

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNDE NEOLİBERAL DÖNÜŞÜMÜN ÇEVRESEL SONUÇLARI

Mihriban ŞENGÜL*

Ekolojik krizin sorumlusu kapitalizm olmasına karşın neoliberal piyasa sistemi, ekolojik krizi bir “sorun” olarak görmemektedir. Temel sorunu, birikim ve büyüme adına doğanın ve emeğin piyasalaştırılmasıdır. Bu “sorun”a yönelik “çözüm” sürecinin önemli ayaklarından biri devletler üzerinden işlemiştir. Devletin örgütsel ve işlevsel dönüşümü özellikle ekolojik alana ilişkin konularda ciddi sonuçlar doğurmaktadır. Türkiye’de kamu yönetiminin neoliberal dönüşümü 1980’li yıllardan bu yana sistematik biçimde gerçekleştirilmektedir. Doğal çevrenin korunmasına ve iyileştirilmesine yönelik politikalar, örgütlenme ve yönetim biçimi de bu çerçeve içinde düzenlenmiştir. Bu çalışmada, neoliberalizmin çevreyi algılama biçimi ve Türkiye’de kamu yönetiminin neoliberal dönüşümünün çevresel sonuçları incelenmiştir.

Anahtar Sözcükler: Neoliberalizm, Çevre, Çevre Politikası, Piyasalaştırma.

Ekolojik gerçeklere göre kalkınmanın sınırının yine kalkınmanın dayandığı ekosistem olduğu açıktır. Ancak bu gerçek, kapitalist piyasa güçlerinin sermaye birikimini giderek daha hızlı artırma beklentilerini sınırlandıramamaktadır. Ekolojik krizin kendisi bile, kalkınmanın sınırı olmak bir yana, yeni birikim alanları yaratmak amacıyla kullanılmaktadır. Dolayısıyla neoliberal piyasanın ekolojik krize ilişkin bir “sorun” algılaması yoktur. Temel sorun, yeni birikim alanları yaratılması, piyasa sisteminin dışında kalan alanların ve ekolojik varlıkların sisteme dahil edilmesine ya da artı değer akışı sağlayacak biçimde denetlenmesine ilişkindir.

Kapitalizmi bugünkü son evresine (neoliberal birikim sürecine) taşıyan 1970’lerde somutlaşan birikim krizi ile birlikte ortaya çıkan ekolojik krizdir. Neoliberalizm, sermayenin beklentileri bakımından her iki “sorun”a birlikte “çözüm” üreten bir modeldir. İşte bu “çözüm” sürecinin önemli ayaklarından biri devletler üzerinden işlemiştir. Devletin örgütsel ve işlevsel dönüşümü özellikle ekolojik alana ilişkin konularda ciddi sonuçlar doğurmaktadır.

* Doç.Dr., İnönü Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü öğretim üyesi
(msengul@inonu.edu.tr).

Bu çalışmanın sistematığı, 2006’da Muğla’da gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Forumu IV’te sunulan “Türkiye’de Kamu Yönetimindeki Neoliberal Yeniden Yapılanmanın Çevresel Sonuçları” başlıklı bildiriye dayalı olarak oluşturulmuştur.

Türkiye’de, Batı sermayesinin çevresinde (periferinde) kalkınma yaklaşımı nedeniyle neoliberal dönüşüm sistematik biçimde yaşanmıştır. 1980’li yıllardan başlayarak hız alan küresel piyasalara eklenme sürecinde devleti küçültme ve uluslararası ekonomi ile bütünleşme söylemi ile devlet örgütlenmesi ve işlevleri yeniden düzenlenmiştir. Devletin çekildiği ve yönetişime açtığı alanlar, uluslararası sermayenin istemleri doğrultusunda hızla dönüşmektedir. Bu alanların en önemlilerinden biri doğal çevredir. Çevre, devletin işlevlerinin değişmesinin ve piyasalaşmanın en doğrudan ve kritik etki doğurduğu alanlardan biridir.

Doğal çevrenin korunmasına ve iyileştirilmesine yönelik politikalar, örgütlenme ve yönetim biçimi de bu çerçeve içinde düzenlenmiştir. Ancak şunun da vurgulanması gerekir: Türkiye’de çevre politikası, çevre yönetimi yapılanması ve işleyişi, başından bu yana “sürdürülebilir kalkınma” anlayışı doğrultusunda oluşturulmuş, bugünkü “piyasalaştırma” aşamasına adım adım hazırlanmıştır. Başka bir söyleyişle, neoliberalizmin seyri içinde ortaya çıkan ve neoliberal piyasa gerekleri doğrultusunda ilk yapılandırılan alanlardan biri çevre yönetimidir.

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının dayandığı zeminin önemli unsurlarından biri de çevreye ilişkin ideolojik yaklaşımdır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının çevresel sonuçlarını değerlendirirken bu yeniden yapılandırmanın dayandığı ideolojik zeminin ve bu zemindeki çevre algılamasının ele alınmasında yarar vardır. Bu nedenle, bu çalışmada öncelikle söz konusu değişimin temel dinamiklerini oluşturan neoliberalizm ve neoliberalizmin doğal çevreyi algılama biçimi incelenmiş, ardından Türkiye’de neoliberalizmin yerleşme süreci ve bu süreç içinde çevre yaklaşımı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Son olarak da bu bağlam içinde Türkiye’de kamu yönetiminde gerçekleştirilen yeniden yapılanmanın çevreye ilişkin sonuçları, çevre yönetimi, yerel yönetimler ve kalkınma ajansları örnekleri üzerinde tartışılmıştır.

NEOLİBERALİZM VE ÇEVRE

Kapitalist birikim modelinin yeni bir aşamaya geçmesinde, kapitalizmin içsel krizi kadar Batı Avrupa ülkelerinin ve ABD’nin çevresel deneyimleri de belirleyici olmuştur. 15. yüzyıldan itibaren Avrupa’da ticarete ve sanayiye yatırılan servetin büyük bölümü sömürgelerden geliyordu. Asya ve Afrika kıtalarından ekolojik varlıkların ve emeğin

(artı değerin) sklerek alınması, kolonize edilen bölgelerin toplumsal, ekonomik ve ekolojik olarak dönüşmesine neden olmuştur. 19. ve 20. yüzyıllardaki büyük sanayi gelişiminin temelleri de dünya kaynakları (doğal varlıklar) zerindeki bu denetim yoluyla elde edilmiştir.¹ Kapitalizmin son önemli krizine kadar üretim, dolayısıyla sanayiye dayalı kirliliğin mekanı Kuzey Avrupa ve ABD'dir. Bu lkeler, bugüne kadar kendi coğrafyalarında neden oldukları ekolojik yıkım nedeniyle bu coğrafyanın ekolojik sınırlarını görmüşlerdir. ABD'nin ve Birinci ve İkinci Dünya Savaşı'nın ardından büyük bir yıkım yaşayan Avrupa'nın Soğuk Savaş döneminde yaşadığı hızlı kalkınma deneyimi, ekolojik krizi derinleştirmiştir. Ekolojik kriz ve kapitalist sermaye birikiminin 1970'lerdeki krizi zamansal olarak da örtüşmektedir. ABD ve Avrupa mekanında yoğunlaşan ve dünyanın geri kalanının kaynaklarına ve pazarına bağımlı bu üretim biçimi, aşırı üretim krizleriyle birlikte dönüşüm ihtiyacını doğurmuştur. Dolayısıyla Batı sermayesi, birikim krizini aşarken "kendi" ekolojik krizini de açma yöntemleri üretmiştir. Nitekim esnek üretim modeli ile üretim küresel lkte parçalanması, üretimi dünyanın geri kalanının doğal varlık tabanına dayalı olarak gerçekleştirmenin yanı sıra kirli üretim sektörlerini de buralara taşıma olanağı yaratmıştır. Ayrıca, atıklar merkezden uzaklaştırılmakta, atık giderim maliyetleri düşürülmekte ve ev sahibi ülkeye yüklenmektedir.

