T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SOSYAL ÇEVRE BİLİMLERİ
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ MODELİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA BAKIMINDAN İNCELENMESİ VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Doktora Tezi

Fatih AKBULUT

Ankara-2010

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SOSYAL ÇEVRE BİLİMLERİ
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ MODELİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA BAKIMINDAN İNCELENMESİ VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Doktora Tezi

Fatih AKBULUT

Tez Danışmanı
Prof.Dr.Erol DEMİR

Ankara-2010

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(16./06./2010)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

Fatih AKBULUT

.....

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SOSYAL ÇEVRE BİLİMLERİ
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ MODELİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA BAKIMINDAN İNCELENMESİ VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Doktora Tezi

Tez Danışmanı :

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	İmzası
Prof. Dr. Erol Demir	
Prof. Dr. Nesrin Algan	
Doç. Dr. Ergin Duygu	
Doç. Dr. Aykut Çoban	
Doç. Dr. Hamza Ateş	

Tez Sınavı Tarihi 16/06/2010

ÖNSÖZ

Birleşmiş Milletler başta olmak üzere birçok uluslararası kuruluş tarafından benimsenmiş olan sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının hayata geçirilmesi amacıyla, başta Gündem 21 ve Yerel Gündem 21'ler olmak üzere çeşitli inisiyatifler uygulanmakta, sürdürülebilir kalkınma stratejileri oluşturulmaktadır. Doğal kaynakları bugünkü kuşağın ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kullanırken, gelecek kuşakların da bu kaynaklara ihtiyaç duyacaklarını hesaba katarak sürdürülebilir bir kullanımın sağlanması, tüm dünyaya ve insanlığa ait olan kaynakları tüketerek elde edilmekte olan gelirin hem ulus içinde hem de uluslar arasında yoksulluğu en alt düzeye indirerek, tüm bireylere insan onuruna yakışır bir yaşam düzeyi sağlayabilecek sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanması hedefleri hem karar alma aşamasında etkin bir koordinasyon sağlanması hem de her düzeyde ilgili tarafların katılımının artırılması ihtiyacını doğurmuştur.

Yönetimde tepeden inmeci anlayışların karmaşıklaşan ve büyüyen sosyal ve çevresel sorunların çözümünde yetersiz kalması daha katılımcı yönetim yaklaşımlarının önünü açmıştır. Karar vericilere yardımcı olmak üzere, çözülmek istenen sorunun, yapılmak istenen düzenlemenin topluma, ekonomiye ve çevreye olan yüklerini en aza indirmek amacıyla bazı ülkelerde ve AB gibi bazı uluslararası kuruluşlarda etki değerlendirmesi yönteminden faydalanılmaktadır. Avrupa Birliği, 2002 yılından bu yana, Etki Değerlendirmesi yönteminden hem sürdürülebilir kalkınma ana hedefinin yapılacak tüm düzenlemelere entegre edilmesi, hem de basit,

şeffaf halka yakın daha iyi düzenlemeler yapılması amacıyla faydalanmaktadır. Türkiye'de mevzuat hazırlama aşamasında etki değerlendirmesi yönteminden 2007 yılından bu yana faydalanılmaktadır. Bu çalışmada Düzenleyici Etki Analizi olarak Türk mevzuatında yerini almış olan bu araçtan daha iyi düzenlemeler yapılmasına katkı sağlamasının yanında, AB örneğinde olduğu gibi, sürdürülebilir kalkınma yaklaşımını kamu politikalarına entegre etmek amacıyla faydalanılıp faydalanılmadığının hazırlanmış olan raporlar üzerinden incelenmesi, AB etki değerlendirmesi modelinin Türkiye'deki uygulamaya ne gibi katkılar sağlayabileceğinin ortaya konulması hedeflenmiştir.

Çalışmanın başlangıcından itibaren engin bilgi ve deneyimlerini benimle paylaşarak akademik anlamda yetişmemi sağlayan tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Erol Demir'e; Tez İzleme Komitesi'nde yer alarak beni onurlandıran ve çok değerli öneri ve eleştirilerini paylaşan Sayın Doç. Dr. Aykut Çoban'a; Tez İzleme Komitesi'nde yer alarak beni onurlandıran ve çok değerli öneri ve eleştirilerini benimle paylaşan, konuları çok boyutlu değerlendirmem konusunda beni yönlendiren Sayın Prof. Dr. Nesrin Algan'a; çevre konusunda bizlerde faydalık yaratan ve ilk dersimizi aldığımız Sayın Prof. Dr. Can Hamamcı'ya; hem öğrencilik hayatımda hem de sonrasında maddi, manevi her türlü desteği veren sevgili anneme, babama, kardeşlerime ve aileme şükranlarımı sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR…… vi

TABLOLAR, GRAFİKLER, ŞEKİLLER ……..…. ix

GİRİŞ…..……..…. 1

1. Tezin Konusu …… 1

2. Tezin Amaçları …….. 8

3. Temel Kavramlar …….. 9

4. Tezin Soruları …… 10

5. Tezin Yöntemi …… 11

6. Tezin Katkıları …….. 12

I. BÖLÜM

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA VE YÖNETİŞİM

1. Sürdürülebilir Kalkınma…….. 14

1.1. Sürdürülebilir Kalkınmanın Tanımı ve Boyutları……... 20

1.1.1. Sürdürülebilir Kalkınmaya Geçiş…… 26

1.1.2. Sürdürülebilir Kalkınmanın Boyutları……. 38

1.2. Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımının Uygulamaya Geçirilmesi …….. 41

1.2.1. Birleşmiş Milletler Tarafından Yürütülen Çalışmalar 42

1.2.2. Avrupa Birliği Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımı ….. 47

1.2.2.1. Avrupa Birliği 2001 Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi ……. 49

1.2.2.2. Avrupa Birliği 2006 Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi …….. 50

1.3. Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri ……. 55

1.3.1. Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri …….. 56

1.3.2. Avrupa Birliği Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri 58

2. Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim ……... 60

2.1. Dünya Bankası, OECD ,UNDP ve Birleşmiş Milletler'in, Yönetişim Yaklaşımları…….. 66

2.2. Avrupa Birliği Komisyonu'nun Yönetişim Yaklaşımı……. 72

2.3. Çevresel Yönetişim ……. 77

2.4. Yönetişim Yaklaşımının Uygulama Araçları …….. 82

II. BÖLÜM

ETKİ DEĞERLENDİRMESİ VE AVRUPA BİRLİĞİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ MODELİ

1. Etki Değerlendirmesi ……. 95

2. Etki Değerlendirmelerinin Türleri……. 101

2.1. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)…… 102

2.2. Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD)…… 112

2.3. Sağlık Etki Değerlendirmesi (SED)……. 122

2.4. Sosyal Etki Değerlendirmesi (SOSED)…….. 128

2.5. AB Ticaret Anlaşmaları Sürdürülebilirlik Etki Değerlendirmesi (SÜED)…… 133

2.6. Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ……. 135

2.7. Bütünleşik Etki Değerlendirmesi (BED) ……..….. 149

3. Avrupa Birliği Komisyonu Etki Değerlendirmesi Sistemi …… 152

3.1. Etki Değerlendirmesinin Avrupa Birliği Karar Alma Sürecindeki Önemi…….. 153

3.2. Etki Değerlendirmesinin Önemli Analitik Aşamaları …… 156

3.2.1. Prosedüre İlişkin Kurallar …… 156

3.2.2. Etki Değerlendirmesinin Anahtar Analitik Adımları … 160

3.2.2.1. Sorunun Tespiti …… 161

3.2.2.2. Amaçların Belirlenmesi …… 161

3.2.2.3. Politika Seçenekleri …….. 162

3.2.2.4.Muhtemel Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Etkiler ……. 163

3.2.2.5. Politika Seçeneklerinin Değerlendirilmesi ……. 167

3.2.2.6. İzleme ……. 169

4. Avrupa Birliği Komisyonu Tarafından Hazırlanan Etki Değerlendirmesi Raporlarının Değerlendirilmesi…… 170

4.1. Genel Değerlendirme …….. 171

4.2. Sürdürülebilir Kalkınma Bakımından Değerlendirme …… 174

III. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA BAKIMINDAN ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

1. Türkiye'de Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımının Hayata Geçirilmesi ve Etki Değerlendirmesi Konusundaki Çalışmalar…….. 178

1.1. Türkiye'de Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımını Hayata Geçirme Çalışmaları …….. 178

1.1.1. Türkiye'de Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 Çalışmaları …….. 183

1.1.2. Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı (UÇEP) ve Ulusal Çevre Stratejisi (UÇES) ……... 186

1.1.3. Türkiye'de Sürdürülebilir Kalkınma Bağlamında Yönetişim Yaklaşımının Değerlendirilmesi ……. 193

1.2. Türkiye'de Karar Alma ve Politika Oluşturma Sürecinde Etki Değerlendirmesinden Faydalanılması …….……. 196

2. Türkiye'de Hazırlanan DEA Raporlarının Değerlendirilmesi …… 209

2.1. Değerlendirme Kriterleri …….. 209

2.2. Bulgular…… 213

2.2.1. Alışveriş Merkezleri, Büyük Mağazalar ve Zincir Mağazalar Kanunu Tasarısı Düzenleyici Etki Analizi Raporu 213

2.2.2. Kooperatifçilik Sektörünün Yasal Çerçevesinin Yeniden Düzenlenmesi Çalışmaları Düzenleyici Etki Analizi Raporu 219

2.2.3. Türkiye'de Faal Bir Arazi Parsel Tanımlama Sistemi ve Entegre İdare ve Kontrol Sistemi'nin Tasarlanması Konusundaki Düzenlemenin Genişletilmesi Düzenleyici Etki Analizi Raporu 223

2.2.4. Düzenleyici Etki Analizi Pilot Projesi, Türkiye'deki Kamu Laboratuvarlarının Yasal Çerçevesinin Yeniden Düzenlenmesi Düzenleyici Etki 227

Analizi Raporu

2.2.5. Dişhekimliği, Eczacılık, Hemşirelik ve Ebelik Mesleklerinin İcrasında Türk Vatandaşlığı Şartının Kaldırılmasının Etkileri Düzenleyici Etki Analizi Raporu **230**

2.2.6. Bürokrasinin Azaltılması ve Kamu Hizmet Sunum Esaslarının Geliştirilmesi Düzenleyici Etki Analizi Raporu **233**

2.2.7. Pilot Etki Analizi Çalışması: Termik Santrallerde AB Büyük Yakma Tesisleri Direktifi'ne Uyum **237**

2.3. Bulguların Değerlendirilmesi……. 240

3. Avrupa Birliği Etki Değerlendirmesi Modeliyle Türkiye Modelinin Karşılaştırılması……. 244

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME ……... 248

ÖZET ……... 258

ABSTRACT …… 260

KAYNAKLAR …… 263

EKLER …… 280

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ASKİ	Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi
BED	Bütünleşik Etki Değerlendirmesi
BİMER	Başbakanlık İletişim Merkezi Doğrudan Başbakanlık Uygulaması
BM	Birleşmiş Milletler
BYKP	Beş Yıllık Kalkınma Planı
CBS	Coğrafi Bilgi Sistemi
ÇD	Çevresel Değerlendirme
ÇDP	Çevre Düzeni Planları
ÇEB	Çevresel Etki Bildirimi
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirmesi
ÇUŞ	Çok Uluslu Şirket
CWPS	Council on Wage and Price Stability (Ücret ve Fiyat İstikrar Konseyi)
DB	Dünya Bankası
DEA	Düzenleyici Etki Analizi
DG	Directorate General (Genel Müdürlük, Avrupa Birliği)
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	Devlet Su İşleri
EA	Etki Analizi
ED	Etki Değerlendirmesi
ENVER	Enerji Verimliliği Projesi
Et al.	Et Alia (Ve Diğerleri)
Eurostat	Statistical Office of the European Communities (AB İstatistik Kurumu)
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GEF	Global Environmental Facility (Küresel Çevre Fonu)
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IACS	Integrated Administration and Control System (Entegre İdare ve

	Kontrol Sitemi)
IAIA	International Association for Impact Assessment (Uluslararası Etki Değerlendirmesi Derneği)
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives (Uluslararası Yerel Çevre Girişimleri Konseyi)
IMF	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
IULA-EMME	International Union of Local Authorities, Section for the Eastern Mediterranean and Middle East Region (Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği-Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Örgütü)
IUNC	International Union for Conservation of Nature (Uluslararası Doğa Kaynaklarını Koruma Birliği)
IQ TOOLS	Indicators and Quantitative Tools For Improving The Impact Assessment Process For Sustainablility (Sürdürülebilir Kalkınma Etki Değerlendirmesi Sürecini İyileştirmek İçin Göstergeler ve Niceliksel Araçlar)
İLEMOD	İllerde İl Envanterlerinin Ve Kırsal Altyapı Hizmetlerinin Uygulama Ve İzlenmesinde Modernizasyon Projesi
İKİS	İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İSU	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi
İZAYDAŞ	İzmit Atık ve Artıkları Arıtma Yakma ve Değerlendirme A. Ş
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme
LPIS	Land Parcel Identification System (Arazi Parsel Tanımlama Sistemi)
MERNİS	Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi
NEPA	National Environmental Policy Act (Ulusal Çevre Politikası Yasası)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
OIRA	Office of Information and Regulatory Affairs (Bilgilendirme ve

	Düzenleme İşleri Ofisi)
OMB	Office of Management and Budget (Yönetim ve Bütçe Ofisi)
OMC	Open Method of Coordination (Açık Koordinasyon Yöntemi)
REC	Regional Environmental Center (Bölgesel Çevre Merkezi)
SÇD	Stratejik Çevresel Değerlendirme
SED	Sağlık Etki Değerlendirmesi
SK	Sürdürülebilir Kalkınma
SOSED	Sosyal Etki Değerlendirmesi
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
SÜED	Sürdürülebilirlik Etki Değerlendirmesi
SYDGM	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
UÇEP	Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı
UÇES	Ulusal Çevre Stratejisi
UN	United Nations (Birleşmiş Milletler)
UNEP	United Nations Environment Programme (Birleşmiş Milletler Çevre Programı)
UN DESA	UN Department Of Economic And Social Affairs (BM Sosyal ve Ekonomik İşler Bölümü)
UNDP	United Nations Development Programme (Birleşmiş Miletler Kalkınma Programı)
WTO	World Trade Organization (Dünya Ticaret Örgütü)
YDA	Yaşam Döngüsü Analizi
YİD	Yap İşlet Devret

TABLOLAR, GRAFİKLER VE ŞEKİLLER

		Sayfa
Grafik -1	1. Örnek DEA Raporu Puanlama Sonucu	218
Grafik -2	2. Örnek DEA Raporu Puanlama Sonucu	222
Grafik -3	3. Örnek DEA Raporu Puanlama Sonucu	227
Grafik -4	4. Örnek DEA Raporu Puanlama Sonucu	230
Grafik -5	5. Örnek DEA Raporu Puanlama Sonucu	233
Grafik -6	6. Örnek DEA Raporu Puanlama Sonucu	236
Grafik -7	7. Örnek DEA Raporu Puanlama Sonucu	239
Grafik -8	Örnek DEA Raporlarının Toplam Puanları	240
Grafik -9	Kriter Bazlı Toplam Puanlar	242
Şekil -1	Sürdürülebilir Kalkınmanın Boyutları	38
Şekil -2	Sürdürülebilir Kalkınma Sistemleri	40
Şekil -3	Bir Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisinin Özellikleri	46
Şekil -4	Çevresel Yönetişim Stratejileri ve Mekanizmaları	81
Şekil -5	Metcalfe'nin Politika Koordinasyonun Ölçeği:	93
Şekil -6	SÇD'lerin Ana Kategorilerilerde Gruplandırılması	116
Tablo -1	1950-2000 Dönemi Kaynak Kullanım Farkları	27
Tablo -2	Türk DEA Rehberi'ne Göre DEA Raporu'nun İçeriği	205
Tablo -3	Değerlendirme Kriterler	212
Tablo -4	DEA Raporlarının Değerlendirilmeleri Puanlama Sonuçları Tablosu	240

GİRİŞ:

1. Tezin Konusu

1972 Stockholm Çevre Konferansıyla başlayan Sürdürülebilir Kalkınma (SK) düşüncesinin gelişimi 1987 Bruntland Komisyonu (Ortak Geleceğimiz) raporuyla birlikte sistematik olarak değerlendirilmeye başlanmış ve uluslararası resmi belgelerde yerini almıştır. Rio Zirvesi'yle beraber 1992'de sürdürülebilir kalkınma yol haritası diyebileceğimiz sosyal ve ekonomik boyutlar, kalkınma için kaynakların korunması ve yönetimi, temel grupların rollerinin güçlendirilmesi, uygulama araçları olmak üzere dört ana başlıktan oluşan Gündem 21 yayınlanmış ve SK yaklaşımının artık somut hale getirilme sürecine girilmiştir.

Avrupa Birliği (AB) uygulaması dikkate alındığında ise, en üst düzey AB yasal belgesi olan Amsterdam Anlaşması'na 1997 yılında dahil edilen Sürdürülebilir Kalkınma, Avrupa Birliği politikalarının temel hedefleri arasında yer almaktadır. Bu hedefine ulaşmak ve Rio Zirvesi'nde ele alınan çevresel, sosyal ve ekonomik konulardaki sorunlarla başa çıkmak için Avrupa Birliği bir sürdürülebilir kalkınma stratejisi geliştirmiştir. Haziran 2001'de Göteborg Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu tarafından önerilen "Daha İyi Bir Dünya İçin Sürdürülebilir Bir Avrupa: Sürdürülebilir Kalkınma İçin Bir Avrupa Stratejisi" başlıklı bir politika belgesini (COM (2001)264) görüşmüş ve ilk AB sürdürülebilir kalkınma stratejisini kabul etmiştir. Kendi sınırlarının da ötesinde ve sürdürülebilir kalkınmanın da tanımına

uygun olacak şekilde, 2002 Şubat ayında Komisyon AB bölgesinin dışıyla ilgili konulardaki politikalar hakkında"Sürdürülebilir Kalkınma İçin Küresel bir Ortaklığa Doğru" başlıklı bir politika belgesi daha kabul etmiştir(COM(2002)82). Bundan sonra da AB, sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek üzere birçok inisiyatif uygulamaya koymuştur.

İlkin Dünya Bankası tarafından, kalkınma sorunlarıyla yönetim arasında kurulan nedensellik ilişkisi çerçevesinde, kötü yönetim sorunlarına getirilen bir cevap olarak kurgulanmış olan yönetişim, kalkınmanın kaynak kullanımı sorununa cevap olarak geliştirilen SK yaklaşımıyla hemen hemen aynı dönemlerde gelişmesini sürdürmüştür (Bayramoğlu, 2005; Mutlu, 2008). Dünya Bankası (DB) 1992'de yayınladığı "Yönetişim ve Kalkınma" raporuyla yönetişim konusundaki görüşlerini ortaya koymuş ve yönetişimi bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde gücün kullanılma şekli olarak tanımlamıştır, DB'ye göre kalkınma iyi yönetişimle mümkündür (World Bank, 1994). Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Birleşmiş Milletler (BM) daha sonra kavramın gelişimine katkı yapmışlardır. Küresel ölçekte, bir BM kalkınma kuruluşu olan Birleşmiş Miletler Kalkınma Programı'nın (UNDP) yürüttüğü Yerel Gündem 21 programı ve OECD'nin Düzenleyici Reform Programı devlet aygıtını yeniden yapılandırmayı hedefleyen mekanizmaları geliştirmişler ve somut yönetişim uygulamaları ortaya koymuşlardır. "Sürdürülebilir İnsan Gelişimi İçin Yönetişim" başlıklı raporunda UNDP'nin yönetişimi tüm düzeylerde memleket meselelerini yönetmek için ekonomik, siyasal ve idari gücün kullanılması olarak kabul ettiği görülmektedir. Raporda UNDP "Yönetişim ve insani gelişme birbirinden ayrılamaz. İnsani gelişme

iyi yönetişim olmadan sürdürülemez. Yönetişim eğer insani gelişmeye katkı sağlamıyorsa eksik kalır" denilerek yönetişimle sürdürülebilir kalkınma arasında doğrudan bir bağlantı olduğunu ileri sürmüştür (UNDP, 1997).

Kavramı geliştiren bir diğer uluslararası aktör olan OECD'nin Sürdürülebilir Kalkınma İçin Yönetişim raporunda açıkça ortaya koyduğu yaklaşımında "Rio Konferansında olduğu gibi en üst düzeyde ulusal taahhütlerde bulunulmasına rağmen mevcut yönetişim modellerinin sürdürülebilir kalkınmanın işaret ettiği dönüşümü sağlamaya yetmeyeceğine dair güçlü bir kanı vardır" denilmektedir. OECD'ye göre sürdürülebilir kalkınma kuşaklararası bir konudur ve bundan dolayı uzun dönem için çözüm önerilerine dair stratejik tercihleri ve zamana yayılan taahhütleri yerine getirecek, karar vericilerin kararlarını destekleyecek yeterli bilgi sağlayacak bir kapasiteyi gerektirir. Sürdürülebilir kalkınmanın doğası gereği sektörler arası bir konu olması hükümetlerin geleneksel olarak sektörel politika üreten kurumsal yapıları karşısında sorun olmaktadır. Burada yeni kurumsal çerçevelerin mi oluşturulması gerektiği yoksa var olan politika geliştirme ve karar alma pratiklerinin sürdürülebilir kalkınma hedeflerine uygun olarak adapte mi edileceği sorusu ortaya çıkmaktadır (OECD, 2002).

Karar alma sürecinin kalitesinin artırılması, teknikleştirilmesi amacıyla OECD tarafından düzenleyici reform ve düzenleyici etki analizi (regulatory impact analysis) adıyla iki önemli araç geliştirilmiştir. Düzenleyici Etki Analizi (DEA), gerçekleştirilecek yeniden düzenlemelerin hangi ölçüde etkin olacağını fayda-maliyet hesabıyla ortaya koymayı hedeflemektedir (OECD, 1997). OECD tarafından DEA

hükümet faaliyetlerinden ortaya çıkan seçilmiş potansiyel etkilerin sistematik bir şekilde incelenmesi, karar vericilere bilgiyi ulaştırma konularında bir yöntem ve bir karar alma aracı olarak tanımlanmaktadır. Esnek bir araç olarak tanımlanmakta olup, hedefleri, tasarımı ve idari süreçteki rolü ülkeler arasında ve hatta düzenleyici politika alanları arasında bile değişebilmektedir (OECD, 1997). Ülkeler DEA'yı hükümet faaliyetlerinin gerçek dünyadaki hem fayda hem de maliyetlerini anlamak, birkaç politika hedefini entegre etmek, şeffaflığı artırmak ve danışmayı sağlamak, hükümetin hesap verebilirliğini temin amaçlarıyla kullanmaktadırlar (OECD,1997). 30 OECD ülkesinden 23'ünde DEA ülke içinde geliştirilen politikaların yapılması sırasında kullanılmaktadır (Jacobs, 2006) .

Avrupa Birliği açısından bakıldığında, AB Komisyonu tarafından 2001 yılında yayınlanan Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Dosya isimli raporla ortaya konulan yönetişim yaklaşımı Avrupa düzeyinde yetki kullanma şeklini açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve uyumluluk bakımlarından etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar olarak tanımlanmıştır. İyi yönetişimin bu beş prensibinin yerindenlik (subsidiarity) ve orantılılık prensiplerini desteklemekte olduğu belirtilmiştir (COM(2001)428:10). Raporun amacının Avrupa yönetim organlarının seçilmiş meclislere hesap verebilirliğini artırmak için Avrupa kamusal faaliyetlerini modernize etmek ve vatandaşların onları ilgilendiren konulardaki kararların alınmalarına katılmalarına imkan verecek şekilde Birliğin karar alma prosedürlerini açmak olduğu görülmektedir. AB'nin, yönetişim yaklaşımını yönetimin her düzeyinde yaygınlaştırmayı amaçladığı Avrupa Birliği Yönetişim Raporunda belirtilmektedir (COM(2001)428:5). 2001 yılında AB Komisyonu Laeken

Konsülünde, düzenleyici etki değerlendirmesi mekanizması dahil, daha iyi düzenleme prensiplerini uygulamak üzere taahhütlerde bulunmuştur. 2002 yılında AB Komisyonu aldığı bir kararla (COM(2002)276), Göteborg ve Laeken Avrupa Konsüllerinde karar verildiği üzere yeni bir etki değerlendirmesi yöntemini hayata geçirmiştir. Komisyonun Daha İyi Yönetişim Planının (COM(2002)278) bir faaliyeti olarak uygulanmaya başlanan yeni etki değerlendirmesi yöntemiyle aynı zamanda Komisyonun sürdürülebilir kalkınmayı hayata geçirmek ve sürdürülebilirlik etki değerlendirmesi yapmak amacıyla bir araç oluşturma konularında Göteborg Konsülündeki taahhütleri de yerine getirilmiş oluyordu.

2005 Etki Değerlendirmesi Rehberi'nde etki değerlendirmesine neden ihtiyaç duyulduğunun gerekçeleri "Komisyon içinde erkenden bir koordinasyon sağlar. Komisyonun geniş kapsamlı paydaşlardan veri girişine açık olduğunu ve Komisyonun şeffaflığa olan bağlılığını ortaya koyar. Bunun ötesinde, sosyal, ekonomik ve çevresel etkilerin hem doğrudan hem de dolaylı muhtemel etkilerinin kapsamlı bir şekilde analiz edilmesine imkan tanıyarak Lizbon ve Sürdürülebilir Kalkınma Stratejilerindeki belli taahhütlerin de yerine getirilmesine katkı sağlar. Aynı zamanda, AB müdahalesini olabildiğince basit tutarak politika önerilerinin kalitesini artırır. Sonuç olarak, yapılacak olan düzenlemelerin neden gerekli olduğu ve verilecek cevabın uygun olup olmadığı veya AB düzeyinde neden bir düzenlemeye gerek olmadığını ortaya koymaya etki değerlendirmesi yardımcı olacaktır" denilerek sıralanmaktadır (SEC(2005)791:5). 2002 yılından bu yana Avrupa Birliğinin icra organı diyebileceğimiz AB Komisyonunun hazırlamış olduğu politika öneri metinleri etki değerlendirmesi sürecine tabi tutulmaktadır

(COM(2002)276; SEC(2005)791). Komisyon daha sonra 2002'de yayınladığı etki değerlendirmesi direktifini geliştirilmiş, 2005 ve 2006 ve 2009 yıllarında yenilemiştir.

Türkiye'de ise "Etki Değerlendirmesi" (ED) konusundaki resmi çalışmalar 2004 yılında başlamıştır. 3 Nisan 2007 tarihli Başbakanlık genelgesinde belirtildiği üzere, Türkiye'de AB Lizbon Stratejisi[1] kapsamında düzenleyici çerçeveyi iyileştirmek amacıyla 2004 yılında Başbakanlıkta Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu oluşturulmuştur. OECD ve AB ile ortak eğitim çalışmaları yürütülmüştür. 2005 yılında çıkarılan bir yönetmelikle 2007 yılından itibaren kanun, kanun hükmünde kararname ve başbakanlıkça uygun görülecek diğer düzenleyici işlemler için "Düzenleyici Etki Analizi" yapılması öngörülmüştür. 2007 yılında yayınlanan Başbakanlık genelgesiyle de DEA'nın nasıl yapılacağı bir rehber şeklinde resmi gazetede yayınlanmıştır. Buna göre 10 milyon TL'den fazla etki yaratacak kanun, kanun hükmünde kararname ve diğer düzenleyici işlemlerin ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri alternatif çözüm yollarıyla beraber analiz edilecektir.

İlgili mevzuatta Türkçe'ye "Düzenleyici Etki Analizi" (DEA) olarak çevrilmiş olan "impact assessment" terimi bence "Etki Değerlendirmesi" olarak çevrilmeliydi, tıpkı Çevresel Etki Değerlendirmesi örneğinde olduğu gibi. Çünkü, DEA (regulatory impact analysis) uygulamaları çoğunlukla devletlerin yaptıkları düzenlemelerin ekonominin aktörleri üzerindeki olumsuz etkilerini en az indirmeyi amaçlamaktadır. Yani belli bir toplumsal, ekonomik kesimin kaygılarını ilk sıraya

[1] "Daha fazla sosyal uyum ve daha iyi iş imkanlarıyla dünya çapında sürdürülebilir bir ekonomik büyüme gücüne sahip en rekabetçi ve en dinamik bilgiye dayalı ekonomi haline gelmek" olarak ifade edilen bir AB stratejisi (COM (2001)264:2).

almaktadır. Oysa bugün Avrupa'da ve bazı ülkelerde uygulandığı şekliyle bu amacın ötesine geçilmiştir. Yapılacak düzenlemelerin çevresel, sosyal ve ekonomik etkilerini beraberce değerlendirip, olabildiğince fazla katılım sağlayarak etkin bir koordinasyon sağlamayı amaçlayan bir model ortaya çıkmıştır; zaten Avrupa Birliği örneğinde de "Etki Değerlendirmesi" (Impact Assessment) tercih edilmektedir. Türkiye örneğinde "Düzenleyici Etki Analizi" teriminin tercih edilmesinden konuya hala asıl olarak ekonomik gözle bakıldığı anlaşılmaktadır. Öte yandan, İngilizce "assessment", "analysis", "evaluation" ve "appraisal" kelimelerinin aslında her biri politika analizinde farklı şeyleri ifade etmekteyken Türkçe'ye çevrilirken birbirinin yerine, çoğunlukla da analiz ya da değerlendirme olarak çevrilmektedir. "Appraisal" ile kastedilen, bu tezin ikinci bölümünde incelendiği üzere, çoğunlukla fazla detaya girmeden yapılan kısa bir ön değerlendirmedir. "Assessment" salt bir analiz olmanın ötesinde hem bir idari araç hem de katılımcı şekilde hazırlanan, sitematik olarak takip edilen aşamaları ifade eden bir süreçtir. "Analysis" bu tezde değinilecek olan hem kendi başına bir süreç hem de analiz teknikleri olarak "assessment" sürecinin içinde yer almaktadır, onun bir parçasıdır. "Evaluation" ise çoğunlukla kamu otoriteleri tarafından yürütülmüş olan programların ne ölçüde başarıya ulaştığını anlamak amacıyla yapılmaktadır.[2]

[2] Örneğin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) tarafından 2002-2007 yılları arasında ilçelerdeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ve diğer kamu kurumlarıyla işbirliği içinde yürüttüğü sosyal yardım ve proje desteklerinin fayda sahipleri üzerinde yarattığı etkinin araştırılarak SYDGM'nün faaliyetlerinin yoksulluğun azaltılmasında ne derecede başarılı olduğunun ortaya çıkarılması amacıyla 2007 yılında yaptırılmış olan "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün Sosyal Yardım ve Proje Destek Faaliyetlerinin Etki Analizi Araştırma Raporu".

Yukarıdaki açıklamalar ışığında, bu çalışmanın konusu kalkınmanın yeniden yapılandırılmasında benimsenen ana yaklaşım olan Sürdürülebilir Kalkınma'nın hayata geçirilmesi hedefinin Avrupa Birliği ve Türkiye'de kamu politikalarının hazırlanmasında dikkate alınma düzeyidir. AB Komisyonu politika öneri metinlerinin hazırlanmasında etki değerlendirmesine tabi tutulmalarının sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının hayata geçirilmesi bakımından katkısının olup olmadığı, ED tekniğinin kullanılmasının sürdürülebilir kalkınmanın Türkiye'de kamu politikalarının oluşturulmasında hesaba katılmasında sağlayabileceği açılımların neler olabileceği ana sorularına yanıt aranacaktır.

2. Tezin Amaçları

Çalışmanın amaçları AB'de Sürdürülebilir Kalkınma'nın hayata geçme sürecinin ve AB'nin Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi'nde Sürdürülebilir Kalkınma'nın nasıl anlaşıldığının incelenmesi; AB Komisyonu'nun Sürdürülebilir Kalkınma yaklaşımını politika önerilerine nasıl entegre ettiğinin Komisyon'un etki değerlendirmesi raporları üzerinden incelenmesi; Türkiye'de politika yapma sürecinde Sürdürülebilir Kalkınma'nın hesaba katılıp katılmadığının araştırılmasıdır. Etki Değerlendirmesi yöntemi uygulandığı taktirde, sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla kalkınma planlarının uygulanmasının, kamu politikalarının etkin bir şekilde koordinasyonunun mümkün olduğu düşünülmektedir.

3. Temel Kavramlar

Sürdürülebilir Kalkınma (SK): Ekonomik büyüme ve kalkınmadan daha geniş bir kapsamı olan Sürdürülebilir Kalkınma, bugünün ihtiyaçlarının ve beklentilerinin, gelecek kuşakların kendi ihtiyaç ve beklentilerini karşılama olanaklarının ellerinden alınmadan karşılanmasıdır (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, 1991:67; Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009: 244).

Yönetişim: Devlet Planlama Teşkilatı'nın "Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu" raporunda yönetişim merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hakimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışının yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcılığın ve sivil toplum kuruluşlarının ön plana çıkarıldığı, saydamlığın, açıklığın, hesap verme sorumluluğunun, yetki devri ve yerindenliğin esas alındığı bir anlayış yaratmak üzere kullanılan bir yönetim anlayışı olarak tanımlamıştır (DPT, 2007:4).

Etki Değerlendirmesi (ED): Etki Değerlendirmesi (ED) politika, program, plan ve projelerin potansiyel etkilerinin (ex-ante) işe başlanmadan önce değerlendirilmesidir. ED birçok sistematik adımları içerir. Bunlar, sorunun belirlenmesi ve tarif edilmesi, politika seçeneklerinin ve önlemlerin belirlenmesi, potansiyel etkilerin değerlendirilmesi ve yorumlanması, bu etkilerin istenmeyenlerini en aza indirecek uygun olan seçeneklerin tarif edilmesidir. Bu nedenle ED karar alıcılara bilgiye dayalı kararlar almaya yardımcı olan bir araçtır (ESDN, 2007:1). Çok bilinen bazı etki değerlendirmesi çeşitleri Çevresel Etki Değerlendirmesi, Stratejik Çevresel Değerlendirme, Sağlık Etki Değerlendirmesi, Sosyal Etki

Değerlendirmesi, Sürdürülebilirlik Etki Değerlendirmesi ve Düzenleyici Etki Analizi olarak sıralanabilir.

4. Tezin Soruları

Çalışmanın amaçları doğrultusunda şu sorulara cevap aranacaktır: Sürdürülebilir Kalkınma yaklaşımı nasıl gelişmiştir? AB için Sürdürülebilir Kalkınma ne anlama gelmektedir, SK'nın hayata geçilmesinin araçları nelerdir? Neden etki değerlendirmesi yasa yapma ve politika oluşturma aşamalarında önemli bir süreç haline gelmiştir? Etki değerlendirmesi nedir, kaç çeşit etki değerlendirmesi vardır? Etki değerlendirmesinin sürdürülebilir kalkınmaya katkısı nedir? AB Komisyonu'nda etki değerlendirmesi modeli nasıl işlemektedir? Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanmış olan etki değerlendirmelerinde sürdürülebilir kalkınma değerlendirmeye dahil edilmiş midir? Türkiye'de Sürdürülebilir Kalkınma yaklaşımını gerçekleştirmek üzere neler yapılmıştır; Türkiye'de SK'yı kamu politikalarına entegre etmek üzere etkin bir etki değerlendirmesi veya benzeri bir ex-ante (ön) değerlendirme yapılmakta mıdır? AB modeli Türkiye'ye neler kazandırabilir?

5. Tezin Yöntemi

Avrupa Komisyonu etki değerlendirmesi modeline ve etki değerlendirmesi raporlarının değerlendirilmesine yönelik literatür gözden geçirilmiştir. Avrupa Birliği tarafından sürdürülebilir kalkınma, yönetişim, etki değerlendirmesi konularında alınan resmi karar metinleri tek tek incelenmiştir. Ayrıca Komisyon ve diğer uluslar arası kuruluşlar tarafından dış uzmanlara hazırlatılan raporlar gözden geçirilmiştir. Türkiye'de etki değerlendirmesi ve sürdürülebilir kalkınma konusunda yapılan çalışmalar gözden geçirilmiştir.

AB Komisyonu Etki Değerlendirmesi modelinin Sürdürülebilir Kalkınma bakımından değerlendirmesinin yapıldığı; AB Komisyonu Etki Değerlendirmesi benzeri bir modelinin Türkiye'deki uygulamasıyla SK'nın hayata geçirilmesi arasındaki ilişkiyi ele alan keşfedici, tanımlayıcı, açıklayıcı niteliklere sahip olan bu çalışmada içerik analizi tekniği kullanılmaktadır. Etki değerlendirmesi çeşitlerinin ve SK'nın betimleyici bir şekilde ortaya konulduğu çalışma daha çok incelenen etki değerlendirmesi rehberlerinden ve raporlarından elde edilen nitel ve nicel verilere dayanmaktadır. Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından yayınlanan etki değerlendirmesi rehberlerine ulaşılıp incelenmiş; EK-3'te belirtilen Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kurumlarındaki görevliler (bakanlıklar düzeyi) ile tek tek iletişim kurularak, Bakanlıklar tarafından hazırlanan, Ek-2'de sıralanan "Düzenleyici Etki Analizi Raporları" örnek metinler olarak alınmıştır. Ulaşılabilen tüm raporlara örnek metin olarak yer verilmiştir.

6. Tezin Katkıları

Etki Değerlendirmesi ve AB Etki Değerlendirmesi modeli konularında bazı kamu kurumlarındaki birkaç uzmanlık çalışması, birkaç makale, İstanbul Teknik Üniversitesi'nde hazırlanan bir Yüksek Lisans Tezi, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) ve Bölgesel Çevre Merkezi'nde (REC) yürütülenler dışında akademik çalışmaların son derece yetersiz düzeyde olduğu görülmüştür. TEPAV liderliğinde, 2007 yılında "AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Etki Analizi Kapasitesini Güçlendirerek Çevre Bakanlığında Uygulama ve Farkındalık Yaratma" başlıklı bir proje AB Bilgi Köprüleri Programı'ndan fon alınarak REC'in katılımıyla yürütülmüştür. Proje kapsamında TEPAV tarafından örnek bir DEA Rehberi hazırlanmıştır; ayrıca "Termik Santrallerde AB Büyük Yakma Tesisleri Direktifine Uyum" başlıklı bir de pilot etki analizi çalışması yapılmıştır. Bunun yanında REC, 2010 yılında "Çevre Alanında Kapasite Geliştirme Projesi" çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarındaki uzmanlara yönelik bir Düzenleyici Etki Analizi semineri ve sektörel etki analizi teknik eğitimi düzenlenmiştir.

Türk kamu yönetimi literatürü bakımından Türkçe bilimsel çalışmalar yetersizdir, bu tez çalışması ile ilk olarak bu eksikliğin giderilmesine katkı sağlanmıştır. Sürdürülebilir kalkınma literatürü bakımından da benzer bir durum söz konusudur; Türkiye'de üst düzey karar alma aşamasında etki değerlendirmesi modelinin SK'ya katkısını ele alan bir bilimsel çalışma yapılmamıştır. Tezin tamamlanmasıyla birlikte bu eksikliğin giderilmesine katkı sağlanmıştır. Tezin literatüre "Etki Değerlendirmesi" konusunda Türkçe kaynak kazandırabilecek

nitelikte olması ikinci katkısıdır. Üçüncü olarak, yukarıda belirtilenlerin de ötesinde Türkiye'de henüz ilk pilot örneklerini aldığımız DEA'lar konusunda ne sürecin genel kalitesine yönelik ne de sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı bakımlarından örnekler üzerinden bulgusal bir değerlendirme de yapılmamıştır. Bu tezde yedi örnek metin değerlendirilerek bu eksikliğin giderilmesine öncülük edildiği düşünülmektedir. Uluslararası literatür bakımından Türkiye uygulamasının bir örnek olay olarak değerlendirilmiş olması yanında AB modeliyle kıyaslanarak farklılıkların ve benzerliklerin ortaya konulması şeklinde bir katkı sağlanmıştır.

Bu tez giriş kısmının yanında üç bölüm ve sonuçtan oluşmaktadır. İlk bölüm Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim başlığını taşımakta olup, sürdürülebilir kalkınma ve yönetişim yaklaşımlarının ne olduğu ve nasıl geliştikleri, AB'de ve Türkiye'de nasıl hayata geçirildikleri incelenmiştir. İkinci bölüm Etki Değerlendirmesi ve Avrupa Birliği Etki Değerlendirmesi Modeli başlığını taşımakta olup, etki değerlendirmesinin ne demek olduğu, çeşitleri ve AB etki değerlendirmesi modeli incelenmiştir. Üçüncü bölüm Türkiye'de Sürdürülebilir Kalkınma Bakımından Etki Değerlendirmesi başlığını taşımakta olup, Türkiye'de sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının gelişimi ve etki değerlendirmesi tekniğinin kullanımı incelenmiş, hazırlanmış olan "Düzenleyici Etki Analizi Raporları"nın sürdürülebilir kalkınma bakımından değerlendirmesi yapılmıştır.

I.BÖLÜM

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA VE YÖNETİŞİM

Sürdürülebilir kalkınma ve yönetişim konularının anlatıldığı bu bölümde öncelikle SK yaklaşımının nasıl ortaya çıktığı ve ne anlama geldiği, SK'nın boyutları ve nasıl hayata geçirildiği anlatılmış, Avrupa Birliği SK yaklaşımı AB resmi belgelerine dayanılarak açıklanmıştır. Daha sonra SK yaklaşımının hayata geçirilmesine dair karar alma ve yönetim aşamasında SK ile yönetişim yaklaşımı arasındaki bağlantı belirtilmiş, dünyada, AB'de ve Türkiye'de yönetişimin nasıl algılandığı açıklanmıştır. Son olarak yönetişim yaklaşımının uygulama araçları ve bu araçlardan biri olarak etki değerlendirmesinin önemi belirtilmiştir.

1. Sürdürülebilir Kalkınma

1970'li yıllardan itibaren düşünsel anlamda olgunlaşmaya başlayan Sürdürülebilir Kalkınma yaklaşımı ekonomik büyümeye dayanan kalkınma anlayışından daha geniş ve bütüncül bir tanımlama yapmıştır. Sosyal, çevresel, ekonomik, kuşaklar arası ve kuşak içi denge sağlayarak kalkınmayı öngören sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı hem kalkınmış hem de kalkınmakta olan ülkeler için bir üst hedef haline gelmiştir. Dünyanın kısıtlı kaynaklarının adaletli bir şekilde ihtiyatlıca kullanılması temeline dayanan sürdürülebilir kalkınma ekonomik

büyümeden daha geniş bir tanımlama olduğundan aslında "Sürdürülebilir Gelişme" olarak nitelendirilmesi gerekmektedir ancak, bu çalışmada kavram kargaşası yaratılmak istenmediğinden ve çalışma tümüyle kuramsal bir çalışma da olmadığından "Sürdürülebilir Kalkınma" teriminin kullanılması tercih edilmiştir.

