadesine sunulmuştur.

Ortak rapor konusunda da, Ukrayna Sayıştayınca geliştirilen format diğer heyetlerin bir takım eleştirilerine maruz kalmış; bu nedenle koordinatör ekip tarafından yeni bir çalışma yapılması kararlaştırılmıştır.

Ayrıca Ukrayna, II. Uzman Ekipler Toplantısının İstanbul'da, Türkiye'nin ev sahipliğinde yapılmasına yönelik bir öneri sunmuş; bu öneri diğer ülkeler tarafından da olumlu karşılanmıştır. Başkanlığımızca yapılan değerlendirmeler sonucunda da, II. Uzman Ekipler Toplantısının 20-21 Ekim tarihlerinde İstanbul'da gerçekleştirilmesi kararlaştırılmış ve toplantının organizasyonuna yönelik çalışmalar başlatılmış bulunmaktadır.

EUROSAI AFET VE FELAKETLERE TAHSİS EDİLEN FONLARIN DENETİMİ GÖREV GÜCÜ'NÜN II. TOPLANTISI

Ukrayna Sayıştayının ev sahipliğinde 24-25 Haziran tarihlerinde düzenlenen ve günümüzün önemli çevre sorunlarından olan afet ve felaketlerle mücadelede kullanılan fonların etkinliğinin masaya yatırıldığı toplantıya Belçika, Macaristan, Polonya, Moldova, Rusya Federasyonu ve Ukrayna Görev Gücü'nün üyeleri olarak, Norveç, Gürcistan, Romanya ve Türkiye ise gözlemci olarak katılmıştır.

Toplantı iki gün boyunca 3 oturum şeklinde düzenlenmiştir:

- I. Oturumda ***“Afet ve Felaketlerin Önlenmesi ve Sonuçlarının Giderilmesine Yönelik Güncel Konular”*** üzerine sunumlar yapılmıştır. Sunumlar genel olarak, erken uyarı ve doğal afetlere müdahale sistemlerinin etkinliği, maden sektörü gibi endüstriyel faaliyetler sonucu meydana gelebilecek felaketlerin önlenmesine yönelik faaliyetlerin etkinliği ve denetimi üzerinde yoğunlaşmıştır.
- II. Oturumda ***“Afetlerle İlgili Konuların Denetlenmesine Yönelik Metodoloji”*** konusunda sunumlar yapılarak, metodolojiye yönelik tavsiyelerde bulunulmuş ve en iyi denetim uygulamalarından örnekler verilmiştir.
- III. Oturumda ***“EUROSAI Görev Gücü'nün Güncel Proje ve Faaliyetleri”*** hakkında genel bilgi verilmiştir. Biri “Afet ve felaketlerin önlenmesi ve sonuçlarının giderilmesi için aktarılan fonların

denetimi", diğeri de 2007-2008 yıllarında "Çernobil Koruma Fonu İçin Yürütülen Uluslararası Paralel Denetimin İzleme Denetimi" olmak üzere, planlanan iki denetim çalışmasının metodolojisi üzerinde durulmuştur.

KARADENİZ'İN KİRLİLİĞE KARŞI KORUNMASI KONULU ULUSLARARASI DENETİM PROJESİNDE SONRAKİ SÜREÇ

Ukrayna'da üç gün boyunca gerçekleştirilen ayrı toplantılarda metodolojik çerçevesi açıklığa kavuşturulmaya çalışılan ve ortak raporun içeriği, formatı gibi konularda müzakerelerde bulunan söz konusu denetim projesinin Ekim 2010 itibarıyla sonlandırılması ve Kasım 2010'da ortak rapora esas oluşturacak bulgu, sonuç ve önerilerin koordinatör ekip (Ukrayna) ile paylaşılması hedeflenmektedir. Denetim süresinin kısa olması, buna karşılık denetimin konusu ve kapsamına esas teşkil eden Bükreş Sözleşmesinin çok geniş bir çerçeveye sahip olması, yürütülen denetimlerin kapsamının daraltılması yönündeki eğilimleri güçlendirmiştir. Bu bağlamda Ukrayna Sayıştay tarafından, mevcut ortak denetim çalışmasının Bükreş Sözleşmesi çerçevesinde yürütülecek kapsamlı bir Karadeniz kirliliği denetiminin ilk ayağını oluşturması ve ilk aşamada sadece genel sorunlara, kara kökenli kirlilik ve kirlilik izleme çalışmalarına yoğunlaşılması, ikinci aşama olarak 2011'de başlatılacak yeni bir denetim çalışması kapsamında gemi kaynaklı deniz kirliliğinin incelenmesi, üçüncü aşamada yapılacak denetim kapsamında da Karadeniz'de biyolojik çeşitliliğin korunması konusunda çalışmalar yapılması ve her bir çalışma sonucunun bağımsız bir raporla ilgili (ulusal ve uluslararası) kamuoyu ile paylaşılması önerisi getirilmiştir. Diğer ülke ekiplerinin genel olarak olumlu yaklaşımları bu önerinin uygulamaya geçirilmesinin, Sayıştay yönetimlerinin alacakları karara bağlı olduğu açıktır.

SONUÇ

Çok geniş bir yelpazeye sahip olan çevre denetimleri, çevresel sorunlarla mücadelede uluslararası işbirliğini ve en etkin çözümlerin hayata geçirilmesine yönelik girişimleri teşvik edici özelliği ile sürdürülebilir bir dünyanın sağlanmasında etkili bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda Karadeniz'in Kirliliğe Karşı Korunması Projesi, taraf ülkelere ve bu ülkelerin ilgili birimlerine sorumluluklarını tekrar hatırlatması ve kirlilikle etkin mücadele yöntemlerinin altını çizmezi yönünden, hem ekonomik, hem

sosyal, hem de kültürel açıdan önemli bir ekolojik değer olan Karadeniz'in kurtarılması yolunda önemli bir adım olacaktır. Yine afet ve felaketlere tahsis edilen fonların denetiminin de Sayıştayların gündeminde yer alması, ülkelerin bu alandaki eksikliklerini gidermesi anlamında önemli bir fırsat yaratacaktır. Bu örnek uygulamalar gösteriyor ki, çevrenin herkesin sorumluluğu altında yer alan "küresel bir kamu malı" olmasından ve çevreye ilişkin çoğu sorunun sınır ötesi özellik göstermesinden dolayı, gerek ulusal gerekse de uluslararası düzeyde gerçekleştirilen çevre denetimlerinin, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ve daha yaşanabilir bir dünyanın tesisi yolunda oluşturduğu katma değer, her geçen gün daha da artacaktır.