İşte bu süreç içinde oluşan ve "merkez"den "evre"ye ihraç edilen evre politikaları, gelişmiş ülkelerin sorun algılaması doğrultusunda belirlenmiş ve neoliberal birikim modeliyle bütünleşik olarak yapısal-laşmıştır. Nitekim, evre sorunlarına ve çevrenin korunmasına ilişkin ilk istemler bu ülkelerde başlamıştır. Daha çarpıcı olan ise, Avrupa'nın gıda ve sanayi hammaddesini, emek gereksinimini karşılamak adına toplumsal ve ekolojik yıkımın en yoğun olarak yaşandığı "gelişmemiş" ve "azgelişmiş" Asya ve Afrika lkelerinin doğal çevrenin korunması konusunda hiçbir zaman "ığlık" atmamış olmalarındır. Bu ülkelerin birinci nceliği, Türkiye'de de olduğu gibi, "kalkınma"dır. Bu öncelikle hareket eden gelişmekte olan ülke devletleri, ülkelerine yabancı sermaye girişini kolaylaştırma (zelleştirme, serbest bölgeler oluş-

¹ Clive Ponting, *Dünyanın Yeşil Tarihi*, (ev. Ayşe Başçı Sander), Sabancı Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2000; Server Tanilli, *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası-V*, Adam Yayınları, İstanbul, 2. Basım 1999; John Bellamy Foster, *Savunmasız Gezegen*, (ev. Hasan nder), Epos Yayınları, Ankara, 2002.

turma, aşırı mevduat garantileri gibi uygulamalarla), sermaye karlarını artıracak ve güvenceye alacak koşulları yerine getirme sorumluluğu üstlenmiştir. Bu süreçte gelişmiş ve gelişmemiş ülkelerin konumunu Başkaya'nın² şu saptaması çok iyi açıklamaktadır: “Sanayileşmiş ülkeler kendi kaynaklarını ‘ulusal’, Üçüncü Dünya'nın kaynaklarını da uluslararası sayıyorlar.” Kısacası, neoliberal ekonomi politikalarının bileşeni olan Batı merkezli çevre politikaları, gelişmekte olan ve gelişmemiş ülkelerin ekolojik varlıklarını uluslararasılaştırma yönteminin parçasıdır.

Kapitalizmin bu son evresinde sermayenin doğal çevre konusunda devletten beklentileri şöyle tanımlanabilir³: Ormanlar, su ve biyolojik çeşitlilik gibi sahipsiz ya da devlet mülkiyetindeki ortak varlıklar özelleştirilmeli ve ticarileştirilmeli; çevre yönetimine kamu karışması ve harcamaları durdurulmalı; çevre yönetimi yerel ya da hükümet dışı kuruluşların ticaret, yatırım ve nakil faaliyetlerine uygun biçime getirilmeli.

Çevre yönetiminin bu şekilde dönüştürülmesi için ulus devletin temel politikalarının, yapılanmasının ve işleyişinin dönüştürülmesi gerekmiştir. Bu nedenle sermaye birikimine katkıda bulunabilecek bütün kaynakların (doğal varlıkların ve emek gücünün) ve alanların küresel ölçekte denetim altına alınmasıyla devletin dönüştürülmesi süreci eşzamanlı gerçekleştirilmektedir.

Neoliberal yaklaşıma göre çevre varlıkları, sermaye birikimi sürecindeki üretim unsurlarından biridir. Başka bir söyleyişle, “*kaynak deposu*”dur. Denizler, okyanuslar, ormanlar, bitkiler ve hayvanlar, yeraltı ve yerüstü su varlıkları kısacası doğa, kapitalist meta döngüsü içine girmiştir. Doğa varlıkları hızla değişim değeri yüksek ürünlere dönüştürülmekte ve aynı hızla atık üretilerek yeniden doğaya bırakılmaktadır.

Sermaye için doğal çevrenin öteki anlamı ise, üretim ve tüketim süreci sonunda ortaya çıkan atıklardan kurtulmasını sağlayan “*bulaşık çukuru*”dur.⁴ Ekosistem sermaye birikiminin sürmesi için varlığını

² Fikret Başkaya, *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü*, İmge Kitabevi, Ankara, 2. Basım, 1997.

³ Olivera ve Lewis'ten aktaran D. M. Liverman, S. Vilas, “Neoliberalism and the Environment in Latin America”, *Annual Review of Environment and Resources 2006*, <http://www.eci.ox.ac.uk/~dliverma/CV/Liverman%20and%20Vilas%20ARER%202006%20draft.pdf>, 2006, Erişim Tarihi: 18.10.2006.

⁴ Joel Kovel, “The Enemy of Nature”, *Monthly Review*, 49, 6, 1997, pp.6-14, s.11; Foster, a.g.k., s. 27.

ve verimliliğini sürdürmesi gereken bir dizgedir. Ekosistemin yaşadığı sorunlar bile yeni yatırım alanları yaratarak sermaye birikim süreçlerini desteklemektedir. Nitekim sermayenin küresel ölçekteki hareketlerinin temel nedenlerinden ikisi ucuz işgücü ve pazarlara ulaşma isteği, öteki ise doğal varlıkları (“kaynak depoları”ını) en ucuz biçimde elde etme ve atıklarından en az maliyetle kurtulabileceği “bulaşık çukurları”na ulaşma güdüsüdür.

Doğaya bu biçimde yaklaşan neoliberal sermayenin çevre koruma önlemlerine karşı tavrı da şu gerekçeler nedeniyle olumsuzdur (1) Doğayı korumak ya da doğayı koruyarak üretim yapmak maliyet ve rekabet eşitliğini bozmaktadır. (2) Çevresel önlemler, üretim sürecinin ve ticaretin kontrol edilmesi, kamu denetimi oluşturulması anlamını da taşımaktadır. Kamu karışması ise piyasa işleyişini bozmaktadır. (3) Çevresel önlemler, yerli sanayinin dış rekabetten korunması işlevi de görmektedir; bu nedenle de küresel serbest ticareti öteki deyişle sermayenin sınıraşan dolaşımını engelleyen en önemli engellerden biridir.

Küresel sermaye, 1980’li yıllarda başlayan DB, DTÖ, IMF, OECD ve AB gibi kuruluşlar eliyle ulus devletlerin ve kamusal işlevlerinin yeniden yapılandırılması süreciyle yukarıda belirtilen “engellerden”dan kurtulmaya başlamıştır. Küresel şirketler, teknolojinin ve ulaşım olanaklarının gelişmesinin sağladığı olanakları da kullanarak küresel ölçekte hareket edebilmekte, çevre korumaya yönelik engellerle karşılaşmadan ulus devletler eliyle hazırlanan yatırım olanaklarını kullanmakta, mal ve hizmet üretimini parçalayarak dünyanın dört bir köşesine yayabilmektedir. Farazmand’ın⁵ vurguladığı gibi, fabrikalarını bir gecede “küresel köy”ün bir köşesinden ucuz emeğin bulunduğu ve çevresel sınırlamaların olmadığı başka bir köşesine taşıma kararı verebilmektedir. Toplumsal ve ekolojik maliyetlerini ise dışallaştırarak ev sahibi ülkeye yüklemektedir.