1970'lere kadar iktisatçılar arasında büyümenin sınırlarına dair bir endişe yoktu. Tam aksine klasik iktisat analizlerinin şekillendiği 19.yy'da doğal sermayenin tükenmeyecek kadar bol, insan yapımı üretilmiş sermayenin kıt olduğu varsayılıyordu (Öztürk, 2007:12-13). Çünkü modern ekonomi biliminin başlangıcı sayılan Adam Smith gibi klasik liberal iktisatçılar ekonominin işleyişi ve ulusal zenginliğin yaratılmasında doğanın korunmasını dışlamaktaydılar (Topçu, 2007:25). 19. yy'da bilimde ve teknolojide elde edilen ilerleme sayesinde insanlığın kendine güveni çok artmış, geçmişte çevresiyle uyum içinde yaşayan insan ona hükmeder duruma gelmiştir. Böylece, Endüstri Devrimi'yle birlikte ortaya çıkmaya başlayan ve hızla büyüyen "endüstri kentleri"nde aşırı nüfus birikmesi beraberinde çevre felaketlerini de ortaya çıkarmıştır (Keleş ve Hamamcı, 2002:50). Örneğin, 1952 kışında Londra'da yoğun hava kirliliği olmuş ve 4000 kişi yaşamını yitirmiştir. New York, Tokyo gibi diğer kentlerde de aynı dönemde hava kirliliği ciddi sorun haline gelmiştir (Keleş ve Hamamcı, 2002:101).

Artan çevre sorunlarına dikkat çekmek üzere, 1972 yılında, Roma Kulübü'nün desteğiyle hazırlanan Büyümenin Sınırları isimli raporla beraber sürekli ve sınırsız bir ekonomik büyümenin doğal kaynaklar üzerinde baskı yaratacağı ileri sürülmeye başlanmıştır. Nüfus artış oranı, kişi başına gıda ve sanayi üretimi, çevresel

kirlilik düzeyleri ve mevcut yenilenemez kaynaklardan oluşan beş anahtar parametre kullanılarak modelleme yoluyla hazırlanan raporda mevcut büyüme trendleri aynen devam ederse gelecek yüzyıl içinde büyümenin sınırlarına ulaşılacağını, bunun da dünya nüfusunda ve sanayileşme kapasitesinde ani bir düşüşe neden olacağı iddia ediliyordu. Gelecek hakkında karamsar bir tablo çizen rapor birçok eleştiri almıştır. Bu ilk rapordan 20 yıl sonra aynı ekip tarafından model geliştirilmiş ve "Sınırların Ötesi" adıyla yayınlanmıştır. Burada yine hammadde ve enerji kaynaklarının kullanımında, nüfus artış hızında bir azalma olması gerektiği, sürdürülebilir bir toplum haline gelmenin gerektiği belirtilmiştir (Öztürk, 2007:15-16).

Ortaya çıkan çevre sorunları sonucunda insan-çevre ilişkilerine dair ileri sürülen görüşler literatürde statükocu ve radikal yaklaşımlar olarak iki ana grupta ele alınmaktadır. Statükocu yaklaşıma göre çevre sorunları ve sosyal sorunlar serbest piyasa sisteminin daha iyi işler hale getirilmesi, yani fiyatlama mekanizmasındaki aksaklıkların giderilmesi ve teknolojideki ilerlemeler yoluyla çözüme ulaştırılabilir. Statükocu yaklaşım sürdürülebilir bir kalkınmanın serbest piyasa tarafından gerçekleştirilebileceğini kabul etmektedir (Öztürk, 2007:46-50). Statüko içinde kalarak 1960-70'lerde iyice gün yüzüne çıkan çevre sorunlarına çözüm üretmek üzere Neoklasik iktisatçılar tarafından negatif dışsallıklar olarak nitelendirilen ekonomik faaliyetlerin istenmeyen sonuçları ekonomik analize(fiyata) dahil edilmeye başlanmıştır. Fiyatlama sistemine katılma doğal kaynaklardan ticarete konu olabilenler için alınan izinler, karbon emisyonlarını sınırlamak için karbon vergisi gibi yöntemlerle piyasa mekanizması altında olabilmektedir (Öztürk, 2007:54-55).

Ancak ticari olarak ifade edilemeyeceklerin nasıl doğru bir biçimde fiyata dahil edileceği hala sorun olarak devam etmektedir.

Çevre sorunlarının sistem içinde kalınarak çözülebileceğine dair bir diğer yaklaşım da Dünya Bankasının 1992 raporunda (World Bank, 1992:40-43) ileri sürülen "Çevresel Kuznets Eğrisi" olarak bilinen yaklaşımdır (Stern, 2003:3). Buna göre kalkınmanın ilk aşamalarında doğal kaynakların kullanılma oranı ve ortaya çıkan atık düzeyi yüksek olmakta ancak; gelir seviyesi arttıkça, yani kalkınma gerçekleştikçe çevreyi koruyacak teknolojilerin gelişmesi ve hizmetler sektörünün büyümesiyle atık miktarında azalma olmaktadır. Ancak bu açıklamada geri döndürülemez çevre facialarında kaybedilen çevre değerlerinin ne olacağı belirsiz kalmaktadır. Ayrıca gelişmiş ülkeler tarafından çevreye zararlı sektörlerin gelişmekte olan ülkelere transferi bir noktada tıkanacak ve kirlilik ithal edecek ülke kalmadığında Kuznets yaklaşımı anlamsız hale gelecektir. Buna ilaveten hali hazırda ortaya çıkmış olan birikmiş kirlilik başka bir eleştiri noktasıdır (Öztürk, 2007:56-58).

Çevre-insan ilişkilerinden kaynaklanan sorunlar karşısında kalkınmanın yeniden tanımlanmasında radikal yaklaşımı temsil eden derin ekoloji, eko-sosyalizm, eko-feminizm, eko-anarşizm ise asıl sorunun bugünkü toplumsal örgütlenmenin temel niteliklerinden kaynaklandığını ileri sürmüştür. Derin ekoloji yaklaşımı Arne Naess tarafından geliştirilmiş olup, varlıkların değerlerine göre derecelendirilmesine karşı çıkmakta, bütün yaşam biçimlerinin var olma hakkının evrensel olduğunu iddia etmektedir. Bu nedenle uzun vadeli bir yaklaşımı olan derin ekoloji sosyal, siyasal ve çevresel bütün sistemlerin yeniden tasarlanmasını önermektedir. Eko-feminizm

yaklaşımı ise ataerkil toplumda kadına uygulanan baskıların mantıksal temeliyle doğaya uygulanan aşırı yüklenmenin ve hakimiyet yaklaşımının bağlantılı olduğunu sürdürülebilir bir kalkınmanın eşitlikçi bir sosyal yapıda mümkün olduğunu iddia eder. Eko-sosyalizm yaklaşımı üretimin çevre korumanın ve toplumsal ihtiyaçların giderilmesinin bir fonksiyonu olarak ele alınmasını; ekolojik değerlere, sosyal eşitliğe dayanan ve üretim araçlarının ortak mülkiyetine dayanan bir toplum modeli öngörmektedir. Eko-anarşizm ekolojik krizlerin nedeninin insanlar arasındaki baskıya dayalı güç ilişkisi olduğunu; bu nedenle doğanın özgürleşmesinin ancak insanın özgürleşmesiyle mümkün olacağını ileri sürmektedir (Hopwood, 2005 ; Keleş ve Hamamcı, 2002).

Çoban geride bahsedilen çevreci düşünce akımlarını ve hareketlerini iki ana eksen etrafında ele almaktadır. İlk eksende, var olan siyasal ideolojiler tarafından çevre konuları içselleştirilmektedir. Eko-Marksizm, Eko-Sosyalizm, Eko-Liberalizm, Eko-Anarşizm gibi adlarla bilinen düşünce akımları, ideolojilerdir.[3] İkinci eksende "çevreciliğin Marksizm, Liberalizm, Anarşizm gibi ideolojilerden ayrı ve kendisinin bir siyasal ideoloji olduğu" görüşü yer almaktadır. Bunun da ötesinde ilgili yazında eko-merkezci bir anlayışın biçimlendirdiği çevreciliğin, insan merkezci olarak değerlendirilen Eko-Marksizm, Eko-Sosyalizm gibi yaklaşımlara bir meydan okuma olarak görüldüğü Çoban tarafından ifade edilmektedir (Çoban, 2002:5).

[3] İdeoloji kavramı için bir çok tanımlama yapılmaktadır; örneğin, "toplumsal yaşamdaki anlamların, işaretlerin ve değerlerin üretilmesi süreci ya da kimlik düşüncesi", "hakim bir siyasal gücü meşrulaştırmaya yardım eden düşünceler", "belirli bir toplumsal grup ya da sınıfa özgü düşünceler bütünü", "toplumsal çıkarların güdülediği düşünce biçimleri" bulardan bazılarıdır (Çoban, 2002: 6-7).

SK bakımından değerlendirildiğinde, halen uluslar arası belgelerde benimsenmekte olan SK anlayışının Neoklasik iktisadın statüko içinde kalarak sorunlara çözümler arayarak bir dönüşümü amaçlayan bir yaklaşım olduğu görülmektedir. Brundtland Raporunda yoksul insanların temel gereksinmelerinin karşılanmasına öncelik verilmesi gerektiği belirtilip, büyüme oranlarının da mutlaka artırılması gerektiği vurgulanmıştır. Öztürk, bu yaklaşımın insan merkezli bir bakış açısıyla, teknolojinin de yardımıyla ve ekonomik büyümeyle çevre sorunlarının üstesinden gelinebileceğini ifade eden zayıf bir yaklaşım olduğunun altını çizmektedir. Bunun aksine güçlü bir yaklaşım hedeflenmiş olsaydı, geride bahsedilen, daha radikal ve bütüncül bir bakış açısının benimsenmesi gerekirdi (Öztürk, 2007:77-80) .

Öte yandan sürdürülebilir bir kalkınmanın aslında uygulanamaz olduğu şeklinde eleştiriler vardır. Bir tarafta ekolojik risklerden söz edilirken diğer taraftan pazar ekonomisinin faydaları ön plana çıkarılmaktadır. Eğer ciddi bir çevre krizi söz konusu ise, bir sürdürülemezlik varsa, bunun arka planında kapitalizmin doğaya ve insana bakışının yattığı ileri sürülmektedir (Topçu, 2007:50-56; Çoban, 2002). Güler de, Rio Konferansı'nda ele alındığı şekliyle, SK'nın az gelişmiş ülkeleri çevre cenderesinde sıkıştırmaktan başka bir şey olmadığını ileri sürmekte ve eleştirmektedir (Güler, 2005: 218).

Çoban, çevreciliğin siyasal projesinin "ekolojik/sürdürülebilir toplumun kurulması" olduğunu belirtmektedir. Ancak çevreciliğin sürdürülebilir toplum idealinin yaygın olarak kullanılan SK idealinden farklı olduğunu ifade etmektedir.

"Sürdürülebilir kalkınma, daha çok, çevre ile ekonomiyi ilişkilendiren ve etkinlik, verimlilik, çevresel kaynak kullanmada rasyonellik, yer seçimi gibi ekonomik ilkelerin belirlediği bir çevreye duyarlı büyüme anlayışını yansıtır. Oysa, çevreciliğin sürdürülebilir toplum ideali, bireysel, toplumsal ve kültürel gelişmenin önünü açacak sektörlerde nitelikli büyüme dışında, büyümenin, nüfus artışının ve teknolojik ilerlemelerin sınırlarını dikkate alan, fiziksel, doğal ve ekolojik ilkelerin belirlediği ve sürdürülebilir kalkınmadan daha kapsamlı bir proje olan ekolojik toplum idealidir" (Çoban, 2002:26-27).

1.1. Sürdürülebilir Kalkınmanın Tanımı ve Boyutları

Maddi refah, yani büyüme, klasik iktisatçılar için önemli bir konu olmuştur. Klasik iktisat yazını sanayi devrimi olarak bilinen dönüşüm sürecini yaşayan iktisatçıların bu sürecin dinamiklerine dair yaptıkları analizlerden oluşmaktadır. Klasik iktisat bir bakıma büyüme iktisadı olarak da kabul edilmektedir (Berber, 2006:192). Adam Smith'e göre büyüme işgücü ve sermaye stokunda meydana gelen artış, teknolojik yenilikler ve işbölümü sayesinde artan verimlilik ile bunlara ilaveten artan dış ticaret sonucu ortaya çıkmaktadır. Adam Smith, David Ricardo, John Mill gibi klasik iktisatçılar büyümenin sağlanmasında serbest piyasa mekanizmasına güvenmişlerdir (Öztürk, 2007:84-85). Ancak, klasik bir iktisatçı olan Thomas Malthus, tarımda azalan verimler kanunu gereği, eninde sonunda nüfus artışının büyümeyi durduracağını düşünmekteydi. Malthus'un hesaplarına göre 25 yılda bir nüfus geometrik olarak artıp bir kat daha katlanmaktadır, ancak doğal kaynaklar aynı

hızda artmamaktadır (Keleş ve Hamamcı, 2002:61). Öte yandan Karl Marks ise "tarihsel bir bütünlük içinde" yaklaşarak mevcut üretim ilişkileri biçimiyle kapitalizmin sürdürülemez olduğunu iddia etmiştir. Ancak, 1870'li yıllarda marjinalist ekolün ortaya çıkmasıyla beraber gözler kısa dönemli fiyat, bölüşüm ve genel denge konularına çevrilmiş; neo- klasik iktisatçıların ilgisi uzun dönemli ve geniş tabanlı büyüme konularından hali hazırdaki kıt kaynakların tahsisi ve etkin kullanımına kaymıştır (Öztürk, 2007:85) .

Ekonomi bilimi gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun bütün ekonomilerin ortak sorununun ellerindeki kıt kaynakların etkin ve tam kullanılması olduğunu varsaymaktadır. İşte kalkınmayla ulaşılmak istenen hedef eldeki kaynakları en etkin ve tam olarak kullanarak toplam refahın artırılmasıdır. Berber, kalkınmanın maddi refahın artırılması, yoksulluğun kökünün kazınması, üretimde kullanılan girdiler ve elde edilen çıktıların kompozisyonunun değiştirilmesi gibi süreçleri içeren, toplumun hayat standardının mevcut düzeyinin korunması ya da yükseltilmesi için daha etkin ve farklılaştırılmış metotlar kullanarak üretimde bulunmaya yönelik bir hareket olduğunu belirtmektedir (Berber, 2006:9). Başkaya, İkinci Dünya savaşı sonrasında yaygın olarak kullanılmaya başlayan kalkınma kavramının doğrusal ilerleme, sınırsız büyüme paradigmasının bir versiyonu olarak ortaya çıktığını ifade etmektedir (Başkaya, 2000:15). Bu dönemdeki hakim kalkınma yaklaşımı kitle üretimine ulaşmak için ekonomik büyüme stratejileri üzerinde yoğunlaşmıştı (Topçu, 2007:25). Sanayi devrimi sonrasında oluşan anlayışta üretimi artırmak birincil ve neredeyse tek hedef haline gelmişti. Düşük ücretler, çalışma koşullarının kötülüğü, açlık, yoksulluk, kötü sağlık koşulları, yetersiz eğitim imkanları gibi insan refahını

ilgilendiren konular göz ardı edilmişti. Günümüzdeyse insan refahı daha merkezi bir amaç haline gelmiştir. Berber, ekonomik büyümeyle birlikte toplum refahını ilgilendiren işsizlik, gelir dağılımı, doğal kaynakların kullanımı, demokratik hak ve özgürlüklerdeki gelişmeler gibi konuların önem kazandığını vurgulamaktadır (Berber, 2006:7). UNDP İnsani Gelişme Raporu'nda "Politika yapıcılar çoğunlukla büyümenin niceliği karşısında büyülenmektedirler. Halbuki büyümenin yapısı ve kalitesiyle daha ilgili olmalıdırlar. Devletler zamanında düzeltici eylemler içinde bulunmadığı sürece ekonomik büyüme başarısız olur. Büyümeyi gerçekleştirmeye kararlı çabalar işsizlik yaratan, acımasız, sessiz (demokratik olmayan), köksüz (kimliksiz), geleceksiz (sürdürülebilir olmayan) büyümeden uzak durmalıdır" denilerek kalkınmanın sırf bir ekonomik büyüme olmadığı, niceliksel artış yanında ekonomik, sosyal, çevresel, politik anlamda bir kalite artışının gerekli olduğu belirtilmektedir (UNDP, 1996:2) .

İnsan aklının ve bilimsel bilginin aracılığıyla doğayı denetim altına almayı ifade eden aydınlanma felsefesi ile Batı Avrupa'da Sanayi Devrimiyle başlayan teknolojik gelişmelerin eşliğinde ortaya çıkan toplumsal ve siyasal değişimi ifade eden modernleşme teorisi kalkınma politikalarının temelini oluşturmuştur. 1929 Dünya ekonomik buhranına çözüm bulmak amacıyla Keynes'in yapmış olduğu analizler ve önerdiği politikalar kalkınmayı sağlamak üzere devletin müdahalesini meşrulaştıracak teorik altyapıyı hazırlamıştır (Berber, 2006:193-195). Öte yandan Başkaya, 1919 yılında kurulan Milletler Cemiyetinin geri kalmış halkların refahını, kalkındırılmasını uygarlığın kutsal bir misyonu olarak kabul etmesiyle beraber ekonomik kalkınmaya bir uygarlaştırma projesi olarak ideolojik anlam yüklendiğine,

eski sömürge sisteminin yerini alabilecek bir kavram olarak yaklaşıldığına işaret etmektedir (Başkaya, 2000:20-21).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında bağımsızlıklarını kazanan ülkeler, batı modelini taklit ederek ulusal kalkınmalarını devlet temelinde gerçekleştirmek istemişler, borç para alarak ve hammadde ihraç ederek endüstriyel döngüye girmeye başlamışlardır. Kalkınmanın bir yandan gelişmekte olan ülkelerle gelişmiş ülkeler arasındaki farkı azaltacağı, diğer yandan her ülkenin kendi içindeki gelir farklılıklarını azaltacağı umuluyordu (Topçu, 2007:26-30). Başkaya'ya göre kalkınmanın sadece ekonomik, teknik bir sorun olarak görülmesi kalkınmanın gerçekleştirilmesinin bir sosyal mühendislik olarak algılanmasına dayanıyordu. Yani kalkınma ekonomik büyümeyle olur, ekonomik büyümenin motoru da yatırımlardır. Yatırımların arkasında tasarruflar vardır. Eğer iç tasarruflar yetersizse bu açık dış yardımla giderilebilir, girişimci boşluğunu da devlet doldurabilirdi (Başkaya, 2000:43). İkinci Dünya Savaşı sonrasında geri kalmış ülkeler tarım ürünleri üretiyor ve maden ihraç ediyorlardı. Oysa kalkınmış olmak demek katma değeri daha fazla olan sanayi malı üretiyor olmak demekti. Kalkınma sanayileşmek, sanayileşme büyümek, büyüme ise GSMH artışı demekti; büyümenin meyvelerinden de bütün toplumun adilce istifade edeceği düşünülüyordu (Başkaya, 2000:100). Bağımsızlıklarını yeni kazanan ve kendi ulus devletleriyle batılıların gittiği yoldan giderek sanayileşmeye ve modernleşmeye çalışan ülkelerin Sovyet modelinin etkisine kapılmaması için kalkınma yaklaşımı batılılar için ideolojik olarak da önemli bir hale gelmişti (Başkaya, 2000:28). Kalkınmanın doğrusal bir şekilde olacağını öngören bu yaklaşıma göre her toplum az gelişmişlikten gelişmeye giden yolda

doğrusal bir yol izlemektedir. Rostow İktisadi Gelişmenin Merhaleleri isimli çalışmasında her toplumun geleneksel toplum, hazırlık aşamasındaki toplum, kalkış aşamasındaki toplum, iktisadi olgunlaşma aşamasındaki toplum, kitle tüketimi çağındaki toplum aşamalarından geçerek kalkınacağını ileri sürmektedir (Yavilioğlu, 2002:61). Bu teoriye göre doğrusal ilerleme yaklaşımı her bir toplumun gelişmenin değişik aşamalarında bulunduğu ve gelişmiş batı toplumlarıyla aynı doğrultuda ilerlediğini ifade eder. Yani bu teoriye göre kalkınmanın hedefi yarışta önde gidenleri yakalamaktır ve bu mümkündür. Eğer bu mümkün olmuyor ve sorunlar ortaya çıkıyorsa bunun sebebi yanlış politikalar (yönetim sorunları) olabilir; olabildiğince dışa açık, uluslar arası ticari sisteme entegre olmuş olmak sorunların üstesinden gelmeyi kolaylaştırır (Başkaya, 2000:18). Bunun karşısında bağımlılık teorileri olarak adlandırılan ve 1960'lı yıllarda özellikle üçüncü dünya entelektüelleri arasında kabul görmüş olan teorilere göre geri kalmış ülkelerin mevcut düzende kalkınmaları mümkün değildir. Bağımlılık teorileri Neo-sömürgeci bağımlılık okulu, yanlış paradigma modeli ve düalist kalkınma tezi olmak üzere üç ana yaklaşımda ifade edilmiştir. Neo-sömürgeci bağımlılık okuluna göre üçüncü dünya ülkelerinin geri kalmışlığının sebebi eşitsiz uluslar arası kapitalist sistemin tarihsel evrimidir. Yanlış paradigma modeli gelişmiş ülkelerin yardım kuruluşlarının ve uluslar arası örgütlerin verdiği yanlış tavsiyeleri geri kalmışlıktan sorumlu tutmaktadır. Düalist teze göre ise kapitalizmin çevreye yayılması zengin ve fakir ülkeler arasındaki farklılıkları artırmakta, çevre ülkelerin iç bütünlüğünü bozmakta, gelişmenin önünü tıkamaktadır. Merkez kapitalizminin ihtiyaçları doğrultusunda merkeze entegre olan çevre ülkelerindeki ekonomik yapı yabancı sermayenin faaliyet gösterdiği ihracat sektörü lehine çarpıklaşmaktadır (Yavilioğlu, 2002:62).

Tarım, ormancılık, enerji üretimi ve madencilik çoğu gelişmekte olan ülkede milli hasılanın yarısını, istihdamın çoğunluğunu oluşturmaktadır. Özellikle en az gelişmiş ülkelerin satacak başka bir şeyleri olmadığından doğal kaynakların sömürülmesi had safhaya ulaşmaktadır. 1990'lı yılların başındaki ekonomik kriz ve Afrika ülkelerinin içine düştükleri borçlarını ödeyememe durumu bu ülkelerdeki doğal kaynakların aşırı kullanılması sonucunu doğurmuş; zengin ülkeler tarafından uygulanan ticaret engelleri sattıkları malların düşük fiyatla satılmasına neden olmuş, bu da ekolojik sistemlere daha fazla baskı yüklemiştir. Sonuç olarak zaten kıt olan doğal kaynaklar o ülkeler halklarının kalkınması için harcanacakken zengin ülkelere karşı borçların ödenmesi için kullanılmış, israf edilmiş oldu (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu**,** 1991:30).

1970'lerin ikinci yarısından başlayarak Keynezci ekonomi yaklaşımına dayanan "refah devleti"nin erozyona uğradığını ileri süren neo-liberal yaklaşım Keynesçiliğin karşıtı argümanlarını ortaya koymuş, içine girilen krizin ekonomiye devlet tarafından aşırı müdahale edilmesinden kaynaklandığını iddia edilip, olması gerekenin kapitalizmin uluslararası düzeydeki işleyişine pasif bir biçimde uyum sağlamak olduğunu iddia etmiştir. Yani planlı ve bilinçli bir şekilde kalkınma döneminin kapanmış onun yerine mukayeseli üstünlükler teorisine uygun şekilde ülkeye yabancı sermayeyi yatırımlar yapmak üzere çekme döneminin başlamış olduğu ileri sürülüyordu (Başkaya, 2000:37). Neo-liberaller azgelişmiş ülkelerin yoksul kalmalarının nedenini bu ülkelerin hükümetlerinin piyasalara fazla müdahale etmesi olarak görüyorlardı. 1950'lerdeki kalkınma sürecinde piyasa

başarısızlıklarından söz edilirken, 1970'li yıllarda artık devletlerin (müdahale) başarısızlıklarından söz edilir olmuştur (Öztürk, 2007:94-95).

1.1.1. Sürdürülebilir Kalkınmaya Geçiş

Tablo 1'de görüleceği üzere; 1950-2000 yılları arasında dünya nüfusu 2 katından biraz fazla artmışken, dünya çapında kayıtlı araç sayısı 10 kat, elektrik tüketimi 20 kat, petrol tüketimi 7 kat artmıştır. Aynı dönemde tarım ürünlerinde de üretkenlik artışından kaynaklanan 4 kattan biraz fazla bir tarımsal çıktı artışı olmuştur. Ancak bu durum yaratılan refah artışının tüm uluslar arasında adilce paylaşıldığı anlamına gelmemektedir. Öte yandan 1975-89 dönemindeki büyüme oranları 1950-75 döneminden %60 daha düşük çıkmaktadır. 1970 sonrasındaki bu sorunlu dönemde petrol ihracatçısı ülkeler ve doğu Asya'daki azgelişmiş ülkeler süreçten kazançlı çıkmış, sahra altı Afrika'sındaki ülkeler kaybedenler grubunda yer almışlardır, bunun en açık göstergesi Sahra Afrika'sındaki kıtlık nedeniyle yaşanan kitlesel ölümlerdir (Berber, 2006:201-205).

Tablo – 1 : 1950-2000 Dönemi Kaynak Kullanım Farkları

	1950	2000	50 yıllık değişim
İnsan nüfusu (milyar)	2,52	6,07	% 247
Kayıtlı araç sayısı (milyon)	70	723	% 1,030
Petrol tüketimi (yıllık milyon varil)	3,800	27,635	% 727
Doğalgaz tüketimi(trilyon fitküp yıllık)	6,5	94,5	% 1,454
Kömür tüketimi(milyon metrik ton yıllık)	1,400	5,100	% 364
Elektrik üretim kapasitesi (milyon kilowat)	154	3,240	% 2,104
Tahıl (mısır) üretimi(milyon metrik ton yıllık)	131	594	% 453
Odun hamuru selüloz üretimi (milyon metrik ton yıllık)	12	171	% 1,425
Demir üretimi (milyon metrik ton yıllık)	134	580	% 433

Kaynak: Research on Scientific Basis for Sustainability (RSBS),Science On Sustainability 2006 Report, Tokyo, s.10

1970'lerde dünya çapındaki ekonomik çalkantılar güneyli yoksul ülkeler için bir felaket olmuş, yükselen faiz oranları ve enerji maliyetleri borç yükünü artırmıştır. İlaveten kuzeyli ülkelerin korumacı politikaları ihracat gelirlerini azaltmıştır (Topçu, 2007:38-40). Tarım, ormancılık, enerji üretimi ve madencilik çoğu gelişmekte olan ülke ekonomisinin GSMH'nın yarısını ve istihdamın büyük çoğunluğunu oluşturmaktaydı. Bu ülkelerin içine düştüğü borç krizi doğal kaynakların aşırı sömürülmesini daha da hızlandırmıştır (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, 1991:28). Azgelişmiş ülkeler içinde bulundukları borçları çevirmek için aldıkları krediler karşılığında Dünya Bankası ve Uluslar arası Para Fonu (IMF) gibi kuruluşlar tarafından önlerine konulan yeni neoliberal politikaları kabul etmişlerdir (Başkaya, 2000:38). Az gelişmiş ülkelerin ekonomik sorununun nedeninin küresel ekonominin eşit fayda sağlamadaki başarısızlığı değil ekonomilerini dışa açmadaki

ulusal başarısızlıkları olduğu kabul edilmiştir. Bu gibi ülkeleri serbest piyasa ekonomisine entegre etmek amacıyla IMF ve Dünya Bankası verdikleri krediler karşılığında az gelişmiş ülkelerden "yapısal uyarlama'' olarak bilinen reformları yapmalarını şart koşmuşlardır (Topçu, 2007:41). 1980'lere kadar ulusal kalkınma politikaları yürüten azgelişmiş ülkelerde dünyayla bütünleşme, ihracata yönelik sanayileşme yönünde köklü değişimler olmaya başlamış; Türkiye de bundan payına düşeni almıştır. 1979'da IMF ile imzalanan Standby Anlaşması'nın ardından Dünya Bankası ile imzalanan beş adet Yapısal Uyarlama Kredisiyle devletin mali sistemdeki ve ekonomideki yeri yeniden düzenlenmeye başlanmıştır. 1985'ten itibaren artık daha da detaya inilmeye başlanmış Sektörel Yapısal Uyarlama Kredileriyle tarım, enerji, eğitim, sağlık ve yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çalışmaları başlatılmıştır (Güler, 2005: 16-17).

Berber'in de belirttiği gibi, 1970'li yıllarda başlayan dış şokların körüklediği kısa dönem istikrarsızlıkları karşısında uzun döneme ilişkin yaklaşımlar ortaya koyan kalkınma yaklaşımı geri plana düşmüş, giderek neo-klasikler ön plana çıkmaya başlamışlardır (Berber, 2006:206). 1970'lerin sonunda gündeme gelen yeni ekonomik düzenin temeli dünya ölçeğinde serbest piyasa ekonomisine geçiş için bütün ülkelerin tek bir pazar oluşturmak üzere dünya pazarı ile birleşmesi mal, hizmet, sermaye hareketlerinin tam serbestleştirilmesi ile küreselleşmenin gerçekleştirilmesidir. Böyle yapılarak gelişmiş ülkeler tarafından devletlerin asli görevlerin dışında, görevlerinin kalmadığı, sosyal devletin küçüldüğü, özel girişimin dünya ekonomisiyle rekabet koşullarında bütünleştiği bir küresel ekonomik düzen

yaratılmak istendiği çeşitli bilimsel çalışmalarda ileri sürülmüştür (Topçu, 2007:38-40) .

1980'li yılların sonuna gelindiğinde gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasındaki farkın daha da açıldığı görüldü (Başkaya, 2000:100). Gelişmekte olan ülkelerle gelişmiş ülkeler arasındaki fark giderek artmış; dünyanın ekolojik varlıklarının büyük kısmı zaten sanayileşmiş olan ülkeler tarafından tüketilir hale gelmişti. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından hazırlanan 2007/2008 İnsani Kalkınma Raporu'ndan görüleceği üzere gelişmiş ülkelerin karbon emisyonları gelişmekte olanların çok üstündedir ve tüm dünyada da 1990- 2000 döneminde de emisyonlarda artışlar devam etmiştir (UNDP,Human Development Report, 2007/2008:32-43). Geçmişte sanayileşmesini tamamlamış ve hali hazırda gelişmiş ülkelerin çevreye vermiş oldukları zararlar dolayısıyla atmosferdeki karbon miktarı artmış ve sonuçta, UNDP İnsani Kalkınma Rapor'undaki grafikten de anlaşılacağı üzere, sanayileşme öncesi dönemlere göre dünyanın sıcaklığında da karbon miktarındaki artışa paralel bir artış olmuştur.

BM Çevre Programının 2007'de yayınladığı Küresel Çevre Raporu'ndaki verilere göre Kuzey Amerika'da kişi başına GSYİH 1987'de 25 bin dolar seviyesindeyken 2004'te 35 bin dolar seviyesine çıkmıştır. Aynı dönemde Afrika ve Latin Amerika'da fark edilir bir değişim olmamış, Asya-Pasifik'te bir miktar artış olmuştur. Yine raporda belirtildiğine göre 2004 yılı sonu itibarıyla Afrika ülkeleri gelişmekte olan ülkelerde üretilen gelirin sadece %5'lik payına sahip olmuşlar, daha da acıklı olanı Sahra-altı Afrika ülkeleri ihracat gelirlerinin %70'ini dış borç

ödemelerine ayırmak zorunda kalmış ve güney yarım küredeki borç yükünün 2/3'ünü taşımıştır (UNEP(GEO)4, 2007:24). Dünyadaki esas çevre sorununun bu eşitsizlik olduğu ve aynı zamanda bu durumun gerçek gelişme sorunu olduğu 1987'de yayınlanan Ortak Geleceğimiz Raporu'nda da belirtilmiştir (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, 1991:28).

Sağlanan büyümeye rağmen artan yoksulluk ve küresel düzeydeki çevre krizleri, geleneksel kalkınma yaklaşımlarına çevre ve insan boyutunu ekleyen sürdürülebilir kalkınma olarak adlandırılan yeni bir yaklaşımın ortaya çıkmasına neden olmuştur (Öztürk, 2007:84). 18. yüzyılın sonlarına doğru Almanya'nın Baden bölgesinde ormanların yok edilmesini önlemek üzere çıkarılan yasalarda ilkin kullanıldığı görülen sürdürülebilir kalkınma kavramı daha sonra toplumsal gelişmeyi kapsar bir anlam kazanarak gelecek kuşakların da varlığını güvenceye almayı öngören bir yaklaşımı ifade edecek biçimde anlam genişlemesine uğramıştır (Mutlu, 2008:79). 1970'li yıllarda ekonomi, toplum ve çevre arasında kurulmak istenen dengenin bir anlatımı olarak kabul gören sürdürülebilir kalkınma kavramı, uluslararası boyutta ilk kez Uluslararası Doğa Kaynaklarını Koruma Birliği (IUNC) tarafından hazırlanan "Dünya Koruma Stratejisi" raporunda kullanılmıştır (Keleş ve Hamamcı, 2002:165).

Çevre ve ekonomik kalkınma arasındaki ilişkiyi araştırmak amacıyla, BM Genel Kurulu tarafından 1984 yılında kurulan Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nun 1987 yılında yayınladığı Ortak Geleceğimiz isimli raporda Komisyon başkanı Gro Harlem Brundtland "çevre dediğimiz yer, hepimizin içinde

yaşadığı yerdir, kalkınma da o yerde durumumuzu iyileştirmek için hepimizin yaptığı iştir" diyerek raporun genel yaklaşımını ortaya koymuştur (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu**,** 1991:18). Brundtland raporunda sürdürülebilir kalkınma gelişmiş - az gelişmiş tüm ülkeler için ortak bir amaç olarak belirtilmiştir. Ortak Geleceğimiz raporunda "Sürdürülebilir Kalkınmanın amacı, bugünün ihtiyaçlarını ve beklentilerini, geleceğin ihtiyaç ve beklentilerinden ödün vermeksizin karşılanmanın yollarını aramaktır" denilmekte ve SK ile, Roma Kulübü tarafından ileri sürülen büyümenin sınırları yaklaşımının aksine, yoksulluk ve azgelişmişlik sorunlarının çözüme kavuşması amacıyla yeni bir büyüme çağına girilmesini önerilmektedir (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, 1991:67).

Tanımda sadece çevresel sorunların önlenmesi değil sosyal sorumluluk da vurgulanmaktadır (Öztürk, 2007:100 ; Keleş ve Hamamcı, 2002:166). Kalkınma ve çevrenin bir arada değerlendirilmesi gerektiği, ekonomik kalkınmanın çevre üzerindeki etkilerinin yanında ekolojik baskıların yani toprak, hava, su kirlenmesi ve ormanların, biyolojik çeşitliliğin azalmasının ekonomi üzerindeki negatif baskısının da düşünülmesinin gerektiğine işaret edilmektedir. Örneğin, yüksek yayla çiftçilerinin ormanları yok etmesi, alçak ova çiftçilerinin sellerle karşılaşmasına yol açmakta ya da fabrika tarafından kirletilen suda balıklar ölmekte bunun sonucunda da aşağı taraftaki balıkçılar avlayacak av bulamaz hale gelmektedirler (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu**,** 1991:27-28). Ortak Geleceğimiz raporunda yoksulluğun çevre felaketlerine bunun yeniden yoksulluğa neden olduğu bir kısır döngü olduğu ifade edilmektedir (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, 1991:56-57). Yoksul ve aç olanlar sağ kalabilmek için doğal kaynakları aşırı bir şekilde tüketmekte ve

kentlere göç ederek buralarda da aşırı bir yığılmaya ve çarpık kentleşme sorunlarına neden olmaktadır. Öte yandan ekonomik büyüme sayesinde yaşam standardı yükselmiş olan yerlerde de geçmişte hammadde, enerji, kimyasal ve sentetik maddeler çok miktarlarda kullanılarak ve çevre kirliliği yaratılarak bir ilerleme sağlanmıştır. Yani bugün karşı karşıya bulunduğumuz çevre sorunları hem şimdiye kadar sağlanan ekonomik büyümenin istenmeyen sonuçları hem de kalkınmamışlık yani yoksulluktan kaynaklanmaktadır (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu**,** 1991:55). Brundtland raporunun asıl çağrısı yoksulluğu ve çevre sorunlarını beraberce bertaraf edecek bir ekonomik büyümenin zorunluluğu ve bunun nasıl yapılacağı noktasındadır; ekonomik ve ekolojik sistemler arasındaki dengeden ziyade temel insan ihtiyaçları için sürdürülebilir kalkınma düşünülmektedir. Raporda açıklandığı üzere ormansızlaşma, yeryüzü sularının sürüklemesi nedeniyle erozyona, hava kirlenmesi ve asitlenmeye, bu durum da yine ormanların ve göllerin ölmesine neden olmaktadır; yani çevresel baskılar birbirine bağlıdır. Öte yandan, çevresel baskılarla ekonomik kalkınma birbirine bağlıdır. Toprak, su ve orman bozulmaları tarım politikalarının bir sonucu olabilir; sera etkisi enerji politikalarıyla, asitlenmeyle, yakacak için aşırı odun kesimiyle bağlantılı olabilir. Ekonomi ve ekolojinin karar alıcılar tarafından entegre bir şekilde ele alınması sadece çevreyi korumak için değil kalkınmayı da sürdürülebilir hale getirmek için gereklidir. Bunların yanında çevre sorunları ve ekonomik problemlerin sosyal ve siyasal etkenlere de bağlı olduğu ileri sürülmektedir. Mesela çoğu yerde çevre ve kalkınma üstünde olumsuz etkileri görülen hızlı nüfus artışı kadının toplumdaki yeriyle yakından ilgilidir. Bu nedenle kalkınmaya yönelik geliştirilecek yaklaşımların kadınların toplumdaki durumunun iyileştirilmesi, risk altındaki grupların korunması

gibi sosyal gelişmeyi de sağlayacak programları kapsaması gerekir. Ayrıca zararları ulusal sınırları aşarak farklı ülkeleri etkileyen çevre felaketleri ve bunlarla bağlantılı sosyal sorunlar uluslararası bir yaklaşımı da gerektirmektedir (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, 1991:64-65). Günümüz dünyasında hiçbir ülke diğerlerinden ayrı olarak gelişemez dolayısıyla temel insani ihtiyaçların karşılanacağı sürdürülebilir bir kalkınma yaklaşımının uluslararası ilişkilerde yeni bir işbirliği anlayışını gerektirdiği ileri sürülmektedir.

1970'li yıllarda, 1960'lara oranla doğal felaketlerden zarar görüp ölen insanların sayısında önemli artışlar olmuştur. En büyük felaketler ormanların yok edilmesi ve tarım alanlarının aşırı genişlemesi sonucu ortaya çıkan kuraklık ve sel felaketleri olmuştur. 1960'da kuraklıktan zarar görenlerin sayısı yılda 18,5 milyon iken 1970'de 24,5 milyon olmuştur (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu**,** 1991:56-57). 2000-2004 dönemindeki doğal felaketlerde gelişmiş OECD ülkelerinde her 1500 kişiden biri mağdur olurken bu rakam gelişmekte olan ülkeler için her 19 kişiden biridir. Medya organlarında gelişmiş ülkelerdeki doğal felaketler geniş yer bulsa da asıl bu felaketlerden çok sayıda ve olumsuz etkilenenler yoksul ülkelerde yaşayanlar olmuştur (UNDP, 2008:76).

Bir yerde ekolojik sınırlara yaklaşılırken sosyal eşitsizlikler daha da belirgin hale gelmektedir. Erozyon veya hava kirliliği sorunları baş gösterdiğinde varlıklı kesimlerin kendilerini korumak için yoksullara nazaran daha fazla parasal gücü olacaktır. Ya da küresel ölçekte, yeni sanayileşen ülkeler doğal kaynakların azalmasından dolayı daha pahalı hammadde girdisi kullanmak durumunda

olacaklardır. Bu durum ortak çıkarların tanımlanmasında ve tedbir alınmasında tüm sosyal kesimlerin karar alma süreçlerine katılımına imkan verilmesini önemli hale getirmektedir (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, 1991:77). Yoksulların çoğunlukta olduğu bir dünyada ekolojik felaketler her zaman olasıdır. Yoksul insanların da temel ihtiyaçlarını karşılamalarına imkan verecek ekonomik büyümeyi sağlarken bunun sürekliliği konusunda güvence vermek gereklidir; bu da kararlara vatandaş katılımının sağlanmasıyla olur (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu**,** 1991:32).

Uluslar arası örgütler ve birçok ülkeler tarafından üst düzey bir amaç olarak kabul edilmesine rağmen SK'ya yönelik bazı eleştiriler de vardır. Hatta SK'nın "…tüm ekolojik ve özgürlükçü akımlar için iyi tasarlanmış, üzerinde dikkatlice çalışılmış ve düşman topraklara gönderilmiş bir Truva Atı…" olduğu iddia edilmiştir. Bu iddiaya göre SK söyleminin elde ettiği genel kabulün nedeni aslında birbirine tamamen zıt olan kalkınma ve sürdürülebilirlik kavramları arasında sanki birbirini gerçekten destekleyen bir uzlaşma olabilirmiş düşüncesinin bilimsel bir dil ve yöntem kullanılarak ortaya konulmasıdır (Şahin, 2004:2). Eleştirilerden ikincisi, SK'nın sömüren – sömürülen ilişkisinin olduğu uluslararası sistemde dayanışmayı öngörmesinin bir aldatmaca olduğu, gelişmekte olan ülkeler tarafından kabul edilmeyen sıfır büyüme tezinin yerine icat edilen ve çevre-kalkınma uyumunu öne sürerek gelişmekte olan ülkelerin gelişme çabalarını engellemeyi amaçladığı iddiasıdır. Diğer bir eleştiri, bugünkü kuşakla gelecek kuşaklar arasındaki refahın paylaşımı sorunu olup, bugünkü kuşağın gelecekteki kuşak için refahından ne ölçüde vazgeçeceğinin belli olmadığıdır. Dördüncü eleştiri, insan merkezci bir yaklaşıma

dayanan SK'nın gerçek anlamda doğayı koruyamayacağıdır (Mengi ve Algan, 2003:14-15; Güler, 2005:218). Mutlu, sürdürülebilir kalkınmanın küreselleşme ideolojisiyle organik bağ içinde olduğunu, gelişmiş ülkelerin çıkarlarını koruma yönelimli olduğunu, kapitalizme ve ulus devlete koşut bir söyleme sahip olduğunu, hatta yönetişim yaklaşımıyla küreselleşmeyi olumlayan bir görünüm kazanmış olduğunu belirtmekte ve bu nedenle kuramsal olarak özellikle neo-liberal politikalarla koşut olan sürdürülebilir kalkınma politikalarının uygulanmasının mümkün olduğunu ancak; gelişmiş ülkelerin çıkarlarına ya da neoliberal politikalara koşut olmayan politikalar da içermesi nedeniyle, "bütüncül" biçimiyle sürdürülebilir kalkınmanın uygulanma olanağının olmadığını ileri sürmektedir (Mutlu, 2005:300-312). Mutlu sürdürülebilir kalkınma için halkın yönetim süreçlerinde daha fazla ve etkili bir şekilde yer almasını sağlamak amacıyla önerilen yönetişim yaklaşımının gerekçesi olarak temsili demokrasinin krizine dikkat çekmekte, halkın yönetim süreçlerinde yeterince yer almaması ya da iki seçim arasında uzun dönem uzak kalması nedeniyle karar alma mekanizmalarını etkileyemediğinin altını çizmektedir. Dolayısıyla yönetişimde, kuramsal olarak çoğulcu ve katılımcı mekanizmaların işletilmesinin ve bu tür sorunların ortadan kaldırılmasının öngörüldüğünü belirtmektedir. Ancak, özelleştirme gibi bazı uygulamalar nedeniyle yönetişim yaklaşımı yoluyla bunu gerçekleştirmenin fiilen olanaksızlaştığı, yurttaşın denetleyiciliğinin "piyasaya girebildiği ölçüde ya da tüketici/müşteri olabildiği ölçüde" gerçekleşebileceğini ileri sürmektedir (Mutlu, 2005:298). Sürdürülebilir Kalkınma uygulamalarında ve eylem planlarında sık sık üzerinde durulan yerellik (subsidiarity) anlayışının da küreselleşme nedeniyle uygulamada anlam kaymasına uğradığı ilkin kamusal işlerin halka en yakın yönetim birimini tarafından

görülmesiyken, küreselleşmeyle birlikte çok uluslu şirketlerin ve sermaye çevrelerinin, ulus-devletleri kenara iterek, doğrudan yerel topluluklarla ya da işgücüyle ilişkiye geçmesi haline geldiği ileri sürülmektedir (Mutlu, 2005:316).