Neoliberal piyasa taraftarları çevrenin piyasanın işleyişi içinde ve piyasa araçları kullanılarak korunabileceğini ileri sürmektedirler. BM, DTÖ, DB gibi küresel ölçekte ticaretin serbestleştirilmesi sürecinin temel aktörleri olan kurumların temel belgelerinde hem kalkınmanın sürdürülüp hem de çevrenin korunabileceği savı ile kalkınma paradig-

⁵ A. Farazmand, “Globalization, The State and Public Administration: A Theoretical Analysis with Policy Implications for Developmental States”, *Public Organization Review*, 1 (4), 2001, pp. 437-463, s. 445.

ması olarak “sürdürülebilir kalkınma” önerilmektedir.⁶ Bu paradigma ile birlikte de yeniden yapılandırma süreçlerinin ana unsurlarından olan “yerelleşme” ve “yönetişim” önerilmekte ve son yirmi yıldır piyasaların ve devlet örgütlenmelerin yeniden yapılandırılmasıyla birlikte tüm dünyaya taşınmakta ve işlerlik kazandırılmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının temel niteliklerini belirleyen ana belge olan Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu’nun⁷ hazırladığı Ortak Geleceğimiz Raporu da az gelişmiş ülkelerin doğal varlıklarına daha kolay ve daha çok ulaşabilme, daha hızlı büyüme ve daha büyük sermaye akışını vurgulamaktadır. İşte yerelleşme ve yönetişim, küresel sermaye için bu olanakları yaratmaktadır.

Çevre (perifer) ülkelerde ulus devletin aradan çekilmesiyle ya da “kolaylaştırıcılık” işlevi yüklenmesiyle küresel sermaye çevre varlıklarına doğrudan ve en az maliyetle ulaşabilme yeteneği kazanmış, atıklarından en az maliyetle kurtulma olanağını elde etmiştir. Günümüzde egemen hale gelen neoliberal sermaye birikim sürecinin en ağır sonuçları doğal çevre ve emek kitleleri üzerinde ortaya çıkmaktadır. Ekosistemin ve emeğin kendini yeniden üretme süreçlerine yaşamsal zararlar verilmektedir.

TÜRKİYE’DE ÇEVRE POLİTİKALARININ OLUŞUMU

Öteki “gelişmekte olan ülkeler” gibi Türkiye’de de kalkınma bir efsaneye dönüşmüştür. Türkiye Cumhuriyeti tarihi, bir kalkınma çabası öyküsüdür. Bir türlü sonuca ulaşmayan bu öykünün tüm adımlarının ortak özelliği ise merkez sermayenin reçetelerinin uygulanması, her başarısız adımın ardından sorgulanmaksızın yeni reçetenin kabul edilmiş olmasıdır.

Türkiye’de 1908’den günümüze kadar geçen süreç kapitalizmin gelişme ve yerleşikleşme dönemidir.⁸ Kuruluş yıllarından başlayarak izlenen politikalar, bu doğrultuda kararlı bir seyir izlemiştir. Cumhuriyet’in kuruluş yılları, yarı sömürgeleşmiş Osmanlı İmparatorluğu’ndan alınan miras, yıllar süren savaşların ardından yaşanan kıtlıklar ve sıkıntılar, ulus devlet oluşturma bilinci nedeniyle “devletçilik” ilkesi doğrultusunda ulusal ekonomi oluşturma dönemi

⁶ Necla Yıkılmaz, *Yeni Dünya Düzeni ve Çevre*, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2003, s. 115.

⁷ Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, *Ortak Geleceğimiz*, (B. Çorakçı), Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını (TÇSV), 1987.

⁸ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi*, İmge Kitabevi, Ankara, 8. Basım, 2004, s. 202.

olmuştur. Boratav'ın⁹ vurguladığı gibi ulusal ekonomi yaratma ilkesinin ürünü olarak, devlet desteğiyle bir yerli burjuvazi “yetiştirilmesi”ni kalkınmanın ve modernleşmenin temel mekanizması olarak gören yaklaşım, 1923 sonrasının iktisat politikalarına damgasını vurmuştur. Bir tarım toplumunun kalıtı üzerinde kurulan Türkiye’de kapitalizmin ana unsurlarından olan burjuvazi devlet eliyle oluşturulmuştur. Sonraki süreçlerde de dünya kapitalizminin dışında kalmamak adına adımlar atılmıştır.

İlk sanayileşme adımları 1930’larda ve iktisadi devlet teşekkülleri eliyle ve yurt dışından ithal edilen tüketim ve ara malların yurt içinde üretilmesi biçiminde atılmıştır. Türkiye, sanayiye dayalı kirlilikle, maden, demir-çelik, şeker, tekstil, kağıt, çimento gibi alanlarda kurulan bu fabrikalarla tanışmıştır. Günay’ın¹⁰ belirttiği gibi, bakır ve demir-çelik fabrikaları bulunan Karabük ve Murgul gibi yerleşmeler sanayiye bağlı çevre sorunlarıyla tanışan ilk yerler olmuştur.

1950’ye kadar uzanan Cumhuriyetin bu ilk dönemi Büyük Bunalım ve İkinci Dünya Savaşı gibi olayları da kapsamaktadır. Dolayısıyla doğal çevrenin korunmasına ilişkin önceliklerin oluşması söz konusu olmamıştır. Nitekim 1970’li yılların başına kadar dünyanın gündeminde de böyle bir konu yoktur. Bu döneme kadar yaşanan çevresel sorunlar, ormanlara ve toprağa ilişkindir. Bu sorunlar da ekonomik yaşama etkileri bakımından ele alınmıştır. Sanayinin neden olduğu kirlenme ise kalkınmanın ve kentleşmenin kaçınılmaz sonuçları olarak görülmüştür.

Türkiye’nin yakın tarihi bakımından bir kırılma dönemi oluşturmuş 1950’den sonra da “devletçilik”, “karma ekonomi” adı altında, dışa kapalı düzense “ithal ikamesi” tanımlamasıyla 1970’li yılların ikinci yarısına kadar sürmüş, ekonomik gelişme denetimli ekonomi ile sürdürülmüştür.¹¹ Ancak devletin ekonominin bu kadar içinde ve belirleyici olduğu, sosyal devlet uygulamalarının yerleştiği bu dönemde, çevreye ilişkin konularda sosyal devlet yaklaşımı doğrultusunda düzenlemeler gerçekleştirilmemiştir. Türkiye’nin çevre politikasının ilk önemli belgesi olan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

⁹ Boratav, a.g.k., s. 40.

¹⁰ Baykan Günay, “Yeni Yerleşme Alanları ve Çevre”, *Şehirleşme ve Çevre Konferansı*, TÇSV Yayını, Ankara, 1987, ss. 46-65, s. 57.

¹¹ Gülten Kazgan, *Tanzimattan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, Altın Kitaplar, İstanbul, 1999, s. 90.

(1973-1977)'nda kalkınmanın önceliği ısrarla vurgulanarak sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı benimsenmiştir. Bundan sonraki kalkınma planları da aynı ilke doğrultusunda kalkınma öngörülleri belirlemiştir.

1970'li yıllar serbest sermaye ithali ve finansal sermayenin etkilerine açılmanın başladığı dönemdir.¹² 1980'li yıllarla birlikte ise kalkınmacı politikalar uygulanmaya devam edilirken neoliberal birikim modeline eklenme sürecine girilmiştir. 24 Ocak 1980 kararlarıyla ekonominin pazar ekonomisinin yönetimine bırakılması yönünde ciddi bir adım atılmıştır. İlk elde uluslararası finansal sermaye hareketleri üzerindeki kontrolü kaldırmaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Ulusal mali piyasaların serbestleştirilmesi ve dış finans merkezleriyle eklenmesi sağlanmıştır. KİT'lerin özelleştirilmesiyle, kamu bankacılığının hızla tasfiye edilmesiyle devletin iktisadi alandan çekilmesi sağlanmıştır. Böylece Türkiye ekonomisi 1990'lı yıllara dışa açık bir ekonomi olarak girmiştir.

1980'li yıllarla birlikte "ithal ikameci" sermaye birikimi modeli terk edilmiş, ihracata dönük model uygulanmaya başlanmıştır. İhracata dönük modelde, dış pazarlarda yer bulma savaşı verecek ürünlerin girdileri olan işgücünün ve hammaddenin fiyatlarının en aza indirilmesi amaçlanır.¹³ Çevresel önlemler ise hammadde fiyatlarını yükseltecek en önemli etkenlerden biridir. Çevre Kanunu'nun yürürlüğe girmesi (1983) bu döneme rastlamaktadır. Çevre Kanunu yürürlüğe girse de uygulamada etkililiğini sağlayacak ya da başka bir söyleyişle dönemin iktisadi politikalarını etkileyecek düzenekler kurulmamış ve ilgili yönetmelikler geciktirilerek yayımlanmıştır. Böylelikle hem taraf olunan uluslararası sözleşmelerinin gereği yerine getirilerek çevre mevzuatının oluşturulması yönünde önemli bir adım atılmış hem de çevresel ölçünlerin kalkınma faaliyetlerine engel oluşturmaması sağlanmıştır.

İngiliz sanayi devrimiyle gündeme gelen uluslararası işbölümünün yeni versiyonu, Türkiye'ye, "mukayyeseli üstünlükler" doktrini gereğince, avantajlı olduğu dallarda uzmanlaşmasını; buna karşılık kendisi için "iddialı" sayılan alanlardan vazgeçmesini önerilmektedir. Bu öneri, başta Dünya Bankası olmak üzere, uluslararası sermayenin ilgili her uluslararası kuruluşunca ifade edilmiş; ifadeden de öte, dış kredi mekanizmaları bu "uyum politikası"nın gerçekleşmesi için kullanıl-

¹² Kazgan, a.g.k., s. 118.

¹³ Mustafa Sönmez, *100 Soruda 1980'lerden 1990'lara "Dışa Açılan" Türkiye Kapitalizmi*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1992, s. 123.

mıştır. Bu çerçevede Türkiye'ye uzmanlık alanı olarak sunulan alanlar, ucuz ve bol işgücünün, ayrıca tarımsal hammaddenin kullanılabilceği sektörlerdir. Gelişmiş kapitalist ülkelerde karlılığı azalmış ve çevre sorunu yaratan bazı hantal ve kirli sanayiler de Türkiye gibi ülkelerin istediklerinde uzmanlaşabilecekleri sanayiler olarak tanımlanmıştır. Böyle olunca, ihracata dönük sanayilerin başlıcaları; ucuz emeğe dayalı gıda, dokuma ve giyim, deri, cam, seramik, çimento, demir-çelik sanayii gibi alanlar olarak ifade edilmiştir. Denizi ve güneşi bol bir ülkeye bir de turizmde uzmanlaşması önerilebilirdi: Bu da yapılmıştır.¹⁴

Öteki bir alan ise, kirli sanayinin yanı sıra tehlikeli atıklara ev sahipliğidir. Sanayileşmiş ülkelerde 1970'lere kadar zehirli atıkların boşaltımı konusunda neredeyse hiçbir denetim yoktur.¹⁵ Bu konuda önlemlerin alınması ve halk tepkisinin oluşmasının ardından atıklar Doğu Avrupa ve Üçüncü Dünya ülkelerine ihraç edilmeye başlanmıştır. Türkiye de 1980'li yıllarda Batı kaynaklı tehlikeli atık trafiğinin mekanlarından birine dönüşmüştür.¹⁶

1990'lı yıllarla birlikte devletin küçültülmesi, kamusal hizmet alanlarının piyasa açılmasıyla belirginleşen içinde bulunduğumuz döneme girilmiştir. Türkiye, tüm hizmet sektörlerinde küresel ölçekte liberalizasyonu sağlamayı amaçlayan GATS (The General Agreement on Trade in Services) çerçevesinde verdiği taahhütler doğrultusunda belirlenen kamusal hizmet alanlarından çekilmeye, bu alanları küresel (yerli ve yabancı) sermayeye açmaya ve “*güvenilir yatırım alanları*” oluşturma yolunda düzenleyici işlemler yapmaya başlamıştır. Bu süreçte kamu örgütlenmesi ve işleyişi hızla değişmektedir. Sonuç olarak, devletin asıl olarak “*düzenleyici*” işlev yüklediği yeni bir büyüme ve birikim modeli yaşama geçirilmeye başlanmıştır. Böylece küresel süreçlerle uyumlu bir yönetsel yapının ortaya çıkarılması hedeflenmiştir.

Küresel süreçlerle uyumlu bu yeni yapı içinde çevrenin korunmasının yeri de Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda,¹⁷ çarpıcı biçimde tanımlanmıştır. Örneğin “*Ekonomik ve Sosyal Gelişme Eksenleri*” içinde çevrenin korunması ve kentsel altyapının geliştirilmesi, “*Rekabet Gücünün Korunması*” ekseninde düzenlenmiştir. Yani çevrenin korunması ve çevresel sonuçları bakımından yaşamsal olan kentsel alt-

¹⁴ Sönmez, a.g.k., s. 48.

¹⁵ Ponting, a.g.k., s. 328.

¹⁶ Semra Somersan, *Türkiye'de Çevre ve Siyaset*, Metis Yayınları, İstanbul, 1993, s. 98-118.

¹⁷ Dokuzuncu Kalkınma Planı, RG.1.7.2006/26215.

yapı hizmetleri, doğanın ve toplumun korunması adına değil piyasalar için birikim yaratacak biçimde gerçekleştirilecektir. Nitekim aşağıda da görüldüğü gibi bu alanlarda gerekli düzenlemeler yapılmış durumdadır.

TÜRKİYE’DE ÇEVRE YÖNETİMİNİN VE YEREL YÖNETİMLERİN NEOLİBERAL DÖNÜŞÜMÜNÜN ÇEVRESEL SONUÇLARI

Küreselleşmenin ilk ve temel koşulu piyasa şartlarının küresel çapta empoze edilmesidir. Bunun anlamı basitçe, bağımlı ekonomilerin belirli toplumsal dönüşüm araçları kullanılarak kapitalist pazarın egemenliğine açık hale getirilmesi zorunluluğudur. Örneğin gelişmekte olan ülkelerdeki tarım üreticileri ile Amerika ve Avrupa’nın sübvansede edilen çiftçileri arasındaki rekabet ilişkisi, Üçüncü Dünya ülkelerindeki köylülerin piyasaya bağımlı çiftçilere dönüşmesini incelemektedir. Bu tarz toplumsal dönüşümler başlangıcından beri kapitalist emperyalizmin önemli bir işlevidir ve bağımlı devlet de bu dönüşümün vazgeçilmez aracıdır.¹⁸

Bu çerçevede “*yönetimde reform*” adı altındaki “*paket düzenlemeler*”le az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bağımlı devletlere dönüştürülmektedir. Aslında kapitalizmin beş yüzyıllık öyküsü içinde oluşturulan uluslararası sömür ilişkileri neoliberal politikalar bağlamında yeniden üretilmektedir. Türkiye de bu süreçte bağımlı devletler arasında konumlanmış, kaynaklarını “uluslararasılaştırma” pahasına neoliberalizmi “kalkınma” modeli olarak benimsemiştir.

Türkiye’de çevre politikası ve yönetimi, neoliberal sermaye birikiminin temel politikalarından biri olan sürdürülebilir kalkınma yaklaşımına dayanmaktadır ve devlet hiçbir zaman doğal çevrenin korunması adına güçlü bir tavır ortaya koymamıştır. Dolayısıyla 1980’li yıllardan başlayarak kamu politikalarında ve örgütlenmesinde hızla gerçekleştirilen dönüşüm, Türkiye’de çevre yönetiminin yabancı ya da hazır olmadığı bir süreç değildir.