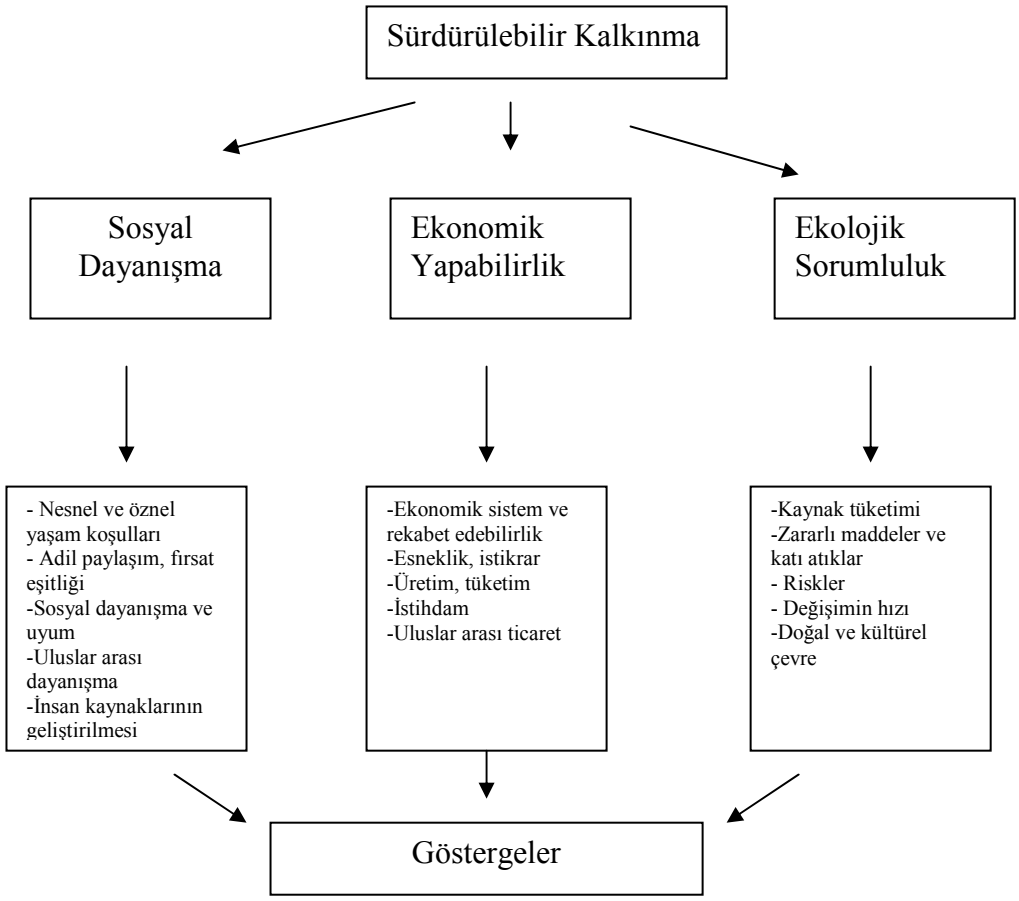
Yukarıdaki eleştirilere verilen cevapların bir kısmına önceki sayfalarda yer verilmiş, yönetişimle ilgili olanlarına da ileriki sayfalarda yer verilecektir. Ancak, bu tez esas olarak sürdürülebilir kalkınma yaklaşımını olumsuzlamak üzere hazırlanmış olmadığından, birkaç noktanın altınının çizilmesi gerekmektedir. Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından hazırlanmış olan Ortak Geleceğimiz Raporu'nda da açıkça belirtildiği üzere sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının merkezinde insan vardır. Rapor'da yoksul insanların temel gereksinmelerinin karşılanmasının öncelikli hedef olduğu, büyüme oranlarının da mutlaka arttırılması gerektiği ifade edilmiştir. Ortak Geleceğimiz Raporu'nun asıl çağrısı yoksulluğu ve çevre sorunlarını bertaraf edecek bir ekonomik büyümenin zorunlu olduğu ve bunun nasıl yapılacağı noktasındadır (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, 1991: 64-65). Bu anlayışı destekleyici eylemler ve hedefler Gündem 21'de ve Binyıl Kalkınma Hedefleri'nde yer almaktadır. Çoban'ın da belirttiği gibi, sürdürülebilir kalkınma kapsamlı bir "ekolojik toplum" idealini ifade etmeyip, daha çok çevreyle ekonomiyi ilişkilendiren ve etkinlik, verimlilik, kaynak kullanımında rasyonellik, yer seçimi gibi konularda çevreye duyarlı bir ekonomik büyüme anlayışını ifade etmektedir (Çoban, 2002: 26-27). Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı insan-çevre ilişkilerinde toptan bir dönüşümü öngörmeyip, statüko içinde kalarak uluslararası düzeyde ve ulusal düzeylerde piyasayla uyumlu, rekabeti engellemeyecek çözümlere yönelmektedir. Kyoto Protokolü'nde yer alan karbon emisyon ticareti ve Johannesburg Zirvesi sonucunda

yer verilen II. Tip Çıktılar'da öngörülen "ortaklıklar"da bu durum açıkça görülmektedir. Öte yandan, teorik düzeyde, negatif dışsallıklar olarak nitelendirilen ekonomik faaliyetlerin istenmeyen sonuçlarının fiyata dahil edilerek doğal kaynakların aşırı sömürülmesinin mevcut sistem içinde kalınarak önlenebileceği neoklasik iktisatçılar tarafından ileri sürülmektedir. Ayrıca, Kuznet Eğrisi olarak bilinen açıklamadan da anlaşılacağı üzere, gelir düzeyi arttıkça, yani kalkınma gerçekleştikçe, çevreyi koruyucu teknolojilerde artış, atık miktarında azalma olacağı bilimsel çevrelerde ileri sürülmektedir (Öztürk, 2007:54-58).

1.1.2. Sürdürülebilir Kalkınmanın Boyutları

SK genellikle sosyal, ekonomik ve çevresel boyutlarda değerlendirilmektedir. Bu boyutların birbiriyle olan ilişkileri Şekil-1'de şematik olarak gösterilmiştir.

Şekil -1 : Sürdürülebilir Kalkınmanın Boyutları



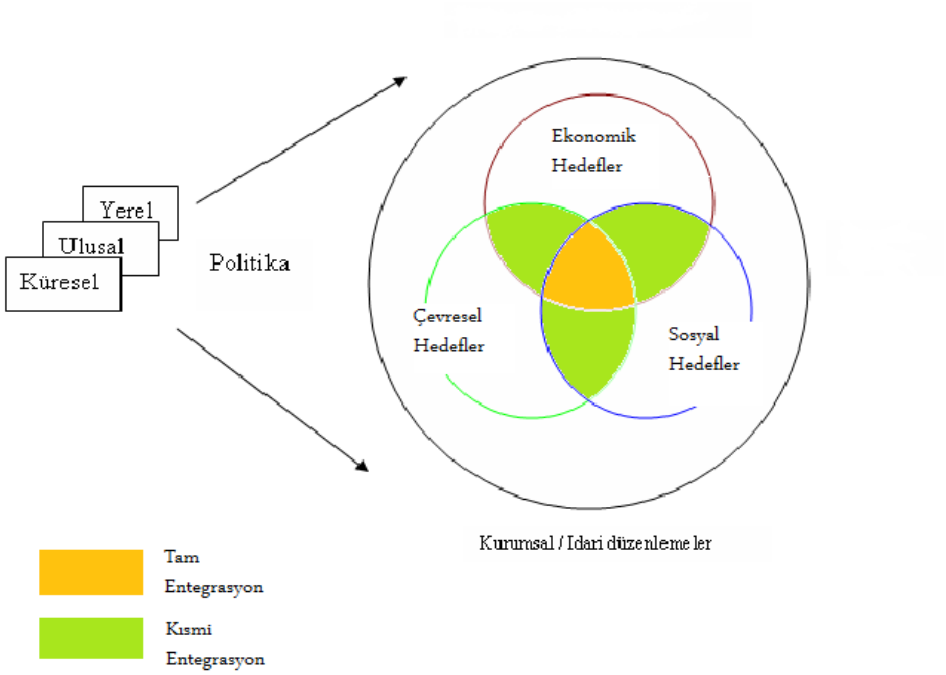
Kaynak: Project MONET, Arbeitspapier, Neuenburg, Eylül 2001,s.3'den aktaran Mengi, Algan, 2003:6

Ekonomik olarak sürdürülebilirlik yenilenemez kaynakların tükenmesinin sonuçları, ekonomik büyüme önündeki engellerin kaldırılması ve çevre kirliliği maliyetlerinin doğru olarak hesaplanması ile ilgilidir. Tüketim zaman içinde azalmadan istikrarlı bir biçimde devam ettirilebildiği sürece ekonomik olarak sürdürülebilir kabul edilmektedir (Öztürk, 2007:105). Çevresel açıdan sürdürülmesi

gereken ekosistemlerin dengesidir. Yani ekolojik açıdan sürdürülebilir kalkınma insanın da içinde var olduğu ve yaşam kalitesini belirleyen çevre kalitesini azaltmadığı sürece mümkündür (Öztürk, 2007;111). Bugünkü kuşakla gelecek kuşaklar arasındaki kurulması istenen denge kadar bugünkü kuşak içindeki denge de önemlidir ve sürdürülebilir kalkınmanın sosyal boyutunun merkezinde yoksullukla mücadele vardır. Sosyal açıdan kalkınmanın sürdürülebilir olması ancak yaratılan zenginliğin toplumun her kesimine yansımasıyla mümkün olur. Temiz su ve yeterli gıdadan yoksun insanların yaşam standardının yükseltilmesi sürdürülebilir kalkınmayı amaçlayan politikaların başarılı olması için gereklidir (Öztürk, 2007:111-112). OECD'ye göre kalkınma ekonomik, beşeri, sosyal ve çevresel sermayenin azalmaması şartıyla sürdürülebilir olabilir. Toplam sermayeyi oluşturan bu sermaye türlerinin tam olarak hesaplanması mümkün değildir ancak; bazı yönleriyle zaman içinde gerçekleşen iyileşme ve kötüleşmelerden bahsedilebilir (Öztürk, 2007:131-132).

Ekonomik, çevresel ve sosyal hedefleri olan SK'ya yönelik küresel, ulusal ve yerel düzeylerde politikalar üretilmektedir. Küresel düzeyde Gündem 21 , ulusal düzeyde Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Stratejileri, yerel düzeyde ise Yerel Gündem 21'ler üretilip uygulamaya konulmuş olan politikalara birer örnektir. Başarılı bir SK politikası ekonomik, çevresel ve sosyal her üç boyutu da tam entegre edebilmesi halinde başarılı sayılabilir. Sürdürülebilir kalkınma sistemleri çeşitli boyutları ve birbiriyle ilişkili olarak Şekil-2'de gösterilmiştir.

Şekil- 2 : Sürdürülebilir Kalkınma Sistemleri



Kaynak: (OECD ve UNDP, 2002:12)

Sürdürülebilir bir kalkınmayı sağlamak üzere yapılması gerekenler çoğulcu ve katılımcı bir yaklaşımı bir zorunluluk haline getirmektedir. OECD, sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşma konusunda konsensüse ulaşma kabiliyetinin huzur ve güvenlik, ekonomik menfaatler, siyasal sistemler, kurumsal ayarlamalar ve kültürel normlar gibi faktörlere dayandığı ileri sürülmektedir. Yani sürdürülebilir kalkınmaya ulaşma hedefi aslında karar alma sürecinde, yönetim anlayışında bir dönüşüm gerçekleştirme görevidir (OECD, 2001:14).

1.2. Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımının Uygulamaya Geçirilmesi

Sürdürülebilir Kalkınma'nın aslında bir değişme süreci olduğu kabul edilmektedir. "Bu değişme süreci içinde kaynakların kullanımı, yatırımların yönlendirilmesi, teknolojik gelişmenin yönünün seçilmesi ve kurumsal değişiklikler hep uyum içinde ve insanlığın bugünkü ve gelecekteki ihtiyaç ve beklentilerini karşılama potansiyelini zenginleştirici olmalıdır" (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu**,** 1991:74-75). Çevre-kalkınma sorunları hep birbirine bağlıdır, entegre durumdadır. Bu nedenle kapsamlı kurumsal bir yönetim yaklaşımı ve halk katılımı gereklidir. Ancak sorunlarla başa çıkması gereken kurumlar kendi dar görev alanları içinde, kapalı karar mekanizmaları içinde çalışmaktadırlar. Doğal kaynakları yönetenler ayrı, ekonomiyi yönetenler ayrı, çevreyi korumakla görevli olanlar ayrı kurumlardır. "Kentleşmiş ekonomik ve ekolojik sistemlerin gerçek dünyası değişmeyeceğine göre politikaların ve ilgili kurumların değişmesi gerekmektedir" (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu**,** 1991:32). Sanayi bakanlığının sorumluluk alanında üretim hedefleri vardır, ancak bu hedeflere ulaşırken ortaya çıkan kirlilikle başa çıkma işi çevre bakanlığına bırakılmıştır. Elektrik kurumları enerji üretir ancak, negatif dışsallık olarak ortaya çıkan asit kirlenmesini temizlemek başka kurumlara bırakılmıştır (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu**,** 1991:33). Karar alma ve uygulama süreçlerindeki bu dağınıklık ekonomik anlamda sermaye israfına, çevresel anlamda kirliliğe ve bu kirliliğin önlenmesi gereğine neden olmaktadır. Alınan kararların ekonomik, çevresel ve sosyal açılardan sürdürülebilir olması için, ortak çıkarları uygulamaya geçirebilmek amacıyla yasal ve kurumsal çerçevelerin geliştirilmesi gereklidir (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu**,** 1991:94).

1.2.1. Birleşmiş Milletler Tarafından Yürütülen Çalışmalar

Sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek üzere hazırlanmış bir yol haritası diyebileceğimiz en geniş kapsamlı uluslararası taahhüt olan Gündem 21, 1992 yılında Rio'da yapılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda (Yeryüzü Zirvesi olarak da bilinir) kabul edilmiştir. Zirvesi'nin ana çıktısı olan Gündem 21 bir eylem planıdır. Bunun yanında dünya çapında bağlayıcı nitelikte Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi ve İklimsel Değişiklikler Çerçeve Sözleşmesi olarak iki sözleşmeyle, bağlayıcı nitelikte olmayan Ormanların Sürdürülebilir Yönetimi Konusundaki İlkeler ile Çevre ve Kalkınma Üzerine Rio Bildirgesi olarak iki belge kabul edilmiştir. BM üyesi ülkeler tarafından kabul edilen, kalkınma ve çevre konusunda işbirliği tesis etmek üzere politik olarak dünya çapında en üst düzeyde ilk taahhüt olan ve esas olarak merkezi hükümetleri sorumlu tutan Gündem 21 dört kısım ve 40 bölümden oluşmaktadır. Gündem 21'in Desteklenmesinde Yerel Yönetimlerin Girişimleri başlığını taşıyan 28. bölümde Gündem 21'de ele alınan pek çok sorunun ve çözümlerinin köklerinin yerel eylemlerde olduğu, yerel yönetimlerin katılımının ve işbirliğinin amaçların gerçekleştirilmesinde belirleyici olduğu belirtilmekte; yerel yönetimlerden vatandaşlar, yerel örgütler ve özel girişimcilerle iletişime geçerek yerel yönetimlerin plan, program ve politikalarının Gündem 21'in amaçları doğrultusunda gözden geçirilmesi ve "Yerel Gündem 21"ler hazırlanması öngörülmektedir. Bu maddede yapılması istenenlerden herhangi bir zorlayıcılığı olmayan yerel gündem 21 çalışmalarının merkezinde çok ortaklı yönetim yaklaşımının yer aldığı anlaşılmaktadır. 2002 BM Sürdürülebilir Kalkınma

Zirvesi'nde Uluslar arası Yerel Çevre Girişimleri Konseyi'nin (ICLEI) yaptığı sunuma göre, 113 ülkede, 6400'den fazla Yerel Gündem 21 uygulaması yürütülmektedir (www.iclei.org , erişim tarihi 03/05/2010).

1992 Rio Yeryüzü Zirvesi'nden sonraki ikinci en önemli zirve olan Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'ne kadar bir dizi zirveler ve konferanslar düzenlenmiştir. Bunlar 1993'te Viyana İnsan Hakları Konferansı, 1994'te Gündem 21'in birinci kısmında yer alan Demografik Dinamikler ve Sürdürülebilirlik bölümüne odaklanmış olan Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansı, 1995'te Kopenhag'da düzenlenmiş olan Sosyal Kalkınma Konferansı, yine Gündem 21'in kadınlarla ilgili bölümlerini esas alarak 1995'te düzenlenmiş olan Pekin Dünya Kadın Konferansı, 1996'da İstanbul'da düzenlenen Habitat II İnsan Yerleşimleri Konferansı'dır (Emrealp, 2005: 21-24). 2000 yılında Binyıl Kalkınma Hedefleri adıyla BM Liderler Zirvesi'nde 2015 yılına değin ulaşılmak üzere 8 ana amaç ve 40 alt hedef ve bunlara ilişkin göstergeler belirlenmiştir. Ancak Rio Zirvesi ve sonrasındaki Binyıl Kalkınma Hedefleri gibi uluslar arası toplantılarda alınan kararların uygulamada ihtiyaç duyduğu finansmanın nasıl sağlanacağını somut olarak ortaya koymada başarısız oldukları belirtilmektedir (Mengi ve Algan, 2003: 46-47). 2002 yılında sürdürülebilir kalkınma başlığını taşıyan, Johannesburg'ta düzenlenen ve Gündem 21'in on yıllık serüvenini değerlendirmeyi amaçlayan zirve sonunda Uygulama Planı ve Johannesburg Sürdürülebilir Kalkınma Bildirgesi olarak iki belge kabul edilmiştir. Zirve sonunda, geçen on yılda genel olarak, Yerel Gündem 21'lerde başarı sağlandığı, bunun dışında beklenen başarının gösterilemediği gözlenmiştir (Emrealp, 2005:25 ; Mengi ve Algan, 2003:58). Küresel ölçekteki bu çalışmaların

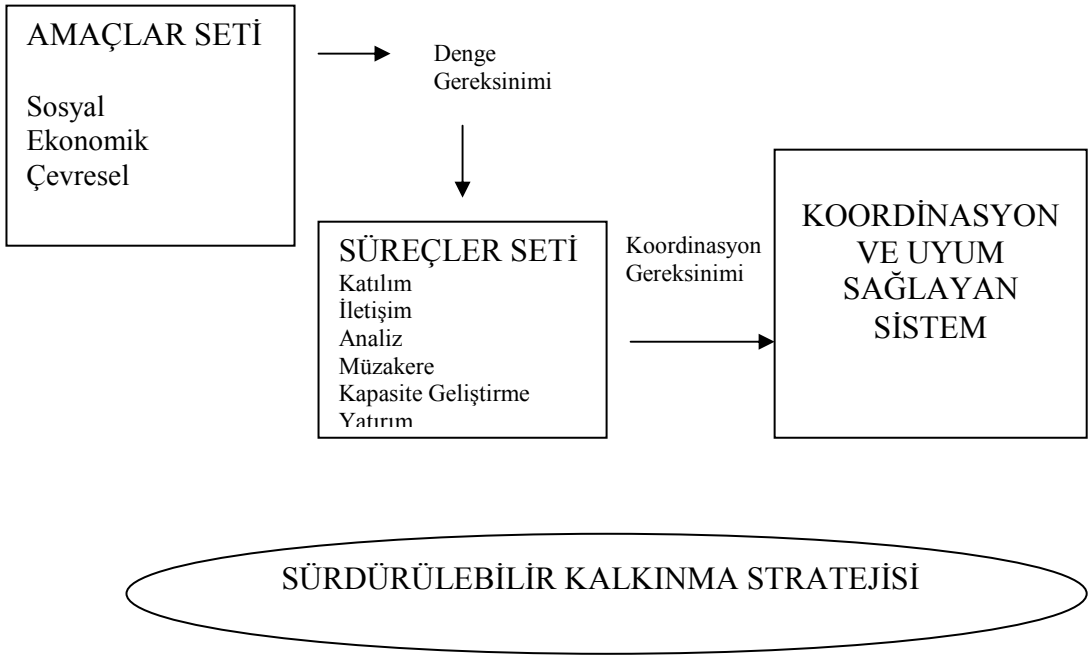
yanında bölgesel olarak da sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için çalışmalar yapılmaktadır. Akdeniz bölgesi ve Avrupa bölgesi için yapılanlar buna örnek olarak verilebilir (Mengi ve Algan, 2003:79-149). Yukarıda sayılanların dışında çok sayıda Çok Taraflı Çevre Anlaşmaları vardır. Bunlar çeşitli çevre değerlerini korumak ya da atıklarla ilgili olarak yapılmış olan uluslar arası anlaşmalardır (http://www.unep.org/dec/about_dec.html , erişim tarihi 03/05/2010).

Rio Zirvesi'nde, Gündem 21'in hayata geçirilmesi amacıyla gelişmekte olan ülkelerin yapacakları yatırımlara finansal olarak destek sağlamak üzere 1991 yılında kurulmuş olan Küresel Çevre Fonu'ndan (Global Environmental Facility – GEF) faydalanılması öngörülmüştür. Zirve'de ayrıca GEF'in yeniden yapılanmasına dair de kararlar alınmış, iklim değişikliği, biyolojik çeşitlilik, uluslar arası suların kirliliği ve ozon tabakasının incelmesi konularında projelerin desteklenmesi ve kapasite geliştirilmesine destek olunması kararlaştırılmıştır. Johannesburg Zirvesi'nde bu konulara çölleşmeyle mücadele ve toprak bozulmasının önlenmesi de eklenmiştir. Duru, organizasyon yapısı itibarıyla GEF'in, Dünya Bankası'nın denetiminde işleyen bir yapı olup, UNEP ve UNDP'nin küçük ortaklar olarak rol üstlendiklerini, bundan dolayı GEF'in daha çok borç veren ülkelerin güdümünde olduğunu; "bir bakıma GEF içinde Dünya Bankası'nın, kredi veren ülkeleri, UNDP'nin kalkınmayı, UNEP'in ise çevreyi temsil ettiği"ni ifade etmektedir (Duru, 2003:80-89; Mengi ve Algan, 2003:33-66). Duru, GEF'i geleneksel kalkınma bankalarından ayıran temel özelliğin projelerin yürütülmesine doğrudan katılmaması olduğunu belirtmektedir. Gönüllü örgütler hem GEF'in içindeki kurullarda yer almakta hem de desteklenen projelerde önemli birer aktör olmaktadırlar (Duru, 2003: 84-89).

Yukarıda belirtilen çabalara ilaveten, Gündem 21'in uygulanmasını kolaylaştırmak, kalkınmakta olan ülkelerin ulusal kapasitelerini geliştirmek amacıyla UNDP, "Kapasite 21" adlı bir program geliştirmiştir. Programın temel amacı "hükümetlere, sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre sürdürülebilir gelişme politikaları için bütünleşik, katılımcı ve yerinden yönetim ilkesine dayanan stratejilerin geliştirilmesi amacıyla destek sağlanmaktır" (Mengi ve Algan, 2003:34-67).

Sürdürülebilir Kalkınma hedefine ulaşmak için karşılaşılan sorunların çözümünde daha etkin, etkili ve kalıcı bir stratejik planlamanın gerekliliği BM, OECD ve AB gibi uluslar arası organizasyonlar tarafından kabul edilmektedir. Gündem 21'de (8. Kısım) çeşitli sektörel, ekonomik, sosyal ve çevresel politikaların ve planların harmonize edilmesini sağlamak üzere ulusal sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin hazırlanması gerektiği belirtilmiştir. Hazırlanacak SK Stratejilerine yol göstermek amacıyla OECD tarafından 2001'de hazırlanan Sürdürülebilir Kalkınma Stratejileri Rehberi'nde "sürdürülebilir kalkınma stratejisi toplumun kısa ve uzun vadeli ekonomik, sosyal ve çevresel amaçlarını mümkünse birbirini destekleyecek, mümkün değilse zararları en aza indirerek entegre edecek koordineli katılımcı ve sürekli olarak iyileşen müzakere, kapasite güçlendirme, planlama ve yatırım, analiz süreçleri seti" olarak tanımlanmıştır (OECD, 2001:17). Sürekli değişen ekonomik ve sosyal şartlara uyum sağlaması gerektiğinden sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin sistematik, öğrenme-gelişmeye dayalı bir yaklaşımda olması gerektiği ifade edilmiştir (OECD ve UNDP, 2002:32).

Şekil 3: Bir Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisinin Özellikleri



Kaynak : (OECD ve UNDP, 2002:32)

OECD tarafından yapılan çalışmalar ve BM tecrübelerine dayanılarak hazırlanan prensipler etkin bir sürdürülebilir kalkınma stratejisinin özelliklerini söyle ortaya koymaktadır: İnsan merkezli olmak, uzun vadeli vizyonu olmak, kapsayıcı ve entegre edici olmak, bütçe hedeflerinin iyi konulmuş olması, esaslı ve güvenilir analizlere dayanması, izleme-öğrenme ve gelişme sistemine sahip olması, ulusal olması, en üst düzeyde hükümet tarafından sahiplenilmesi, mevcut süreçler ve stratejiler üzerine inşa edilmesi, etkili katılımın temin edilmesi, ulusal ve yerel düzeyleri bağlantılandırması, mevcut kapasiteyi geliştirmesi. OECD tarafından çeşitli

ülkelerde yapılan incelemeler kalkınma stratejilerinin etkinliğini güçlendiren bazı mekanizmaları ve süreçleri de şöyle sıralanmıştır (OECD ve UNDP,2002:32): İletişim ve farkındalık yaratma mekanizmaları, izleme ve hesap verme mekanizmaları, bilgi sistemi (eğilimleri, sorunları ve ihtiyaçları izleme, araştırma ve analiz), stratejik değerlendirme (çevresel, ekonomik, sosyal), katılım mekanizmaları, müzakere ve çatışma yönetimi, önceliklendirme, planlama ve karar verme mekanizmaları, finansal kaynakları hareketlendirme ve dağıtım, pilot aktiviteler dahil değişim yönetimi mekanizmaları.

1.2.2. Avrupa Birliği Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımı

1997'de en üst düzey AB yasal belgesi olan Amsterdam Anlaşmasına dahil edilen Sürdürülebilir Kalkınma, Avrupa Birliği politikalarının temel hedefleri arasında yer almaktadır (Treaty of Amsterdam - Giriş Kısmı). Bu hedefine ulaşmak ve Rio Zirvesi'nde ele alınan çevresel, sosyal ve ekonomik konulardaki sorunlarla başa çıkmak için Avrupa Birliği bir sürdürülebilir kalkınma stratejisi geliştirmiştir. 1999 Helsinki Avrupa Konseyi'nde politikaların ekonomik, sosyal ve ekolojik olarak sürdürülebilir kalkınma için bir arada değerlendirilmesine imkan verecek uzun dönemli bir strateji hazırlanması çağrısı yapılmıştır. Daha sonra, 2000 yılındaki Lizbon toplantısında, Avrupa Konseyi, Birlik için "daha fazla sosyal uyum ve daha iyi iş imkanlarıyla dünya çapında sürdürülebilir bir ekonomik büyüme gücüne sahip en rekabetçi ve en dinamik bilgiye dayalı ekonomi haline gelmek" olarak ifade edilen bir stratejik amaç ortaya koymuştur (COM (2001)264:2). Bu doğrultuda, Haziran 2001'de Göteborg Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu tarafından önerilen

"Daha İyi Bir Dünya İçin Sürdürülebilir Bir Avrupa: Sürdürülebilir Kalkınma İçin Bir Avrupa Stratejisi"ni (COM (2001)264) görüşmüş ve ilk AB sürdürülebilir kalkınma stratejisini kabul etmiştir. AB 2006 yılında ilk SK stratejisini etraflıca gözden geçirerek yenilenmiş SK stratejisini 2006 yılında yayınlamıştır.

2001 Stratejisi'nden önce de AB, Çevre Eylem Programları çerçevesinde çalışmalar yapmaktaydı. Sürdürülebilir kalkınmanın açıkça ifade edildiği, 1992 – 2000 dönemi için AB'nin politika ve eylem programı olan, "Sürdürülebilirliğe Doğru" başlığını taşıyan, 5. Çevre Eylem Programı önceki programlara nazaran daha uzun vadeli hedefler koymuştur. Sürdürülebilir kalkınma, çevresel önlemlerin diğer politika alanlarıyla bütünleştirilmesi, serbest piyasa ekonomisi araçlarından yararlanılması ve toplumdaki bütün aktörlerin ortak katılımının sağlanması ilkeleri üzerine kurulan; öncekilere göre daha kapsamlı ve ayrıntılı biçimde düzenlenen ve çevre sorunlarını geniş bir bakış açısıyla ele alan Beşinci Program küresel bir yaklaşıma sahip olmasıyla önceki eylem planlarından ayrılmaktaydı. Avrupa Konseyi'nin 1998 yılında Kardif şehrinde yapılan toplantısında çevrenin tarım, ulaştırma ve enerji konuları başta olmak üzere diğer politika alanlarıyla bütünleşik olarak ele alınmasının kararlaştırılmasının AB'nin sürdürülebilir kalkınma politikaları bakımından bir dönüm noktası olduğu Mengi ve Algan tarafından belirtilmektedir (Mengi ve Algan, 2003: 196-197) 2002 – 2012 yıllarını kapsayan "Çevre 2010: Geleceğimiz Seçimimiz" başlığını taşıyan Altıncı Çevre Eylem Programı da büyük ölçüde önceki Program'da benimsenen ilkeler üstüne kurulmuştur; iklim değişikliği, sağlık ve çevre, doğa ve biyolojik çeşitlilik ile doğal

kaynaklar yönetimi programın öncelikli sorun alanları olarak yer almaktadır (Duru, 2007:8; Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009:400) .

1.2.2.1. Avrupa Birliği 2001 Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi

2001 SK Stratejisinde SK bakımından esas tehdit teşkil eden konular küresel ısınma, halk sağlığına yönelik tehditler, gıda güvenliği, yoksulluk, yaşlanan nüfus, biyolojik çeşitlilik kaybı, atıklardaki artış, toprak kaybı, ulaşımda yaşanan sıkışıklıklar, bölgesel dengesizlikler olarak sıralanmıştır (COM(2001)264:4). Bu sürdürülemez trentlerle başa çıkmak için hemen harekete geçilmesi, sağlam kararlar almak için siyasal liderliğin gerekli olduğu, farklı politika alanları arasında uyumu ve uzun vadeli yaklaşımı sağlamak üzere etkin bir koordinasyon oluşturulması, her düzeyde ve sivil toplumun da dahil edilecek bir şekilde herkes için yapacak bir şeyin olduğu, dünya çapında SK konusunda liderliği taşımak için AB'nin kendi sorumluluklarını yerine getirmesi gerektiği stratejide maddeler halinde sıralanmıştır (COM (2001)264:4-5) .

Sürdürülebilir bir kalkınmayı sağlamak için hem AB düzeyinde hem de üye devletler düzeyinde politika yapma şeklinin değişmesi gereği belirtilip, bunun sağlanması için yapılması gerekenler sıralanmıştır. Bunlar, politikaların uyumunun artırılması, fiyatların doğru belirlenmesi, gelecek için bilim ve teknolojiye yatırım yapılması, iletişimin artırılması ve iş alemiyle vatandaşların harekete geçirilmesi, genişlemenin ve küresel boyutun da hesaba katılmasıdır (COM(2001)264:6-9).

Stratejinin üçüncü bölümünde somut olarak iklim değişikliğinin önlenmesi ve temiz enerji kullanımının artırılması, halk sağlığına yönelik tehlikelerle başa

çıkılması, doğal kaynakları daha sorumluca yönetme, ulaştırma sistemini ve arazi kullanımını iyileştirme, yoksulluk ve sosyal dışlamayla mücadele, yaşlanan nüfusun ekonomik ve sosyal etkileriyle ilgilenme konularında yapılası gerekenler sıralanmıştır. 2001 Strateji belgesi yıllık izlemeye ilişkin maddelerle sona ermektedir.

1.2.2.2. Avrupa Birliği 2006 Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi

2006 SK Stratejisinin ana hedefi "kaynakları etkin bir şekilde kullanmak ve yönetmek, ekonominin ekolojik ve sosyal yenilikler yaratma potansiyelini kullanarak, refah yaratacak, çevresel koruma ve sosyal uyum sağlayan sürdürülebilir topluluklar yaratarak AB'nin bugünkü ve gelecek kuşaklar için yaşam kalitesinin sürekli olarak arttırılmasına imkan tanıyacak faaliyetlerin tanımlanması ve geliştirilmesi" şeklinde strateji belgesinde ortaya konulmuştur (Council of the European Union, 2006:3) .

2002 Şubat ayında Avrupa Komisyonu AB bölgesinin dışıyla ilgili konulardaki politikalar hakkında"Sürdürülebilir Kalkınma İçin Küresel bir Ortaklığa Doğru" başlıklı bir belge kabul etmiştir (COM(2002)82). Bundan sonra da AB, sürdürülebilir kalkınmayı temin etmek üzere birçok inisiyatif uygulamaya koymuştur. 2005 yılında Birliğin karar organı olan Konsey, "Sürdürülebilir Kalkınma İçin Yol Gösterici Prensipler"i (Brussels ,16 and 17 June 2005 Presidency Conclusion ; COM(2005)218) kabul etmiş ve Birliğin icra organı olan AB Komisyonu da aynı sene Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisini gözden geçirmiştir (COM(2005)37). 2006 stratejisine yol göstermek üzere 2005'te Avrupa Konseyi

tarafından kabul edilen SK için yol gösterici prensiplerde SK'nın tüm AB politikaları için ana prensip olarak benimsendiğinin, sürdürülebilirliğin uzun vadeli vizyon olduğunun altı çizilmekte, AB politikalarının ve faaliyetlerinin ana amaçları tanımlanmakta, ve bu amaçlara ulaşmak için Birliğin izlemesi gereken yol ortaya konulmaktadır. 2005'te yayınlanan yol gösterici prensiplere göre yenilenen SK stratejisi açık ve belirgin amaçlar, hedefler ve etkin izleme mekanizmalarını içermektedir. Ana amaçlar çevresel koruma, sosyal eşitlik ve uyum, ekonomik refah, uluslararası sorumlulukların yerine getirilmesi olarak belirtilmiştir. Bu amaçlara ulaşmak için takip edilmesi gereken prensipler ise temel hakların korunması ve geliştirilmesi, kuşaklar arasında ve kuşak içinde dayanışma, açık ve demokratik toplum, vatandaşların katılımı, iş aleminin ve sosyal ortakların katılımı, politika entegrasyonu, mümkün olan en iyi bilginin kullanılması, tedbirlilik ilkesi, kirletene ödettirilmesi prensipleridir (Council of the European Union, 2006:3-5).

Yaşam kalitesi, kuşak içi ve kuşaklar arası eşitlik, politika sahaları arası uyum ve uluslararası boyutları ele alan SK stratejisi sürdürülebilir bir topluma geçişi kolaylaştırmakta ekonomik kalkınmanın rolünü kabul etmektedir. AB'nin diğer bir stratejisi olan, ekonomik büyümeyi, rekabet gücünü artırmayı ve istihdam yaratmayı artırmayı amaçlayan Lizbon Stratejisinin de Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi'yle bir sinerji yaratarak sürdürülebilir bir toplum hedefine katkıda bulunması gereği belirtilmektedir. Bu her iki stratejinin de ekonomik, sosyal ve çevresel amaçlarının birbirini desteklediği, beraber yürütülmesi gerektiği belirtilmiştir. Böylece sosyal eşitlik ve sağlıklı bir çevre sağlanırken, dinamik ve yaratıcı girişimciliğe uygun bir ortam sağlamak üzere üye ülkelerin küreselleşme sorunlarıyla başa çıkmasını

sağlayacak yapısal değişiklikler yapılabileceği belirtilmektedir (Council of the European Union, 2006:6).

2006 yılında gözden geçirilerek AB Konseyi tarafından kabul edilen Stratejide İklim Değişikliği ve Temiz Enerji, Sürdürülebilir Ulaşım, Sürdürülebilir Tüketim ve Üretim, Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi, Halk sağlığı; Sosyal Katılım, Nüfus ve Göç, Küresel Yoksulluk Konuları Ana Sorunlar Olarak belirtilmektedir (Council of the European Union, Brussels, 9 June 2006).

Bu bağlamda stratejide "insani, sosyal ve çevresel sermayeye ve teknolojik yeniliklere yatırım yapmanın daha iyi çevre koruması, kaliteli işgücü, sosyal uyum, ekonomik refah ve uzun vadeli rekabet gücünün temini için ön koşul olduğu" belirtilmiştir (Council of the European Union, 2006:6).

AB Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi 7 ana sorun ve bunlara eşlik eden hedefler, operasyonel amaçlar ve faaliyetleri açıklamaktadır.

1- İklim değişikliği ve temiz enerji: Ana amaç iklim değişikliğini ve bunun çevreye ve topluma olan olumsuz etkilerini sınırlamaktır.

2- Sürdürülebilir ulaştırma: Ana amaç AB ulaştırma sistemlerinin ekonomi, toplum ve çevre üstündeki olumsuz etkilerini en aza indirirken toplumun ekonomik, sosyal ve çevresel ihtiyaçlarını karşılamak.

3- Sürdürülebilir tüketim ve üretim: Ana amaç sürdürülebilir üretim ve tüketim kalıplarını teşvik etmek.

4- Koruma ve doğal kaynakların yönetimi: Ana amaç yönetimin iyileştirilmesi ve ekosistem hizmetlerinin değerinin farkında olarak doğal kaynakların aşırı sömürülmesinin önlenmesi.

5- Toplum sağlığı: Sağlık tehditlerine karşı korumanın artırılması ve eşit şartlarda iyi toplum sağlığının teşvik edilmesi.

6- Sosyal kapsama, nüfus ve göç: Kuşak içinde ve kuşaklar arasında dayanışmayı hesaba katarak sosyal olarak dışlamayan – kapsayan bir toplum yaratmak ve uzun süreli bireysel refah için bir ön koşul olarak vatandaşların yaşam kalitesinin artırılması.

7- Global yoksulluk ve SK sorunları: AB'nin iç ve dış politikalarının global SK ve AB'nin uluslar arası taahhütleriyle uyumlu olmasını sağlamak ve dünya çapında SK'yı teşvik etmek.

Daha İyi Politika Yapma: AB 2006 Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi daha iyi politika yapma başlığı altında daha iyi düzenlemeler ve SK'nın tüm düzeylerde politika yapmaya entegre edilmesi prensibine yer vermektedir. Yönetimin her düzeyinde kurumların birbirleriyle kurumsal ve kültürel farklılıkları da dikkate alarak işbirliği içinde olmaları öngörülmüştür. Bu bakımdan tüm AB kurumlarından önemli politika kararlarını yüksek kalitede "***Etki Değerlendirmesi***"ne tabi tutulmuş politika önerilerine dayandırmaları istenmiştir. Etki değerlendirmesinin politika önerilerinin SK'nın sosyal, çevresel, ekonomik ve AB dışındaki ülkelere etkilerini dengeli bir şekilde değerlendiren ve hiçbir şey yapmamanın maliyetini de hesaba katan bir yöntem olduğu ifade edilmiştir. Daha iyi politika yapmak için kullanılan diğer araçlar sonradan yapılan (ex-post) etki analizi ile halk ve paydaş katılımı olarak

belirtilmiştir. 2006 Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi üye ülkelerden bu araçları özellikle de etki değerlendirmesinin kamu fonlarının kullanılmasında, stratejilerin, programların ve projelerin geliştirilmesinde yaygın bir şekilde kullanılmasını istemektedir (Council of the European Union, 2006:7).

AB'ye göre mevcut sürdürülemez tüketim ve üretim kalıpları ile politika üretmedeki entegre olmayan yaklaşımın tedricen değiştirilmesi ana sorunlardır. Ancak daha uzun vadeli perspektifi akılda tutarak daha kısa vadede hemen önlem alınmasını gerektiren iklim değişikliği ve enerji kullanımı, toplum sağlığına yönelik tehditler, yoksulluk ve sosyal dışlama, nüfus baskısı ve yaşlanma, doğal kaynakların yönetimi, biyolojik çeşitlilik kaybı, arazi kullanımı ve ulaştırma gibi sürdürülemez durumlar için acil eylem gereklidir (Council of the European Union, 2006:2).

Başarıyı artırmak, birbirini nötürleyen süreçleri (trade-off) azaltmak üzere sürdürülebilir kalkınma rehber ilkeleri ve daha iyi düzenleme yani etki değerlendirmelerine dayalı olarak politika yapma sürecine yönelik daha entegre bir yaklaşım önerilmiştir. Takip ve izlemenin etkin bir uygulama için önemli olduğundan dolayı Komisyon, her iki yılda bir, bir ilerleme raporu hazırlamasını 2006 Stratejisinde öngörmüştür; ilki 2007'de yayınlanmıştır.

Stratejide ana sorunlar ve yapılması gerekenler sıralandıktan sonra bilgi toplumuna katkı yapacak konular olarak eğitim, araştırma-geliştirme konularında AB SK stratejisinin beklentileri sıralanmaktadır. Stratejinin finansman ve ekonomik enstrümanlar başlığı altında somut hedeflerden ziyade ilerde izlenecek yol ve prensipler sıralanmaktadır. İletişim, aktörlerin harekete geçirilmesi ve başarının

katlanarak artması başlığı altında AB kurumlarına ilaveten sivil toplumun ve karar almada etkili diğer kurumların da bilgi ve farkındalıklarının artırılması gereği ve yapılması gerekenler belirtildikten sonra stratejinin uygulama, izleme ve takibi için yapılacaklar sıralanmıştır (Council of the European Union, 2006:22-29)

1.3. Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri

Sürdürülebilir Kalkınma konusunda daha fazla bilgi sahibi olmak ve karar vericilere yardımcı olmak üzere hazırlanan göstergelerin önemi herkesçe kabul edilmektedir (Mengi ve Algan, 2003:11). İnsanların gelirlerini yükselterek ekonomik ve sosyal anlamda durumlarını iyileştirmek için politikalar üretilmekte, yatırımlar ve yardımlar yapılmaktadır. Bu faaliyetlerin gelişme sürecine ne derece katkıda bulunduklarının ölçülmesi bir sonraki dönemde daha sağlıklı kararlar alınabilmesi için en az faaliyetlerin yapılması kadar önemlidir (Berber, 2006:213-214). 1992 Rio Zirvesi'nde kabul edilen Eylem Programı Gündem 21'in 40. bölümünde sürdürülebilir kalkınma göstergeleri konseptinin geliştirilmesi istenmiştir. Genel olarak bilinen başlıca göstergeler GSYİH, insani gelişme endeksi, taşıma kapasitesi, ekolojik ayak izi, BM sürdürülebilir kalkınma göstergeleri, AB sürdürülebilir kalkınma göstergeleri olarak sıralanabilir (Öztürk, 2007:133-162). Bu çalışmada BM Sürdürülebilir Kalkınma Bölümü ve AB Sürdürülebilir Kalkınma Göstergelerine örnek olarak aşağıda biraz daha detaylı bir şekilde yer verilecektir.

1.3.1. Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri

UNDP tarafından yayınlanan 1990 İnsani Kalkınma Raporunda insani kalkınmanın insanların seçeneklerini artırma süreci olduğu belirtilmiş; bunların en önemli olanının "uzun ve sağlıklı bir yaşamı mümkün kılan, eğitimli olmayı temin eden, iyi bir yaşam standardı" olduğu belirtilmiştir. İlaveten, siyasal özgürlükler, garanti altına alınmış insan hakları ve kendine saygının önemi belirtilmiş ve buna uygun olarak, salt ekonomik performansa göre ülkeleri gruplayan kişi başına gelir yaklaşımının ötesine geçerek, bir "İnsani Kalkınma Endeksi" oluşturulmuştur. Bu endeks gelişmişliği yaşam beklentisi, okur yazarlık durumu ve gelir (satın alma gücü) durumunun ortak bir değerlendirmesi olarak ifade etmektedir (UNDP, 1990:10-13). 1995 UNDP İnsani Kalkınma Raporuyla birlikte kadınların durumunu daha detaylı incelemek üzere bir cinsiyet bağlantılı kalkınma endeksi oluşturulmuş, 1997 UNDP İnsani Kalkınma Raporuyla birlikte de yoksulların durumunu incelemek üzere bir yoksulluk indeksi yayınlanmaya başlanmıştır. Burada yoksulluk salt bir gelir düşüklüğünün ötesinde tanımlanmaktadır.

BM Sürdürülebilir Kalkınma Bölümü tarafından göstergeler geliştirmek üzere hazırlanan program 1995'te Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu tarafından kabul edilmiştir. Kabul edilen ilk göstergeler 134 adet olup Sürdürülebilir Kalkınmanın dört ana kategorisine göre gruplanmışlardı: ekonomik, sosyal, çevresel, kurumsal. Daha sonra göstergeleri geliştirmek üzere yapılan çalışmalar sonucu 2001'de 58 göstergeden (Tema/ Alt-tema şeklinde) oluşan daha kısa bir liste ortaya çıkmıştır (UN DESA, 2006:4-6).

Sürdürülebilir kalkınmanın politika oluşturmanın bir bileşeni olarak kabul edilmesinden bu yana sürdürülebilir kalkınma göstergelerinin sayısında artış olmuştur. Uluslararası Sürdürülebilir Kalkınma Enstitüsü veri tabanına göre 2005 Aralık itibarıyla 669 tane gösterge inisiyatifi vardır. Gösterge setleri arasındaki farklılık Sürdürülebilir Kalkınmanın dört farklı boyutunun tanımlanması ve bunlar arasındaki bağlantıların farklı algılanmasından, ölçülecek konuların farklı farklı gruplandırılmasından kaynaklanmaktadır (UN DESA, 2006:4). Konu ya da tema temelli gösterge yaklaşımları en yaygın olanlarıdır; BM Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeler'inde bu yaklaşım kullanılmaktadır. Bunun nedeni göstergelerin politika süreçleri ve hedeflerine ilintilendirilmesinin kolay olmasıdır. Diğer bir gösterge yaklaşımı Baskı-Durum-Tepki modelidir; Sürdürülebilir kalkınmanın çevresel boyutuna konsantre olan bu sistem , BM Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri 1996 sürümünde kullanılmıştır. Son zamanlarda bazı ülkelerde "sermaye" temelli bir gösterge yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Bununla ifade edilmek istenen finansal, çevresel, doğal, sosyal ve kurumsal sermayelerin sürdürülebilirliği anlayışına dayanan göstergelerin geliştirilmesidir (UN DESA, 2006:5).

Ülkeler ve organizasyonlar çok detaylı göstergelerin yanında ana göstergeler olarak adlandırılan kısa gösterge setlerinden faydalanmaktadır. Bunların anlaşılması daha kolaydır ve seçilmiş olan politika amaçlarına yaklaşılıp yaklaşılmadığını ölçmeye yardımcı olurlar. Uluslararası alanda Binyıl Kalkınma Hedefleri Göstergeleri bu amaca yönelik göstergelerin en bilinenidir. Binyıl Zirvesi'nde belirlenen orta vadeli Sürdürülebilir Kalkınma hedeflerine yönelik ilerlemeyi ölçen

Binyıl Kalkınma Göstergeleri BM sistemindeki uluslararası organizasyonların politikalarının şekillenmesinde etkili olmuşlardır (UN DESA, 2006:5).

1.3.2. Avrupa Birliği Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri

Avrupa Birliği açısından, Haziran 2006'da yenilenen AB Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisiyle sürdürülebilir kalkınmanın gereklerini yerine getirebilmek, uzun vadeli taahhütlerini daha etkin bir şekilde takip etmek üzere kapsamlı bir yaklaşım ortaya koyulmuştur. Her bir Sürdürülebilir Kalkınma hedefindeki ilerlemeyi ölçmek üzere Avrupa Komisyonu tarafından geliştirilen göstergeler ilkin 2005'te kabul edilmiş, daha sonra 2007'de yenilenmiştir. AB Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisinin bir rapor halinde izlenmesine yarayan Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri iki yılda bir Eurostat (AB istatistik kurumu) tarafından yayınlanmaktadır. AB sürdürülebilir kalkınma göstergeleri stratejide ortaya konulan yedi ana tehdit ve hedefi olduğu kadar ekonomik refah ve iyi yönetişime ilişkin prensipleri de yansıtan on temadan oluşmaktadır. Temalar ekonomik, sosyal, çevresel ve kurumsal boyutları kapsar. Alt temalar ise Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisinin faaliyetlerini ve amaçlarını yansıtacak şekilde organize edilmiştir.

AB Komisyonunca 2005'te hazırlanan sürdürülebilir kalkınma göstergeleri AB sürdürülebilir kalkınma stratejisinin uygulanmasını izleme ve politikaların etkinliğini değerlendirmede bir araç olarak düşünülmüştür (SEC(2005)161:2). BM tecrübesinden faydalanan AB Komisyonu tema-alt tema temelinde doğrudan AB politika öncelikleriyle bağlantılı bir yaklaşım benimsemiştir. Politika yapıcılar için bu yaklaşımın politika sahalarının daha sistemli bir şekilde ele alınmasını

sağlayacağı ve AB içindeki farklı farklı paydaşlar arasında istikrarlı bir iletişim aracı olacağı düşünülmüştür (SEC(2005)161:3).

Sürdürülebilir kalkınmanın çok boyutlu olmasından dolayı, iyi bir değerlendirme yapabilmek için çok sayıda gösterge gerekmiştir. Kullanma kolaylığı bakımından sürdürülebilir kalkınma göstergeleri üç basamaklı olarak tasarlanmıştır. İlk düzey, ana göstergelerdir ve ilgili temaların gelişmesi konusunda bir ilk analize imkan verir. İkinci düzey, alt-temalara karşılık gelen temel politika alanlarının değerlendirilmesini ve genel anlamda kamuoyu ile iletişimin değerlendirilmesini amaçlar. Üçüncü düzey, tema içindeki özel konularda derinlemesine bilgi sağlayan, 98 gösterge, ilgili temayla ya da bağlantılı olan diğer temalarla ilgili konuların karmaşıklığını ve bu konulardaki genel eğilimleri daha iyi anlamak için kullanılır.

Sürdürülebilir kalkınmanın boyutları ve perspektifleri sistematik olarak göstergelerin kapsamına entegre edilmiştir, bu durum AB'nin uzun vadeli sürdürülebilir kalkınmasının kapsamlı bir değerlendirmesine imkan vermektedir. Şu anki gösterge setinin 1. ve 2. düzeyleri (%86) birden fazla, boyutu değerlendirmekte iken, % 34'ü ise çevresel, ekonomik ve sosyal boyutların üçünü birden değerlendirmektedir (SEC(2005)161:6). Göstergelerdeki temalar AB Komisyonunun belgelerinden, Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Uygulama Planından, Binyıl Kalkınma Hedeflerinden derlenmiştir.

Temalar şunlardır : Ekonomik Kalkınma, Yoksulluk ve Sosyal Adalet, Yaşlanan Toplum, Kamu Sağlığı, İklim Değişikliği ve Enerji, Üretim ve Tüketim Kalıpları, Doğal Kaynakların Yönetimi, Ulaştırma, İyi Yönetişim, Küresel Ortaklık.

2. Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim

İlk defa 1989 yılında Dünya Bankası tarafından Afrika konulu bir raporda, Afrika'daki kalkınma sorununun bir yönetişim krizi olarak nitelendirilmesiyle kullanılan yönetişim terimi yönetsel süreçlerdeki bir değişimi ortaya koyan kavramsal çerçeveyi ifade etmektedir (Güler, 2003:3). 1992 yılında toplanan BM Rio Zirvesi sonunda kabul edilen Gündem 21, sorunları ortaya koymakla kalmamış karşılaşılan sorunların nasıl çözüleceğine ilişkin yeni bir yaklaşım da ortaya koymuştur. Dünyanın karşı karşıya olduğu çevre ve kalkınma sorunlarına ilişkin kapsayıcı ve bütünleştirici tespitler ve çözüm önerileri getiren Gündem 21 yukarıdan aşağı emredici yöntemler yerine sivil toplumun önünü açan katılımcı ve yerel bir yönetim yaklaşımı öngörmektedir. Daha sonra Rio Konferansında alınan kararların uygulanmasını değerlendirmek amacıyla organize edilen Johannesburg Zirvesi'nde sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesinin bir aracı olarak bu yeni yönetim yaklaşımının altı çizilmiştir (Öztürk, 2007:29). "Sürdürülebilir kalkınma, piyasa mekanizması benzeri kendiliğinden yürüyen doğal bir süreç olmadığından, öncelikle endüstri, çevre, siyaset ve toplumsal çıkarları dengeleyecek bir siyasal irade ortaya

konulabilmelidir. Yönetişim bu siyasal iradenin tanımı olarak ortaya çıkmaktadır" (Güler, 2003:15).

Güler yönetişim kavramını besleyen kuramsal kaynakların ekonomi alanında yeni kurumcu iktisat, kamu yönetimi disiplininde yeni kamu işletmeciliği ve son olarak da örgüt bilimi disiplininde Weberyan hiyerarşik kuramın yerini alan yatay, esnek, ağ tipi örgüt kuramları olduğunu belirtmektedir (Güler, 2003:3). 1990'larda artan regülasyon (düzenleme) reformlarına fikir veren yeni kurumcu iktisat çerçevesinde geliştirilen işlem maliyeti ve mülkiyet hakkı maliyeti açıklamaları piyasa kurumlarıyla devlet kurumlarının karşıt değil iç içe olduğunun izahına çalışmıştır (Güler, 2003:4). İşlem maliyetlerinin aşırı artmasını önlemek için üretim sonrasında gerçekleştirilen her türlü etkinliğin parçalanarak piyasaya terk edilmesi, ticarileştirilmesi; mülkiyet hakkının belirsizliğinden kaynaklanan her türlü dışsallığın önlenmesinin yolu olarak özel mülkiyetin sınırlarının genişletilmesi önerilmektedir. Yeni kurumcu iktisatçılara göre örneğin, bir fabrikanın atıklarını çevreye yayması durumunda ortaya çıkacak kirlilik, kirlenen toprak ve havanın mülkiyetinin kime ait olduğu belirlenerek aşılabilecektir (Güler, 2003:5).

Yeni kurumcu iktisadın kamu hizmetinin sunumunda parçalanmış bürokratik kurumlar ve ihalecilik gibi önerilerinin kamu yönetiminde işletmecilik yaklaşımının profesyonel yönetim, performans ölçümü, sonuçlara göre yönetim, müşteri odaklılık gibi önerileriyle birleşmesi sonucu yeni kamu işletmeciliği ortaya çıkmıştır. Bu yeni yaklaşım refah devleti ve kalkınma yönetimine yapılan eleştirilerden hareketle kamu yönetiminin piyasa ilkelerine göre örgütlenmesini, görev-yetki alanının piyasa dinamikleriyle paylaşılmasını benimsemiştir. Ancak parçalanmış bürokratik yapılar,

ihale yoluyla iş gördürülmesi yatay ve dikey koordinasyon sorunları yaratmıştır (Güler, 2003:7). Artık devlet yönetim konusunda mutlak bir güç değil, kamusal ve toplumsal ağlardan oluşan bir büyük ağ (network) haline gelmiştir. Kamu yönetiminin temel sorunu bu ağları güçlendirmek, yeni koordinasyon biçimlerini ortaya çıkarmaktır. Bu yeni bakış açısına kamu yönetişimi denilmektedir (Güler, 2003:8; Mutlu, 2008:148). İşte bunun bir aracı da ağ tipi karar almak için nesnel bilgiye ulaşmanın bir aracı olarak kullanılan etki değerlendirmeleridir.

TESEV tarafından yayınlanan iyi yönetişim el kitabında yönetişim kavramı, bir tarafın diğer tarafı yönettiği bir ilişkiden, karşılıklı etkileşimlerin öne çıktığı bir ilişkiler bütününe doğru dönüşüm olarak tanımlanmaktadır. TESEV'e göre yönetişim yurttaşların, grupların ve toplulukların ortaklaşa karar alma ve uygulamada, çıkarlarını dile getirmede, yükümlülüklerini karşılamada ve çatışma noktalarının çözümünde kullandıkları mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsamaktadır (Toksöz, 2008,7). TESEV'e göre yönetişim toplumsal yaşamda dört düzeyde gerçekleşebilir, bunlar kamu düzeyi, özel sektör düzeyi, sivil toplum kuruluşları düzeyi ve bireysel düzeylerdir. Bu çalışmada yönetişim kamu yönetimi düzeyiyle ele alınmaktadır. Bu düzeyde iyi yönetişim devlet organlarının ve kamu hizmeti veren kuruluşların katılımcılığı özendirmesi, tutarlılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, kararların ve uygulamaların adil ve etkin olmasını ifade eder (Toksöz, 2008:8). Yani yönetişim sadece seçimler aracılığıyla seçilmiş bir kesim tarafından değil, sivil toplum kuruluşları (STK), odalar, meslek kuruluşları, sendikalar, özel sektör temsilcileri, üniversiteler gibi çeşitli grupları da sürece dahil ederek gerçekleşmektedir (Toksöz, 2008:17; IULA-EMME, 2002:15).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kalkınma planlarını, merkezi düzeyde, hazırlamaktan sorumlu kurum olan Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) "Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu" raporunda yönetişim merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hakimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışının yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcılığın ve sivil toplum kuruluşlarının ön plana çıkarıldığı, saydamlığın, açıklığın, hesap verme sorumluluğunun, yetki devri ve yerindenliğin esas alındığı bir anlayış yaratmak üzere kullanılan bir yönetim anlayışı olarak tanımlamıştır (DPT, 2007:4).

Ekonomik bakımdan; 1980'li yıllarda Bretton Woods sisteminin çökmesi ve finans piyasalarındaki deregülasyon (serbestleşme) refah devletini tahrip etmiş; kamu borçlarının büyüklüğü hükümetleri özel sektör yöntemleri kullanarak etkin ve verimli hizmet üretmeye zorlamıştır. Böylece birçok OECD ülkesinde kamu şirketlerinin satılması ve kamu hizmetlerinin ihale yoluyla sunulması eğilimi ortaya çıkmıştır (Topçu, 2007:89). Ancak, her ne kadar çeşitli ülkelerde kamu sektörünün küçültülmesi gündemdeyse de, hala ekonominin en az yüzde 30'unu oluşturmaktadır. Kamu sektörünün ekonominin geri kalanı üzerindeki düzenleyici rolü nedeniyle de önemi vardır. Böylesine belirleyici rolü bulunan bir yapının verimli işleyişi, toplum yaşamı açısından büyük önem taşımaktadır (Toksöz, 2008:177).

Yönetişimi gerekli kılan gelişmeler TESEV raporunda küreselleşme-yerelleşme, siyasal katılım sürecindeki değişimler, yeni sosyal hareketler, vatandaş-paydaş yaklaşımının gelişmesi olarak sıralanmıştır. Ekonomik, çevresel, teknolojik, sosyal boyutlarıyla küreselleşme ve buna eşlik eden yerelleşme sürecinde siyasal

katılım ve devlet-birey ilişkilerinin yeni bir şekil almakta olduğu yönetimin yerini yönetişime bırakmakta olduğu ileri sürülmektedir. 1990'lı yıllardan itibaren iyice artan kentsel nüfus, ekonomik ve teknolojik gelişmeler sonucu çevresel duyarlılık, kadın hakları, insan hakları gibi konularda toplumun duyarlılığı artmış; vatandaşların gündelik yaşamda doğrudan etkilendikleri eğitim, sağlık, yerel hizmetler gibi konulara ilgisi yoğunlaşmıştır. Halkın isteklerini hesaba katma ve memnuniyetini sağlamak amacıyla bazı ülkelerde kamu yönetiminde özel sektör yaklaşımıyla hizmet üretilmek istenmiştir. Bu süreçte vatandaşın "müşteri" olarak kabul edilmesi fikri ortaya çıkmış ancak, bu fikir yoğun bir biçimde eleştirilmiştir. 1992 Rio Zirvesi'nde ve İstanbul Habitat II Konferansı'nda bireyin yönetimdeki rolü "ortak" ve "paydaş" olarak tanımlanmıştır. Bireyin vatandaşlık niteliği geri plana itilmeden, onu kamunun ortağı olarak kabul eden yeni bir yönetim yaklaşımı "yönetişim" kavramı altında yerleşmeye başlamıştır (Toksöz, 2008:13-16; IULA-EMME, 2002:12-15). Bireyin "vatandaş" olarak kamu hizmetlerinden faydalanma ve karar alma süreçlerine en alt düzeyden en üste kadar demokratik katılım mekanizmaları yoluyla dahil olması kamu hizmetlerinin doğası gereğidir. Böylesi bir demokratik yaklaşımın terk edilerek özel sektörden ödünç alınan "müşteri" veya "paydaş" anlayışının benimsenmesi zamanla devletin fiyat mekanizmasına dahil edilebilecek bütün hizmetlerden çekilmesi sonucunu doğurabilecektir. Onun yerine vatandaşla sahibi ve bir parçası olduğu "devlet kurumları" arasındaki mesafeyi daha da kısaltacak yöntemler geliştirilmesi daha yerinde olurdu.

Güler de sınıfsal ve ulusal bakış açısıyla, yönetişimin yeni sağ akımın devleti yeniden yapılandırma projesi olduğu, bunu yaparken de sol ve sosyal demokrat

motiflere el koyduğunu ileri sürmektedir (Güler, 2005: 29-30). Güler yönetişimi "21. yüzyıl kapitalist devletin siyasal ve yönetsel iktidar yapısının adı" olarak nitelendirmektedir (Güler, 2005: 25). Siyasal ve yönetsel iktidarın bu yeni biçiminde yönetenle yönetilen arasındaki uzaklığın demokratikleşme sürecini sekteye uğrattığı, bu ayrımın ortadan kaldırılıp kamu gücünün atanmış kişilerin elinden alınıp katılımcı mekanizmalar yoluyla topluma devredileceği ileri sürülmektedir. Toplumun bürokrasi, şirketler ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere üç bileşenden oluştuğu ve bunların birbirlerine üstün olmadıkları varsayılmıştır (Güler, 2005: 23-24).

Güler çeşitli açılardan yönetişim yaklaşımını eleştirmektedir. İlkin sermaye sınıfının şirketler aracılığıyla yönetsel ve siyasal iktidarın açık sahibi olduğunu ileri sürmektedir. İkinci olarak işçi sınıfına sivil toplum kuruluşları (STK) grubu içinde yer verilerek işçi sınıfının ikinci plana atıldığı ve düşük örgütlülük düzeyi nedeniyle sesini yönetimde duyuramayacağı iddia edilmektedir. Üçüncü olarak sermayenin yerli-yabancı ayrımının ortadan kalkmış olmasıyla kamu gücünün yabancı sermayenin etkisine gireceğini ileri sürmektedir (Güler, 2005: 25). Güler yönetişim yaklaşımının katılımcı bir formül olduğunda kuşku olmadığını belirttikten sonra geride belirtilen açılardan yönetişimi cesurca eleştirmekte anti-demokratik, gerici bir toplumsal hareket ve bir burjuva diktatörlüğü olarak nitelendirmektedir (Güler, 2005: 160). Bayramoğlu 1989'dan bu yana yönetişim uygulamalarının her zaman bir sahibinin olduğunu, DB, UNDP, OECD gibi kuruluşların yönetişim yaklaşımıyla sadece dünyaya yeni bir şekil vermekle kalmadıklarını, aynı zamanda kendilerinin de ulus-ötesi düzeyde küresel kapitalizmin düzenleyici kuruluşları haline geldiklerini ifade etmekte; AB'nin de bir "düzenleyici aygıtlar topluluğu" olarak küresel düzenin

en gelişmiş "iktidar prototipi" olarak yönetişim uygulamalarının somutlaşmasına katkı sağladığının altını çizmektedir (Bayramoğlu, 2005: 76-77).

2.1. Dünya Bankası, OECD ,UNDP ve Birleşmiş Milletler'in Yönetişim Yaklaşımları

Dünya Bankası 1989 yılında hazırladığı Afrika konulu bir raporda, Afrika'daki kalkınma sorunu bir yönetişim krizi olarak nitelendirmiştir (Güler, 2003:3). Bu rapora kadar Dünya Bankası bürokratik reform, politika analizi, kamu hizmetlerinde etkinlik ve koordinasyonun artırılması ile bağlantılı yönetim veya kurumsal konulardan oluşan daha dar kapsamlı olarak sorunları ele almıştı. Bölgedeki krizi bir yönetişim krizi olarak nitelendiren Dünya Bankası "Sahra-altı Afrikası: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye" adlı raporla birlikte meşruiyet, katılım, çoğulculuk, özgür basın, insan hakları gibi politik konuları da bankanın ilgi alanına katmış oldu (Williams, 1994:85-86).

Raporda çoğulcu kurumsal yapıların oluşturulmasını içeren bir politik yenilenmeye ihtiyaç olduğu belirtilmiş ve siyasal meşruiyetin ve konsensüsün sürdürülebilir kalkınma için bir ön şart olduğu ifade edilmiştir. Örnek olarak da Afrika'da en iyi ekonomik performansı gösteren Bostwana ve Moritanya'nın iyi işleyen birer parlamenter demokrasi oldukları belirtilmiştir. Raporda belirtildiği üzere banka tarafından sivil toplumun desteklenmesi bankanın hesap verebilirlik, meşruiyet, şeffaflık ve katılımı teşvik etmesi ile bağlantılıdır ve bu da sonuçta sivil toplumu daha da güçlendirir. Hesap verebilirlik kamu politikaları arasındaki ahengi ve gerçek manada uygulanmasını, kamu kaynaklarının etkin bir şekilde dağılımını ve

kullanımını sağlamak bakımından hayati önemlidir (World Bank, 1989:6-61). Dünya Bankası yönetişimi bir ülkede otoritenin ortak iyiye ulaşmak için kullanıldığı kurumlar ve gelenekler olarak tanımlamaktadır. Yönetişim otorite kullananların seçilme, izlenme ve el değiştirme sürecini, hükümetlerin kaynaklarını etkin kullanabilme ve sağlam politikalar uygulama kapasitesini, vatandaşların ve devletin kendi aralarındaki ekonomik ve sosyal etkileşimleri yöneten kurumlara saygısını içermektedir (World Bank, 2006). Dünya bankası yönetişimi üç farklı boyutta ele almaktadır, bunlar; minimal bir devletin nezaret ettiği demokratik kapitalist yapı olarak yönetişim; başkanlık veya parlamenter sistemin işlediği ve yürütmenin denetlenebildiği siyasal rejim olarak yönetişim; etkin, bağımsız, hesap sorulabilen, saydam bir kamu yönetimi olarak yönetişim (Güler, 2003:8). 1992'de Dünya Bankası tarafından hazırlanan Kalkınma ve Yönetişim adlı raporda yönetişim sağlıklı kalkınma yönetimi ile eşanlamlı olarak dört ilke üzerinde tanımlanmıştır. Bunlar hesap verebilirlik, kalkınmanın yasal çerçevesi, bilgilendirme, saydamlıktır. Hesap verebilirlik kamu görevlilerinin yaptıkları işlerden sorumlu tutulabilmesini, kamu harcamalarının etkili bir mali kontrolünü, sivil toplumun katılımının yaygınlaştırılmasını, hizmetlerin sunulmasında yerelleşmeyi ifade etmektedir. Kalkınmanın yasal çerçevesi ile kastedilen herkes için açık, anlaşılır, adil bir kurallar bütünü ve bağımsız bir yargı sistemidir. Bilgilendirme ilkesi herkes için güvenilir ve ulaşılabilir bilgilendirme demektir. Son olarak saydamlık ise, açık bir yönetim, yolsuzlukların önlenmesi, politika yapımında danışma süreçlerinin desteklenmesini ifade eder (Güler, 2003:10).

Bayramoğlu yönetişim kavramının DB içindeki serüveninin birkaç evrede incelenebileceğini belirtmektedir. İlk evrede ekonomiyle siyaset düzlemleri arasında bir ayrım yapılmış, siyaset dışındaki tüm karar alma ve politika oluşturma süreçleri ekonomik ve teknik konular olarak kabul edilmiştir. Böylece tüm yönetme süreci ve hesap verilebilirliğin geliştirilmesi noktasında önerilen temel yol olarak ademi merkezileşme eğilimi siyasal değil, teknik konular olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, kamu sektörü reformlarıyla devletin yürüttüğü hizmetler ve kullandığı yetkilerin piyasayla paylaşılması, bu sayede yönetim süreçlerinin piyasa ve sivil toplum aktörleriyle devlet arasında paylaşılması amaçlanmıştır. İkinci evrede, yönetişimin temel ilkeleri piyasa mekanizmasının geliştirilmesi ve özel sektördeki aktörlerin güçlendirilmesi amacına yönelik olarak geliştirilmiştir. Bu evrede DB, sivil toplumu "kamu hizmetlerini tüketenlerin evreni" olarak görmekte, kamu sektörünün verimliliğini güvence altına alabileceğini düşünmekte; bu amaçla tüketicilerin yerel düzeyde karar alma süreçlerine etkin bir şekilde katılımlarını sağlayacak mekanizmaların oluşturulmasını, karar alma süreçlerinin ademi merkezileştirilmesini öngörmektedir. Yani kamu hizmetlerinin bedelinin tüketicilerden alınacak "katkı payı"yla ademi merkezileşmesi sağlanacaktır. Söz konusu ikinci evre boyunca DB, uzun dönemli planlama gerektiren enerji ve su gibi sektörlerdeki özelleştirmelere rağmen, beklediği sonuçları elde edememiştir. Beklenen verimlilik artışlar gerçekleşmediği gibi yolsuzluklarda da büyük artış olmuştur. Kalkınamamanın ve yoksulluğun ana sorumlusu olarak yolsuzlukları ilan eden DB, bu defa etkin çalışan bir devleti merkeze koyarak yönetişim yaklaşımını geliştirmiştir. Temel gerekçe "devletin tamamen etkisiz kılındığı bir ortamda piyasa ekonomisinin işleyişinin de tehlikeye gireceği varsayımıdır". Bu üçüncü evrede neoklasik iktisadın "negatif

devlet" yaklaşımı bir kenara bırakılmış "kurumcu iktisat"ın güçlü devlet yaklaşımı benimsenmiştir. Önceki evrelerde "piyasa dostu" olarak kabul edilen devlet bu evrede "piyasa için devlet" olarak formüle edilmiştir. Bayramoğlu'nun da belirttiği gibi küresel rekabetçi piyasanın gereklerinin düzenlenmesi, devletlerin sadece bir işlevi değil varlık nedeni haline gelmiştir (Bayramoğlu, 2005: 40-65).

Dünya Bankası tarafından ülkeler arasında bir mukayese yapabilmek ve yönetişim konusunda neler yapıldığını izlemek üzere "yönetişim göstergeleri" modelini geliştirmiştir. Geliştirilen yönetişim göstergeleri 1996 – 2005 arasında 200'den fazla ülkede yönetişimin sosyal, siyasal ve kurumsal boyutlarını altı göstergede izlemiş (hesap verebilirlik, siyasi istikrar ve şiddetin olmaması, devletin etkinliği, düzenlemelerin kalitesi, hukukun üstünlüğü, yolsuzlukların kontrolü) ve ülkeler arasında bir değerlendirme yapmaya imkan tanımıştır (World Bank, 2006).

Kalkınma idaresi anlamında iyi yönetişimi belli bir kurallar seti olarak değil de bir süreç olarak gören OECD de Dünya Bankası gibi belli ilkeler üzerinden iyi yönetişimi tanımlamaktadır. Bunlar hesap verebilirlik, saydamlık, etkililik ve verimlilik, duyarlılık, uzak görüşlülük, hukuksallıktır (Güler, 2003:11). Bayamoğlu, OECD'nin yönetişim yaklaşımına yaptığı katkının Düzenleyici Etki Analizi ve düzenleyici reform programlarıyla yönetişimin yeni bir iktidar biçimi olarak nasıl hayata geçirilebileceğini göstermesi olduğunu ifade etmektedir. Ona göre yönetişim, "temel karakteri düzenleyicilik olan yeni bir iktidar biçimidir" (Bayramoğlu, 2005: 71). Bayramoğlu OECD'nin yönetişim anlayışının DB'ninkiyle kıyaslandığında benzer olduğunu ancak; OECD'nin katkısının daha çok karar alma sürecine ilişkin olduğunun altını çizmektedir (Bayramoğlu, 2005: 65).

UNDP yönetişimi toplumun ekonomik, siyasal ve sosyal konuları devlet, sivil toplum ve özel sektör arasındaki karşılıklı etkileşimler yoluyla ele almasını sağlayan bir değerler, politikalar ve kurumlar sistemi olarak tanımlamaktadır. UNDP'ye göre yönetişim, bir toplumun karar almak ve uygulamak için kendini organize etme yoludur, karşılıklı bir anlayış, anlaşma ve eylemlerdir. Yönetişim vatandaşların ve grupların kendi menfaatlerini ortaya koymalarını, farklılıklarını uyumlulaştırma imkanına kavuşmalarını, yasal hak ve yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlayan süreçler ve mekanizmaları kapsar. Yönetişim bireyler, organizasyonlar ve şirketler için sınırlar koyan ve aynı zamanda onları özendiren kurallar, kurumlar ve pratik uygulamalardır. Sosyal, siyasal ve ekonomik boyutları kapsayacak yönetişim insanların faaliyet gösterdiği yaşamın her düzeyinde küresel, bölgesel, ulusal, belediye, köy ve hatta ev içi ölçekte dahi uygulanır (UNDP, 2004:2). Bayramoğlu, BM tarafından düzenlenen, dünya liderlerinin 21. yüzyıldaki hedeflerini ortaya koyan Binyıl Zirvesi sonunda insan haklarıyla ilgili konuların da yönetişim yaklaşımına dahil edildiğini, böylece "demokratik yönetişim" teriminin literatürde yerini aldığını belirtmektedir. Ekonomik çıkarlara öncelik veren, etkinliği artıran ancak sosyal adaleti dikkate almayan yönetişim yaklaşımına alternatif olan, oy hakkına sahip olmaktan daha fazlasını yani katılımı ve hesap verebilirliği ifade eden demokratik yönetişim yaklaşımının UNDP tarafından geliştirildiği; DB ve OECD ile kıyaslandığında UNDP yönetişim yaklaşımının daha "duyarlı" olduğu Bayramoğlu tarafından ifade edilmiştir (Bayramoğlu, 2005:72-74).

Rio Konferansında sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesi için "herkes için üstlenecek bir rol vardır: hükümetler, yerli halklar, iş adamları, ticaret birlikleri, bilim adamları, öğretmenler, kadınlar, gençler, çocuklar ve hükümet dışı kuruluşlar"

denilerek yeni bir anlayış geliştirilmiş, devlet merkezli yaklaşım yerine çok taraflı ve katılımcı bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu yeni "yönetişim" yaklaşımı çoğulculuk, hukuk devleti, insan haklarına saygı, kamusal sorumluluk ve rekabet gibi kavramlara dayanmakta ve siyasal alandaki düzen, çeşitli aktörler arasındaki müzakereler sonucunda belirlenmektedir. Yönetişim sürecindeki işbirliği ve katılımcı yaklaşımın ortak iyiyi yakalama şansını artıracağı, bunun da bütün toplumun yararına olduğu iddia edilmektedir. (Mutlu, 2008:137-144) Ancak sürdürülebilir kalkınmanın manifestosu sayılan Gündem 21'de "Gündem 21'in başarıyla uygulanmasından öncelikle ve esas olarak devletler sorumludur" denilerek devletin ağırlıklı rolüne vurgu yapılmıştır. Johannesburg uygulama planının 138. maddesinde "iyi yönetişim SK için vazgeçilmezdir. Sağlam ekonomik politikalar, insanların ihtiyaçlarına cevap verebilen güçlü demokratik kurumlar ve gelişmiş altyapı sürdürülebilir bir ekonomik büyüme, yoksulluğun ortadan kaldırılması, istihdamın yaratılması için temel teşkil etmektedir…." denilmektedir. Ayrıca Johannesburg Sürdürülebilir Kalkınma Siyasi Bildirisi'nin 27. maddesinde Gündem 21'in, Binyıl Kalkınma Hedefleri'nin ve Johannesburg Zirvesi'nin Uygulama Planı'nın etkin uygulanması için her düzeyde yönetişimin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi taahhüt edilmiştir.

2.2. Avrupa Birliği Komisyonu'nun Yönetişim Yaklaşımı

Avrupa Birliği denince ilk akla gelen kurum Birliğin bürokratik mekanizmasının merkezinde yer alan Avrupa Komisyonu'dur.[4] Avrupa Komisyonu'nun ana görevi ilgili organlarca kararlar verilmek üzere yeni kanun ve politika önerileri geliştirmek; kararlar alınıp resmileştirildikten sonra bu kararların üye ülkelerde uygulanmasını izlemektir.[5] Komisyon bir tanesi atanmış başkan olmak üzere beş yıl boyunca hizmet eden yirmi beş üyeden oluşan bir Komisyonerler Topluluğu tarafından yönetilmektedir. Komisyonerler her bir ülkenin hükümetleri tarafından atanmaktadır. Atamalar hakkında resmi bir kural yoktur. Komisyon başkanın kim olacağına Temmuz ayında yapılan Avrupa Konseyinde karar verilmektedir (http://europa.eu/institutions/index_en.htm, erişim tarihi 04/05/2010). Komisyonerler Topluluğunun altında devletlerdeki bakanlıklara denk düşen yirmi altı Genel Müdürlük (Directorate General –DG) ve dokuz kurum yer almaktadır. Her bir DG belli bir politika alanıyla ilgilidir ve bir genel müdürü olup bir Komisyoner'e bağlıdır. Bazı DG'ler yaptıkları iş gereği daha büyük, zengin ve önemlidir.

[4] Birliğin ana organları şöyle sıralanabilir: Komisyonerler Topluluğu (Colleague Commissioners), bir tür kabine gibidir, Avrupa Parlementosu, yasama yetkilerine sahiptir, ancak hepsine değil, Avrupa Konseyi ve Bakanlar Konseyi, üye ülkelerin ilgili bakanlarından oluşmaktadır, Avrupa Komisyonu, bir bürokratik mekanizma olmasına rağmen bunun ötesinde yetkiler kullanmaktadır, Avrupa Adalet Mahkemesi, bir anayasa mahkemesi konumundadır (http://europa.eu/index_en.htm , erişim tarihi 04/05/2010).

[5] Komisyon 1960'dan bu yana sadece üye ülkelerin kendi kanunlarını, düzenlemelerini ve standartlarını ticaretin önündeki engelleri kaldırmak adına teşvik etmekle kalmamış, birçok önemli politika insiyatifinin de kaynağı olmuştur. Ancak Avrupa Birliğine şüpheyle yaklaşanlar tarafından Komisyon büyük (20 bin civarında personel), pahalı (AB yıllık bütçesinin %6'sı), güçlü, üye ülkelerin içişlerine karışan, Komisyon Başkanı'nın seçimle iş başına gelmemesi ve komisyonun çok sınırlı bir hesap verme yükümlülüğü altında olduğu gerekçeleriyle eleştirilmiştir (McCormick, 2005:82).

Bürokratik bir yapıya sahip olması ve sürekli göz önünde olması nedeniyle AB denince ilk akla gelen kurum olan Komisyon aslında nihai kararlar alamamaktadır. Bakanlar konseyi AB'nin ana karar alma organıdır. Son yıllarda Parlementoya verilen yetkilerle bu iki kurum beraber karar alır (co-legislator) hale gelmiştir. Komisyon tarafından bir öneri yapıldığında Bakanlar Konseyi ve Parlemento bu kanun veya politika önerilerini tartışır ve ilaveler yapar. Komisyon kurucu anlaşmalarla belirtilen prensiplerin kanunlar ve politikalar yoluyla hayata geçirilmesini sağlar. Bir parlemento veya konsey üyesinden, mahkeme kararından, bir çıkar gurubundan veya herhangi bir DG çalışanından gelen öneriler ilgili DG'deki memurlar tarafından taslak olarak hazırlandıktan sonra, DG içinde farklı düzeylerde ve DG dışındaki ilgili taraflarla ve diğer DG'lerle tartışılıp ilaveler yapıldıktan sonra Komisyonerler Topluluğunun önüne gelir. Komisyonerler Topluluğu öneriyi kabul eder Parlamento ve Konseye gönderir ya da reddeder. Bu süreç aylar hatta yıllar sürebilir.

Son elli yıldır demokratik yöntemler kullanılarak yönetilen AB, hem üye ülke vatandaşlarını doğrudan temsil eden bir Parlamentoya hem de üye ülke hükümetlerini temsil eden bir Konseye sahip olmasına rağmen bir çok Avrupalı'nın kendini Birliğin çalışmalarına yabancı hissettiği, Birliğin uygulayıcı gücü olan, Avrupa Komisyonu tarafından ifade edilmektedir. Komisyona göre insanlar hala Avrupa çapında bir şeyler yapılmasını beklemekte ancak, mevcut karmaşık yapının isteklerini yerine getirebileceğine güvenmemektedirler (COM(2001)428:7). Komisyona göre "yetkilerin daha iyi kullanımı AB'yi vatandaşlarına daha yakınlaştıracak ve daha etkin politikalar ortaya çıkacaktır" (COM(2001)428:7).

AB Komisyonu Yönetişim ve Kalkınma isimli raporunda yönetişimi tanımlarken "…toplumda gücün kullanımı, kaynakların kullanımı ve menfaatlerin ortaya konulduğu davranışlar, süreçler ve kurallara gönderme yapar…" demektedir. Rapora göre yönetişim bir toplumun, siyasal, idari sistemin performansının ve istikrarının basit bir ölçümü olarak tanımlanabilir. Yönetişimin kalitesi ve yapısı sosyal uyumun veya çatışmanın, ekonomik kalkınmanın başarısının veya başarısızlığının, doğal çevrenin korunmasının veya tahrip olmasının, aynı zamanda da insan haklarına ve temel özgürlüklere saygının veya bunların ihlal edilmesinin belirlenmesinde kritik öneme sahiptir (COM(2003)615:3-4). Avrupa Yönetişimi başlıklı diğer bir raporda "yönetişim Avrupa düzeyinde yetkilerin hangi yönde kullanıldığını etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlardır, özellikle de açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve uyum" olarak tanımlanmıştır (COM (2001)428:8). Bu prensiplerin AB'nin orantılılık ve yerindenlik prensibiyle bir arada değerlendirilmesi gerektiği raporda belirtilmektedir. İyi yönetişimin bu beş temel prensibinin yerel, bölgesel, ulusal, Avrupa ve global düzeylerde demokrasi ve hukukun üstünlüğü için temel teşkil ettiği ileri sürülmektedir (COM(2001)428:10). Bu prensiplere dayanarak raporda katılım, politika ve düzenleme yapma, küresel yönetişime katkı, politikaların ve kurumların yeniden ele alınması konularında bazı öneriler yapılmıştır.

Avrupa Birliği Yönetişim Prensipleri:

- **Açıklık:** Kurumlar daha açık bir şekilde çalışmalı, üye ülkelerle beraber AB'nin yaptıkları ve aldıkları kararlar hakkında etkin olarak iletişim içinde olmalıdır.
- **Katılım:** AB politikalarının etkililiği, ilgililiği ve kalitesi politika zinciri boyunca katılımın sağlanmasına dayanır. Artan katılımın kurumlara olan güveni artırması muhtemeldir. Katılım özellikle merkezi hükümetlerin AB politikalarını geliştirirken ve uygularken kapsayıcı bir yaklaşım benimsemelerine dayanır.
- **Hesapverebilirlik:** Her bir AB kurumu AB için ne yaptığını açıklamalı ve sorumluluk almalıdır.
- **Etkililik:** Politikalar etkili ve zamanında olmalı, açıkça belirlenmiş hedefler doğrultusunda, gelecekteki etkileri ve geçmiş tecrübeleri değerlendirmelidir. Etkililik AB politikalarının gerektiği en uygun yönetim düzeyinde uygulanmasına dayanır.
- **Uyum:** Politikalar ve eylemler kolay anlaşılır ve uyumlu olmalıdır. Bölgesel ve yerel yönetimlerin AB politikalarına daha fazla katılması, iklim değişikliği gibi sektörler arası ele alınması gereken sorunların ortaya çıkışı, AB'nin genişlemesiyle beraber artan çeşitlilik uyum ihtiyacını daha da artırmıştır. Uyum güçlü bir siyasal liderlik ve kurumsallık gerektirir.
- **Orantılılık ve Yerindenlik:** Politikaların hazırlanmasından uygulanmasına kadar, AB düzeyinden yerel düzeye kadar faaliyetlerin yapıldığı düzey ve kullanılan enstrümanların seçimi, güdülen amaçlarla orantılı olmalıdır. Yani,

bir insiyatif başlatmadan önce sistematik olarak şunlar kontrol edilmelidir:

a)Gerçekten bir kamusal düzenleme yapmaya gerek var mıdır,

b)Avrupa düzeyi en uygun düzey midir,

c)Tercih edilen önlemler bu amaçlarla orantılı mıdır?

Komisyon raporunda Birliğin artık sadece iç piyasanın düzenlenmesi ve ticaret engellerinin ortadan kaldırılmasıyla ilgilenmediğini; hem üye sayısının arttığını, hem de görev alanının dış politika, savunma, göç, suçla mücadeleye kadar genişlediğini belirterek AB'nin meşruiyetinin politikaların oluşturulmasından uygulanmasına tüm düzeylerde katılım, geri belseme ve ağlara (network) dayanan bir modelin tepeden inmeci uygulamaların yerini almasıyla sağlanabileceğini belirtmektedir (COM(2001)428:11).