Anayasa’daki ve Çevre Kanunu’ndaki çevreye ilişkin hükümler yukarıda belirtilen sürdürülebilir kalkınma yaklaşımını ve devletin doğal çevreden yana tavır koymadığı savını destekler niteliktedir. Anayasa’da çevre hakkının 65. maddenin sınırlamaları kapsamına giren

¹⁸ Ellen Meiksins Wood, “Sermaye İmparatorluğu”, *Praksis*, Sayı: 10, 2003, s. 247.

“Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlığı altında düzenlenmiş olması bu bakımdan oldukça anlamlıdır. Nitekim 65. madde, devletin “sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini”, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde” yerine getireceğini öngörmektedir. Aynı yaklaşıma Çevre Kanunu’nun¹⁹ 1. maddesinin değiştirilmeden önceki hükmünde de yer verilmiştir: “Çevrenin korunması ve kirlenmesinin önlenmesi konusundaki hizmetler, ekonomik kalkınma hedefleri, mali istikrar gözetilerek yapılır.” Bu maddede 5491 sayılı Kanunla²⁰ yapılan değişiklikle de aynı vurgu “sürdürülebilir kalkınma” ilkesi ile yapılmıştır.

Ulus devletlerin mal ve hizmetlerin ticaretinin küresel ölçekte serbestleştirilmesi yolunda geri kalan engelleri de ortadan kaldırmaya devam ettiği günümüze kadar Türkiye’de devlet, çevrenin korunması yönünde ısrarcı olmayarak piyasaya destek verirken yapılan son düzenlemelerle, GATS kapsamında verilen taahhütler çerçevesinde “çevresel hizmetler” başlığı altında toplanan hizmetleri (kanalizasyon, çöplerin kaldırılması, sağlıkla ilgili ve benzeri hizmetler) piyasalaştırma sürecine girmiştir. Tüm düzenlemelere egemen yaklaşım, ormanları, toprakları, meraları, suları, kıyıları ve biyolojik çeşitliliği kısacası tüm doğal varlıkları üretim unsuruna indirgemektedir. Söz konusu düzenlemelerin ana işlevi ise bu varlıkları piyasalaştırma yolunu açacak hukuksal ve kurumsal altyapıyı hazırlamaktır.

Kamu yönetiminin değişik sektörlerinde yapılan reformlar yalnızca ilgili alanla ilgili değil, başta çevre olmak üzere öteki alanlarla ilgili sonuçlar da doğurmaktadır. Ayrıca çevrenin çok boyutlu olması nedeniyle pek çok alanda yapılan etkinlikler çevre üzerinde doğrudan ya da dolaylı biçimde sonuç doğurmaktadır. Dolayısıyla çevre örgütlenmesi dışındaki alanlarda yapılan değişiklikler de çevre üzerinde sonuç doğurucu niteliktedir. Bu nedenle, neoliberal yeniden yapılanmanın çevre açısından doğurduğu sonuçların yalnızca çevre örgütlenmesi üzerinden ele alınması önemli bir eksiklik olacaktır. Ancak bu çalışmanın sınırları dolayısıyla aşağıda çevre örgütlenmesi ile en önemli çevresel sonuçların ortaya çıktığı yerel yönetimlere ve bölgesel ölçekte neoliberal yapılanmalara ilişkin düzenlemeler kapsamında bir inceleme yapılmıştır.

¹⁹ 2872 Sayılı Çevre Kanunu, RG. 11.8.1983/18132.

²⁰ 5491 Çevre Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. 13.5.2006/26167, md.1.

Türkiye’de Çevre Yönetimindeki Yapılanmanın Sonuçları

Türkiye’de çevre örgütlenmesi ve mevzuatı hatırı sayılır bir geçmiş ve birikime sahiptir. Buna karşın, uygulama örneklerinden açıkça görülebileceği gibi aslında çevrenin korunması Türkiye’de siyasal iktidarların önceliği olmamıştır. Türkiye’nin kapitalizme eklenme politikalarının bir bileşeni olarak, merkez ülkelerinin çevresel deneyimleri ve ekonomik hedefleri doğrultusunda belirlenmiş olan çevre politikaları da benimsenmiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi Türkiye’de çevre için yasal düzenlemeler ve yapılanma neoliberal dönüşüm dönemi içinde gerçekleşmiştir. Bu bakımdan bu alanda köklü değişikliklerden değil de doğal varlıkların piyasalaştırılmasının giderek hızlanmasından söz edilebilir.

Türkiye’de çevre sorunlarına yönelik politika belirleme yolunda ilk önemli adım “sürdürülebilir kalkınma” ilkesini benimseyen Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile atılmıştır (1973-1977). İlk kurumsal yapılanma ise Çevre Kanunu’nun yürürlüğe girmesinden önce 1978’de kurulan Başbakanlık Çevre Örgütü’dür²¹ ve Müsteşarlık düzeyindeki bu Örgüt 1984’de, kamu yönetiminde yapılan düzenlemeler çerçevesinde, Başbakanlığa bağlı Çevre Genel Müdürlüğü’ne dönüştürülmüştür.²² Ancak her iki kurum da uygulama ve yaptırım gücünden yoksundur; çevreye olumsuz etkilerin olmasının söz konusu olduğu durumlarda ve başvuru üzerine “görüş bildiren” durumundadır. Çevre Genel Müdürlüğü, 1989 yılında yine Çevre Müsteşarlığı’na dönüştürülmüştür.²³ Bu üç yapılanma biçimi de yaptırım yetkisiyle donatılmamıştır; yani “kalkınma”yı engelleyecek unsurlar içermemektedir.

Çevre örgütlenmesi 1991 yılında Çevre Bakanlığı²⁴ biçiminde yeniden yapılandırılmıştır. Yerine getireceği uygulamaların çerçevesini sürdürülebilir kalkınma politikası çizmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılanması kapsamında Çevre Bakanlığı Orman Bakanlığı ile birleştirilmiştir.²⁵ Böylelikle doğrudan doğal çevreye ilişkin alan-

²¹ Başbakanlık Çevre Örgütlenme ve Biçimi ve Görevlerine İlişkin Karar, RG. 12.8.1978/16375.

²² 222 Sayılı Çevre Genel Müdürlüğü’nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 18.6.1984/18435.

²³ Çevre Müsteşarlığı’nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 9.11.1989/20337.

²⁴ 443 Sayılı Çevre Bakanlığı’nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 21.8.1991/20967.

²⁵ 4856 Sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG. 8.5.2003/25102.

lardaki yeniden yapılandırmaların tek kurum üzerinden gerçekleştirilmesi sağlanmıştır. Kuruluşundan bu yana yaşadığı bu örgütsel yeniden yapılanmalar ilk bakışta sanılabileceğinin aksine çevre yönetiminin iyileştirilmesini sağlamaktan uzaktır. Bugün gelinen noktada da çevre yönetimi örgütlenmesi ve işleyişi güçsüzdür, denetim ve yaptırım eksikliği içindedir. Güçlü bir Bakanlık olsaydı bile kullanabileceği araçlar, çevreyi koruma yeteneği zayıf piyasa araçlarıdır.

2003'de gündeme gelen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile taşra teşkilatı ortadan kaldırılmak istenen bakanlıklardan biri de Çevre ve Orman Bakanlığı idi. Görev ve yetkilerinin belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışındaki tesislerinin il özel idarelerine devredilmesi, ilgili hizmetlerin yerel yönetim örgütlerince yerine getirilmesi öngörülmüştü. Bu Tasarı'nın yasalaşmaması üzerine aynı hedeflere sonraki düzenlemelerle ulaşılmaya çalışılmıştır.

Günümüzde Türkiye'de çevre politikası ve bu çerçevede oluşturulan mevzuat, doğal varlıkların piyasalaştırılması ve çevre korumanın serbest piyasa ilişkilerine engel oluşturmasının önlenmesi hedefine yönelik olarak daha köklü biçimde yeniden yapılandırılmıştır.