Jacob, birçok ülkede ve de AB kurumlarında kararların alınması, kurallar oluşturulması konularının Daha İyi Yönetişim Programları'nda ele alınmakta ve kaliteyi artırmak üzere yapılabileceklerin değerlendirilmekte olduğunu ifade etmektedir. Burada amaç, yapılan düzenlemeyle birlikte ortaya çıkan yükü azaltmak, bilgilendirme düzeyini artırmak suretiyle düzenlemenin kalitesini yükseltmek ve politikaların şeffaflığını ve uyumunu artırmaktır. Politika önerilerinin SK veya rekabet gibi geniş politika stratejileriyle bağlantılandırılarak, çeşitli potansiyel etkilerinin, yan tesirlerinin, birbirini nötürleyen süreçlerin veya ortaya çıkacak sinerjilerin politika yapmanın erken safhalarında hesaba katılması sosyal, çevresel ve ekonomik kazanımları artırma potansiyeli ortaya çıkarmaktadır (Jacob ve Hertin, 2007:5).

AB içinde düzenlemelerin kalitesini artırmaya yönelik ilk önemli girişim 2000 yılında Lizbon Zirvesi'nde olmuştur. AB'yi dünyanın bilgiye dayalı dinamik ekonomisiyle en iyi rekabet edebilen ekonomisi yapmayı amaçlayan Lizbon Stratejisi kabul edilmiş, burada daha iyi düzenlemeler yapmanın önemi dile getirilmiştir (Ekici, 2006:78). Ayrıca 2001 yılında AB Komisyonu tarafından hazırlatılan ve Avrupa Konseyi tarafından da kabul edilen Mandelkern Raporu'nda da daha kaliteli düzenlemeler yapılması gereğinin altı çizilmiştir. Mandelkern Raporu'na göre iyi düzenleme yapmanın prensipleri basitlik, ulaşılabilirlik, şeffaflık, hesap verebilirlik, halka yakınlık, orantılılık ve gerekliliktir (Mandelkern Raporu, 2001:9-11). Bu prensiplerin hayata geçirilmesi için etki değerlendirmesi sürecinden faydalanılması Rapor'da tavsiye edilmektedir (Mandelkern Raporu, 2001:19-25).

2.3. Çevresel Yönetişim

Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının geniş kapsamlı, sistematik olarak ifade edildiği Ortak Geleceğimiz Raporu'nunda ve sürdürülebilir kalkınmanın eylem planı olarak kabul edilen Gündem 21'de de öngörülen kalkınma anlayışı, yoksulluğu ortadan kaldırmak ve refah seviyesini artırmak, bunu yaparken de çevre kaynaklarının aşırı tahrip edilmesini önleyici mekanizmaları hayata geçirmek üzerine kuruludur. Bu durum sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektör temsilcilerinin de sürdürülebilir kalkınmayı temin amacıyla oluşturulan yapıların içinde yer almaları sonucunu doğurmaktadır. Bu durum hem Johannesburg Zirvesi'nin II. Tip Çıktılar'ında öngörülen "Ortaklıklar"da görülmekte hem de Gündem 21'in birinci

kısmında "uluslararası ekonomi çevre ve kalkınma amaçlarını gerçekleştirmek üzere destekleyici bir uluslararası ortamın sağlanması, bu amaçla ticaretin serbestleştirilmesi, ticaret ve çevrenin karşılıklı birbirlerini desteklemesinin sağlanması" şeklinde öngörülmektedir. Yine Gündem 21'in "Ana Grupların Rollerinin Güçlendirilmesi" başlıklı üçüncü kısmında kadınların, gençlerin, çiftçilerin, yerli halkların ve sivil toplum kuruluşlarının yanında işçi ve işveren sendikalarına yer verilmekte, bir ülkenin sosyal ve ekonomik kalkınmasında hayati rol oynadığı gerekçesiyle, sanayi ve iş çevrelerinin sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek üzere rollerinin güçlendirilmesinin gereğine işaret edilmektedir.

Ortak Geleceğimiz Raporu'nda da çok defa ifade edildiği üzere sürdürülebilir kalkınma, çevre kaynaklarının korunmasını olduğu kadar yoksullukla mücadeleyi de kapsamaktadır. Yıkılmaz, çevre değerlerindeki değişimle yoksulluk arasındaki ilişkinin kısa vadedeki sonuçlarının yerel olduğundan yerel ve ulusal düzeylerde yönetişimin önerildiğini ancak; uzun vadede sorunların etkisinin küresel olacağından küresel ortak malların, kaynakların korunması amacıyla sürdürülebilir kalkınmayı sağlayacak bir ortam olarak küresel düzeyde yönetişimin gündeme geldiğini belirtmektedir. Hatta bu amaçla BM tarafından 1992 yılında Küresel Yönetişim Komisyonu adıyla bir yapı dahi oluşturulmuştur. (Yıkılmaz, 2003: 123-132).

Yönetişim / çok ortaklı yönetim kavramı demokrasinin güçlendirilmesinin bir aracı olarak değerlendirilmesinin yanında uluslararası sermayenin küreselleşmesinde kullanılan söylemlerden biri olarak da kimi yazarlar tarafından nitelendirilmektedir.

Bu ikinci görüşte olanlara göre yönetişimin asıl olarak özel sektörün, özellikle de çok uluslu şirketlerin küresel, ulusal, yerel tüm düzeylerde karar alma süreçlerine katılımını kurumsallaştırıp resmileştirmeyi amaçladığı ileri sürülmekte ve eleştirilmektedir (Mengi ve Algan, 2003: 164).

Mengi ve Algan, "BM'nin 1990'lı yıllarda gerçekleştirdiği zirvelerin tümünün ortak özelliğinin kalkınma politikalarını uygulamak için tüm toplumsal aktörler arasında ve her düzeyde çok yakın bir işbirliğinin gerekli olduğunun vurgulanmış olması" olduğunu işaret etmektedirler. Yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının, özel sektörün, merkezi yönetimlerin ve uluslararası toplulukların vazgeçilmez ortaklar olarak kabul edildiği bu yeni çok ortaklı yönetim / yönetişim anlayışının Gündem 21'in tümüne hakim olduğu yine Mengi ve Algan tarafından ifade edilmektedir (Mengi ve Algan, 2003: 156-159). BM'nin çevre konusundaki ana kurumu olan UNEP[6] de ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeylerde çevresel anlamda sürdürülebilirliğe ulaşmak için çevresel yönetişimin kritik bir öneminin olduğunu ilan etmektedir. UNEP'e göre çevresel yönetişim için uyumlu, koordineli uluslararası karar alama süreçlerinin, yerel, bölgesel ve ulusal düzeylerde sürdürülebilir kalkınmanın çevresel ayağını oluşturan çevresel yönetişim süreçlerinin ve kurumlarının desteklenmesi gerekmektedir (www.unep.org , 01/05/2010).

Mengi ve Algan, Johannesburg Zirvesi'nin küresel düzeyde sürdürülebilir kalkınma politikaları bakımından en dikkat çeken özelliğinin özel sektörle kamu sektörü arasındaki işbirlikleri kurulmasını ve bunun somut hedeflere göre bir

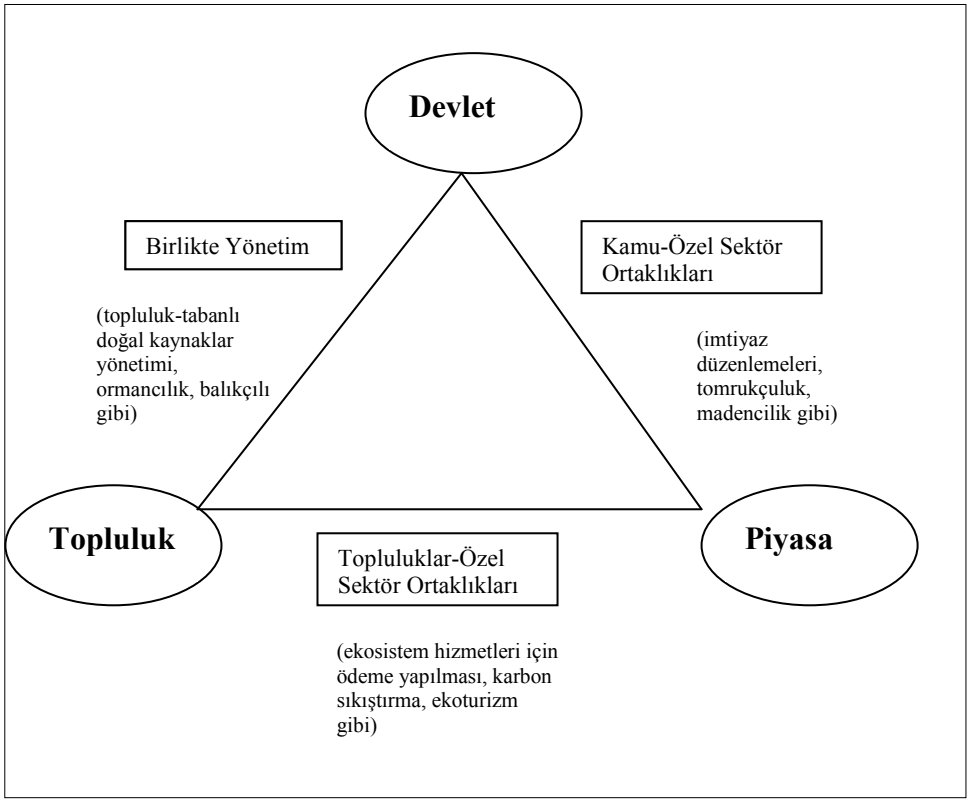
[6] UN General Assembly Resolution no: 2997(XXVII), 15 Dec 1972

programa bağlanmasını öngören "II. Tip Çıktılar" olarak bilinen "Sürdürülebilir Kalkınma İçin Ortaklıklar" konusundaki kararlar olduğunu belirtmektedirler. Kurulacak ortaklıkların Zirve amaçlarına uygun olarak oluşturulması, uluslar arası nitelikte ve özellikle de gelişmekte olan ülkelerde Gündem 21'in uygulanması ve sürdürülebilir kalkınma politikalarının desteklenmesi istenmektedir. Mengi ve Algan, II. Tip Çıktılar'ın çevrenin özel sektörün ve serbest ticaretin lehine metalaştırılmasının bir göstergesi olarak yoğun eleştiri aldığını ifade etmektedirler. Dünya pazarını serbest bir ticaret alanına dönüştürmeyi amaçlayan küreselleşmenin baş aktörleri olan gelişmiş ülkeler ve çok uluslu şirketlerin çevreye ancak kazanç sağladığı oranda ilgi duyduklarının altını çizen Mengi ve Algan, sürdürülebilir kalkınmanın hayata geçirilmesi konusunda şu tespiti yapmaktadırlar: "Sürdürülebilir gelişmenin, gelişmiş ülkeler için yeni pazarlar yaratabilmesiyle doğru orantılı bir politika olarak değerlendirilmesi liberal yaşamın içeriğine uygundur. Bu durumda, çevre korumacı uygulamalar, kaçınılmaz olarak ancak ticaretin önünde herhangi bir engel oluşturmadıkları sürece yaşama geçirilebileceklerdir"
(Mengi ve Algan, 2003: 68-71).

Lemos ve Agrawal çok boyutlu ve karmaşık yapısı olan çevre sorunlarının sadece devlet ya da piyasa aktörlerinin rol oynadığı geleneksel yönetim yaklaşımıyla çözülemediğini; Şekil-4'te gösterildiği üzere, devlet- piyasa- topluluk boyutları olarak ifade ettikleri üç saç ayağı arasında birlikte yönetim (comanagement), kamu-özel sektör ortaklıkları, topluluk- özel sektör ortaklıkları gibi yeni yönetişim modellerinin ortaya çıktığını belirtmektedirler. Bu yeni melez (hybrid) çevresel yönetişim modellerinin ortaya çıkmalarının temel dayanağının çevresel sorunların çok boyutlu ve birbirine bağlı karmaşık yapısı karşısında mevcut aktörlerin (devlet,

piyasa, topluluklar) tek başlarına çözüm üretmede yetersiz kalmalarının olduğu ileri sürülmektedir. Örneğin piyasa aktörlerinin çevresel yönetişimde işbirliğine girmelerine gerekçe olarak, devlet eylemlerindeki yetersizlik, verimsizlik karşısında çevre koruma hizmetlerinin sunulmasında rekabet baskısının enjekte edilmesi gösterilmektedir. Ya da toplulukların veya yerel seslerin çevresel yönetişimde yer almalarının belli bir yerdeki bilgiyi sağlayarak karmaşık çevre sorunlarını çözmeyi kolaylaştırdığını ve aynı zamanda çevre değerlerinden sağlanan faydanın daha adil dağıtımını sağladığı ileri sürülmektedir (Lemos ve Agrawal, 2006:297-311).

Şekil-4: Çevresel Yönetişim Stratejileri ve Mekanizmaları



Kaynak: (Lemos ve Agrawal, 2006:310)

Çevresel yönetişim devletler, piyasa aktörleri, sivil toplum kaynaklı aktörler ve yerel toplulukların önde geldiği çeşitli aktörlerin çevresel faaliyetleri ve çıktıları

etkilemek üzere kullandıkları düzenleyici süreçleri, mekanizmaları ve örgütleri ifade etmektedir. Uluslararası anlaşmalar, ulusal politikalar ve kural koyma faaliyetleri, yerel karar alma yapıları, ulus ötesi kurumlar ve sivil toplum yapıları çevresel yönetişimin oluştuğu yapılardır (Lemos ve Agrawal, 2006:298). Çevre sorunlarını çözüme kavuşturmak ve sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla yaygın olarak uygulanan politikalar bu tezin I. Bölüm'ünde belirtilen şekilde köktenci değişimler öngörmeyip, statüko içinde kalma anlayışını yansıtmaktadır. Keleş, Hamamcı, Çoban tarafından çevre politikaları bağlamında düzenleme yaklaşımı, piyasa yaklaşımı ve katılımcı yaklaşım şeklinde gruplandırılan bu politikaların yapısal nedenlerle ilgilenmediği, bu yüzden de etkili sonuçlar üretemeyeceği ileri sürülmektedir. [7] Bugün pek çok ülkede uygulanan politikalar bu üç yaklaşımın bir karmasıdır (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009: 358-359; Kanie ve Haas, 2004:4).

2.4. Yönetişim Yaklaşımının Uygulama Araçları

Çevre politikaları bağlamında Keleş, Hamamcı, Çoban tarafından yapılan gruplandırmadaki şekliyle düzenleme yaklaşımında, insan merkezli bir bakış açısıyla doğa, hammadde kaynağı ve atıkların bırakıldığı bir alıcı ortam olarak kabul edilmekte olup, kamu yararını temsil ettiği varsayılan devlet organları eliyle doğal kaynakların ve çevre kirliliğinin yönetilmesi benimsenmektedir. Düzenleme yaklaşımında giderek karmaşıklaşan ve artan çevre sorunlarının uzman kişiler ve örgütler eliyle yönetilebileceği kabul edilmektedir. Devlet organlarının toplumdaki

[7] Keleş, Hamamcı, Çoban'ın deyişiyle bunlar "çevre sorunlarının altında yatan ekonomik, toplumsal ve siyasal yapılarla etkileşim içindeki nedenleriyle uğraşmaktan çok, kirliliğin azaltılması, giderilmesi ve yönetimi üzerine odaklanıyorlar" (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009: 358)

farklı çıkar gruplarından etkilenmeleri, yönetim organlarının birbirinden kopuk düzenlemeler yapmaları, doğru ve güncel bilgilere ulaşılamaması, uygun teknolojilerin temin edilememesi, yeterli parasal kaynak ayrılamaması noktalarında düzenleyici yaklaşım eleştirilmektedir (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009: 360-367). Guimarâes günümüzdeki krizin, geçmişle kıyaslandığında, sırf bir kirlilik temizleme sorununun çok ötesine geçtiğini vurgulamakta, bugünkü kurumların sorununun ozon tabakası gibi ikame edilemeyecek doğal yapıların devamının sağlanması olduğunu belirtmektedir. Ona göre, teknolojik olarak sağlanan ilerlemeler insanlığı dünyanın kaynaklarına daha bağımlı hale getirmiştir. Artan bağımlılık fiyatlarda da bir artışı beraberinde getirmektedir. Aynı zamanda artan nüfusa da iş bulmak gerekecektir. Kaynaklara sahip olmak için süren mücadelenin kontrolsüz gitmesi eninde sonunda sosyal ve siyasal kurumlar üzerinde aşırı bir baskıya neden olmaktadır (Guimarâes, 2004: 203-205).

Bürokratlar veya konunun uzmanları tarafından salt bilimsel bilgiye ve uzmanlığa dayanılarak karar verme yaklaşımı bazı yazarlar tarafından eleştirilmekte; yurttaşların katılımı, katılım kolaylaştıran teknolojilerin kullanılması gibi yollarla katılımının sağlanmasının gerektiği ileri sürülmektedir(Bäckstrand, 2003:32-39). Hatta çevresel konularda yönetişime en büyük tehdidin artık bir bilim olmanın ötesine geçip ideolojik boyut kazanmış olan ekonomiden geldiği ileri sürülmektedir (Guimarâes, 2004: 209-212). Bäckstrand, kararların yüklerini çekenlerin karar alırken seslerini duyurmalarından daha doğal bir şey olamayacağını iddia etmektedir. Ona göre günümüzde dünya, risklerin hesaplanabilir olduğu sanayi toplumundan, genetiği değiştirilmiş besin maddeleri, toksik ve nükleer atıkların depolanması, gen

teknolojisindeki ilerlemeler gibi hesaplanamayacak ölçüde büyük risklerin söz konusu olduğu bir risk toplumuna dönüşmüştür. Karar vericilerin uydukları kuralların, prensiplerin ve kurumsal yapıların buna göre yeniden gözden geçirilmesi kaçınılmazdır (Bäckstrand, 2003:32-39). Katılımcı yaklaşımda çevre sorunlarının toplumdaki çıkarların ve aktörlerin çoğul olduğundan dolayı tek bir kamusal yarar olmadığının, çevre sorunları gibi çok boyutlu konuların çok sayıdaki aktörler ve çıkarların birbirleriyle yarıştığı ve çatıştığının kabul edilerek anlaşılabileceğinin altı çizilmektedir. Bu yaklaşımda hükümet bazılarına göre farklı çıkar grupları arasında sadece bir hakem görevidir; bazılarına göreyse hükümetin kendisi de yarışan gruplardan birisidir (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009: 367-368).

Politika yapma sürecine yönetim birimleri yanında paydaşların dahil edilerek uygulamaların daha başarılı olacağı ve demokratik meşruiyet kazanacağı ileri sürülmektedir. Katılımcı yaklaşımla, çevre politikalarının oluşturulmasında iki yol izlenmektedir. İlki karar alma ve yönetim süreçlerinin demokratikleştirilmesi, yurttaş katılımının danışma, tartışma, bilgilendirme, halkoyuna sunma, basın açıklamaları gibi yollarla sağlanmasıdır. İkincisi, devletin çevre yönetimi yapılarına farklı farklı aktörleri paydaş olarak katmasıyla yönetişim olarak adlandırılan yeni bir sistemin oluşturulmasıdır. Yerel, bölgesel, ulusal ve uluslar arası düzeylerde çok katmanlı, kamu, özel sektör ve sivil toplumu içine alan çok paydaşlı bir yapıda dikey örgütlenme yerine yatay örgütlenmeler yoluyla çevre politikalarının bu ağlar üzerinden katılımcı bir şekilde oluşturulabileceği belirtilmektedir (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009: 369-370).

Ancak katılımcı bir yapının olabilmesi yani uygulanabilir bir politika çıktısına ulaşılabilmesinin ön koşulunun uzlaşmacı bir siyasal kültür olduğu ilgili yazında ifade edilmektedir. Köktenci çözümler isteyenlerin dışarıda bırakılması yoluyla ulaşılacak bir uzlaşınınsa "istenen politika çıktılarının ve uygulamalarının meşruiyet aracı" olacağı ileri sürülmektedir (Keleş,Hamamcı,Çoban, 2009: 372). Katılımcı yaklaşıma yöneltilen bir diğer eleştiri de sermaye kesiminin politika yapma sürecine etki yapmak üzere sahip olduğu imkanların diğer kesimlere kıyasla daha fazla olduğudur. Ayrıca süreç içinde yer alan örgütlerin temsil ettiklerini iddia ettikleri kesimleri ne derece temsil ettikleri başka bir eleştiri noktasıdır. Son olarak, katılımcı bir süreçte alınmış olsa bile kararlarda çevrenin korunmasından ziyade sömürülmesi konusunda uzlaşıya varılmasının mümkün olduğu eleştirilmektedir (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009: 374-375).

Çevre politikalarında üçüncü yaklaşım çevre sorunlarına ekonomik gözle bakan piyasacı yaklaşımdır. Bu yaklaşımın dayanağı insanın bencil olduğu ve ekonomik çıkarlarına uygun davrandığı varsayımıdır. Yani çevre sorunları birey için ekonomik kayıplara neden oluyorsa ve kirlilik kontrolü ve azaltılması bireyin kazanımlarını artırıyorsa çevre değerlerinin korunması akılcıdır. Ancak burada insanın aynı zamanda toplumsal bir varlık olduğu, yurttaşlık bilinci, sosyal dayanışma, gelecek kuşaklar ve öteki türlere dönük ahlaki sorumluluk gibi gerekçelerle hakaret edebileceği göz ardı edilmektedir. Piyasa yaklaşımı herhangi bir dışsal müdahale olmadığında bireyin özgürleşebileceği, çevre kirliliğini azaltmak amacıyla dahi olsa devletin düzenleyici işlemler yaparak ekonomik yaşama müdahalede bulunmasının bireyin özgürlüğünü ortadan kaldıracağı ve çevre

sorunlarını yaratan ya da ağırlaştıran bir unsur olduğunu kabul etmektedir. Bu nedenle piyasanın sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için çevre kirliliğinin alınıp satılabildiği pazarların oluşması, kirliliğin maliyetinin fiyata yansıtılması gereklidir. Öte yandan çevre değerlerinin bedelsiz olarak tüm toplum tarafından kullanılıyor olması, yani özel mülkiyette olmaması çevre sorunlarının ikinci kaynağı olarak kabul edilmektedir. Kullanımı serbest olan çevre değerleri üzerinde özel mülkiyet tesis edilmesi, mülkiyeti kamuda olanların da özelleştirilmesi yoluyla ortak mallar olarak kabul edilen su kaynakları, ormanlar, göller gibi çevre değerlerinin aşırı sömürülmesinin önüne geçilebileceği piyasa yaklaşımını savunanlar tarafından kabul edilmektedir (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009: 375-380).

Ancak, Guimarâes serbestleştirmek (yani piyasaya açmak) adına ekonomik faaliyete konu olabilecek değerlerin düzenleme dışı bırakılmasının, kuralsızlaştırılmasının, nihayetinde çok uluslu şirketlerin piyasaya girmesiyle ulus devletin ve bunun sağladığı sosyal hakların da erozyona uğraması sonucunu doğuracağının altını çizmektedir (Guimarâes, 2004: 209-212). Piyasa yaklaşımıyla hareket edildiğinde fiyatı ödeyeme gücü olmayan vatandaşların durumu sorun yaratmaktadır. Örneğin su faturalarını ödeme gücü olmayanlar günlük kullanım için temiz su bulamaz hale gelebilecekler hatta yasal yaptırımlarla karşı karşıya kalabileceklerdir. 2010 yılı Şubat ayında Ankara'da yaşanan bir olay bu durumu tüm çıplaklığıyla gözler önüne sermiştir. Ankara'nın gecekondu semtlerinden birisi olan Yenidoğan'da yaşayan 61 yaşındaki Dursun Eselligil birkaç yıl öncesine kadar hamallık yaparak kendinin ve eşinin geçimini sağlarken geçirdiği bir trafik kazası sonucu felç kalmış ve kör olmuştur. Dursun bey birikmiş 45 TL'lik su faturalarını

ödeyemeyince Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi (ASKİ) tarafından su saati sökülmüş, neticede vatandaşımız kaçak olarak suyu kullanmaya devam etmiştir. ASKİ tarafından kaçak su kullanmaktan Dursun Eselligil'e dava açılmış ve 9 gün hapse mahkum edilmiş, cezasını Sincan ceza evinde çekmiştir (Posta Gazetesi, 28 Şubat 2010).

Çevre sorunlarının hükümetlerin politika önceliklerinde üst sıralara tırmanmasıyla beraber düzenleyici araçların kullanımında artış olmuştur. Ancak devlete düşen görev sadece düzenleyici nitelikteki araçlarla sınırlı değildir. Keleş, Hamamcı, Çoban katılımcı araçların ve süreçlerin yaratılması, piyasaya dayalı çözümlerin ve yönetişim yapılarının belirlenip uygulamaya konulmasında da devletlerin önemli görevleri olduğunun altını çizmektedirler. Düzenleyici araçlar arasında en çok kullanılanları kirlilik ölçünleri, yasaklamalar ve cezalar, denetimler, izinler, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğü ile çevresel etki değerlendirmesi yapmaktır. Katılımcı araçlardan en çok kullanılanları planlama, halka danışma, politika görüşmeleri, bilgi edinme hakkı gönüllü uygulamalardır. Piyasaya dayalı araçlar arasında çevre değerleri üzerinde oluşturulacak özel mülkiyet hakkı, kirleten öder ilkesi kapsamında alınan vergi ve harçlar, çevreci uygulama ve yatırımları teşvik amacıyla sağlanan destekler, borçlar ve indirimler, Kyoto Protokolü'nde de belirtilen ve bazı yazarlar tarafından "kirletme hakkı" olarak nitelendirilen, karbon salınımına dayalı izin belgesi ticaretidir.[8] Pek çok ülkede bu araçlar beraberce kullanılmaktadır (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009:389-428).

[8] Türkiye Çevre Mühendisleri Odası 2009 Çevre Durum Raporu'nda Kyoto Protokolü "tamamen ticari bir metin" olarak nitelendirilmekte ve bu yolla küresel ısınmayla mücadele etmek amacıyla satılabilir karbon hisselerinde yeterli düzenlemelerin yapılamamış olduğu yönündeki görüşler "küresel

Keleş, Hamamcı, Çoban çevre kirliliğine yol açanlarla bundan etkilenenlerin politika yapma süreçlerine katılmasına olanak sağlayan katılımcı araçların hem hiyerarşiye dayalı politika süreçlerinde hem de yatay örgütlenmeye dayalı çoklu ağlarda kullanılmakta olduğunu belirtmektedirler (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009: 397). Örneğin kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcı olan ve izlenip denetlenen planlama özünde düzenleyici bir araç olmasına rağmen planlama süreci ve kararların uygulanmasının uzman bilgisinin yanında paydaşların katılımına açık olması nedeniyle katılımcı bir araç olduğu kabul edilmektedir. İkinci bir örnek çevresel etki değerlendirmesi gibi yine özünde düzenleyici nitelikte olan bir araçta bazı aşamalarda halkın görüş ve önerilerinin alınmasının öngörülmüş olmasından ötürü çevresel etki değerlendirmesi sürecinin katılımcı nitelikte bir araç olduğudur (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009: 398-403). Diğer etki değerlendirmesi süreçlerinde de üniversitelerden, ilgili sivil toplum kuruluşlarından ve meslek kuruluşlarından, kimi zaman da anketler ve mülakatlar yoluyla yurttaş katılımının sağlanmakta olduğu görülmektedir. Bu yönüyle idarenin kendi iç örgütlenmesi içinde daha iyi düzenleme ve koordinasyon yapma amacı taşıyan etki değerlendirme süreçlerinin katılımcı araçlar haline geldiği görülmektedir. Üçüncü olarak belli bir sorunun çözümüne ilişkin olarak ya da yeni bir düzenleme yapmak amacıyla hükümetler tarafından alınacak kararların muhtemel etkilerinin değerlendirildiği ve karar vericiler için bağlayıcı nitelikte olmayıp sadece sistematik bilgi sağlayan ön-etki değerlendirme süreçlerinin yanında daha geniş politika alanlarında genel ilkelerin ve stratejilerin belirlenmesi aşamasında da halk katılımı sağlanmaktadır. Böylesi bir genel politika

---

ısınmayla mücadelenin yeterince ticarileşememiş olabileceği" noktasında, biraz da alaycı bir şekilde, eleştirilmektedir.

görüşmeleri süreci zaman almakta ve çok çeşitli sektör, sivil toplum kuruluşları ve ilgili kesimlerin bir araya gelmesini gerektirmektedir. Genellikle eyleme hemen dönüşmeyen nitelikteki bu türden katılımcı araçlara örnek olarak Türkiye'deki Yüksek Çevre Kurulu [9] ve Çevre ve Ormancılık Şurası [10] verilebilir. Dördüncü olarak çevre politikalarında etkili bir katılım sağlayabilmenin yolu tüm ilgili tarafların doğru ve güncel bilgiye kolaylıkla ulaşabilmelerinin temin edilmesidir. Aarhus sözleşmesinde de belirtildiği gibi çevreyle ilgili konularda bilgiye ulaşma ve kararlara katılım sağlanması aynı zamanda kamu yönetiminde saydamlığı ve hesap verebilirliği artıracaktır. Türkiye Aarhus sözleşmesine taraf değildir; bu eksiklik Bilgi Edinme Hakkı Yasası'yla giderilmeye çalışılmaktadır. [11] Çevre Kanu'nda da Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na atıf yapılmaktadır. [12] Beşinci katılım yolu, yine Aarhus sözleşmesinde belirtildiği gibi, vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının yargı organlarını harekete geçirerek çevre politikalarına katılmasıdır. Altıncı katılım aracı herhangi bir yaptırım veya ekonomik güdü olmaksızın çeşitli paydaşların kendi kendilerine çevreyi korumak üzere harekete geçmeleridir. Özel sektör için bağlayıcı olmayıp özendirici bir kampanya olan enerji verimliliği (ENVER) buna bir örnektir. Ya da şirketlerin kendilerinin çevreye olan etkilerini düzenlemek amacıyla çevre yönetim sistemleri (ISO 14001) ve çevrenin korunmasına yönelik etiketleme (eco-labelling) kurallarını gönüllü olarak benimsemeleri diğer örnekler olarak verilebilir. Gönüllü uygulamaların bir diğer örneği de kirliliğin azaltılmasını amaçlayan, ancak

[9] 18/12/2004 tarih ve 25674 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Yönetmelik'le düzenlenmiştir.
[10] Resmi Gazete, 23/10/2004 , sayı no 25622
[11] 24/10/2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazete

[12] Madde 30 – (Değişik: 26/4/2006 – 5491/21 md.) : "Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir. Herkes, 9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında çevreye ilişkin bilgilere ulaşma hakkına sahiptir. Ancak, açıklanması halinde üreme alanları, nadir türler gibi çevresel değerlere zarar verecek bilgilere ilişkin talepler de bu Kanun kapsamında reddedilebilir."

ne yasal bir bağlayıcılığı ne de yaptırımı olan, uzlaşıya dayalı olarak oluşturulmuş bir anlaşma belgesinin devletler, şirketler, kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve çevreci örgütler arasında imzalanmasıyla ortaya çıkan gönüllü çevre anlaşmalarıdır (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009: 397-411). Örneğin Meksika'da 1990'lı yıllarda on tane bu türden anlaşma imzalanmış ve altıyüzden fazla şirket buna taraf olmuştur. Ancak sanayileşmiş ülkelerde kamu otoriteleri, gönüllü anlaşmalar yoluyla şirketleri yasal olarak zorunlu olan düzenlemelerin ötesine geçmeye teşvik ederken, sanayileşmekte olan ülkelerin yasal düzenlemelere hiç uymayan şirketlerin bunlara uymalarını teşvik etmek amacıyla gönüllü anlaşmaları kullanmakta oldukları Blackman ve arkadaşları tarafından ifade edilmektedir (Blackman et al, 2006:683).

Yönetişim kavramı ve yönetişim modelleri üzerine tartışmaların devam ettiği geniş bir litaratür vardır (Treib, 2005:4). Ancak tartışmalar bir tarafta devlet müdahalesi ile diğer tarafta toplumun kendi kendini yönetmesi arasında gidip gelmektedir (Treib, 2005:21). Yönetişim koordinasyon konusuyla çok yakından ilgilidir. Literatürde koordinasyonu sağlamak üzere genellikle üç mekanizma üzerinde durulmaktadır: hiyerarşi, rekabet (piyasa) ve iletişim (ağ). Hiyerarşi tepeden inme emir-komuta tipi yönetimi, rekabet bireysel aktörleri yönlendirmek için "görünmez el" şeklinde piyasa ve fiyat rekabetini, iletişim ise ortak sorunları çözmek üzere ağlarda organize olan ve tartışan aktörleri ifade eder. Herodes yönetişimin karmaşık sorunları çözmek üzere devlet ve devlet dışı aktörler arasında ağlar geliştirilmesini gerektirdiğini vurgulamaktadır. AB için ağlar üzerinden yönetişim özellikle önemlidir çünkü kendini bir ağlar organizasyonu olarak tanımlamaktadır

(Herodes et al., 2007:8). Bu tip bir koordinasyon ihtiyacı Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitap isimli raporda açıkça belirtilmiştir (COM(2001)428).

İlgili yazında üzerinde durulan yönetim modellerinin (hiyerarşi, piyasa ve ağlar) her birinin kendine has koordinasyon mekanizmaları vardır. Düzenlemeler gibi tepeden inme hiyerarşik koordinasyon mekanizmalarının katılımcı ve desentralize politika yapmayı benimseyen AB için uygun olmadığı ileri sürülmektedir. Piyasa tabanlı enstrümanların da üye devletlerin muhalefeti nedeniyle henüz tam kabul görmediği, örneğin çevre konusunda çevre vergilerinin uygulanmasının kabul edilmediği bunun yerine Birliğin gönüllü anlaşmalar ve eko-etiketleme gibi yeni koordinasyon modellerine yöneldiği belirtilmektedir (Opoku ve Jordan, 2004:6-7; Herodes et al., 2007b:20; Adelle et al., 2005:4). Güven, dayanışma ve uzlaşı üzerine kurulu ağların (network) piyasa ve hiyerarşik modellere göre birbirleriyle çatışan menfaatleri uzlaştırmada daha başarılı olduğu ileri sürülmektedir. Avrupa Birliği gibi karmaşık, çok düzeyli, çok aktörlü sistemlerde de ağlar tipi koordinasyonun belki de tek yol olacağı iddia edilmektedir (Opoku ve Jordan, 2004:6-7; Herodes et al., 2007b:20; Adelle et al., 2005:4).

Avrupa Birliği düzeyinde SK ve çevrenin diğer politika alanlarına entegre edilmesi özelinde Herodes ve arkadaşları politika koordinasyonu ve entegrasyon için beş farklı yöntem ortaya koymuşlardır (Herodes et al., 2007b:16-24):

a) Birincisi üst düzey politik destek vermek üzere danışma konseyleri oluşturulmasıdır,

b) İkincisi sektörler arasında (ulaştırma, tarım, enerji gibi) koordinasyon sağlamak üzere her bir Genel Müdürlükte (DG) bir SK veya çevre biriminin oluşturulmasıdır,

c) Üçüncüsü bütçeleme sırasında AB uyum ve yapısal fonları tarafından finanse edilen tüm proje ve programların çevresel değerlendirmeye tabi tutularak harcanmasına dair hükümler konulmasıdır. Bütçeleme ve ilave olarak birden fazla yılı kapsayacak şekilde yapılan stratejik planlar SK ve çevre gibi konularda entegrasyona daha çok imkan tanımaktadır,

d) Dördüncü koordinasyon yöntemi 2000 yılında Lizbon Avrupa Konseyi tarafından ortaya atılan Açık Koordinasyon Yöntemidir (OMC). Bu yöntemin özü genel ve tek bir yasal çerçeve ortaya koymadan tecrübelerin paylaşılması ve iyi uygulama örneklerinin yayılmasıdır.[13]

e) Beşinci koordinasyon yöntemi ise 2002 yılında uygulanmaya başlanan AB "***Etki Değerlendirmesi"*** yöntemidir.

AB sisteminin koordinasyonunun sağlanmasının bazı sebeplerle zor olduğu belirtilmektedir. Bunlardan ilki, AB yönetişiminin çok düzeyli yapısıdır. AB hem yatay hem dikey olarak çok sayıda aktör, sektör ve kurumlarla işbirliği içinde faaliyet göstermektedir. İkinci olarak, AB kurulduğundan itibaren birliğin görevleri sürekli artmış, SK'nın ana hedeflerden biri olarak kabul edilmesinden sonra farklı sektörler arasında koordinasyon ihtiyacı artmıştır. Son olarak, AB'nin Brüksel'deki merkez örgütünde kurum içinde ve kurumlar arasında daimi ve geçici komiteler ve alt komitelerle işler yürütülmektedir. Farklı kurum kültürleri, işleyiş süreçlerinin de

[13] Bu yöntemin dört aşaması vardır bunlar; rehberler ve zaman takip çizelgesinin oluşturulması, iyi uygulamaları değerlendirmek üzere performans göstergeleri hazırlanması, hedefleri gruptan katılımcı düzeyine çevrilmesi, ortağını izleme ve karşılıklı öğrenme.

ayrıca sorun yarattığı belirtilmektedir (Herodes et al., 2007b:20 ; Adelle et al., 2005:4 ; Opoku ve Jordan, 2004:6-7). Bu nedenle birlik yürütme aygıtı olan Komisyon bazı üye devletlerde de (İngiltere ve Hollanda) kullanılan bir etki değerlendirmesi yöntemine başvurmuştur. Zaman içinde, etki değerlendirmesinin uygulanmasıyla, bilginin paylaşılmasının aktörler ve sektörler arasında yeteri kadar bir güven ve dayanışma ortaya çıkaracağı, ağların güçlenmesine imkan tanıyacağı düşünülmektedir. Etki değerlendirmesi aynı zamanda ilgili tarafların bir ağ içinde Avrupa Komisyonunun en az hiyerarşik kontrolü ile bir araya gelebileceği bir tabandan- tavana karar alma aracı olarak görülmektedir (Opoku ve Jordan, 2004:8).

Çoğunlukla politika ağları olarak tanımlanan Avrupa Birliğinde ağların etkinliğinin kamu ve özel farklı örgütsel aktörlerin birlikte çalışma kabiliyet ve isteğine bağlı olduğu literatürde ileri sürülmektedir (Metcalfe, 2000:828 ; Herodes et al., 2007b:20 ; Adelle et al., 2005:4 ; Opoku ve Jordan, 2004:6-7). Bu aktörler arasındaki koordinasyonun derecesi Metcalfe ölçeğine göre ölçülmektedir.

Şekil -5: Metcalfe'nin Politika Koordinasyonun Ölçeği:

9 Belli hedeflere doğru çalışmak (hükümet stratejisi)
8 Sınırları belirlemek (merkezi öncelikleri belirlemek)
7 Arabuluculuk
6 Uzlaştırma (politika farklılıklarının giderilmesi)
5 Uzlaşı arama (bakanlıklar arası)
4 Ayrılıklardan sakınma
3 Danışma (diğer bakanlıklarla)
2 İletişim (bilgi paylaşımı) (diğer bakanlıklarla)
1 Bağımsız politika yapmak (bir bakanlık tarafından)

Kaynak: (Metcalfe, 1994: 271-290)

Yukarıdaki ölçeğe göre koordinasyonun aşırı gevşekten aşırı yoğun entegrasyona kadar uzanan düzeylerde farklı tanımları vardır. En alt düzeyde

koordinasyon bilgi alış verişiyle olmaktadır. Daha üst düzeylerde aktörler kendi aralarında konsensüse ulaşarak koordinasyonu sağlarlar. Bunun mümkün olmaması halinde bir uzlaştırıcı devreye girer. En üst düzeyde ise artık aktörler beraberce ortak bir stratejiyi uygulamaya karar verirler. Ancak her bir koordinasyon düzeyi bir alttakinin üzerine oturuyor olmalıdır. Etki değerlendirmesi gibi bir koordinasyon mekanizmasından beklenen şey ilgili taraflar (sektörler) arasında gerekli bilgi alışverişini sağlamaktır ki, bu bir üst düzeyde koordinasyonun sağlanmasına altlık oluşturacaktır. Metcalfe'ye göre "eğer daha alt düzeylerde bir güvenilirlik sorunu varsa, daha üst düzeylerde koordinasyon kötü çalışır ve aşırı yükleme olur" (Metcalfe, 2000:831).

II. BÖLÜM

ETKİ DEĞERLENDİRMESİ ve AVRUPA BİRLİĞİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ MODELİ

Bu bölümde etki değerlendirmesinin ne demek olduğu, kaç değişik etki değerlendirmesi yönteminin uygulanmakta olduğu detaylı olarak anlatılmıştır. Çevresel Etki Değerlendirmesi, Stratejik Çevresel Değerlendirme, Sağlık Etki Değerlendirmesi, Sosyal Etki Değerlendirmesi, AB Ticaret Anlaşmaları Sürdürülebilirlik Etki Değerlendirmesi, Düzenleyici Etki Analizi ve Bütünleşik Etki Değerlendirmesi yöntemleri uygulandıkları ülkelerdeki resmi belgeler üzerinden incelenmiştir. Türk ve yabancı resmi belgelerden (COM, SEC, yönetmelikler, rehberler gibi) alınan bilgiler, tırnak içinde belirtilmemişse, pek az değişiklikle alıntı ya da tercümedir. Daha sonra, bu tezin alanına girdiği için, AB Komisyonu'nun Etki Değerlendirmesi modeli detaylı bir şekilde, resmi AB belgelerine dayanılarak anlatılmıştır. Son olarak, AB Etki Değerlendirmesi Raporları üzerinden akademisyenler tarafından AB Etki Değerlendirmesi sürecinin genel olarak ve sürdürülebilir kalkınma bakımından yapılan değerlendirmelerine yer verilmiştir.

1. Etki Değerlendirmesi

Değerlendirme (assessment) süreci özünde ilgilenilen konunun kalitesinin ölçülmesi ve ele alınıp yorumlanmasıdır. Bu nedenle değerlendirmenin en önemli parçasını konusu teşkil etmektedir. Çünkü değerlendirmenin yapılması yani kalitenin ortaya konulması konuyla doğrudan bağlantılıdır. Kalite kararının verilmesi de

referans standartlar ve kriterlere bağlı olarak yapılmaktadır. SK gibi birden fazla konuyla ilgilenildiği takdirde çok sayıda kritere ilişkin bilgilerin bir arada değerlendirilmesi gerekecektir (Rotmans, 2006:10).

Değerlendirmenin yapıldığı aşama, yani zamanlaması, güdülen amaca göre değişebilmektedir. Politikaların değerlendirme konusu olarak ele alındığı durumlarda üç türlü değerlendirme şekli kullanılır. İlki, uygulanmış olan politikaların belirlenmiş politika çıktıları ve etkiler bakımından (ex-post) sonradan değerlendirilmesidir. İkincisi, henüz hazırlık aşamasında olan politika önerilerinin muhtemel çıktılar ve etkileri öngörerek (ex-ante) değerlendirilmesidir. Üçüncüsü ise geri besleme ve düzeltme, yaparak öğrenme, uyarlayıcı yönetim gibi yaklaşımlarla karşımıza çıkan süreç içinde değerlendirmedir (Rotmans, 2006:10).