Anayasa'nın 56. maddesi, "herkes" için "sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı"nı düzenlemektedir. Bütün vatandaşların bu hakka ulaşabilmesi için "çevre hizmetlerinin" kamusal hizmet olarak düzenlenmesi ve sunulması gerekmektedir. Oysa Dokuzuncu Kalkınma Planı,²⁶ "Tüm sektörlerde yatırım, üretim ve tüketim aşamalarında kirleten ve kullanan öder ilkelerini dikkate alan araçlar"ın kullanılmasını öngörmektedir. "Kullanan öder" ilkesini tamamlamak üzere ekolojik varlıklara (biyolojik çeşitliliğe ve genetik kaynaklara) "ekonomik değer" kazandırılması Plan'ın öteki hedeflerinden biridir.²⁷ Nitekim yerel yönetimler alanında ve Çevre Kanunu'nda yapılan son düzenlemeler bu öngörünün yaşama geçirilmesini sağlayacak niteliktedir.

Türkiye'de çevre mevzuatı zaten sürdürülebilir kalkınma ilkesine dayanıyor olsa da Çevre Kanunu'nda yapılan değişikliklerle,²⁸ neo-liberal piyasa anlayışının doğasına uygun olarak çevre hizmetlerini kamusal bir hizmet olmaktan çıkarma, ticarileştirme konusunda daha köklü değişimler öngörülmüştür. 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda çevre

²⁶ Dokuzuncu Kalkınma Planı, prg. 455.

²⁷ Dokuzuncu Kalkınma Planı, prg. 459.

²⁸ 5491 Sayılı Kanun.

sorunlarının önlenmesi ya da giderilmesi konusunda “kirletenin ödemesi” gibi piyasa araçlarının kullanılması benimsenmiştir. 5491 Sayılı Kanun’da²⁹ (md.3/h) piyasa araçlarının kullanımı daha somut biçimde düzenlenmiştir:

“Çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve giderilmesi için uyulması zorunlu standartlar ile vergi, harç, katılma payı, yenilenebilir enerji kaynaklarının ve temiz teknolojilerin teşviki, emisyon ücreti ve kirlenme bedeli alınması, karbon ticareti gibi piyasaya dayalı mekanizmalar ile ekonomik araçlar ve teşvikler kullanılır.”

Yukarıdaki maddede ilginç olan bir konu da Türkiye Kyoto Protokolü’nü imzalamamasına karşın “karbon ticareti” kavramına yer verilmiş olmasıdır. Ancak, Türkiye söz konusu Protokolü imzalamasa da, işletmelerin piyasada karbon ticareti uygulamasını gerçekleştirdikleri bilinmektedir.³⁰

Çevre Kanunu’nda yapılan değişikliklerle çevresel hizmetlerin ticarileştirilmesinin, “kullanan öder” ilkesinin uygulanmasının yolu açılmıştır. 2872 sayılı Kanun’un 11. maddesinde yapılan değişikliklerle,³¹ çevre hizmetleri kamusal bir hizmet olmaktan çıkarılmakta, ticarileştirilmektedir: Atıksu ve katı atık tesislerinin “yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarının” bu hizmetten yararlanan veya yararlanacaklardan tahsisi öngörülmektedir. Yani bu hizmetlerden ancak ödeme gücü olanlar yararlanabilecektir. Bu hükümler, aynı konuda yerel yönetimlerde yapılan düzenlemeleri destekler niteliktedir.

Çevre Kanunu’nun 11. maddesine eklenen şu hüküm de çarpıcıdır:³²

“Üretici, ithalatçı ve piyasaya sürenlerin sorumluluğu kapsamında yükümlülük getirilen üreticiler, ithalatçılar ve piyasaya sürenler, ürünlerin faydalı kullanım ömrü sonucunda oluşan atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı ve bertaraf edilmelerine dair yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve bunlara yönelik gerekli harcamaların karşılanması, eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla Bakanlığın koordinasyonunda bir araya gelerek tüzel kişiliğe haiz birlikler oluştururlar. Bu kapsamda yükümlülük getirilen kurum ve kuruluşların sorumluluklarının bu birliklere devrine ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

Böylece atık yönetimi alanı yönetişime açılmıştır; özel sektör kuruluşları atıklarının toplanması, taşınması, geri kazanımı ve berta-

²⁹ 5491 Sayılı Kanun, md. 3/h.

³⁰ “Zorlu Enerji Türkiye’den Önce Kyoto’yu İmzaladı”, *Radikal*, 30. Ocak, 2008.

³¹ 5491 Sayılı Kanun, md.8.

³² 5491 Sayılı Kanun, md.8.

raf edilmesi konusunda inisiyatif sahibi kılınmış, ilgili alandaki kamu yetkisinin söz konusu birliklere aktarma yolu açılmıştır.

Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Neoliberal Dönüşümün Çevresel Sonuçları

GATS ile çevresel hizmetlerin piyasa açılması konusunda verilen taahhütlerin yerine getirilmesinde ana hedef yerel yönetimler olmuştur. Ülke topraklarını ağ gibi ören bu yönetim birimleri aynı zamanda çok büyük yatırım alanları olan su, çöp gibi altyapı hizmetlerini de yürütmektedir. Yerel yönetimler ölçeğinde yapılan düzenlemeler, temel kamu hizmetlerinin ve kalkınmanın mekansal olarak yeniden örgütlenmesi anlamına gelmektedir. Nitekim bu alanlar arka arkaya yürürlüğe sokulan yasalarla köklü biçimde yeniden yapılandırılmıştır. Belediye, büyükşehir belediyesi, il özel idareleri ve mahalli idare birliklerine ilişkin yeni düzenlemelerle bu yerel yönetim örgütlerine “işletme” niteliği kazandırılmış, sundukları kamu hizmetleri küresel piyasaya açılmıştır. Yerel yönetimler, piyasanın beklentileri doğrultusunda, kentsel ve çevresel hizmetleri karlı yatırım alanlarına dönüştürüp ihaleye açma yetkileri ile donatılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu³³ ile belediyelerin iç ve dış borçlanmasını neredeyse teşvik etmeye yönelik düzenlemeler yapılırken belediyeler piyasa koşulları içinde çalışan örgütlere dönüştürülmüştür. İşletme niteliği kazandırılan belediyeler, kentsel kamu hizmetlerini imtiyaz verme, yap-işlet veya yap-işlet-devret yoluyla piyasalaştırma, belediye şirket, işletme ve iştiraklerini özelleştirme yetkileriyle donatılmıştır.

Yine işletme nitelikleriyle donatılan ve piyasaya açmaları beklenen hizmet büyüklüğü bakımından küresel piyasalar için çok çekici fırsatlar içeren büyük şehir belediyeleri için 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu’nda³⁴ çevre görevi “sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olmak” koşuluyla ayrıntılı biçimde tanımlanmıştır.

İl özel idareleri 5302 Sayılı Kanun³⁵ ile yeniden düzenlenmiştir. İl özel idarelerine, il sınırları içinde ilin çevre düzeni planını yapmak, toprağın korunması ve erozyonun önlenmesi, belediye sınırları dışında ise su, kanalizasyon, katı atık, çevre, ağaçlandırma gibi geniş içerikli

³³ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, RG: 3.7.2005/25874, (md.18/j).

³⁴ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, RG. 23.7.2004/25531, md.7/i.

³⁵ 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu, RG. 4.3.2005/25475, md.6/a,b ve md.10/i.

başlıklarla belirlenen doğrudan çevre ile ilgili görevler verilmiştir. İl genel meclisine de, il özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerinin özelleştirilmesine karar verme yetkisi tanınmıştır

Yerel ölçekteki çevresel hizmetleri piyasalaştırmaya yönelik düzenlemeler Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Kalkınma Ajansları Kanunu ile tamamlanmıştır. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu³⁶ ile “birlik meclisi”ne belediye meclisine üye olmayanların da seçilme olanağı yaratılmıştır. Ayrıca su, atık su, katı atık gibi altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda Bakanlar Kurulu ilgili yerel yönetimlerin birliğe katılımına karar verebilmekte ve birlikten çıkabilmeleri de Bakanlar Kurulu’nun izniyle olabilmektedir. Yani çevresel hizmetler konusunda belediyeler kendi istençleri dışında oluşturulan birliklere katılmak zorunda bırakılacaklardır. Dokuzuncu Kalkınma Planı’ndaki³⁷ şu düzenleme bu tür zorunluluklarının istisnai olmayacağını açıkça göstermektedir:

“Çevresel altyapı yatırımlarının yapılmasında ve işletilmesinde ölçek ekonomisinin faydalarından yararlanmak için yerel yönetimler arasındaki işbirliği ve eşgüdüm geliştirilecek, bu kapsamda mahalli idare birliklerinin kurulması desteklenecektir.”

Mahalli idare birliklerinin karar organlarına özel sektör temsilcilerinin de girmesi sağlanarak bu birliklerin yönetişime açılmasını tamamlayacak biçimde birlik meclisine de birlik yatırımlarının yap-işlet veya yap işlet-devret modeli ile yapılmasına karar verme yetkisi verilmiştir.³⁸ Yani belediyeler istemeseler de bu birliklere katılmak, hizmet alanlarını piyasaya açmak ve söz konusu işleri ilgili sektör temsilcileri ile birlikte yönetmek durumunda kalabileceklerdir.

Kalkınma ajansları, bölgesel kalkınma olanaklarının rekabet koşulları içinde düzenlenmesi, potansiyel kalkınma olanaklarının ortaya çıkarılarak geliştirilmesi ve küresel piyasaya açılması işlevini yerine getirmek üzere kurulmuştur. Bundan önce ele anılan düzenlemeleri bütünlükten Kalkınma Ajansları Kanunu’nun amaçları³⁹ arasında “kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirli-

³⁶ 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, RG. 11.6.2005/25842, md.8 ve md.4.

³⁷ Dokuzuncu Kalkınma Planı, prg. 457.

³⁸ 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, md.9/h.

³⁹ 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RG. 8.2.2006/26074, md.1.

ğini” ve kalkınmanın sürdürülebilirliğini sağlamak vardır. 26 bölgede kurulması öngörülen kalkınma ajanslarının bulunduğu bölgede yatırım yapacak olan kişi ve şirketlerin başvuru işlemlerini takip etmesi, işlemlerin hızla sonuçlanmasını sağlaması öngörülmüştür.⁴⁰

Kalkınma ajanslarına ilişkin düzenlemeler, Türkiye’deki çevre yaklaşımı ve bu Kanun’un parçası olduğu yeniden yapılanma süreci ile birlikte düşünüldüğünde şu çıkarımlar yapılabilir: Stratejik Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) süreçleri önemini yitirecek, formaliteye dönüşecek; çevre ve altyapı (katı atık, su, atıksu) yatırımlarında, özelleştirme, taşeronlaşma, yabancılaşma süreçlerini hızlandıracaktır. Kalkınma ajansları yetkili oldukları bölgelerde doğrudan altyapı ve çevre projesi gerçekleştirmeyeceklerse de, bu alandaki kaynakları yerel yönetimlere yönlendirmede yetkili olacaklardır.

Yerel yönetimler ve kalkınma ajansları eliyle çevresel hizmetlerin piyasalaştırılması sürecini tamamlayan başka bir düzenleme de Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kapatılmasıdır. İl özel idarelerine devretme yoluyla belediye sınırları dışındaki çevresel ve altyapı hizmetlerinin de piyasalaştırması yolu açılmıştır. Ayrıca bu yolla toprak ve su kullanımına ilişkin yetkilerin de kalkınma ajanslarına bırakılmasının yolu açılmıştır. Böylece kırsal ve kentte piyasaya açılan alanlar ve hizmetler, il özel idareleri ve belediyeler ya da verimli yatırım ölçeği sağlanamadığında ilgili yerel yönetimler mahalli idare birliğine katılmaya zorlanarak bu birlikler eliyle, kalkınma ajanslarının projelendirme yoluyla küresel piyasaya açılacaktır.

Türk Ceza Kanunu’nun 181. ve 182. maddeleri ile getirilen cezai hükümler, Türkiye’de doğal çevreye verilen kirliliğin önlenmesi bakımından çok önemli bir adımdır. Bu hükümler, Türkiye’de yalnızca belediyelere tanınan süreler nedeniyle tartışılmıştır. Oysa yerel yönetimlerin atık hizmetlerine ilişkin düzenlemelerle birlikte ele alındığında, yerli ve yabancı şirketler için büyük altyapı hizmetleri pazarını da güvenceye aldığı görülmektedir. Dolayısıyla, Türk Ceza Kanunu’nda yapılan düzenlemenin zamanlaması da rastlantısal değildir.

SONUÇ

Türkiye’de çevre politikası ve mevzuatında sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı içselleştirilmiştir. Bu, kamu yönetiminin öteki alanlarında

⁴⁰ 5449 Sayılı Kanun, (md.5/i).

gerçekleştirilen piyasalaştırma sürecinin ideolojik ve uygulayimsal zeminini bütünlemektedir. Dolayısıyla Türkiye’de çevre politikası ve yönetiminin oluşumundan günümüze kadar geçirdiği süreç genel olarak dünyada ve Türkiye’de yaşanan neoliberal dönüşümden ayrı okunmamalıdır.

Kamu yönetiminde neoliberal dönüşümün hızlandığı 2000’li (hatta 2005’le başlayan süreçte) yıllarda çevre ve yerel yönetim mevzuatında ve yapılanmasında gerçekleştirilen değişime bakıldığında, çevre ve altyapı hizmetlerinin piyasalaştırılmasının öne çıktığı görülmektedir. Türkiye’de 1930-80 döneminde bu alanlarda kamu tekeli korunmuştur. Dolayısıyla küresel şirketler için, altyapı yatırımlarının özelleştirilmesi, iç pazardaki tekel rantlarının ele geçirilmesi fırsatı anlamına gelmektedir. Bu alanda neoliberal yapılanmanın önemli adımlarından biri DB tarafından atılmış, krediler yoluyla 1990’ların başında, uzun dönemli planlama gerektiren altyapı, enerji ve su gibi alanların özelleştirilmesine destek verilmiştir. Ancak, DB, gerçekleştirilen “reformları” olumlu bulmakla birlikte, altyapı özelleştirmelerini yapısal reformların en az başarılı kısmı olarak görmektedir.⁴¹ Bu da, izleyen süreç içerisinde altyapı alanında yatırımların ve özelleştirmelerin hızla artacağı anlamına gelmektedir.

Yalnızca çevre ve yerel yönetimler alanında yapılan bu düzenlemeler bile ekolojik ve toplumsal açıdan çok köklü sorunlar doğuracaktır.