Sadler, SK'nın çevresel, sosyal ve ekonomik boyutlarının entegre bir şekilde değerlendirilip en üst düzeyde politikaların belirlenmesinin iki yoldan yapıldığını ifade etmektedir. Bunlar stratejik planlama yoluyla entegrasyon ve etki değerlendirmesi yoluyla entegrasyondur (Sadler, 2004:7). Etki değerlendirmesi yoluyla entegrasyon yapılması birkaç düzeyde olmaktadır. İlk olarak, değerlendirmelerin entegrasyonu politika belirleme, planlama ve proje düzeyleri arasında dikey olabilir. İkinci olarak, planlamanın bir veya daha fazla aşamasında çevresel, sosyal ve ekonomik farklı türlerdeki etkilerin tek bir değerlendirme içinde yatay entegrasyonuyla olabilir. Son olarak da planlama sırasında farklı aşmalarda, farklı amaçlarla yapılan etki değerlendirmesi bulgularının kararların alınmasında entegre edilmesi şeklinde olabilir (Sadler, 2004:7). Bu üç entegrasyon düzeyine ilaveten Scarce ve Sheate etki değerlendirmesi yoluyla entegrasyona dair politika

koordinasyonu, bilgi kaynaklarının, paydaşların, sorun alanlarının, farklı çevresel ortamların ve değerlendirme araçların entegrasyonu bağlamlarında gruplandırmalar da yapmıştır (Scarce ve Sheate, 2002:278).

Etki değerlendirmesinin farklı türleri olmasına rağmen Avrupa SK Ağı tarafından hepsi için genel olabilecek bir tanımlama yapılmıştır. Buna göre, Etki Değerlendirmesi (ED) politika, program, plan ve projelerin potansiyel etkilerinin (ex-ante) işe başlanmadan önce değerlendirilmesidir. ED birçok sistematik adımları içerir. Bunlar, sorunun belirlenmesi ve tarif edilmesi, politika seçeneklerinin ve önlemlerin belirlenmesi, potansiyel etkilerin değerlendirilmesi ve yorumlanması, bu etkilerin istenmeyenlerini en aza indirecek uygun olan seçeneklerin tarif edilmesidir. Bu nedenle ED karar alıcılara bilgiye dayalı kararlar almaya yardımcı olan bir araçtır (ESDN, 2007:1). OECD tarafından da etki değerlendirmesi benzer şekilde "planlanan politika enstrümanlarının (kanunlar, düzenlemeler) muhtemel maliyetlerini, sonuçlarını, yan etkilerini değerlendiren bilgi tabanlı analitik bir yaklaşım" olarak ifade edilmiştir (OECD, 2001b:10).

Paredis ve arkadaşları, 1970'li yılların başından itibaren etki değerlendirmelerinin özellikle iki ana eksen etrafında geliştiğine işaret etmektedirler. İlki, ABD'de 1969'da kabul edilen Ulusal Çevre Politikası Kanunu'yla uygulanmaya başlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) prosedürüdür. Proje düzeyinde atılan bu ilk adımın ardından 1980'li yıllardan itibaren politika, plan ve program düzeylerinde çevre konusunun entegrasyonunu sağlamak amacıyla Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) prosedürü geliştirilmiştir. Diğer ana eksen İngiltere kaynaklı Düzenleyici Etki Analizi'dir (DEA). Bu yöntem politika önerilerinin yapılacak

düzenlemelerin iş alemi ve gönüllü kuruluşlar üstündeki etkilerinin fayda, maliyet ve risk değerlendirmelerinin yapılması için geliştirilmiştir. DEA daha iyi düzenleme arayışının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır; özünde geleneksel politika yapımında etkinliği ve uyumu artırmayı amaçlamaktadır (Paredis et al., 2006:9-10) . Geride belirtilen iki ana eksenin dışında sosyal etki değerlendirmesi, sağlık etki değerlendirmesi, iş etki değerlendirmesi gibi etki değerlendirmesi çeşitleri de vardır. Etki değerlendirmelerinde yöntem olarak "fayda-maliyet" analizinden "çok kriterli" analize, niceliksel ve niteliksel yöntemler bir arada kullanılmaktadır (ESDN, 2007:2).

Özellikle politika düzeyinde yapılan etki değerlendirmelerinin ortak özelliği politikanın toplam pozitif etkisini artıracak gerekli uyum ve telafi mekanizmalarını belirleyerek ve politikaların negatif yan etkilerini en aza indiren ve yapılan politika önerisinin pozitif çıktılarını güçlendirmek için karar sürecinin olabildiğince erken aşamasında farklı politika seçeneklerini değerlendirmeleridir. Farklılıklar genellikle hedef, kapsam ve olumlu-olumsuz etkilerin sınırlarının belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır. Olumlu-olumsuz etkilerin sınırlarının tanımı SK anlayışına yaklaştıkça da ED'nin sürdürülebilirlik etki değerlendirmesi niteliği artmaktadır (Paredis et al., 2006:10) .

Salt bir karar vermenin ötesinde, bir süreci ifade eden, hükümetlerin ve kamu kurumlarının neyi yapıp neyi yapmamayı tercih ettikleriyle ilgili olan kamu politikalarının vatandaşların yaşamlarını nasıl etkilediğinin anlaşılması amacıyla kamu politikası analizleri yapılmaktadır (Çevik ve Demirci, 2008:128). Ancak, Çevik

ve Demirci kamu politikalarının amaçlarının, sonuçlarının ve etkilerinin belirlenmesi amacıyla yapılan analizlerle kamu politikalarının desteklenmesi amacıyla yaptırılan analizleri birbirine karıştırmamak gerektiğini vurgulamaktadırlar. İlki sistematik araştırma yöntemleriyle, bilimsel bir altyapıyla hazırlanırken; ikincisi ikna etmek üzere, güzel anlatımlı, ilgili politikayı açıkça destekleyen, taraflı olarak hazırlanmış bir analizdir (Çevik ve Demirci, 2008:132).

Politika analizi yapılırken üzerinde çalışılan problem hakkında derinlemesine bilgi sahibi olunmasının, verilen kararların isabet oranını artırdığı; ancak bu durumda karmaşık ve uzun bir süreçte ileri düzeyde analitik yöntemlerin kullanılması gerektiği, toplanan verilerin karar verici mekanizmaya sorunun çözümlenmesine ve alternatif politika önerilerinin üretilebilmesine olanak verecek şekilde sunulmasının gerektiği belirtilmektedir (Çevik ve Demirci, 2008: 151). Teknik ve analitik yöntemler kullanılarak yapılan politika analizlerinin tavsiyelerinden ve sunduğu nitelikli bilgiden faydalanan karar verme mekanizmasının sosyal, kültürel, idari, siyasi bir çok boyutu bir arada ele alabileceği genellikle ilgili yazında benimsenen bir görüştür (Çevik ve Demirci, 2008: 158).[14]

[14] Çevik ve Demirci kamu politikalarının birer süreç olarak analistlerce genellikle dört aşamada incelendiğini belirtmektedirler. İlk aşama politika sorununun saptanmasıdır. Bu aşamada sorunun ne olduğu, hükümet gündemine nasıl geldiği, hükümetin gücü ve gerçekten hükümetin harekete geçmesi yönünde bir talep olup olmadığı saptanır. İkinci aşama politikaların şekillendirilmesi ve hedeflerin oluşturulmasıdır. Bu aşamada politikaların şekillendirilmesine (formulasyonuna) kimlerin katılacağı, politika olarak benimsenen yasal düzenlemelerin ve hedeflerinin ne olacağı belirlenmektedir. Üçüncü aşama uygulama aşamasıdır. Burada uygulamanın nasıl olacağı ve kullanılacak yöntemler belirlenmektedir. Son aşama olan değerlendirme aşamasında uygulanan kamu politikasının etkinliği, verililiği ve kalitesi değerlendirilir, sonuca ulaşılıp ulaşılmadığı hakkında bilgi edinilir (Çevik ve Demirci, 2008 : 61-80).

Jacob ve Hertin, ED'nin tanımlanmasına yardımcı olacak nitelikleri şöyle sıralamışlardır (Jacob ve Hertin, 2007:8-10):

a) Etki Değerlendirmelerinin belirli bir formatı vardır. ED'nin amaçlarını, her bir adımını, sorumluluklarını, değerlendirebilecek önerilerin seçilme yöntemini ve değerlendirme konularını ortaya koyan yazılı kurallar vardır. Bu yazılı kurallar bağlayıcı olabileceği gibi öneri niteliğinde de olabilir.
b) ED'nin belirli amaçları vardır. ED belirli bir öneri metninin amaçlarının ötesinde hükümet amaçlarına ulaşmayı hedefleyen bir araçtır. Bu amaçlar ekonomik performansın artırılması, sağlık risklerinden korunma, çevresel zararları engelleme ve benzeri olabilir. ED her bir öneri metninin bu amaçlara katkısını, yan etkilerini ve önerinin esas hedefleriyle hükümetin ana amaçları arasındaki bağlantıları ortaya çıkarmak üzere yapılır. Ancak bazı ED'ler sadece düzenlemelerin etkinliğini ve etkililiğini ele alır, amaçlar konusuna girmez.
c) ED olgulara dayanır. ED belirli konulardaki muhtemel etkileri tanımlamaya yarayan sistematik, bilimsel temele dayanan bir süreçtir. ED güçlü, şeffaf ve politik olarak tarafsız olmalıdır.

Bu üç nitelik hemen tüm ED'lerde ortak olarak bulunurken aşağıda sıralanan nitelikler ülkeler arasında değişiklik gösterebilir (Jacob ve Hertin, 2007:8-10).

a) Karar almada zamanlama

b) Şeffaflık ve açıklık derecesi

c) Dış uzman katılımının derecesi

ç) Katılım

d) ED'nin ana amacı

e) Rakamsal ifadenin rolü

f) ED'nin kapsamı

g) Detaylandırma derecesi

h) Kalite kontrol

2. Etki Değerlendirmelerinin Türleri

Ortak Geleceğimiz Raporu'nda "giderek artan sayıda ülkelerde, bazı belli başlı yatırımların çevresel etki değerlendirmesine tabi tutulmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Yalnız ürünlere ve proseslere değil, politika ve programlara, özellikle başta gelen makro ekonomik, mali ve sektörel politikalardan çevreye önemli etkisi olanlara, daha geniş bir çevresel değerlendirmenin uygulanması" gereğine işaret edilmektedir (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, 1991:274) .

Karar alıcılar tarafından alınacak kararların, uygulanacak plan, grogram ve politikaların, projelerin çevresel, ekonomik ve sosyal etkilerinin ayrı ayrı ya da beraberce değerlendirilmesi amacıyla çeşitli etki değerlendirilmelerinden

faydalanılmaktadır. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD), Sağlık Etki Değerlendirmesi (SED), Sosyal Etki Değerlendirmesi (SOSED) ve Düzenleyici Etki Analizi (DEA) bunlara örnek olarak verilebilir.

Paredis ve arkadaşları bu değerlendirme modellerinin ortak yanlarının üstlendikleri fonksiyon olduğunu belirtmektedir. Yani politika önerilerinin, plan ve programların, projelerin toplumdaki pozitif etkisini en yükseğe çıkartmak üzere negatif yan etkileri azaltmak telafi edici mekanizmaları belirleyerek karar alma sürecinin olabildiğince erken safhasında alternatiflerin değerlendirilerek dikkate alınmasıdır (Paredis et al., 2006:10).

2.1. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)

20. yüzyılın özellikle son çeyreğinde çevre sorunları insanların ve diğer canlıların yaşamlarını tehdit ederek hava, su, toprak kalitesini ve ekolojik dengeyi bozma noktasına gelmiştir. Bu olumsuzlukların artmasını engellemek amacıyla 1970'li yıllarda ÇED yöntemi geliştirilmiştir. Bu yöntemin sırf bir fayda-maliyet analizi olarak da değerlendirilmemesi gerektiği ilgili yazında belirtilmektedir (Keleş, 2002:105). ÇED Çevre koruma politikası ve çevre hukuku alanlarında dünya çapında kabul görmüş ve çoğu gelişmiş ülkelerde iç hukukun bir parçası haline gelmiştir. Yapılacak olan yatırım projelerinin ekonomik, ekolojik, teknik boyutlarını ele alan bir araç olarak ortaya çıkan ÇED, Turgut'un da belirttiği gibi "çevre sorunsalındaki ekolojik, ekonomik, politik ve teknik boyutları değişik dozlarda da olsa

harmanlamayı" sağlar (Turgut, 2001:465). Yatırım projeleri uygulanmaya başlanmadan önce öngörücü bir yaklaşımla hazırlanan ÇED'in katılımı sağlamayı, karar alma sürecini yeniden düzenlemeyi, kamu hizmeti ve kolluk faaliyetlerini birleştirmeyi amaçlayan bir süreç olup, çevreye bütüncül yaklaşım ve disiplinler arası bir şekilde sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için idari bir araç olduğu belirtilmektedir (Saygılı, 2007:11-30 ; Keleş, 2002:110-114).

Uluslararası ölçekte, Rio Bildirgesinin 17. ilkesinde ve Gündem 21'in bir çok yerinde ÇED'in uygulanmasının gereğinden bahsedildiği; kurumsal anlamda uluslararası finans kuruluşlarının da ÇED sürecinden yardım projelerinde yararlanmakta oldukları örneğin, Dünya Bankası'nın ÇED uygulamasını gelişmekte olan ülkelere yaptığı proje yardımlarında bir zorunluluk haline getirdiği, yardım talebinde bulunan ülkelerin ÇED'i mevzuatlarına yerleştirmekte ve uygulamakta oldukları Turgut tarafından belirtilmektedir (Turgut, 2001:475).

ÇED'in yasal olarak ilk defa bir zorunluluk haline gelmesi çevre sorunlarının dünya gündemine taşındığı 1972 Stockholm Konferansından önce 1969'da ABD'de çıkarılan Ulusal Çevre Politikası Yasasıyla (NEPA) olmuştur. Yasayla çevre konusunda kamu idarelerinin uyması gereken kurallar ÇED mekanizmasıyla ortaya konulmuş ve ÇED uygulamalarının kalitesini izlemek üzere de bir ÇED Kalite Konseyi oluşturulmuştur. Federal düzeydeki bu yasadan sonra eyaletler de kendi NEPA'larını çıkarmışlardır. ABD'den sonra Kanada ve Avustralya'da ÇED'in ilk örnekleri görüldüğü Turgut tarafından ifade edilmektedir (Turgut, 2001:470).

Turgut, Avrupa Birliği'nde ilk kez 1972 Paris Zirvesi'nde çevresel etkilerin bütün teknik planlarda ve karar alım sürecinde olabildiğince erken aşamada dikkate alınması gereğinin belirtildiğini; bundan sonra Birinci (1973), İkinci (1977) ve Üçüncü (1983) Çevre Eylem Programları'nda konuya ilişkin düzenlemelerin yer aldığını, 1983 yılında "Bazı Kamusal ve Özel Projelerin Çevre Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesi Hakkında Konsey Direktifi" adıyla AB ÇED direktifi yayınlandığını belirtmektedir (Turgut, 2001:471).

ÇED konusundaki düzenlemelerin ya ABD'de ve AB ÇED Direktifinde olduğu gibi bir çevre kanunu dahilinde ya da İngiltere'de olduğu üzere arazi kullanımı ve kaynak planlaması gibi ayrı ayrı sektörel yasalarda olduğu Turgut tarafından ifade edilmiştir (Turgut, 2001:466). Türkiye'de ise ÇED çevre kanununa dayanılarak çıkarılan bir yönetmelikle düzenlenmiş olduğu görülmektedir.

Türkiye'de ÇED yöntemi 1983 yılında Çevre Kanunu'yla hukuki bir araç olarak mevzuatta yer almış, uygulamaya geçmek içinse ÇED Yönetmeliğinin yayınlandığı 1993 yılını beklemek gerekmiştir. Bugüne değin ÇED yönetmeliği birkaç defa yeniden yazılmıştır. 16 Aralık 2003 tarihli yönetmelikle ÇED sistemimiz AB direktifine uyumlu hale getirilmiştir (Saygılı, 2007:93). Daha sonra 2008'de tekrar değişiklikler yapılmıştır.[15] 2009 yılında düzenlenen 1. Ulusal ÇED Çalıştayı'nda Türk ÇED Yönetmeliğinin Espoo[16] ve Aarhus[17] Sözleşmeleri dışında AB

[15] 17/7/2008 tarihli ve 26939 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği

[16] Espoo Sözleşmesi :BM-AEK Sınıraşan Boyutta Çevresel Etki Değerlendirmesi Sözleşmesi (UN-ECE Convention on Environmental Impact Assessment in the Transboundary Context) 1997'de yürürlüğe girmiştir. AB, 1997 yılında Espoo Sözleşmesi'ne taraf olmuştur.

[17] Aarhus Sözleşmesi : BM-AEK Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Almada Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi (Convention on Access to Information, Public Participation in

müktesebatına uyumlu olduğu belirtilmiştir (Çevre ve Orman Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü, 2009:36). Avrupa Komisyonu tarafından AB Konseyine ve Parlamentosuna sunulan 2009 yılı Türkiye ilerleme raporunda Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Direktifi'nin büyük oranda iç hukuka aktarıldığı ancak; halkın katılımı ve sınır aşan hususlara ilişkin istişarelere yönelik usullerin tam olarak uyumlu hale getirilemediği ifade edilmiştir. Rapor'da Türkiye'nin Espoo ve Aarhus Sözleşmelerine taraf olmadığı tekrar hatırlatılmaktadır. Kyoto Protokolü'nün onaylanmış olduğu belirtilmekte ancak; AB'nin Emisyon Ticareti Direktifi'nin henüz iç hukuka aktarılmadığı eleştirilmektedir (COM (2009) 533: 80). Türkiye Cumhuriyeti Bakanlar Kurulu tarafından topluluk müktesebatının üstlenilmesine ilişkin olarak kabul edilen Ulusal Program'da da Espoo ve Aarhus Sözleşmelerinin "tam üyelik perspektifi çerçevesinde" değerlendirileceği belirtilmektedir (T.C. Bakanlar Kurulu, Ulusal Program, 2008: 288).

Teknik bir araç ve süreç olan, katılımcı bir yaklaşımla hazırlanan ÇED, Turgut tarafından "değişik ve çok sayıdaki aşamayı kapsayan, bunların gerçekleştirilmesine ilişkin farklı zaman dilimlerine yayılmış olan, çevresel etkiler konusunda geleceğe yönelik risk olasılıklarının ve bunlara ait önlemlerin belirlenmesini ve sonuçta çevresel etkilerin kabul edilebilir bir duruma indirgenmesini hedefleyen ve bazı etkilerin kabul edilebilir düzeyde giderilemeyeceğinin gösterilerek çevresel açıdan elverişsiz yatırımların önlenmesini esas alan bir süreç" olarak tanımlanmıştır (Turgut, 2001:476). Saygılı ise ÇED'in "geleneksel bazı hukuki yapıları dönüştüren; idarenin kalıplaşmış karar-alma

Decision- Making and Access to Justice in Environmental Matters) 30 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe girmiş, AB üyesi ülkeler dahil 39 ülke tarafından onaylanmıştır.

mekanizmalarına katılımcılığı dahil ederek mevcut yapıya demokratik yeni bir soluk getiren ve kirliliği önleyici yaklaşımı uygulamaya koyan hukuki bir araç/usul ve hukuki/politik bir süreç" olduğunu ifade etmiştir (Saygılı, 2007:7).

Türkiye'de 2003'te yürürlüğe giren ÇED yönetmeliğinin 4. maddesinde ÇED "Gerçekleştirilmesi planlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ya da olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmalar" olarak tanımlanmıştır.[18]

Turgut ÇED'in uygulama alanındaki farklılıklar nedeniyle iki farklı ÇED uygulamasının geliştiğini belirtmektedir. İlki daha çok proje düzeyinde uygulanan ÇED'dir. Birçok ülkede ÇED sadece projeler için uygulanan bir yöntemdir. İkinci ve daha kapsayıcı olan yaklaşım ise AB tarafından geliştirilmiş olan stratejik çevresel değerlendirmedir (SÇD). SÇD bütün plan, politika ve programlar için ÇED uygulamasını öngörür. ÇED yöntemini ilk defa geliştiren ABD'de durum böyle bir ayrım bulunmayıp tüm plan, politika ve programlar için ÇED uygulanmaktadır. Turgut, AB'de ortaya çıkan farklılığın nedeninin geniş kapsamlı bir ÇED anlayışının ilk başta benimsenmemesi olduğunu iddia etmektedir. 2001 yılında "Belirli Plan ve Programların Çevre Üstündeki Etkisinin Değerlendirilmesi Direktifi"nin kabul edilmesiyle beraber AB için SÇD resmen bağlayıcı olarak hayata geçmiştir (Turgut,

[18] 16/12/2003 tarih ve 25318 sayılı Resmi Gazetede

2001:478).[19] Türkiye şimdilik sadece proje düzeyinde ÇED uygulanmaktadır. SÇD yönetmeliği hazırlık çalışmaları hala devam etmektedir.

Türkiye örneğinde, ÇED sürecinde doğru ve güncel bilgi toplamada karşılaşılan güçlüklerin üstesinden gelmek üzere Çevre Bakanlığı tarafından her ilde Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS) ve Çevre Düzeni Planları (ÇDP) hazırlanmaya başlanmıştır. 11 Kasım 2008 tarihli Çevre Düzeni Planı Yönetmeliği'ne göre "ülkemizin sahip olduğu doğal, tarihi ve kültürel zenginliğin korunarak kalkınma planları ve varsa bölge planları temel alınarak, ekonomik kararlarla ekolojik kararların bir arada düşünülmesine imkan veren, genel arazi kullanım kararları ile bunlara ilişkin strateji ve politikaları oluşturmak ve çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar planlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000" ölçeklerde çevre düzeni planları hazırlanmaktadır.[20] Yönetmeliğin 6. Maddesi'ne göre ÇDP ya il özel idareleri ya da sınırı il mülki sınırı olan (İstanbul, Kocaeli) büyükşehir belediyeleri tarafından il ölçeğinde ya da Çevre ve Orman Bakanlığı (Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü) tarafından belirlenmiş büyük akarsu havzaları veya DPT Müsteşarlığı tarafından belirlenmiş istatistiki bölge (düzey 2) birimleri dikkate alınarak en az iki il sınırını içerecek şekilde hazırlanır. Yönetmeliğin 11. Maddesine göre birden fazla ili içeren planlar Çevre Orman Bakanlığı koordinasyonunda hazırlanır veya hazırlatılır.

[19] "Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment "

[20] 11 Kasım 2008 tarih ve 27051 sayılı Resmî Gazete

Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından 2009'da düzenlenen 1. Ulusal ÇED Çalıştayı'nda verilen bilgilere göre 2003 yılında Türkiye'de Çevre Düzeni Planı yapılmış arazinin oranı %5 civarındayken 2009 yılında bu oran % 50'lere ulaşmıştır. Bakanlık ÇDP'lerin ÇED çalışmalarını olumlu etkileyeceğini düşünmektedir (Çevre ve Orman Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi Ve Planlama Genel Müdürlüğü, 2009:22). Çalıştay raporunda ÇDP'nin uygulanabilir olması için sektörel politikaların ilgili kurum ve kuruluşlarca oluşturulmasının gereği belirtilmekte, yasa koyucu tarafından bugün yaşanmakta olan planlama yetkilerindeki çok başlılığın giderilmesi istenmektedir (Çevre ve Orman Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü, 2009:41).

Turgut Proje düzeyinde hangi projelerin ÇED'e tabi tutulacağına ilişkin iki yaklaşım olduğunu ifade etmiştir. İlki çevresel açıdan önemli bütün projeler için ÇED yapılabileceğini kabul edip hangilerine ÇED uygulanacağının bir ön incelemeyle belirlenmesidir. ABD ve Kanada'da uygulanan bir yaklaşımdır. İkincisi, AB ÇED Direktifinin benimsediği yaklaşım olan, ÇED'e tabi tutulacak faaliyetlerin listeler halinde belirtilmesidir. Çevre üstünde etkisi olabilecek projelerin önemi büyüklük, nitelik ve yer esaslarına dayalı olarak Ek-I ve Ek-II listeleri halinde belirtilmiştir. Ek-I'dekiler için doğrudan ÇED yapılacağı , Ek-II'de yer alanlar içinse ÇED yapılıp yapılmayacağı üye ülkelerin takdirine bırakılmıştır (Turgut, 2001:486-487). Türkiye'de AB yaklaşımını benimseyen bir ÇED yönetmeliği yürürlüktedir. Türkiye ÇED Yönetmeliğine göre EK-I'de yer alan projeler için ÇED Raporu hazırlanması zorunludur.

Türk ÇED Yönetmeliği'ne göre ÇED'in Aşamaları [21]:

1- Ön İnceleme: 17 Temmuz 2008 tarihli ÇED Yönetmeliği'ne göre yönetmelik kapsamına giren projeler için "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı olmadıkça hiçbir teşvik, izin, yapı kullanım ruhsatı verilemez, yatırıma başlanamaz. Yönetmelik kapsamındaki projeleri gerçekleştirmek isteyen gerçek ve tüzel kişiler tarafından EK-II'de yer alan projeler için ÇED yapılıp yapılmayacağına karar verilmek üzere EK-IV'te yer alan proje tanıtım dosyası ve ÇED'e tabi projeler içinse ÇED Başvuru Dosyası ve ÇED Raporu hazırlamak ve ilgili makamlara sunmakla yükümlüdür (Md.6). Çevre ve Orman Bakanlığı "ÇED Olumlu", "ÇED Olumsuz", "ÇED Gereklidir", "ÇED Gerekli Değildir" kararını vermeye yetkili makamdır; ancak son iki karar yetkisini valiliklere devredebilmektedir (Md.5). EK-II'deki projeler ve bazı kapasite artışları için ÇED uygulanmasının gerekli olup olmadığına karar vermek üzere EK-IV'teki kriterlere göre Bakanlık tarafından inceleme yapılır. Sonuçta "ÇED Gereklidir" ya da "ÇED Gerekli Değildir" kararı verilir, karar valilikler tarafından halka duyurulur. ÇED Gerekli Değildir kararı verilmesi durumunda 5 yıl içinde yatırıma başlanması gerekmektedir (Md. 16-17).

2- Halka İlan ve Komisyon Oluşturma: Proje sahibi tarafından Yönetmeliğin EK-III'ünde yer alan formata göre hazırlanan ÇED Başvuru Dosyası'nın hazırlanmasıyla süreç başlar. Dosya uygun hazırlanmışsa Bakanlık tarafından

[21] 17.07.2008 tarih ve 26939 sayılı Resmi Gazete

ilgili kurum ve kuruluş temsilcileri, Bakanlık yetkilileri ve proje sahibinden oluşan bir komisyon oluşturulur. Bakanlık tarafından ilgili valilik aracılığıyla projenin yapılacağı vilayette ÇED sürecinin başladığı ve projeye ilişkin halkın görüş, soru ve önerileri için anons, internet, ilan gibi araçlarla çağrı yapılır, halk katılımı sağlanır (Md.8). Halk katılımının detayları yönetmelikte düzenlenmiştir (Md.9). Halk katılımı, bilgilendirme ve özel format verme işlemleri 12 iş günü içinde tamamlanmaktadır.

3- Kapsam Belirleme: Turgut bu aşamanın AB ÇED direktifinde yer almadığını tespit etmiştir (Turgut, 2001:496). Projenin hangi kapsamda ele alınacağının belirlenmesi çevresel etkiler göz önüne alınarak EK-III'teki Genel Format'ta yer alan ana başlıklar detaylandırılarak komisyon tarafından belirlenir. Halkın görüşlerini de dikkate alacak şekilde hazırlanan özel formata göre ÇED Raporu'nu hazırlamak üzere Bakanlık tarafından proje sahibine veya temsilcisine 1 yıl süre verilir. İlave olarak 6 ay da ek süre verilebilir; ancak süresi bitiminde rapor Bakanlığa sunulmazsa başvuru geçersiz olur (Md.10).

4- Raporun hazırlanması: Turgut Raporun kimin tarafından hazırlanacağına ilişkin iki yaklaşım olduğuna işaret etmektedir. İlki ABD'de kabul gören yetkili idare tarafından hazırlanmasıdır. İkincisi, AB'de kabul gören raporun yatırımcısı tarafından hazırlanmasıdır (Turgut, 2001:503). Türkiye'de ÇED Raporlarını hazırlama yükümlülüğü yatırımcıda olup Çevresel Etki Değerlendirmesi Başvuru Dosyası veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu veya Proje Tanıtım Dosyası hazırlayacak kurum ve kuruluşlara

yeterlik belgesi verilmesine ilişkin usul ve esasları düzenleyen Yönetmelik uyarınca "Yeterlik Belgesi" verilen kurumlar tarafından hazırlanmaktadır. ÇED Yönetmeliği'nde yer alan Genel Format'a göre ÇED Raporu'nda proje konusu yatırımın tanımı, ömrü, hizmet maksatları, önem ve gerekliliği belirtilmekte; projenin fiziksel özelliklerinin, inşaat ve işletme safhalarında kullanılacak arazi miktarı, arazinin proje yeri ve etki alanının mevcut çevresel özelliklerinin tanımlanması yapılmkta; önerilen projeden kaynaklanabilecek önemli çevresel etkilerin kısa, orta, uzun vadeli, sürekli, geçici ve olumlu olumsuz etkiler olarak açıklanması (su, hava, toprak kirliliği, gürültü, titreşim, ışık, ısı, radyasyon ve benzeri), yatırımcı tarafından araştırılan ana alternatiflerin bir özeti ve seçilen yerin seçiliş nedenlerinin belirtilmektedir. Proje yeri ve alternatif alanların mevkii, koordinatları, yeri tanıtıcı bilgiler verilmektedir. Çevreye olabilecek olumsuz etkilerin azaltılması için alınması düşünülen önlemlerin tanıtımı yapılmaktadır.

5- ÇED Raporlarının Komisyon Tarafından İncelenmesi: Süresi içinde Bakanlığa sunulan ÇED raporları komisyon üyeleri tarafından değerlendirilir. Ayrıca Bakanlık veya valilikler tarafından da internet, basın yayın organları, anonslar yoluyla halka ÇED değerlendirme sürecinin başladığı ilan edilir. Komisyon tarafından ÇED raporunda yeterli düzeyde bilgi ve belgeye dayalı hesaplama ve değerlendirmeler yapılıp yapılmadığı, çevreye olabilecek olumsuz etkilerin giderilmesi için gerekli önlemlerin tespit edilip edilmediği, halk katılımının usulünce yapılıp üzerinde durulan konulara yeterince çözüm getirilip getirilmediği değerlendirilir (Md.12). Komisyon çalışmasının sonucu

halkın tekrardan görüşü alınmak üzere il çevre ve orman müdürlüğünde ve Bakanlık'ta görüşe açılır. Bundan sonra Bakanlık ÇED olumlu ya da ÇED olumsuz kararını verir ve kamuoyuna ilan eder. Olumlu karar verilen projelere 7 yıl içinde başlanmadığı taktirde karar geçersiz hale gelir (Md. 13-14).

6- İzleme: ÇED Olumlu veya ÇED Gerekli Değildir kararı verilen projelerin verilen raporlar doğrultusunda yürütülüp yürütülmediği Bakanlık tarafından izlenir. Proje sahibi yatırıma başlama ve işletmeye geçme sonrasındaki dönemlere ilişkin izleme raporlarını Bakanlığa sunmak zorundadır (Md.18).

2.2. Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD)

İlk defa proje düzeyinde uygulanmaya başlanan ve geniş kabul gören ÇED yaklaşımı daha sonra daha geniş bir çerçevede düşünülmeye başlanmış ve Stratejik Çevresel Değerlendirme olarak isimlendirilen plan ve programların çevresel etkilerinin değerlendirilmesini öngören düzenlemeler çeşitli ülkelerde kabul edilmiştir (Keleş,2002:115). Avrupa Birliğinde proje düzeyinde ÇED, plan ve program düzeylerinde SÇD yapılmasını öngören ve düzenleyen iki ayrı direktif vardır. ÇED'in anavatanı ABD'de ise böyle bir ayrım olmayıp tek direktifte düzenlenmiştir. [22] Turgut, ABD çevre konusunda federal faaliyetler için yapılması

[22] Literatürde politika, hükümetlerin takip ettikleri ya da edecekleri ve süregiden karar alma mekanizmasına rehberlik eden genel bir yaklaşım şekli veya önerilen bir yönelim; plan, politikaları uygulamaya geçiren çoğunlukla koordine edilmiş öncelikleri, seçenekleri ve önlemleri olan, bir amaca yönelik, ileri dönük strateji veya tasarım; program ise politikaları detaylandırmak ve uygulamaya

öngörülen ÇED'in (NEPA), Çevre Kalite Konseyi tarafından "politikalar, planlar, programlar, projeler, kurallar, usuller ve yasa önerileri" şeklinde geniş bir anlamda ifade edilmiş olduğunu, mahkeme kararlarında da ÇED'in önceki cümlede belirtilenlerin tümünü kapsayan geniş anlamında kararlar verilmiş olduğunu belirtmektedir (Turgut, 2001:481).

SÇD'ye neden ihtiyaç duyulduğu ilgili yazında birkaç maddede şöyle sıralanmaktadır (Turgut, 2001:479-480; Kjörven, 2002:5) :

a) SK'nın tam olarak çevresel boyutuyla hayata geçirilmesi için daha kapsayıcı olan SÇD'ye ihtiyaç vardır.
b) Proje düzeyindeki ÇED sınırlı bir çevrede belli konularla ilgilenmekte, uzun vadeli, gelecek kuşakları dikkate alan , sosyal, ekonomik ve çevresel faktörleri bütüncül bir şekilde analiz yapmamaktadır.
c) SÇD proje düzeyinde çözüm üretilemeyecek çevre sorunlarını daha üst düzeyde ele alıp çözebilme potansiyeline sahiptir. Plan ve program düzeyinde yapılan ÇED'den sonra proje aşamasında ÇED süreci daha kolay ve hızlı olacaktır.
d) Birden fazla projenin kümülatif çevresel etkilerini değerlendirmeye imkan tanımaktadır.

---

geçirmek üzere hazırlanan kendi içinde uyumlu ve bir takvime bağlanmış taahhütler, öneriler, enstrümanlar ve faaliyetler olarak tanımlanmıştır (Sadler ve Verheem, 1996:28).

SÇD'nin tanımlanmasında literatürde iki farklı yaklaşım vardır. Birincisi, SÇD'yi ÇED'in stratejik düzeye genişlemesi olarak gören yaklaşımdır. Burada dikkate alınan konu politika, plan ve programların potansiyel çevresel etkilerinin, sonuçlarının değerlendirilmesidir. İkinci yaklaşım daha geniştir, açıkça sosyal etkileri de içerir. Bunun yanında ikinci yaklaşım SÇD'yi sırf bir etki değerlendirmesinin ötesinde kalkınma politikalarının ve programlarının formülasyonunda bir araç olarak görmektedir (Kjörven, 2002:7) .

Ülkesel uygulamaların yanında, uluslar arası yardım kuruluşları tarafından yürütülen SÇD uygulamaları da vardır. Örneğin Dünya Bankası 2001 yılında yayınlanan çevre stratejisinde SÇD'yi SK'ya doğru yol almada merkezi bir enstrüman olarak kabul etmektedir. Dünya Bankası 1998 yılından bu yana Bankanın operasyonlarında SÇD'den yararlanmaktadır (Kjörven, 2002:30-31). UNDP de yardım programlarının formüle edilmesi aşamasında SÇD benzeri bir Çevresel Gözden Geçirme yöntemi kullanmaktadır (Kjörven, 2002:18).

Kjörven kullanılmakta olan SÇD'lerin kanun yoluyla (ABD, Hollanda, Yeni Zelanda), idari düzenlemeler veya hükümet direktifleri yoluyla (Kanada, Danimarka, Hong Kong), tavsiye niteliğindeki rehberler (İngiltere, Avrupa Birliği) yoluyla yürürlüğe konulmuş olabileceğini belirtmektedir (Kjörven, 2002:13).

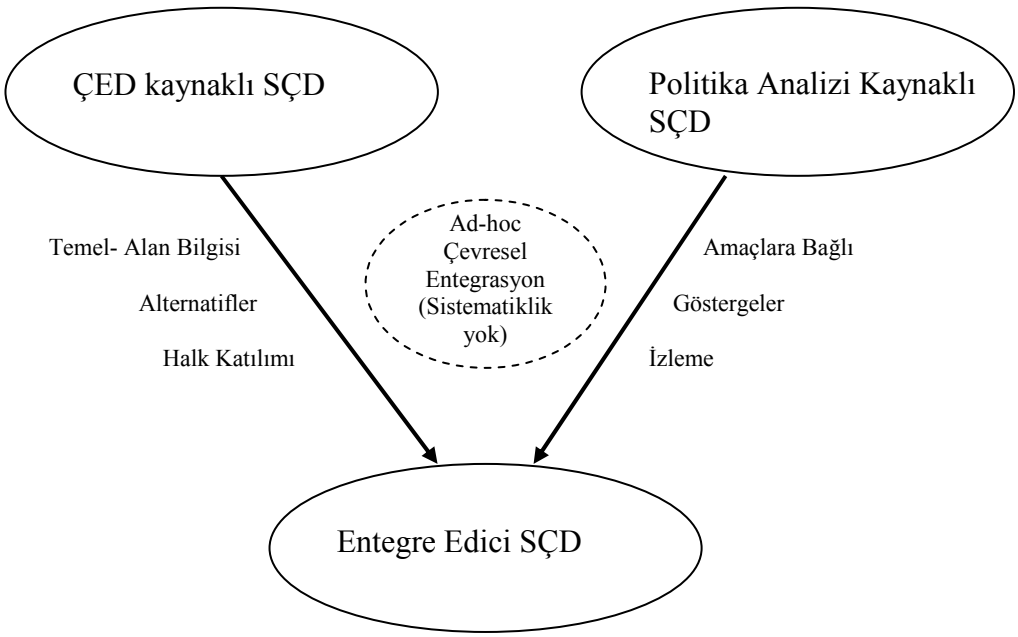
2001 yılında Avrupa Komisyonu tarafından çeşitli ülkelerden bilim adamlarına hazırlatılan SÇD ve Çevrenin Stratejik Karar Almaya Entegrasyonu isimli raporda dünya çapında 20 örnek incelemesi sonucunda 4 ana kategoride SÇD'ler gruplandırılmıştır. Bunlar ÇED kaynaklı SÇD, politika analizi kaynaklı

SÇD, entegre edici SÇD, Ad-hoc çevresel entegrasyon mekanizmalarıdır (Sheate, 2001:61-62).

1) ÇED kaynaklı SÇD: Bu yaklaşım ekoloji / kaynak yönetimi disiplini çıkışlıdır. Tercih edilen seçeneğe temel teşkil edecek bilgileri (örneğin, etkilenmesi muhtemel çevre değerleri) veya alternatif lokasyonları içerir. Bu tür SÇD'ler daha çok program düzeyinde yaygındır. Örneğin Fransa'da bir ulaştırma koridoruna ilişkin hazırlanan Kuzey Koridoru SÇD'si. Kuzey Koridoru için bir SÇD yapılmamış olsaydı alt projeler tek tek ÇED'lere tabi tutulacaktı (Sheate, 2001:75).
2) Politika Analizi Kaynaklı SÇD: Siyaset bilimi disiplini kaynaklıdır. Tercih edilen seçeneklerin belirli amaçlar bakımından değerlendirmesi yapılır. Doğrudan bir halk katılımı olmadığı gibi, altlık teşkil edecek temel bilgiler de toplanmaz. Genellikle bölge ve arazi kullanımı planlarıyla sürdürülebilirlik değerlendirmelerinde kullanılır. Örneğin , Avusturya Weiz arazi kullanımı planı.
3) Entegre Edici SÇD: İlk iki modelin bir kombinasyonudur. Doğrudan ve dolaylı etkiler belirli amaçlar ve altlık teşkil edecek çevresel bilgilere dayanarak değerlendirilir. Süreç politikaların geliştirilme safhasında başlar ve amaçlara ulaşacak alternatifleri inceler. Halk katılımı sürecin önemli bir parçasıdır. Bu konuda incelenen örnek olaylarda çok kesin örnekler yoktur, ancak Danimarka Ulusal Planı SÇD Raporu örnek olarak verilebilir.
4) Ad-hoc Çevresel Entegrasyon Mekanizmaları: Yuvarlak masa toplantıları, hesap inceleme komiteleri, çevre durum raporları gibi teknikler kullanılarak

sistematik bir süreç izlenmesi suretiyle politika oluşturulmasına katkı sağlayan mekanizmalardır. Örnek Portekiz Çevre ve SK Ulusal Konseyi.

Şekil - 5: SÇD'lerin Ana Kategorilerilerde Gruplandırılması



Kaynak: (Sheate, 2001:77)

Kuramsal olarak entegre edici SÇD'nin politika geliştirme sürecinin erken safhasında yer alması, temel bilgiler ve amaçlara göre değerlendirme yapması, alternatifleri amaçlara göre ve halk katılımına önem vermesi nedeniyle en uygun SÇD şekli olduğu düşünülmektedir. Politika analizi (değer biçme-appraisal) kaynaklı SÇD iyi bilgilendirilmediğinden temel teşkil edecek bilgilerden yoksun olduğundan dolayı gerçeklerle arasında fark olabileceği, entegrasyon konusunda zayıf kalabileceği ileri sürülmektedir. Ancak, pratikte politika analizi kaynaklı SÇD'nin hızlıca ve kolayca yapılıp daha sonraki aşamalar için bir adım olabildiği, ÇED

kaynaklı SÇD'nin entegrasyon konusunda zayıf kaldığı çünkü politika planlama hiyerarşisinde çevresel kaygılar olmadan bir çok önemli kararlar verildikten sonraki düzeyde aşağılarda yer aldığı, ayrıca çok kapsamlı temel bilgilere ihtiyaç duyulduğundan aşırı kaynak kullanımına sebep olabildiği belirtilmektedir (Sheate, 2001) .