- (1) Ülke içinde planlama bütünlüğü bozulmuştur. Türkiye doğanın korunmasına ve kalkınmaya ilişkin bütüncül planlama yapma ve uygulama yeteneğini kaybetmiştir. Yatırım alanı olarak karlı olmayan bölgelere hizmet gitmeyeceğinden bölgeler arasındaki gelişmişlik farkı daha da artacaktır.
- (2) Ülke ölçeğinde suyun piyasalaştırılmasının ve uluslararası tekelere bırakılmasının yolu açılmıştır. Su kaynaklarının verimli kullanılması, korunması ve geliştirilmesi için çalışmalar yapılmayacaktır. Bedelini ödeyebilen içilebilir ve kullanılabilir suya ulaşabilecek, toplumun geri kalanı su gereksinimini sağlıksız koşullarda karşılamak zorunda kalacaktır.
- (3) Suyla ilişkin düzenlemelerle tarımsal sulama da piyasalaşacağından küçük çiftçiler işlerini sürdüremez duruma gelecektir. Bu

⁴¹ Türkiye’de Dünya Bankası, 1993-2004 Ülke Yardım Değerlendirmesi, 2005, [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/01E60B8ED2AA74DD8525712C007D8D86/\\$file/turkey_cae_turkish.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/01E60B8ED2AA74DD8525712C007D8D86/$file/turkey_cae_turkish.pdf), Erişim Tarihi: 18.11.2007, s. 22.

düzenlemeler tarımın piyasalaştırılması yönündeki düzenlemelerin tamamlayıcısıdır.

- (4) Katı atık ve atık su hizmetlerinin piyasalaşmasıyla bu hizmetlerden yararlanabilmek ancak bedelini ödeyebilenler için söz konusu olacaktır. Bedelini ödeyemeyen toplum kesimlerinin yaşam alanlarının kalitesi düşecek toplum ve çevre sağlığını tehdit edecek durumlar ortaya çıkacaktır. Ayrıca sanayi sermayesinin atıklarından rahatlıkla ve en az maliyetle kurtulabilecekleri bir ortam yaratılmaktadır.
- (5) Kırsal ve kentsel alanda yaşayan yoksulların yaşamsal temel hizmetlere ulaşabilme olanakları kısıtlanacağından toplumsal sınıf farklılıkları daha açık hale gelecek ve toplumsal sorunlar ortaya çıkacaktır. Bedelini ödeyemeyenler için insanca yaşama koşulları da olanaklı olmayacaktır.

Çevreye ilişkin ölçünler ve kurallar doğrudan ya da dolaylı olarak üretim süreçlerini ve kar oranlarını etkilediğinden yönetimde yozlaşmanın en somut gözlemlenebileceği örnek durumlar yaratmaktadır. Ayrıca küreselleşme süreci ile birlikte kötü yönetim yabancı sermaye çıkarları yönünde gerçekleşmeye başlamıştır. Çevre yönetiminde gerçekleştirilen yeniden yapılanmanın çevresel açıdan olumsuz sonuçları, Türkiye'deki "kötü yönetim", sermaye lehine kayırmacılık, hatta yargı kararlarını uygulamamaya kadar varan direnç ile birleştiğinde öngörülebilirlerden daha kötü sonuçlar doğuracaktır.

Neoliberalizmin ekosistem ve toplum yararına ilişkin öngörülebilir (ve yaşanmaya başlanan) olumsuz etkilerine karşın, Türkiye'de bu doğrultuda gerçekleştirilen yapılanmalar toplum tarafından desteklenmekte ya da sessizce gözlenmektedir. Ancak yine öngörülebilir bir gerçek de şudur: Türkiye'de neoliberal politikalar nedeniyle ortaya çıkmaya başlayan çevresel sorunların sonuçları yakın gelecekte ekonomik ve toplumsal boyutlarıyla da yaşanacaktır.

Dünyada ekosistem yaşam desteği sunma gücünün sınırlarına gelmiştir. Ekosistemin yaşadığı sorunlar en çok yoksul toplum kesimlerinin yazgısı haline gelmiştir. Hem doğrudan çevre yönetiminde hem de kamu yönetiminin öteki alanlarında hizmetlerin piyasalaştırılmasının çevresel, ekonomik ve toplumsal maliyetleri katlanarak yoksul kesimlere yüklenmiştir. Hem gelişmiş hem de gelişmemiş ülkelerde yoksullar çevre sorunlarının da en mağdurlarıdır. Çevresel önlemlerin alınmamasına gerekçe oluşturan kalkınma çabalarının ürünleri de bu toplum kesimlerine bugüne kadar ulaşmamıştır.

KAYNAKÇA

- Başbakanlık Çevre Örgütlenme ve Biçimi ve Görevlerine İlişkin Karar, RG. 12.8.1978/16375.
- Başkaya, Fikret, *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü*, İmge Kitabevi, Ankara, 2. Basım, 1997.
- Boratav, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi*, İmge Kitabevi, Ankara, 8. Basım, 2004.
- Çevre Müsteşarlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG., 9.11.1989/20337.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı, RG., 1.7.2006/26215.
- Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, *Ortak Geleceğimiz*, (B. Çorakçı), Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1987.
- Foster, John Bellamy, *Savunmasız Gezegen*, (çev. Hasan Ünder), Epos Yayınları, Ankara, 2002.
- Farazmand, A., "Globalization, The State and Public Administration: A Theoretical Analysis with Policy Implications for Developmental States", *Public Organization Review*, 1 (4), 2001, pp. 437-463.
- Günay, Baykan, (1987), "Yeni Yerleşme Alanları ve Çevre", *Şehirleşme ve Çevre Konferansı*, (1987), Ankara: TÇSV Yayını, ss.46-65.
- Hobsbawm, Eric J, *Sanayi ve İmparatorluk*, (çev. Abdullah Ersoy), Dost Kitabevi, Ankara, 2. Basım 2003.
- Kazgan, Gülten, *Tanzimattan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, Altın Kitaplar, İstanbul, 1999.
- Kovel, Jael, "The Enemy of Nature", *Monthly Review*, 49, 6, 1997, pp. 6-14.
- Liverman, D. M., S. Vilas, "Neoliberalism and the Environment in Latin America", *Annual Review of Environment and Resources 2006*, Erişim Tarihi: 18.10.2006, <http://www.eci.ox.ac.uk/~dliverma/CV/Liverman%20and%20Vilas%20ARER%202006%20draft.pdf>.
- Ponting, Clive, *Dünyanın Yeşil Tarihi*, (çev. Ayşe Başçı Sander), Sabancı Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2000.
- Somersan, Semra, *Türkiye'de Çevre ve Siyaset*, Metis Yayınları, İstanbul, 1993.
- Sönmez, Mustafa, *100 Soruda 1980'lerden 1990'lara "Dışa Açılan" Türkiye Kapitalizmi*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1992.
- Tanilli, Server, *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası-V*, Adam Yayınları, İstanbul, 2. Basım 1999.
- Türkiye'de Dünya Bankası, 1993-2004 Ülke Yardım Değerlendirmesi*, E. Tarihi:18.11. 2007, [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/01E60B8ED2AA74DD8525712C007D8D86/\\$file/turkey_cae_turkish.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/01E60B8ED2AA74DD8525712C007D8D86/$file/turkey_cae_turkish.pdf).
- Wood, Ellen Meiksins, "Sermaye İmparatorluğu", (çev. E. Balta, A. E. Doğan), *Praksis*, Sayı: 10, 2003, ss. 239-254.
- Yıkılmaz, Necla, *Yeni Dünya Düzeni ve Çevre*, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2003.
- "Zorlu Enerji Türkiye'den Önce Kyoto'yu İmzaladı", *Radikal*, 30. Ocak, 2008.
- 222 Sayılı Çevre Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 18.6.1984/18435.
- 2872 Sayılı Çevre Kanunu, RG. 11.8.1983/18132.
- 443 Sayılı Çevre Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 21.8.1991/20967.

- 4856 Sayılı *Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*, RG. 8.5.2003/25102.
- 5216 Sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*, RG. 23.7.2004/25531.
- 5449 Sayılı *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*, RG. 8.2.2006/26074.
- 5491 *Çevre Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, RG. 13.5.2006/26167.
- 5302 Sayılı *İl Özel İdareleri Kanunu*, RG. 4.3.2005/25475.
- 5355 Sayılı *Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*, RG. 11.6.2005/25842.
- 5393 Sayılı *Belediye Kanunu*, RG: 3.7.2005/25874.