1. Ulusal ÇED Çalıştayında SÇD'nin proje bazında uygulanan ÇED'in hazırlanma yükünü hafifleten ve karar alma sürecini kolaylaştıran bir niteliğe sahip olduğu belirtilip, Sağlık ve Sosyal Etki Değerlendirmelerinin de SÇD'ye entegre edilmesi önerilmektedir (Çevre ve Orman Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi Ve Planlama Genel Müdürlüğü, 2009:35). Çalıştay'da Türk SÇD çalışmalarının hızlandırılması ve Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) gibi bölgesel kalkınma modellerinde uygulanması çağrısı yapılmıştır (Çevre ve Orman Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi Ve Planlama Genel Müdürlüğü, 2009:36). Türkiye'de vaktiyle SÇD uygulamasının olmaması bir çok çevresel ve sosyal felaketleri zaman içinde ortaya çıkartmıştır. Örneğin Kocaeli vilayetinde, geçmişte, sektörel bazda veya il veya bölge ölçeğinde yeterli bir planlamanın olmaması sanayi tesislerinin gelişi güzel kurulmasına ve arazi kullanımında verimsizliğe neden olmuştur. Sanayi tesisleriyle kentsel alanlar iç içe geçmiş, halk sağlığı bakımında ve kent estetiği bakımından uygunsuz yapılaşmalar ortaya çıkmıştır. Dilovası ilçesinde bundan 30 sene önce kurulmaya başlanan sanayi tesislerinin zamanla konutlarla iç içe geçmiş olmasının da ötesinde atıklarının bertaraf edilmesine ilişkin bir planlama dahi yapılmaması sonraki yıllarda büyük sorunlar doğurmuştur. Sadece proje düzeyinde, kurulacak fabrikalar özelinde, hazırlanan ÇED sistemi maalesef bütüncül ve zamanla

ortaya çıkacak bölgesel zararları kapsayamamıştır. Dilovası gibi sanayi ilçelerindeki bir çok fabrikanın ÇED olmadan faaliyete geçmesi mümkün olmamasına rağmen, bu tesisler ÇED yönetmeliği uygulanmaya başlamadan önce, 1993'ten önce, faaliyete geçmişlerdir; bu tarihten sonra da bu tesislerin atıklarını bertaraf edecek altyapı hizmetlerinin devlet kurumları ya da piyasa aktörleri tarafından zamanında yeterince sunulamamış olması kenar mahallelerde, kırsal alanlarda kaçak olarak gömülmüş zehirli atık varilleri gerçeğiyle bizleri karşı karşıya bırakmıştır, bu haberler basına da yansımıştır (Hürriyet Gazetesi 14 Nisan-16 Mayıs 2006, Milliyet Gazetesi 20 Nisan 2006).[23] Halbuki sanayileşmenin beraberinde atık bertarafı sorununu getireceğini konunun uzmanları bilmekteydiler. Bu atıkların, özellikle de endüstriyel atıkların, düzenli depolanması ve bertaraf edilmesi için İZAYDAŞ gibi tesislerin devlet tarafından eş zamanlı olarak faaliyete geçirilmesi gerekirdi. Maalesef bu yanlışlıklar daha sonraki yıllarda da devam etmiştir. Örneğin, 2004 yılında 5084 sayılı teşvik kanunu kapsamına alınan Düzce vilayeti, daha teşvik yasası devam ederken ve yeni sanayi tesisleri Düzce ilinde kurulurken, İSKİ içme suyu havzası ilan edilmiştir. İstanbul gibi büyük bir metropolün içme suyu ihtiyacını karşılamak üzere Düzce ilinin tamamının DSİ tarafından havza koruma programına alınması 1990'lı yıllardan bu yana gündemdeydi. Buna rağmen bu yemyeşil ve tertemiz içme suyu havzasının sanayiye açılması eğer bir plansızlık ve öngörüsüzlük örneği değilse tamamen siyasi bir karardır. Bu türden önemli kararların alınması sırasında çok boyutlu düşünülmesi, ilgili kurumlar, vatandaşlar ve STK'lar arasında iletişim kurulması ve kararların katılımcı bir mekanizma sonucunda, olabildiğince bilimsel veriler ışığında alınması

[23] Yatırımlar yapılmadan önce taahhüt ve ön değerlendirme niteliğinde olan ÇED, T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı ÇED ve Planlama Genel Müdürlüğü tarafından kontrol edilmektedir. Yatırım tamamlandıktan sonraysa, tesislerin, fabrikaların alıcı ortamları kirletmemelerine yönelik kontroller ise ilgili yönetmelikler çerçevesinde Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır.

geride bahsedilmiş olan sağlık, sosyal, ekonomik, çevresel zararların ortaya çıkmasını daha başından engelleyecek, milli servetin israf olmasının önüne geçebilecektir.

AB SÇD Direktifi:

SÇD Direktifi (Belli Planların ve Programların Çevre Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesi) AB anayasası diyebileceğimiz Ana Sözleşme'nin 174. ve 6. maddelerine dayanılarak kabul edilmiştir. 174. maddeye göre Birliğin çevre politikası ihtiyat ilkesine[24] dayalı olarak çevrenin kalitesinin korunması ve iyileştirilmesini, doğal kaynakların tedbirli ve akılcı bir biçimde kullanılmasını ve insan sağlığının korunmasına katkıda bulunmayı hedeflemektedir. 6. madde'de çevre koruma için yapılması gerekenlerin, SK'nın desteklenmesini göz önünde bulundurarak, Birlik politika ve faaliyetlerinin tanımlanmasına entegre edilmesi öngörülmektedir. Ana Sözleşmeye ilaveten, "Sürdürülebilirliğe Doğru" başlıklı 5. Çevre Eylem Planında, plan ve programların muhtemel çevresel etkilerinin değerlendirilmesi önerisine Avrupa Birliğinin SÇD konusunda düzenleme yapmasına dayanak olarak direktifte yer verilmiştir.

AB SÇD Direktifine göre SÇD'yi hazırlanmakla görevli kurum plan ve programların insanlar, bitki ve hayvan toplulukları (flora ve fauna), toprak, maddi kaynaklar ve kültürel miras bakımından etkilerini değerlendirmekle yükümlüdür (Kjörven, 2002:19). Avrupa Konseyinin Direktifte ortaya koyduğu görüşüne göre

[24] Çevre hukukunun temel ilkelerinden biri olan ihtiyat ilkesi Keleş ve Ertan tarafından bilimin ve teknolojinin çevreyi korumak için gerekli bilgiyi sağladığı durumların yanında, tam net veri edinilemeyen durumlarda da çevreyi koruyucu önlemlerin alınması olarak tarif edilmektedir. Diğer ilkeler önleme, işbirliği ve koordinasyon, entegrasyon (bütünleştirme) ve kirleten öder ilkeleridir (Keleş ve Ertan, 2002: 157-162).

"çevresel değerlendirme üye ülkelerde çevre üzerinde önemli etkileri olması muhtemel belirli plan ve programların hazırlanması ve kabul edilmesinde önemli bir araçtır, çünkü böyle yapılması plan ve programların uygulanmasının çevresel etkilerinin kabul edilmeden önce hazırlık aşamasında hesaba katılmasını sağlar" (EU Directive, 2001/42/EC:2). Direktifin giriş kısmında BM Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından hazırlanan Sınırötesi Bağlamda ÇED Anlaşmasına (Espoo Convention,1991) taraf olan ülkeler tarafından anlaşmada öngörülen prensiplerin plan ve programlara uygulanmasını teşvik edildiğinin altı çizilmekte; Anlaşmaya taraf olan ülkeler tarafından Sofya'da yapılan toplantıda yasal olarak bağlayıcılığı olan bir uluslararası bağlamda SÇD protokolü yapılması konusunda karar verildiği hatırlatılmaktadır (EU Directive, 2001/42/EC:3-4).[25] AB Direktifinde, AB düzeyinde yapılacak olanın "yerindenlik" ilkesi gereği genel prensiplerin belirlenip detayların üye ülkelere bırakılması olduğu belirtilmektedir (EU Directive, 2001/42/EC:3-4).[26] Direktifin uygulanması ve etkililiğini izlemek üzere yürürlüğe girdikten 5 yıl sonra AB Komisyonu tarafından ilk izleme raporunun hazırlanması, bu ilk rapordan sonra da her 7 yılda bir izleme raporları hazırlanması öngörülmektedir (EU Directive, 2001/42/EC:7). İlk rapor 2009 yılında

[25] Kiev'de, 2003 yılında, yapılan toplantıda Espoo protokolüne taraf olan ülkeler tarafından SÇD Protokolü kabul edilmiştir, protokol 11 Temmuz 2010 tarihinde yürürlüğe girecektir (www.unece.org, erişim tarihi 01/05/2010).

[26] Avrupa Komisyonu tarafından AB Konseyi'ne ve Parlamentosu'na sunulan 2009 yılı Türkiye ilerleme raporunda Türkiye'nin Espoo ve Aarhus Sözleşmelerine taraf olmadığı tekrar hatırlatılmakta, Stratejik Çevre Değerlendirmesi Direktifinin ulusal mevzuata aktarılması konusunun erken aşamada olduğu belirtilmektedir (COM (2009) 533: 80). Çevre Bakanlığı Müsteşarı tarafından Espoo sözleşmesine Türkiye'nin taraf olmamasının gerekçesi olarak Türkiye tarafından yapılacak su barajları gibi büyük altyapı yatırımlarında komşulara ilişkin oluşabilecek zararların irdelemesinin önüne geçmek olduğu ifade edilmektedir. Ancak bu durumun "iki tarafı kesen bir kılıç" olduğunun altı çizilmekte ve Türkiye'nin de komşuları tarafından yapılan tesislerin (su veya su dışında örneği nükleer santral) zararlı etkileri karşısında söz söyleyemeyeceğini belirtmektedir. Aynı şekilde çevresel konularda vatandaşlık, milliyet ve ikamet ayrımı yapmaksızın bilgiye ulaşmayla ilgili düzenlemeler içeren Aarhus sözleşmesi bakımından da Güneydoğu Anadolu'da yapılacak yatırımlar açısından engelleyici sorunlar doğuracağı endişesiyle Türkiye, sözleşmeye taraf olmaktan çekinmektedir (TMMOB, 2006:172-180).

yayınlanmıştır (COM(2009)469). Direktifin 2. maddesinde plan, program, çevresel değerlendirme, çevresel rapor, kamu tanımları yer almaktadır. 3. madde Direktifin hangi plan ve programları kapsadığını açıklamaktadır. 5. madde hazırlanması öngörülen çevresel raporun nasıl olması gerektiğine ilişkindir. 6. madde danışma-katılım başlıklı olup, bir sonraki maddede sınır ötesi danışmaya ilişkin hükümler düzenlenmiştir. Direktifin sonunda çevresel raporun içeriği ve 3. maddede belirtilen olması muhtemel önemli etkilerin nasıl belirleneceğine ilişkin kriterler iki ek halinde belirtilmiştir. AB SÇD Direktifi plan ve programlardan hangilerinin SÇD'ye tabi tutulacağını üç kısımda düzenlemiştir. Bunlardan ilki, çevre üzerinde önemli etkileri olanlardır. İkincisi, 3. maddede sayılan ve ÇED Direktifinin Ek-I ve Ek-II'de sıraladığı tarım, enerji, orman, ulaşım, sanayi gibi alanlardaki projelere ilaveten bu alanlardaki plan ve programlar için de SÇD yapılacağının öngörülmesidir. Üçüncü olarak, SÇD yapılmasının üye ülkelerin takdirine bırakıldığı plan ve programlar düzenlenmiştir (Turgut, 2001:483). SÇD sürecinin işleyişi ÇED ile büyük benzerlik göstermektedir. AB SÇD Direktifi 13. maddesinde tüm üye ülkelerden direktifin gereklerini 21 Temmuz 2004'ten önce iç hukuklarına geçirmelerini zorunlu tutmaktadır. Türkiye'de SÇD yönetmelik taslağı Çevre Bakanlığı tarafından hazırlanmış ve kamuoyuyla paylaşılmış ancak henüz yürürlüğe girmemiştir.

2.3. Sağlık Etki Değerlendirmesi (SED):

Sağlık Etki Değerlendirmesi (SED) Dünya Sağlık Örgütü tarafından "politika veya programların toplum sağlığı üzerindeki etkileri ve bu etkilerin topluluk içinde yayılması üzerindeki olası etkilerine dair bir karar verilmesine imkan tanıyan araçlar, yöntemler ve prosedürlerin toplamı" olarak tanımlanmaktadır. (World Health Organization European Centre for Health Policy, 1999) Kemm ve arkadaşları, tüm alanlardaki politikaların, programların ve projelerin toplum sağlığını daha da iyileştirmesi ya da en azından en az zarar vermesini temin amacı taşıyan SED'in bu amacına şu üç yolla ulaştığını ifade etmektedir (Kemm et al., 2004:3):

a) Karar vericilere muhtemel sağlık sonuçlarını değerlendirme ve tanımlama, kararların çıktılarını optimize etme konusunda yardımcı olma,
b) Politikalardan etkilenenlere politikaların geliştirilmesine ve alınacak kararlara katılma imkanı tanıma,
c) Karar vericilerde fiziksel, sosyal, ekonomik çevreler ve sağlık arasındaki ilişkiye dair bir farkındalık yaratma, müzakerelerinde sağlıkla ilgili sonuçları da hesaba katmalarını temin etme.

Kemm ve arkadaşları SED'in esas olarak iki ana kaynaktan geliştiğini belirtmektedir. İlki çevresel etki değerlendirmesi içinde sağlık konularını kapsayacak şekilde bir genişlemenin olması yoludur. İkincisi ise siyaset bilimi, sosyal bilimler kaynaklı politika değerlendirmesi yönteminde analize sağlıkla ilgili sonuçların da

katılmaya başlanmasıdır (Kemm et al., 2004:3). Bu durum SED'in de SÇD'ye benzer bir süreçte evrildiğini göstermektedir.

Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Birliği Ofisi tarafından 1999'da hazırlanan raporda SED değerleri (prensipleri) demokrasi, eşitlik, sürdürülebilir kalkınma, kanıtların etik kullanımı olarak sıralanmıştır (ECHP, 1999). Demokrasiyle kastedilen insanların doğrudan ya da dolaylı bir şekilde seçilmiş siyasal karar vericiler eliyle yaşamlarını etkileyen politikaların şeffaf bir şekilde oluşturulması, uygulanması ve gözden geçirilmesine katılma hakkıdır. Eşitlik SED'nin sadece değerlendirilen politikanın bir topluluğun sağlığı üzerindeki toplam etkileriyle ilgilenmediği, aynı zamanda cinsiyet, yaş, etnik köken ve sosyo-ekonomik statü bağlamında topluluk içindeki dağılım etkileriyle de ilgilendiğini ifade etmektedir. Sürdürülebilir kalkınma, hem kısa hem de uzun vadeli, aynı zamanda dolaylı etkilerin de hesaba katılmasını; kanıtların etik kullanımının ise, niteliksel ve niceliksel verilerin titizlikle hazırlanmış olmasını, bilimsel yöntemlere dayandırılmasını ve olabildiğince geniş kapsamlı olmasını ifade ettiği raporda belirtilmektedir (ECHP, 1999).

Wismar ve arkadaşları halk sağlığı ve sağlık konusundaki eşitsizliklerin ele alınmasında SED'in önemli olduğunu çünkü sağlık konusundaki belirleyicilerle ilgilenmekte olduğunu açıklamaktadır. Genel olarak beş farklı sağlık belirleyicisinin olduğu kabul edilmektedir. İlki biyolojik faktörlerdir (yaş, cinsiyet, kalıtımsal faktörler), ikincisi bireysel yaşam tarzı faktörleridir (yeme ve içme alışkanlıkları, sigara, alkol tüketimi), üçüncüsü sosyal ve topluluk ağlarıdır, dördüncüsü yaşam ve çalışma koşullarıdır (tarım, gıda üretimi, eğitim, işsizlik, su ve kanalizasyon, konut

edindirme, sağlık hizmetleri), beşincisi genel sosyo-ekonomik, kültürel ve çevresel koşullardır (Wismar et al., 2007).

Wismar ve arkadaşları yukarıda sayılan sağlık belirleyicilerinin birbirleriyle bağlantılı ve karmaşık ağlar içinde olduklarından birbirinden izole olarak ele alınamayacağının altını çizmektedir. Örneğin aşırı içki tüketimi gibi yaşam tarzıyla ilgili bir alışkanlık destekleyici sosyal ağların olmamasından kaynaklanıyor olabilir. Ya da sağlık konusundaki eşitsizliklere örnek olarak toplumdaki sosyal pozisyonun (eğitim, meslek ve ekonomik kaynaklar tarafından belirlenen) sağlık risklerine maruz kalmaya olan etkisi verilebilir. Hava alanları, demir yollarına ve yoğun yollara yakın yerlerde yerleşik olmak veya buralarda çalışıyor olmanın kimyasallara maruz kalmaya etkisi de ilave örnekler olarak verilebilir (Wismar et al., 2007). Öte yandan Birley, çevresel ve sosyal değerlendirmelerin sonuçlarının çoğunun sağlık belirleyicilerinde değişiklik ifadeleri olarak görülebileceğini, bu nedenle de sağlık etki değerlendirmesinde girdi olarak ele alınabileceğini ileri sürmektedir. Örneğin hava kalitesi üzerindeki etkiler çevresel etki değerlendirmesinde ele alınır; ancak hava kalitesi astımlı paydaşlar için bir sağlık belirleyicisidir. Diğer bir örnek, gelir dağılımının toplum üzerindeki etkileri sosyal etki değerlendirmesinde ele alınır; ancak gelir dağılımı sağlık eşitsizlikleri konusunda bir belirleyici olmaktadır. Birley'e göre tam entegrasyon halinde, diğer etki değerlendirmelerinin sonuçları sağlık etki değerlendirmesinde girdi olarak değerlendirilip genel sosyal refahın artmasına, çevre kalitesinin artmasına, paydaşların sağlık koşullarının iyileştirilmesine yönelik tavsiyeler ortaya çıkaracaktır (Birley, 2003:318).

Birçok Avrupa ülkesi SED'i kabul etmiş, resmi dokümanlarında kullanmıştır. AB ÇED Direktifinde insan sağlığı konusunun değerlendirmenin ayrılmaz bir parçası olduğu kabul etmiştir. Dünya Sağlık Örgütü'nün Herkes İçin Sağlık raporunda SED'in etik yönetişim için bir araç olduğu ifade edilmiştir (Wismar et al., 2007). Avustralya, Yeni Zelanda, Kanada, ABD ve birçok AB ülkesinde uygulanmakta olan SED bazı ülkelerde çevreyle bağlantılı sağlık etkileri bağlamında (gürültü ve kirlilik), bazı ülkelerde daha katılımcı ve daha kapsayıcı bir şekilde kabul görmektedir. Ulusal düzeyde politika, plan ve program düzeylerinde uygulanabileceği ileri sürülmekteyse de genellikle proje düzeyinde ve şehir veya bölge politikaları düzeyinde uygulanmıştır (Wismar et al., 2007:5).

Wismar ve arkadaşları SED'i yapmanın çok farklı yolları olduğunu açıklamaktadır . Bir uçta kısa, birkaç uzman tarafından, masa başında birkaç saatte hazırlanan SED; öbür uçta derinlemesine literatür araştırmaları yapan, mevcut veriyi tekrar analiz eden, gerekirse yeni birincil veri toplayan ve paydaşlarla yoğun danışma toplantıları yapılan, aylarca süren ve pek çok kişiyi sürece dahil eden uzatılmış SED vardır. SED genel olarak beş ana basamaktan oluşmaktadır: tarama, kapsam belirleme, etkilerin değerlendirilmesi, karar vericilere rapor etme, uygulamanın sonuçlarının izlenmesi (Wismar et al., 2007:5).

Birçok AB üyesi ülke tarafından uygulanmakta olan SED'e AB Amsterdam Antlaşmasının "halk sağlığı" başlıklı kısmında yer verilmektedir; 152. maddede "Tüm Topluluk politikaları ve aktivitelerin tanımlanması ve uygulanmasında yüksek düzeyde bir insan sağlığının korunması sağlanacaktır" denilmektedir. 2007 yılında Sağlık Sistemleri Avrupa Gözlemevi tarafından hazırlatılan raporda 21 ülkedeki SED

uygulamalarında toplamda 470 SED raporu hazırlandığı belirtilip bunlardan 158 tanesi örnek olay çalışmasına konu edilmiştir. Yapılan çalışmada 2004 yılından itibaren SED uygulayan ülkelerin sayısında artış olduğu görülmektedir. İngiltere, Galler, Finlandiya ve Hollanda'nın en çok SED raporu hazırlayan ülkeler olduğu ortaya konulmuştur (Wismar et al., 2007:38-40).

İncelenen ülkelerde Avusturya ve Portekiz hariç her ülkede bir kamu kurumu lider olarak belirlenmiştir. Araştırmaya göre SED farklı değerlendirmecilerin bir kombinasyonu tarafından yapılmaktadır. İngiltere örneğinde SED'ler ya süreci başlatan kurum tarafından ya da bağımsız danışmanlar tarafından hazırlanmıştır. Hollanda'da bazı SED'ler Sektörler arası Politika Ofisi tarafından düzenlenmiş, bazılarıysa üniversiteler ve enstitüler tarafından düzenlenmiştir. Finlandiya ise politika, program veya projenin sahibi aynı zamanda SED sürecini başlatandır (Wismar et al., 2007:70-76).

İncelenen ülkelerden çok azında kurumsal anlamda SED yapılmaktadır (İngiltere, Finlandiya, Hollanda, Galler). İncelemeye konu olan birçok ülkede kurumsallaşmanın önemli bileşenleri olan güçlü bir yönetişim desteği, işi sırf SED yapmak olan kurumların varlığı, bir sağlık bilgi ağının oluşturulması ve SED için düzenli kaynak ayrılması konularında yetersizliklere rastlanmıştır. Araştırmada elde edilen bulgulara göre SED'den karar almada bir araç olarak faydalanılması ulusal ve bölgesel düzeyde çok sınırlı kalmış, ancak yerel düzeyde çok güçlü gelişme kaydedilmiştir (Wismar et al., 2007:76).

AB Komisyonu tarafından 2000 yılında sağlıkla ilgili politika alanları arasında koordinasyon sağlamak üzere bir sağlık stratejisi kabul edilmiştir (COM(2000)285). Daha sonra 2002 yılında Avrupa Parlamentosu 2003-2008 yılları için topluluk eylem programı yayınlamış, burada Avrupa Birliği'nin eylem ve politikalarının sağlık üzerindeki etkilerini değerlendirmek üzere "Sağlık Etki Değerlendirmesi" yöntemlerinin geliştirilip kullanılması hedeflenmiştir (EC Decision No 1786/2002). AB kurucu anlaşmalarında ortaya konulan sağlıkla ilgili amaçları geçekleştirmekten Komisyon'un Sağlık ve Tüketicileri Koruma Genel Müdürlüğü sorumludur. Bu genel müdürlük tarafından AB kurumlarına yol gösterici olmak üzere bir rehber (European Policy Health Impact Assessment (EPHIA) – A Guide) yayınlamıştır (European Commission DG for the Health and Consumer Protection, 2004). Bundan önce Avrupa Birliği'nin farklı politika alanları arasında sağlık-bağlantılı insiyatifleri koordine etmek için bir Birimler Arası Sağlık Grubu oluşturulmuştur. Birimler Arası Sağlık Grubu tarafından üye ülkelerdeki tecrübelerden faydalanılarak yüksek düzeyde bir sağlık korumasına olanak sağlamak üzere bir pratik rehber hazırlanmıştır. Rehberin amacı birimler arasında sağlık etkilerinin benzer şekilde değerlendirilmesini ve sunulmasını temin etmektir. Çeşitli örneklere[27] dayanılarak hazırlanan sağlık etki değerlendirmesi rehberinde SED için beş basamak belirtilmiştir: tarama, kapsam belirleme, potansiyel sağlık etkilerinin değerlendirilmesi, karar verme, uygumla ve izleme. Rehberde üç farklı SED önerilmektedir: hızlı SED, SED ve Etki Gözden Geçirmesi (Hübel, 2003).

[27] Göteborg SED Danışma Raporu (European Centre for Health Policy, WHO-Euro, 1999), Galler SED Geliştirme Raporu (The National Assembly for Wales, 2000) , SED Kısa Rehberi (NHS Executive London, 2000)

Farklı politika alanlarının sağlıkla nasıl bağlantılandırıldığını anlamak için Komisyon bilimsel bir altyapısı ve yöntemi olan etki değerlendirmesi ve bunun karar alma sürecinde kullanılmasına ilgi göstermektedir. AB Komisyonu SED uygulaması için Avrupa ülkelerindeki uygulamalara ve Topluluk düzeyinde etki değerlendirmesi tecrübelerine dayanmaktadır. Topluluğun ÇED direktifinde insan sağlığı üzerindeki etkiler ÇED'in ayrılmaz bir parçası olarak yer almaktadır. SED konusundaki uygulama örneklerinin artmasının genel bir yöntem oluşturulması bakımından gerekli olduğu belirtilmektedir. Hübel pilot uygulamalardan, fazladan bürokrasi yaratmadan, politika yapma sürecinin iyileştirilmesine ve şeffaflığın sağlanmasına SED'nin nasıl katkı sağlayacağınının ortaya koymasının beklenmekte olduğunu ifade etmektedir (Hübel, 2003).

2.4. Sosyal Etki Değerlendirmesi (SOSED):

Ulusal düzeyde politikaların oluşturulması ve yasaların yapılmasına yardımcı olmak, SOSED standartlarını oluşturmak, etki değerlendirmelerinin sosyal bileşeni için uygun bir kapsam oluşturmak, ÇED ve SÇD başta olmak üzere tüm etki değerlendirmelerine SOSED'in entegrasyonunu desteklemek amacıyla, Uluslararası Etki Değerlendirmesi Derneği (IAIA) tarafından geliştirilen Sosyal Etki Değerlendirmesi Uluslararası Prensipler Rehberi'nde "Sosyal Etki Değerlendirmesi politika, plan, program, proje gibi bilinçli olarak yapılan müdahalelerin hem olumlu hem de olumsuz ortaya çıkması tasarlanan ve tasarlanmayan sosyal sonuçlarının analiz edildiği, izlendiği ve yönetildiği bir süreç olup, bu müdahaleler sonucu ortaya

çıkan sosyal değişmeyi de kapsar" denilerek tanımlanmaktadır (Vanclay, 2003:6). IAIA'nın tanımına göre SOSED'in özellikleri şöyle sıralanabilir:

a) Etki değerlendirmesinin amacı ekolojik, sosyal, kültürel ve ekonomik olarak daha sürdürülebilir ve adil bir çevre ortaya koymaktır. Bu nedenle etki değerlendirmesi toplum kalkınmasını teşvik eder, altyapıyı oluşturur ve sosyal sermayeyi (sosyal ağları) güçlendirir.
b) SOSED kalkınmaya yönelik proaktif bir yaklaşımdır, sadece kalkınmanın olumsuz sonuçlarını tanımlayıp ortaya koymakla kalmaz. Topluluklara ve paydaşlara kalkınma hedeflerini belirlemede yardımcı olmak ve olumlu etkileri maksimize etmek önemlidir.
c) SOSED yöntemi çok farklı planlı müdahalelerde uygulanabilir, bir çok aktör tarafından yapılabilir.
d) SOSED politika, plan, program ve projelerin süreç yönetimlerinde kullanılabilir.
e) SOSED yerel bilgiye dayanır, ilgili ve etkilenen tarafların endişelerini analiz etmek için katılımcı süreçler kullanır.
f) İyi bir SOSED uygulaması sosyal, ekonomik ve çevresel etkilerin birbirinden ayrılmaz bir şekilde bağlantılı olduklarını kabul eder. Bu nedenle bir alanda meydana gelen bir değişikliğin diğer alanları nasıl etkileyeceğinin veya kümülatif etkilerin nasıl sonuçlara yol açabileceğinin yol haritaları çıkarılmalıdır.
g) Uygulanan SOSED'ler ve ortaya çıkan sonuçlar değerlendirilerek SOSED sürecinin kendini geliştirmesi sağlanmalıdır.

Vanclay, ÇED ve SÇD'ye göre değerlendirildiğinde SOSED'de ele alınan sosyal etkilerin çevresel etkilerden çok daha fazla boyutlu olduğunu (nüfus değişiklikleri, istihdam konuları, finansal güvenlik, aile üzerindeki etkiler gibi); bu durumun SOSED'in "sosyal" olanı tanımlamasında sorunlara neden olduğunu vurgulamaktadır (Vanclay, 2003:6).

İrlanda AB üyesi ülkeler arasında sosyal etki değerlendirmesi konusunda uzun süreli tecrübeye sahip tek ülkedir. 1998'de uygulanmaya başlanan yoksulluk yaşayan veya bu risk altında olan, toplumda mağdur durumda bulunanlarla ilgilenen "yoksulluk kanıtlama" sistemi 2008'de gözden geçirilmiş ve " Yoksulluk Etki Değerlendirmesi" olarak adı değiştirilmiştir (European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009:6). AB İstihdam, Sosyal İşler ve Fırsat Eşitliği Genel Müdürlüğü (DG EMPL) tarafından AB Komisyonu Etki Değerlendirmesi sistemi içinde AB Komisyonunun ihtiyaç duyduğu sosyal ve istihdam etkilerini değerlendirmek üzere "Sosyal Etkilerin Değerlendirilmesi İçin Rehber" başlığıyla bir rehber yayınlanmıştır (European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009:35). Sosyal Etki Değerlendirmesinde kullanılan veriler çoğunlukla Eurostat tarafından sağlanmaktadır. Komisyon'un ED Rehberi'ndeki sosyal etkilerle ilgili sorulara dayanılarak hazırlanan rehberde İstihdam, Sosyal İşler ve Fırsat Eşitliği Genel Müdürlüğü'nün (DG EMPL) görev alanına düşen potansiyel etkiler şöyle sıralanmaktadır: a) istihdam ve iş gücü piyasası, b) iş kalitesine yönelik haklar ve standartlar, c) belli grupların korunması ve sosyal kapsama, d) fırsat ve muamele

eşitliği, ayrımcılığın önlenmesi, e) sosyal koruma, sağlık ve eğitim sistemine erişim ve bunlar üzerindeki etkiler (European Commission DG Employment, 2009: 1-3).

Türkiye'deki karar verme mekanizmasında henüz sistematik bir sosyal etki değerlendirmesi uygulaması yoktur; 1. Ulusal ÇED Çalıştay Raporu'nda "yöre haklılarının faaliyetten ne derece etkilendiğini ortaya koymak üzere Sosyal Etki Değerlendirmesi çalışmalarından yararlanılması önemlidir" denilerek bu eksiklik dile getirilmiştir (Çevre ve Orman Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü, 2009:32).

ABD'de Sosyal Etki Değerlendirmesi (SOSED) Uygulaması :

1970'de ABD'de Ulusal Çevre Politikası Yasasının (NEPA) kabulünden sonra planlamacılar ve karar vericiler plan, program, politika ve projelerin sosyal sonuçlarını daha iyi anlama ihtiyacı duymaya başlamışlardır. Bu ihtiyaca cevaben 1992'de bir grup bilim adamı tarafından kamu ve özel sektör kuruluşlarına yol göstermek üzere Sosyal Etki Değerlendirmesi Rehberi ve Prensipleri Kurumlararası Komitesi oluşturulmuş ve bir rehber hazırlanmıştır. 2003 yılında rehber yeniden gözden geçirilmiştir.

NEPA'ya göre herhangi bir federal devlet kurumu insan çevresini etkilemesi muhtemel olan herhangi bir önemli faaliyette bulunmadan önce, sosyal bilimlerden bütünleşik olarak istifade eden, bir Çevresel Değerlendirme (ÇD) veya Çevresel Etki Bildirimi (ÇEB) yayınlamalıdır. ÇEB'lerin sosyal bilimler bileşenlerine sosyal etki analizi, sosyo-ekonomik değerlendirme, topluluk etki değerlendirmesi, sosyal etki

değerlendirmesi gibi çeşitli isimler verilmiştir. Sosyal etki değerlendirmesi terimi ilk defa İçişleri bakanlığı tarafından hazırlanan Trans-Alaska boru hattı ÇEB'de 1970'li yılların başında kullanılmıştır. 1993'de ilk SOSED Rehber ve Prensipleri yayınlanana kadar federal kurumların her birinin kendi içinde farklı farklı rehberler geliştirilmiştir. 1993 Rehberi NEPA kapsamında nasıl SOSED hazırlanacağına ilişkin uyulması isteğe bağlı sistematik bir yol göstericilik yapmaktadır. 2003 rehberinde SOSED proje düzeyinin ötesinde plan, program ve politikaları kapsayacak şekilde tasarlanmıştır. ABD örneğindeki SOSED Rehber ve Prensipler'inde yaklaşım, süreç ve yöntem konusunda yol göstermek üzere altı adet prensibe yer verilmiştir. Bu prensipler son otuz yılda sahada elde edilen tecrübeler ve sosyolog, antropolog, sosyal psikolog, coğrafyacı, arazi plancısı, iktisatçı gibi uzman bilim adamlarının değerlendirmelerine dayanmaktadır (The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment, 2003:231-232) :

a) Eylem veya politikalardan etkilenecek yerel ve bölgesel yapının derinlemesine anlaşılması amacıyla, etkilenecek tarafları ve paydaşları belirleme, yerel ve bölgesel topluluklar hakkında temel bilgiler toplama (profil oluşturma).

b) İnsan çevresinin anahtar bileşenlerine odaklanmak üzere, topluluk ve paydaş profillerine dayanarak uygulanacak faaliyet veya politikalardan etkilenecek sosyal ve kültürel konuları tanımlama, bu konuları ölçmek ve açıklamak üzere sosyal ve kültürel değişkenleri seçme.

c) Araştırmanın yöntemleri, varsayımları ve önemini ortaya koymak üzere ilgili sosyal etkilerin tüm yönlerini kapsayıp, kümülatif etkileri de hesaba katacak

yöntemlerin seçilmesi, yöntemin ve varsayımların şeffaf ve tekrarlanabilir olmasının temini.

d) Karar almada kullanılmak amacıyla kaliteli bilgi temin etmek üzere, ilgili faaliyete dair tüm makul alternatiflerin analiz edilip tanımlanmasını sağlayacak sosyal, ekonomik, kültürel, niteliksel ve niceliksel verilerin toplanması, veri toplanması yöntemleri ile analiz formlarının bilimsel olarak sağlam olmasının temin edilmesi, toplanmış olan verilerin bütünselliğinin sağlanması.

e) Çevre sorunlarından kaynaklanan yükün adaletli bir şekilde dağılımını analiz etmek amacıyla her bir araştırma yönteminin, verilerin ve analizin az temsil edilen, tehlikeye açık paydaşları ve toplulukları dikkate almasının temin edilmesi, tüm etkilerin tüm gruplara dağılımının dikkate alınması.

f) Politika, plan, program ve faaliyetlerin izlenmesi, değerlendirilmesi ve etkilerin hafifletilmesi amacıyla, mekanizmalar oluşturulması, etkinin hafifletilmesi gerektiğinde bunu yapacak mekanizmaların oluşturulması, veri eksiği olan noktaların tespiti ve bu eksiklerin giderilmesi için planlar yapılması.

2.5. AB Ticaret Anlaşmaları Sürdürülebilirlik Etki Değerlendirmesi (SÜED)

AB tarafından yürütülen ticaret anlaşmaları müzakerelerinde SK'nın da hesaba katılmasını sağlamak amacıyla geliştirilen SÜED, ticaret anlaşması öncesinde ve müzakereler sırasında yürütülebilir bir süreç olup anlaşmanın potansiyel çevresel, sosyal, ekonomik etkilerini ortaya çıkarıp pozitif etkilerin maksimize, negatif etkilerin minimize edilmesini ve ticaret politikasının oluşturulmasında şeffaflığı

artırmayı amaçlamaktadır (European Commission DG for Trade, Handbook for Trade Sustainability Impact Assessments, 2006:6-7). SÜED süreci Avrupa Konseyi tarafından Avrupa Komisyonuna belli bir konuda ticaret anlaşması müzakeresi yapma talimatı verdiğinde başlar. Şeffaflığı sağlamak amacıyla SÜED bağımsız danışmanlar tarafından hazırlanır ve kamuoyuna sunulur. Bağımsız danışmanlara rehberlik yapmak üzere bir iç danışma prosedürü oluşturulmuştur. Danışma sürecinde çeşitli paydaşların görüşlerinin alındığı yöntemler sivil toplumla bilgi alış veriş toplantıları, web sitesi, e-mail, uluslararası uzmanların görüşleri gibidir. AB ilk SÜED'i 1999 yılında Dünya Ticaret Örgütü'nün bakanlar toplantısı öncesinde hazırlamıştır. AB bundan sonra da SK konusundaki tahhütlerini yerine getirmek adına bölgesel ve ikili anlaşmalarda SÜED yapmaktadır (örneğin WTO, Afrika-Pasifik Ülkeleri, MERCOSUR, Körfez İşbirliği Konsey Üyeleri). Ticaret Sürdürülebilirlik Etki Değerlendirmeleri, Manchester Üniversitesi Kalkınma Politikası ve Yönetim Enstitüsünde (Institute for Development Policy and Management - University of Manchester) Colin Kirkpatrick koordinasyonunda bir ekip tarafından AB Komisyonu adına hazırlanmaktalar. AB Ticaret Komisyonerliği-Genel Müdürlüğü tarafından (DG TRADE) 2006 yılında yayınlanan "Rehber"e göre Ticaret Sürdürülebilirlik Etki Değerlendirmeleri yürütülmektedir (European Commission DG for Trade, Handbook for Trade Sustainability Impact Assessments, 2006). Kirkpatrick ve George AB tarafından, SÜED'in kabul edilmesinin, ticaretle çevre, sosyal refah ve sürdürülebilir kalkınma arasında açık bir şekilde bağlantı kurulmasının uluslararası ticaret müzakerelerinde bir dönüm noktası olduğunu iddia etmektedir. Kirkpatrick ve George bunun AB'nin Gündem 21'de ve Rio Deklarasyonu'nda yapılan çağrılara bir yanıtı olduğunu; zaman içinde AB SÜED

uygulamalarının uluslararası anlaşmalarda oynayabileceği rolle sürdürülebilir kalkınmayı geçekleştirmek üzere Dünya Ticaret Örgütü prosedürlerinde de değişimleri tetikleyebileceğini düşünmektedirler (Kirkpatrick ve George, 2003:27).

2.6. Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

Devletlerin düzenleyici ve denetleyici rolündeki artışlara paralel olarak bir çok ülkede düzenlemelerin kalitesinin artırılması, düzenlemelerin basitleştirilerek iş dünyası üzerindeki gereksiz yüklerin azaltılması, etkilenen tarafların düzenlemelere katılımı sağlanarak uyum ve etkililiğin artırılması amacıyla çalışmalar yapılmaya başlanmıştır (Karaosmanoğlu, 2006:1-14). Zaman içinde mevzuatta ortaya çıkan artışlar ve büyümüş olan örgütsel yapıların kamu kaynaklarını israf ettiği ve ekonomik rekabeti azalttığı düşüncesiyle düzenleyici reformlara ihtiyaç duyulmuştur. Kızılcık düzenleyici reformlardaki temel amacın ülkedeki yatırım ortamını iyileştirmek ve ülkenin uluslararası rekabet gücünü artırmak olduğunu belirtmektedir (Kızılcık, 2006:75). ABD ve Hollanda'da yapılan çalışmalar toplam düzenleme maliyetlerinin ülkelerin GSMH'sının %10'u civarında olduğunu göstermektedir. Bu maliyetler doğrudan doğruya politika hedefleriyle bağlantılı maliyetler ve raporlama, kayıt tutma gibi idari maliyetlerdir (Kızılcık, 2006:78).

İlgili yazında, düzenleme kavramı hükümetlerin girişimciler ve vatandaşların uymaları gereken kurallar koymalarına yarayan çeşitli enstrümanlar olarak tanımlanmaktadır. Düzenlemeler kanunları, hükümetin tüm düzeylerini ve hükümet

tarafından düzenleme yetkisi devredilmiş tüm hükümet dışı kurumlar tarafından çıkarılan emir ve kuralları içerir. Kirkpatrick düzenlemeleri ekonomik, sosyal ve çevresel olmak üzere üç ana kategoriye ayrmaktadır (Kirkpatrick, 2004:5). Güler ise OECD'nin kullandığı anlamda düzenleme (regülasyon) terimiyle kastedilenin piyasaya yönelik yapılmış düzenlemeler olduğunu belitmektedir. Deregülasyonla (kuralsızlaştırma) devletin tekeline son verilen bir alanda (örneğin telefon iletişimi) regülasyonla (düzenleme) bir kural konulmaktadır (Güler, 2005: 36).

Düzenleyici etki analizi ise bir düzenlemenin olumlu ve olumsuz etkilerini sistematik olarak değerlendiren süreç olarak tanımlanmaktadır. Değerlendirme bir düzenleyici önlemin muhtemel (ex-ante) etkileriyle ilgili olabileceği gibi var olan düzenleyici önlemlerin halihazırdaki etkileriyle de ilgili olabilmektedir (Kirkpatrick, 2004:5).

İdeal bir ekonomide piyasaların tam çalıştığında, fiyat mekanizması sayesinde dengeye geleceği ve hiçbir devlet müdahalesine gerek kalmayacağı varsayılmaktadır. Ancak bu ideal olarak varsayılan tam rekabet piyasası gerçek hayatta yer almamaktadır. O nedenle devletler piyasa başarısızlığı olarak adlandırılan bu durum karşısında ekonomik, sosyal ve çevresel düzenlemeler yapmaktadırlar. Geçen 20-30 yılda düzenleme konusundaki çabalar ekonomik düzenlemelerden sosyal ve çevresel düzenlemelere kaymıştır. ABD'de yeni düzenleme maliyetlerinde en büyük payın çevresel düzenlemelerden kaynaklandığı OECD tarafından belirtilmektedir (OECD, 1997;178). Sosyal düzenlemelerin de benzer şekilde sosyal korunma konusunda toplumda talepler arttıkça artacağı, ancak küreselleşen dünyada

artan rekabetin monopolle başa çıkmak gibi ekonomik düzenlemeler yapmaya gerek bırakmayacağı belirtilmektedir (OECD, 1997:178).

Ortaya çıkan yeni sosyal ve çevresel durumlar etki analizinde farklı yaklaşımları gerektirmiştir. Çünkü ortaya çıkan riskler piyasada fiyatlanamamaktadır. Riski ortaya çıkaranla riskten zarar gören arasında doğrudan bir alış veriş yoktur. Örneğin havayı kirleten ile onu soluyan arasında doğrudan bir alış veriş yoktur. Ya da çok tehlikeli işlerde çalışan ve risk altında bulunan işçiler bunun karşılığında telefi edici bir şey alamamaktadır. Ortaya çıkan farklı menfaatleri değerlendirmek, analiz etmek üzere bazı teknikler kullanılmaktadır. Bunlar arasında en önemlileri fayda-maliyet analizi, maliyet etkinliği analizi, maliyet analizi, fayda analizi, indirgeme, risk değerlendirmesi, risk-risk değerlendirmesi, çok kriterli analiz olarak sayılabilir (OECD, 1997:177; Ekici, 2006:56-63).

Düzenleyici Etki Analizinin temelleri ABD'de kullanılmış olan ekonomik etki analizi yöntemiyle olmuştur. DEA'nın ilk defa resmi düzeyde kabul edilip uygulanması 1975 yılında ABD'de aşırı artmış olan düzenlemeler ve enflasyon baskısı nedeniyle bir "ekonomik analiz" uygulanması sonucu olmuştur. Daha sonra değerlendirmelerin içeriği genişlemiş sadece işletmeler üzerindeki etkiler değil, her türlü fayda ve maliyetler analize konu olmaya başlamıştır (Karaosmanoğlu, 2006:1-14).

1970'lerin başında ABD'de sağlık, iş güvenliği, çevre konularındaki düzenlemelerde belirgin artışlar ortaya çıktı. Tüketicileri, yoksulları, çevreyi ve işyeri güvenliğini konu alan pek çok yeni kamu kurumları oluşturuldu. Günlük

yaşama bu kadar çok devlet müdahalesi politik tepkiye neden olmuş ve Nixon yönetimi döneminde çevre düzenlemelerinin iş dünyası üzerindeki etkilerini incelemek üzere 1971'de Beyaz Saray'da bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Daha sonra 1974'te Ford döneminde ülkenin karşı karşıya bulunduğu stagflasyonla ve düşük büyümeyle başa çıkmak için yürütülen çalışmalar kapsamında bir kamu kurumu oluşturulmuştur. Ücret ve Fiyat İstikrar Konseyi (CWPS) olarak adlandırılan ve çoğunlukla ekonomistlerin istihdam edildiği bu kurum ekonomi üzerinde 100 milyon dolardan fazla etki doğurabilecek tüm düzenlemeler için bir fayda-maliyet analizi hazırlanmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu karar sonraki dört Amerikan başkanı tarafından da benimsenmiştir (OECD, 1997:73). ABD İdari Usul Yasası'na göre bir düzenleme yapılmadan önce kamu oyuna ve ilgili taraflara yorum yapma şansı verilmelidir. CWPS bu yorum safhasından istifade ederek teklif edilen düzenlemelerin ekonomik fayda-maliyet analizlerini kamu oyuyla paylaşmıştır. Böylece bugün DEA dediğimiz raporların ilk öncüleri gün yüzüne çıkmaya başlamış oldu (OECD, 1997:73). 1983'te kurumlar tarafından hazırlanan düzenlemelerin maliyet etkinliklerini değerlendirme görevi Yönetim ve Bütçe Ofisi (OMB) içinde yer alan Bilgilendirme ve Düzenleme İşleri Ofisi'ne (OIRA) devredilmiştir (OECD, 1997:77).

ABD'de DEA 1981'den itibaren Başkanlık genelgelerine dayanılarak yapılmaktadır. DEA düzenlemeyi yapan kurumlar tarafından hazırlanmaktadır. Ancak DEA'ların nasıl yapılacağına ilişkin kılavuzluk yapan ve hazırlanan DEA'ların kalitesini kontrol eden bir merkezi birim de vardır. Etki analizlerinin yapıldığı düzenlemelerin kapsamı ve sayısı o anki başkanın yaklaşımına göre

değişmektedir. Uygulanmakta olan DEA'lar 12866 sayılı Başkanlık Genelgesi ve ekindeki kılavuza göre hazırlanmaktadır (Karaosmanoğlu, 2006:45-55).

Karaosmanoğlu, İngiltere'de DEA uygulamasının 1980'li yıllarda işletmelerin yapılan düzenlemeler nedeniyle katlandıkları maliyetler üzerine yapılan çalışmalara dayandığını açıklamaktadır. 1998 yılında DEA İngiltere'de zorunluluk haline gelmiştir. DEA öneriyi yapan kurum tarafından yapılmakta ve yayınlanmaktadır. Ancak Merkezi Deregülasyon Birimi adıyla bir birim yapılan DEA'ların kalitesinden sorumludur. Kabineye ve Parlementoya sunulacak tüm düzenleme önerilerine DEA uygulanması zorunlu olup, bakanlar etki analizi raporundan kişisel olarak sorumludurlar. DEA üç aşamadan oluşmaktadır: başlangıç düzeyinde DEA, kısmi DEA, tam DEA (Karaosmanoğlu, 2006:73-81).

Ekici, devletlerin DEA'yı farklı farklı amaçlarla kullandıklarını belirtmektedir. Almanya, İtalya gibi kimi ülkeler idari düzenlemeleri basitleştirmek amacıyla kullanırken İngiltere, Hollanda, Belçika, Danimarka gibi kimi ülkeler de DEA'yı esas olarak politikaların firmalar üstündeki idari yüklerini azaltma aracı olarak görmektedirler. Avrupa Birliği'nde ise DEA daha çok topluluk politikalarının hazırlanmasında meşruiyet sorununun üstesinden gelmek amacıyla yapılmaktadır (Ekici, 2006:68). Güler ise DEA'yı sosyal devletin tasfiye edilip tümüyle piyasa gereklerine odaklanmış bir düzenleyici devletin geleceğini güvence altına alan bir mekanizma olarak görmektedir. Güler'e göre DEA bir teknik değil, kamu iktidarında "muktedir" olanı değiştiren, kamu gücünü sermaye sınıfının emrine veren "teknik suratlı bir ike"dir (Güler, 2005:100). Bayramoğlu da sermaye kesiminin siyasal

iktidarı yeni yönetim teknikleri ve yeni kurumlarla tahakküm altına aldığını, bunun en açık olarak 1990'lı yıllarda ortaya çıkmaya başlayan bağımsız düzenleyici kurumlarda görülebileceğini; ayrıca OECD tarafından geliştirilen, özünde bir kar-zarar hesabı olan, Düzenleyici Etki Analizi yöntemiyle tüm siyasa oluşturma süreçlerine sermaye mantığının, piyasa ilkelerinin yerleştirilmeye çalışıldığını ileri sürmektedir (Bayramoğlu, 2005: 221). Bayramoğlu, OECD tarafından yasa yapma ve karar alma süreçlerinin teknikleştirilmesi amacıyla düzenleyici reform önerileri hazırlanmakta, hangi alanlarda reform ihtiyacı olduğu tespit edilmekte, sonra da yapılacak reformların ne ölçüde etkin olacağının fayda-maliyet analizleriyle ortaya konulmaya çalışıldığını belirtmektedir. Bayramoğlu ayrıca, DEA yönteminin uygulanmasının çok pahalı olduğunu, yüksek nitelikte ve güvenilir personel yanında iyi bir teknik altyapıyı gerektirdiğinin altını çizmektedir. Bayramoğlu, DEA'nın önemli bir araç olduğunu çünkü belli bir sınıfın çıkarlarının "matematiğin soğuk nefesiyle" ifade edilerek özünde siyasal bir eylem olan karar alma mekanizmalarını parlamentonun denetiminden çıkarırken, bunun yanında toplum üzerinde de çok yaygın bir denetleme imkanı sağlamakta olduğunu ileri sürmektedir. "DEA, yönetişim modelinin ekonomiyi siyasetten arındırma mantığına hizmet eden ve siyasal iktidar alanını etkisiz hale getirmesi için geliştirilmiş bir yöntemdir" (Bayramoğlu, 2005: 65-70).

1995 yılında OECD tarafından Hükümet Düzenlemelerinin Kalitesinin Artırılması konusunda bir tavsiye kararı alınmıştır. Buna göre DEA'nın sistematik olarak kullanımı yüksek kalitede düzenleme yapmak için tavsiye edilmektedir. 1997 yılında OECD üyesi ülkelerin bakanları tarafından kabul edilen Düzenleyici

Reformlar Raporu'nda da hükümetlere DEA'yı düzenlemelerin geliştirilme, gözden geçirme ve reform süreçlerine entegre edilmesi tavsiye edilmiştir (OECD, 1997:3). OECD karar alma ve politika yapma sürecinin tüm aşamalarında uygulanabilen, düzenleyici kararların etkisini ve etkinliğini artıracak bir soru demeti hazırlamıştır (OECD, 1997) :

1) Sorun doğru bir şekilde ortaya konulmuş mudur?

2) Bir hükümet eylemine gerek var mıdır?

3) Düzenleme olabilecek en iyi hükümet eylem şekli midir?

4) Bu eylem için en uygun hükümet düzeyi ya da düzeyleri nelerdir?

5) Düzenlemenin faydaları maliyetlerini meşrulaştırıyor mu?

6) Düzenlemenin yasal temeli nedir?

7) Maliyetlerin toplumda dağılımı şeffaf olarak belirtilmekte midir?

8) Düzenleme açık, anlaşılır ve yararlanıcıların erişimine elverişli mi?

9) Tüm ilgili taraflar görüşlerini sunma fırsatına sahip olmuşlar mı?

10) Uygulama nasıl sağlanacak?

OECD üyesi ülkelerdeki tecrübelerin doğru tasarlanan ve uygulanan DEA'ların hükümetlerin etkinliğini ve etkililiğini artırdığı, küreselleşen dünyada ekonomik performansın ve rekabet gücünün artmasına katkıda bulunmuş olduğu OECD tarafından ileri sürülmektedir. OECD DEA'nın alınacak kararlar için kendi başına bir temel teşkil etmeyeceğini, siyasi ve idari karar alma sürecinin kalitesinin artırılmasında, farklı politika amaçlarının entegre edilmesinde bir rehber olarak kullanıldığını; bir yandan da açıklık, halk katılımı ve hesap verebilirlik gibi amaçlara hizmet ettiğini belirtmektedir (OECD, 1997:7).

Ekici DEA uygulanan ülkelerin çoğunda danışma sürecini de içine alacak şekilde tüm kamu kurumları için ortak rehberler kullanılmakta olduğunu belirtmektedir. Danışma süreçlerinin sonuçları halkla paylaşılmakta, bu aşamada internet'ten de sistematik olarak faydalanılmaktadır (Ekici, 2006:38). Ekici'ye göre bu durum düzenlemenin açıklığını ve şeffaflığını arttırmaktadır. DEA raporları kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verebilirliğini artırmaya da katkı sağlamaktadır. Örneğin İngiltere'de uygulandığı şekliyle bir DEA raporu, yasanın parlamentoya sevkinden önce ilgili bakan tarafından "okudum ve faydalarının maliyetleri karşıladığına ikna oldum" denilerek imzalanmaktadır (Ekici, 2006:38).

Bir karar alma yöntemi, aracı olan DEA'yı daha iyi anlamak için OECD üye ülkelerinde bir inceleme yapılmıştır. Bu çalışmaya göre OECD üyesi ülkelerde düzenleyiciler tarafından karar alma aşamasında kullanılan yöntemler beş kategoride toplanmıştır. Bunlar:

a) Uzman görüşüne dayanarak karar alma,
b) Konsensüse ulaşarak karar alma,
c) Siyasi temsilcilerin katılımıyla karar alma,
d) Uluslar arası düzenlemeler gibi bir modeli örnek alarak karar alma,
e) Belli kriterleri dikkate alarak bulgu ve analizlere göre deneysel karar almadır.

OECD DEA'nın deneysel, bulgu ve analize dayanan karar alma yöntemi içinde yer aldığını belirtmektedir. Ancak bu yöntemlerin hepsi birbirini tamamlayıcı

nitelikte olup, tüm düzenleyici kararlar bu yöntemlerin bir karışımından oluşmaktadır (OECD, 1997:14).

Hükümetlerin düzenleyici kararlar şekline müdahalede bulunması genellikle piyasanın çalışmasında bir yetersizlik, başarısızlık olduğu varsayımına dayanmaktadır. Ancak, piyasa başarısızlıklarının olmasının tüm hükümet düzenlemelerinin faydalı olduğu anlamına gelmeyeceği, piyasa başarısızlığının sadece hükümet müdahalesi için bir gerekçe oluşturduğu, toplumun düzenleyici politikaların sonucu olarak ortaya çıkan maliyetlerle daha fazla ilgilenmeye başlamasıyla hükümetlerin uyguladıkları programların toplumun kaynaklarının olabildiğince etkili kullanımını temin etmek üzere tasarlanmasını sağlayacak çalışmalara giriştiği OECD tarafından ifade edilmektedir (OECD, 1997:175-178). 2001 yılı itibarıyla DEA 20 OECD üyesi ülkede kullanılan bir yöntemdir (Kirkpatrick, 2003:1). Ancak tüm ülkelerde kullanılan ideal bir DEA modeli yoktur. Bazı ülkelerde tüm önemli etkiler değerlendirilirken, bazılarında sadece mali ve ekonomik etkiler değerlendirilmektedir. DEA'dan sorumlu kurumlar ve etki analizinin hangi tip düzenlemeler (kanun, yönetmelik gibi) için yapılacağı, DEA sonuç raporunun kamuoyuyla paylaşılıp paylaşılmayacağı da ülkeler arasında değişiklik göstermektedir (OECD, 1997:19).

DEA uygulamalarında tek bir en iyi model yoktur. Ekici, etkili bir DEA sürecinin uygulandığı ülkenin idari yapısına, yasal ve anayasal çerçevesine, sosyal ve kültürel şartlarına bağlı olduğunun altını çizmektedir (Ekici, 2006:40-41). OECD tarafından ülkelerdeki en iyi uygulamaların değerlendirilmesi sonucu başarılı bir DEA sürecine ulaşmak için gerçekleştirilmesi gerekenlere ilişkin bir liste

hazırlanmıştır. Buna göre, öncelikle DEA sürecine ilişkin üst düzeyde bir siyasi desteğe ihtiyaç vardır, mümkünse bakanlar kurulu veya parlamento düzeyinde desteklenmelidir. İkinci olarak, DEA raporunu hazırlayacak kamu kurum ve kuruluşlarının yanında bunlara süreç boyunca yol gösterecek ve DEA raporlarının kalitesini denetleyecek bir merkezi birim oluşturulmalıdır. Üçüncü olarak, DEA sürecinde görevlendirilecek kamu görevlilerinin teknik kapasitelerinin artırılması ve DEA için bir rehber hazırlanması gerekmektedir. Dördüncü olarak, ölçülebilecek açık kalite standartlarının belirlenmesi gerekmektedir. Bazı ülkeler yapılan düzenlemenin iş hayatı üzerindeki etkilerini ölçerken bazı ülkeler idari ve kırtasiyecilik maliyetlerini ölçmektedirler. Değerlendirmeler yapılırken çeşitli analiz yöntemleri kullanılmaktadır bunlar arasında fayda-maliyet analizi, maliyet etkinlik analizi, bütçe analizleri, sosyo-ekonomik etkinlik analizleri başta gelmektedir. Beşinci olarak, iyi bir etki analizi yapabilmek için kaliteli verilere ulaşılması gerekmektedir. Doğru, açık ve güncel olmayan verilerle yapılan etki analizi başarılı olamayacağından, bir veri toplama stratejisi ve rehberi hazırlanmalıdır. Halka doğrudan danışma, uzman gruplara danışma, araştırma şirketlerinden faydalanma kaliteli veriye ulaşma yollarına örnekler olarak belirtilmiştir. Altıncı olarak bütün önemli düzenleyici kararlar için DEA raporu hazırlanması ve analizin politika oluşturma sürecinin mümkün olduğunca erken aşamasında entegre edilmesi gereklidir. Yedinci olarak DEA raporunun taslak düzenleyici metinle beraber kamuoyuyla paylaşılması, düzenlemeden etkilenenler açısından eleştirilebilmesinin sağlanması ve kabul edilebilirliği bakımından gereklidir (Ekici, 2006:41-55).

DEA'nın toplum refahına hem süreç hem de sonuç boyutlarıyla katkıda bulunduğu ileri sürülmektedir. Sonuç boyutunda düzenlemelerin topluma maliyetini

en aza indirerek, süreç boyutundaysa iyi yönetişim ilkelerinin hayata geçirilmesini sağlayarak katkılar sağladığını ileri süren Kirkpatrick doğru uygulanan bir DEA'nın (Kirkpatrick, 2003:3-4):

a) Hükümet düzenlemelerinden kaynaklanan veya kaynaklanması muhtemel etkileri sistematik olarak incelediğini,

b) Elde ettiği bilgilerle karar alıcıları bilgilendirip, düzenlemelerin gücünü arttırdığını,

c) Düzenleme yapmamanın sonuçlarını da belirttiğini,

d) Fayda ve maliyetlerin belirlenmesinde halk katılımını teşvik ettiğini,

e) Hükümet kararlarının şeffaflığını arttırtma potansiyeli olduğunu,

f) Düzenlemenin toplumda nasıl bir etki yaratacağını göstererek ve karar almada kullanılan bilgiyi ortaya koyarak hükümetlerin hesap verebilirliğini artırabildiğini,

g) Tüketiciler ve üreticiler için sonuçta daha uyumlu bir düzenleyici ortamın yaratılmasını sağlayıp, çatışan düzenlemelerin sayısını azalttığını,

h) İyi uygulanan bir DEA'nın hem düzenlemenin amaçlarını hem de düzenleme sürecini hedeflediğini belirtmektedir.

Etki Analizi Teknikleri :

Etki analizleri yapılırken bazı tekniklerden faydalanıldığı ilgili yazında tespit edilmiştir. Bunlardan en bilinenlerine aşağıda yer verilmiştir.

1- Fayda-Maliyet Analizi: En kapsamlı düzenleyici analiz tekniğidir. Bu teknikte düzenleyici işlemin sağlaması beklenen toplam fayda hesaplanır ve toplam maliyetlerle kıyaslanır. Fayda-maliyet analizi yaparak karar almanın altında yatan gerekçe sınırlı kaynakları toplumun faydasını en yükseğe çıkartacak şekilde dağıtmaktır. Bu analiz yönteminin zorluğu çok kapsamlı olmasıdır. Yani tüm politika etkileri değerlendirmeye dahil edilmelidir. Ayrıca verilen kararla elde edilen faydanın toplumda adilce dağıldığı varsayılmaktadır. Örneğin bir gruba 20 milyon dolar sağlık faydası sağlayan ancak başka bir toplumsal gruba 10 milyon dolar maliyet getiren bir düzenlemede net fayda 10 milyon dolar olacaktır ve bu faydanın zarar edenlerin zararını da telafi edecek şekilde dağıldığı varsayılmaktadır. Bunun önüne geçilmek için farklı farklı gruplar arasındaki dağılım da fayda- maliyet analizine dahil edilir. Fayda- maliyet analizinde tüm maliyetlerin parasallaştırılması hala bir sorun olarak durmaktadır. Örneğin bir AIDS hastasının ömrünün 5 yıl daha uzun olması parasal olarak ifade edilememektedir. Böyle durumlarda fayda ve maliyetlerin niteliksel olarak ifade edilmesi karar vericilere daha yardımcı olur. Ancak, mümkün olduğunca parasal, rakamsal, ölçüm sonucu elde edilen ifadelerin analizde kullanılması gerekmektedir (OECD, 1997:180-182).

2- Maliyet Etkinliği Analizi: Fayda maliyet analizi tekniğine göre daha sınırlı bir tekniktir. Fayda maliyet analizine göre daha az tartışmalıdır çünkü değerlendirilen düzenleyici işlemlerin amaçlarının haklılığını sorgulamazlar. Maliyet etkinliği analizi belli bir amaca ulaşmak için farklı farklı seçeneklerin

topluma maliyetlerini göreceli olarak ifade edecek bir indeks oluşturulmasını sağlar (genellikle her bir fayda ünitesi için maliyet şeklinde). Örneğin A politikası uygulandığında 12 milyon dolar harcanacak ve 6 hayat kurtarılacaktır, B politikası uygulandığında 15 milyon dolar harcanacak ve 5 hayat kurtarılacaktır. Yani A politikasında bir hayat kurtarmanın maliyeti 2 milyon dolar, B politikasında ise 3 milyon dolardır. Karar vericiler bu verilere göre kararlarını vereceklerdir (OECD, 1997:183-186).

3- Maliyet Değerlendirmesi: Bu teknikte faydalar göz ardı edilir ve sadece maliyetlere odaklanılır. Bu nedenle çok kapsayıcı bir teknik değildir. Ancak verilecek karar sonunda toplumun katlanmak zorunda kalacağı maliyeti ortaya koyduğundan daha detaylı düzenleyici analizler için bir ilk adım olmaktadır.

4- Fayda Analizi: Adından da anlaşılacağı üzere maliyetten çok faydaların hesap edildiği bir tekniktir. Toplumun elde edilecek fayda için ödemeye razı olacağı değeri belirler. Örneğin yaşam ve sağlık riskleri düşünüldüğünde bir ölüm riskini ortadan kaldırmanın sağlayacağı faydayı belirlemek için analist, bir işçinin hayatı boyunca elde edeceği kazancın bugünkü değerini hesaplar ve insan hayatının parasal değerine ulaşmış olur. Ömrü boyunca 1 milyon dolar kazanabilen birisi %50 ölüm riski için 500 bin dolar ödemeye pek razı olmayabilir ama 1/1 000 000 ölüm riski için 1 dolar ödemeye çok istekli olabilir. Aslında analistler kesin bir ölüm riskini değil yaşamı tehdit eden küçük bir riski değerlendirmeye çalışmaktadırlar (OECD, 1997:189-194).

5- İndirgeme: Düzenleyici işlemler sonucu elde edilen faydalar ve maliyetler uzun zamanlara yayılırlar. Örneğin pek çok kanserle mücadele politikalarının sonuçları 20-30 yıl sonra alınır. Ya da iklim değişikliğini konu alan politikaların sonuçlarını belki yüz yıl sonra alacağız. Bu sonuçlara ulaşmak için toplumun ne kadar feragatte bulunacağına, neye göre karar verilecek? İşte zaman içinde ortaya çıkacak etkilerin ağırlıklandırıldığı bu tekniğe indirgeme denilir. Örneğin bugün yapılan 1 dolarlık bir yatırım %5 reel faiz oranıyla 10 yıl sonra yapılacak 1,34 yatırıma eşdeğerdedir. Ancak bu dolara indirgemeci yaklaşımla sağlık ve çevresel risklere dair bir indirgeme olamayacağı sadece toplumun bu tehlikeler karşısında ödemeye razı olduğu meblağın indirgenebileceği belirtilmektedir (OECD, 1997:195).

6- Risk Değerlendirmesi: Politika etkilerinin sadece bir yönüne odaklanır, azaltılacak riskler. Fayda-maliyet veya maliyet etkinliği tekniklerini aksine riskleri azaltmanın maliyetlerinin değerlendirilmesi yapılmaz. Örneğin günlük 1,4 tane sigara içilmesi sonucu oluşan kanser ve kalp rahatsızlıkları nedeniyle ya da arabayla 150 mil yolculuk yapılması sonucu oluşabilecek kazalar nedeniyle ölüm riskinin milyonda bir arttığı hesaplanır (OECD, 1997:196-200).

7- Risk-risk Analizi: Risk analizinin bir türüdür. Düzenlemenin risk üstündeki doğrudan etkisiyle ilgilenmez. Diğer başka risklerin de düzenlemeden etkilenip etkilenmediği, sonuçta riskler üstündeki net etkinin faydalı olup

olmadığı değerlendirilir. Örneğin içme sularına klor atılması çok küçük de olsa kanser riskini de beraberinde getirmektedir. Ancak klorlama yapılmaması arıtılmamış sularda pek çok zararlı bakterinin üremesine neden olacaktır. Bu nedenle karar vericiler klor kullanılarak kaçınılan riskin kullanılan kimyasalın kanser riskinden çok daha büyük olduğuna karar verirler (OECD, 1997:201-203).

8- Çok kriterli Analiz: Sadece ekonomik değerlendirmelerin yetersiz kaldığı durumlarda kullanılır. Çevresel, sosyal etkiler gibi parasal olarak ifade edilemeyen durumlarda kullanılır. Farklı çevresel ve sosyal göstergelerle ekonomik fayda ve maliyetler beraberce değerlendirilir (Ekici, 2006:63).

2.7. Bütünleşik Etki Değerlendirmesi (BED)

Çevresel etki değerlendirmesiyle başlayan ve giderek dallanıp budaklanan farklı etki değerlendirmeleri pratiklerinden, son yıllarda, bütünleşik değerlendirmelere doğru bir yönelim ortaya çıkmıştır. Bu durum bir bakıma tek bir konuyla ilgili birbirinden farklı, çoğunlukla birbiriyle örtüşmelere neden olan etki değerlendirmelerinin sayısını azaltmak ihtiyacından dolayıdır. Öte yandan bütünleşik yaklaşım hem politika hem plan hem de proje düzeylerinde sürdürülebilirlik kriterlerine cevap olmak üzere ortaya çıkmıştır. Sadece bir tek konuyu ele alan etki değerlendirmeleri değişik şekillerde kendi içinde bağlantılı olan gerçek dünyayı değerlendirmekten uzak kalmaktadır. Örneğin sadece şirketlerin karlarında ve belli

bir sanayi sektöründe üretim artışına neden olabilecek hükümet düzenlemeleri veya planları diğer sektörlerde veya çevresel, sosyal değerlerde kayba neden olabilecek, halk sağlığı üzerinde ölümcül sonuçlar doğurabilecek, doğal çevrede tamiri imkansız tahribat yapabilecek, istihdamın yoğun olduğu sektörleri baltalayarak bazı bölgelerde aşırı işsizliğe neden olabilecektir. Yapılacak düzenlemenin sadece üretim artışı bakımından değerlendirilmesinin ötesine geçilip sosyal, çevresel, halk sağlığı etkilerinin de beraberce bütüncül bir şekilde değerlendirilmesi gereklidir. Enerji Bakanlığı tarafından Türkiye enerji politikasını belirlemek amacıyla resmi kararlar alınması veya bu konuda kanun yapılması amacıyla TBMM'ye sunulmak üzere kanun tasarılarını hazırlarken bütünleşik bir etki değerlendirmesi yapılmaması durumunda çevreye ve halk sağlığına olumsuz etkisi yüksek ancak, enerjiyi en ucuza üretmeyi temin eden projelerin önünü açabilecek kanunların kabul edilmesi tehlikesi her zaman vardır. Bütünleşik etki değerlendirmelerinin muhtemel faydaları arasında ortaya çıkacak sinerji sayesinde hem ekonomik, sosyal ve çevresel kaynaklar en etkin biçimde kullanılmış olacak hem de gereksiz bürokratik kalabalıktan kurtulunmuş olacaktır. Bütünleşik değerlendirmenin muhtemel dezavantajları arasında ise pratikliği azaltan göreceli olarak karmaşık olması, zaman alması, çevresel etkiler gibi bazı etkilerin diğerleri arasında daha az ön planda tutularak göz ardı edilme tehlikesi sayılabilir.

Birley, etkilerin bütünleşik bir sistem içinde, entegre olarak, değerlendirilmesinin iki şekilde olduğunu belirtmektedir. İlki zayıf entegrasyon olarak nitelendirilen karar vericiler tarafından zaman içinde farklı farklı etki değerlendirmelerinin sonuçlarının entegre edilmesi, ikincisi güçlü entegrasyon olarak

nitelendirdirilen karar vericilere tek bir etki değerlendirmesi sonucunun sunulmasıdır. Zayıf veya güçlü-bütünleşik (entegre) etki değerlendirmeleri İngiltere gibi bazı ülkelerde, Avrupa Komisyonu'nda, çok uluslu kalkınma bankalarında, uluslar arası büyük özel sektör şirketlerinde ve Dünya Sağlık Örgütü'nde uygulanmaktadır (Birley, 2003:314-316). Avrupa Birliği Komisyonu'nun halen kullanmakta olduğu Etki Değerlendirmesi Rehberi'nin 2009 versiyonu artık geleneksel anlamda bir DEA anlayışının çok ötesine geçmiş ve çevre, sağlık, istihdam, rekabet, sosyal konular, cinsiyet eşitliği, insan hakları, demokratiklik, yabancı ülkelere olan etkiler gibi bütünsel değerlendirmeler yapılan bir bütünsel etki değerlendirmesi haline gelmiştir. Bunu Ek-5'te yer alan örnek sorulardan kolaylıkla anlayabiliyoruz. AB Komisyon'unun genel müdürlükleri tarafından hazırlanan farklı farklı etki değerlendirmeleri tek bir raporda sistematik olarak düzenlenmeye başlanmıştır.

3. Avrupa Birliği Komisyonu Etki Değerlendirmesi Sistemi

2001 yılı öncesinde sadece birkaç AB ülkesinde kullanılan etki değerlendirmesi, 2003 yılında onbeş ülkeden yedisinde kullanılmaya başlanmış, diğerlerinde de pilot denemeler yapılır hale gelmiştir (Ekici, 2006:76). Ekici, ülkelerin kendi içlerinde artan düzenlemelerin ortaya çıkarttığı maliyetlerle başa çıkma ihtiyacına ilaveten Avrupa Birliği'nin üyelerine bu yönde yol göstermesinin de bunda etkisi olduğunun altı çizilmektedir. AB Komisyonu kendi çalışma düzeninde de etki değerlendirmesine önemli bir yer vermiş ve AB'yi rekabetçi bir bilgi toplumu yapmanın ve sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmenin bir aracı olarak kabul etmiştir. AB Komisyonu'nun 2002'de etki değerlendirmesi uygulamasını başlatmasından önce de, bu kadar sistematik olmasa da, 1996'dan sonra, Düzenleyici Politika Rehberi'ne göre, düzenleme taslaklarının kalitesini arttırmak amacıyla ilgili genel müdürlük (DG) tarafından bütçeye ilişkin etkilerin, çevresel etkilerin ve iş dünyası üzerindeki etkilerin[28] değerlendirildiği bir not'un taslağa eklenmesi gerekiyordu (Ekici, 2006:77).

Kızılcık, Hollanda ve İngiltere'de yapılan yeni düzenlemelerin yaklaşık %50'si AB kaynaklı olduğunu ifade etmektedir. Mevcut üye ülkelerin yanında yeni üye olan ve olacak olan ülkelerin mevzuatında AB kaynaklı olarak yapılacak düzenlemelerin boyutu hesaba katıldığında AB tarafından yapılan düzenleyici işlemlerin kalitesinin ne denli önemli olduğu açıktır. Bu durumda, Kızılcık'ın da belirttiği gibi, AB düzenlemelerinin kalitesi çok önem kazanmaktadır. Çünkü üye ülkeler tarafından çok fazla esnetilemeden uygulanmak durumunda olan

[28] 1986'dan itibaren iş dünyası etki analizi yapılmıştır (Ekici, 2006:77).

düzenlemelerin ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerinin bütünleşik bir şekilde değerlendirilmesi üye ülkelerdeki düzenlemelerin de kalitesini arttırmaktadır (Kızılcık, 2006:87).

3.1. Etki Değerlendirmesinin Avrupa Birliği Karar Alma Sürecindeki Önemi

Politika geliştirme konusunda mümkün olan en iyi verilere dayanılarak kararların alınmasına yardımcı olmak üzere bir araç olarak sunulan Etki Değerlendirmesi, Avrupa Komisyonu tarafından 2002 yılından bu yana kullanılmaktadır (COM(2002)276). Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan rehbere göre hazırlanan etki değerlendirmeleri konusunda tecrübe ve bilgi birikimi arttıkça Komisyon rehberde güncelleştirmeler yapmaktadır. 2005 yılında hazırlanan ED rehberi ilk kısımda etki değerlendirmesinin ne olduğunu anlattıktan sonra ikinci kısımda prosedüre ilişkin kuralları, üçüncü kısımda analitik adımları açıklamıştır (SEC(2005)791). [29]

Etki Değerlendirmelerinin (ED) kaliteli yapılmasını temin amacıyla Komisyon tarafından bir ED Kurulu oluşturulmuştur. 2006 yılının sonlarında oluşturulan bu kurul doğrudan Avrupa Komisyonu Başkanı'na bağlı olarak çalışmaktadır. Kurulun üyeleri çoğunlukla ekonomi, çevre ve sosyal konularla bağlantılı olan DG'lerden yüksek rütbeli memurlar arasından atanmaktadır. Kurul,

[29] Komisyonun ED rehberi Etki Değerlendirmesi Kurulu'nun ve DG'lerin önceki tecrübeleri, iyi düzenleme uzmanlarından alınan görüşler, dış değerlendirmeler ve kamuya açık danışma toplantıları sonucunda 2009 yılında yenilenmiştir (SEC(2009) 92).

hazırlanan her bir ED'yi inceler ve görüşlerini belirtir. Bu görüşler bağlayıcı değildir ancak; karar verme sürecinin tümünde ED ile beraber yer alır (http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm , erişim tarihi 04/05/2010).

Komisyon Departmanlarının ED Sürecinde İzledikleri Adımlar:

1- ED'nin planlanması: Yol haritası hazırlanması, ED'nin Komisyonun stratejik planlama ve programlama sürecine entegre edilmesi, zaman çizelgesi hazırlanması.

2- Bir ED hazırlama grubu oluşturulması ve tüm sürece bu grubun dahil edilmesi.

3- İlgili taraflara danışılması, uzmanlıktan faydalanılması ve sonuçların analiz edilmesi.

4- ED analizininin yapılması.

5- Sonuçların ED raporunda sunulması.

6- Düzeltme için gerekli zamanı da hesaba katarak taslak ED raporununun ED Kuruluna sunulması.

7- Kurul görüşü doğrultusunda nihai raporun yayınlaması.

8- ED raporunu ED Kurul görüşüyle beraber departmanlar arası danışmaya sunması.

9- ED raporu ve ED Kurul görüşününün Komisyonerler Topluluğuna sunulması.

10- Öneri metninin ve ED raporunun diğer AB kurumlarına göderilmesi.

11- ED raporunu ED Kurul görüşünün AB resmi web sayfasında yayınlanması.

12- Yeni bilgiler ışığında Avrupa Parlementosu veya Konsey, Komisyondan ED raporunun güncellenmesini isteyebilir.

Etki Değerlendirmesi, Avrupa Komisyonu'nun rehberinde politika önerilerinin hazırlanmasını oluşturan bir "mantıksal adımlar seti" olarak tanımlanmaktadır. Bunlar rehberde şöyle sıralanmıştır: sorunun yapısı, büyüklüğü ve gelişimi, AB tarafından takip edilen amaçların neler olması gerektiği, bu amaçlara ulaşmak için var olan politika seçeneklerinin neler olabileceği, bu seçeneklerin muhtemel ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri, esas seçeneklerin avantajları ve dezavantajları, sonraki aşamada yapılacak izleme ve değerlendirme.

ED'nin kendisi bir politika önerisi olmadığı gibi onun öncesinde hazırlanan bir açıklayıcı not da değildir. Değerlendirme raporu muhtemel politika seçeneklerinin avantaj ve dezavantajlarını ortaya koymak üzere deliller toplar ve bunları sunar. ED süreci Komisyonun öneriyi hazırlama süreciyle paralel yürütülmektedir. Komisyonerler Topluluğu ED'nin bulgularını dikkate alır ancak bununla bağlı değildir. Çünkü ED politik kararları almaya bir yardımcıdır, onun yerine geçen bir şey değildir. Zaten bir politika önerisinin kabulü politik bir karar olup yetki Komisyonerler Topluluğu'ndadır, bürokratlarda veya uzmanlarda değildir.

Geride belirtilen ED adımlarını takip etmenin Rehber'de belirtildiği üzere birkaç değişik faydası vardır. Öncelikle bu süreç komisyon içinde erken bir

koordinasyon sağlar. Bunun yanında çok sayıdaki dış paydaştan girdi sağlayarak Komisyon'un şeffaflığa olan bağlılığını ve açıklık konusundaki hassasiyetini göstermektedir. Ayrıca muhtemel sosyal, çevresel ve ekonomik doğrudan ve dolaylı etkilerin dikkatlice ve kapsamlı bir şekilde analizi Avrupa Birliğinin sosyal ve ekonomik konulara ilişkin "Lizbon Stratejisi" ile çevre ve ekonomiye ilişkin "SK Strateji"sindeki taahhütlerini de yerine getirmeyi amaçlamaktadır. Son olarak ED süreci AB müdahalesini olabildiğince basit tutarak politika önerilerinin kalitesini arttırmayı amaçlamaktadır.

3.2. Etki Değerlendirmesinin Önemli Analitik Aşamaları

3.2.1. Prosedüre ilişkin kurallar

AB Komisyonunun kendi çalışma prosedürüne ilişkin kurallarında (Commission Decision of 15 November 2005 Amending its Rules of Procedure) her yıl için Komisyon tarafından önceliklerin belirlenmesi ve buna ilişkin iş programının yapılması öngörülmüştür. Komisyon'un yıllık politika stratejisini politika hedeflerine ve alınan kararların operasyonel programına dönüştüren iş programı, yasama insiyatifleri, idari eylemler ve diğer faaliyetler gibi somut eylemlerden oluşmaktadır.

Her ne kadar sistematik bir etki değerlendirmesi karar verme aşamasında yapılması istenilen bir şeyse de bazı kararlarda buna gerek yoktur ya da bazı kararlara ilişkin etki değerlendirmesi yapmak mümkün olmamaktadır. AB Etki Değerlendirmesi Rehberi'nde hangi konularda, kim tarafından ED hazırlanacağı belirtilmiştir, buna göre:

1. AB Komisyonu iş programında yer alan her şey için ED yapılması zorunludur. Yani tüm düzenleyici öneriler, beyaz dosyalar (belli bir konuda topluluk tarafından faaliyet yapılması önerisi), harcama programları ve uluslar arası anlaşmalar ile müzakere rehberleri (ekonomik, sosyal ve çevresel etkiler).
2. Bunlara ilaveten Komisyon iş programında yer almayan öneriler için de duruma göre etki değerlendirmesi yapabilir.
3. Yeşil dosyalar (beyaz dosya hazırlanması öncesinde yürütülen danışma süreci) ve sosyal taraflarla danışma önerileri için zaten paydaşların önerileri dikkate alındığından ED düzenlenmez.
4. Periyodik kararlar ve raporlar, uluslar arası yükümlülüklere bağlı öneriler ve Komisyon'un AB hukukunun doğru uygulanmasını kontrol etmekten kaynaklanan yetkileri ve idari kararlar ED kapsamı dışındadır.
5. Yeni bir etki değerlendirmesi yapma sorumluluğu öneriyi hazırlayan birimdedir.

Komisyon'un Yıllık Politika Stratejisi'nde (APS) yer alan düzenleme veya politika önerileri Komisyon'un Yasama ve İş Programı'nda (CLWP) yer alır ve Eylül ayında bir yol haritası hazırlanır. Paydaşlara ve kamuoyuna danışılmaya başlanmasıyla beraber süreç başlamış olur. Kamuoyuna danışma en az on dört hafta sürer. Sonrasında ED raporunun hazırlanmasına geçilir ve bu elli iki hafta gibi uzun bir zaman alır. Resmi belge niteliğinde olan AB Komisyon'unun görüşlerinin (Communication) hazırlanması altı ila onsekiz hafta arasında zaman almaktadır. ED raporları ED Kurulu'na sunulur ve sekiz ila oniki hafta arasında burada görüş alınır. Alınan görüş doğrultusunda iki ila sekiz hafta arasında raporda düzeltmeler yapılır ve

bir kez daha koordinasyon noktasında gözden geçirilmek amacıyla "Birimler Arası Danışma" yapılır, dört hafta da bu sürer. Sonraki iki hafta içinde tercüme edilen ED raporları ve politika öneri metinleri onaylanmak üzere Komisyonerler Topluluğu'na sunulur (SEC(2009) 92b:6-9).

ED'nin yapılmasını kolaylaştırmak üzere ilgili birimlerin hazırlayacakları öneriler için birer yol haritası belirlemeleri gerekmektedir. Yol haritası, 2002 ED rehberinde yer alan ve 2005'e kadar uygulanan Ön Etki Değerlendirmesi raporunun yerini almıştır. Yol haritasının hazırlanmasında şu adımlar takip edilir:

1) Hangi verilerin mevcut olduğu ve ilave hangi bilgilere ihtiyaç olup, bunların nasıl elde edileceğinin belirlenmesidir.
2) ED'nin tahminen ne kadar sürede tamamlanabileceği,
3) Farklı politika seçeneklerinin muhtemel etkileri ve bunlardan kimlerin etkilenebileceği kısaca belirtilmelidir.
4) Bunlara ilaveten yol haritalarında derinlemesine analiz edilmesi gereken etkiler belirtilmeli,
5) Danışılacak taraflara ilişkin bir plan yer almalı,
6) Genel Müdürlükler arası bir bilgilendirme grubu kurulmasına gerek olup olmadığı belirtilmelidir.

Yukarıda bahsedilen sebeplerle iş programı kabul edilmeden önce yol haritası Genel Müdürlükler arasında dolaşmalıdır. ED rehberinde danışma üç ayaklı olarak tasarlanmıştır. İlki departmanlar arası iç danışma, ikincisi ilgili taraflarla yapılan dış

danışma, üçüncüsü de bilim adamlarının uzmanlıklarından faydalanılarak yapılan danışmadır. İlgili taraflarla yapılan danışmaya neden ihtiyaç duyulduğu, sürecin planlanması, danışmanın amacı, danışılacak konu ve kişiler, nasıl ve ne zaman danışılacağı AB Komisyonunun İlgili Taraflara Danışma Konusunda Minimum Standartlar Genel Prensipleri'ne (COM(2002)704) göre yapılmaktadır. Benzer bir şekilde uzmanlıktan faydalanma süreci de AB Komisyonunun Uzmanlıktan Faydalanma Rehberi'ne göre olmaktadır (COM(2002)713).

AB Komisyonu Finansal Düzenlemeler ve Uygulama Kuralları uyarınca belli bir ölçeğin üstündeki tüm harcamaya ilişkin veya gelir azaltıcı programlar ve aktiviteler için bir ön değerlendirme yapılması gerekmektedir. ED yapılan durumlarda ayrıca bir ön değerlendirme yapılmasına gerek kalmamaktadır. 2002 yılında çıkarılan Konsey (1605/2002) ve Komisyon (2342/2002) Düzenlemeleri uyarınca yapılacak ön değerlendirmede kısa ve uzun vadede elde edilmesi beklenenler, bunları ölçecek göstergeler, Topluluğun bu konuda karar almasının faydaları, öneriyle ilgili yolsuzluk gibi muhtemel riskler, geçmiş tecrübelerden öğrenilenler, ayrılan parasal ve insan kaynakları incelenmektedir.

Yapılan tüm çalışmalar sonunda hazırlanan ED normal şartlarda 30 sayfadan fazla olmamaktadır ve AB Komisyonu Etki Değerlendirmesi Rehberi EK-16'da belirtilen formata göre hazırlanıp genellikle İngilizce, Almanca ve Fransızca olarak üç dilde kaleme alınmaktadır.

ED raporunda format olarak şu bölümler yer alır:

Özet

1. Bölüm: Prosedüre İlişkin Konular ve İlgili Taraflara Danışma

2. Bölüm: Sorunun Tanımlanması

3. Bölüm: Amaçlar

4. Bölüm: Politika Seçenekleri

5. Bölüm: Etkilerin Analizi

6. Bölüm: Seçeneklerin Mukayese Edilmesi

7. Bölüm: İzleme ve Değerlendirme

ED raporunun hazırlanmasından sonra taslak politika önerisi, açıklayıcı gerekçesiyle beraber, Birimler Arası Danışma sürecini geçtikten sonra Komisyonerler Topluluğuna sunulur.

3.2.2. Etki Değerlendirmesinin Anahtar Analitik Adımları

Etki değerlendirmesi yukarıda belirtilen ED formatındaki bölümlere karşılık gelen altı mantıksal adıma uyarak hazırlanır. Bunlar sırasıyla şöyledir:

1-Sorun nedir?

2-Amaçlar nelerdir?

3-Politika seçenekleri nelerdir?

4-Muhtemel ekonomik,sosyal ve çevresel etkiler nelerdir?

5-Seçenekler nasıl kıyaslanır?

6-Gelecekteki izleme ve değerlendirme nasıl organize edilir?

3.2.2.1. Sorunun Tespiti

Sorunun doğru bir şekilde analiz edilmesi politika uygulayıcıların daha sağlıklı karar almalarını sağlar. Bu nedenle, semptomlarla (sonuçlarla) değil de dipte yatan nedenlerle uğraşmak için sorunun arkasındaki etken itici durumlar ve bunların birbirlerini etkileme yollarının ortaya konulması, yani bir sorun ağacı çizilmesi istenmektedir.

Sorun ve bunun altında yatan nedenler tanımlandıktan sonra çözümün AB ölçeğinde olduğunun ispatlanması gerekir. Bu ispat AB Kurucu Anlaşma'sında o konuda bir yetki verilmesi, ya da Komisyon tarafından o konunun üye devletler tarafından yeterince çözülemediğinin ispatlanması (yerindenlik prensibi – gereklilik testi olarak da bilinir) şeklinde olabilmektedir.

3.2.2.2. Amaçların Belirlenmesi

Sorun ve altında yatanlar ortaya konulduktan sonra bunlara eşlik eden amaçlar belirlenmektedir. "Nereye gideceğimizi bilmiyorsak oraya gitmemiz mümkün değildir" mantığıyla, bu amaçların yapılmak istenen politika önerisinin daha iyi anlaşılmasına, uygulama ve izleme sürecinin daha sağlıklı işlemesine yardımcı olacağı Rehber'de belirtilmektedir.

ED rehberinde amaçların hiyerarşik bir sırada birbiriyle bağlantılı şekilde sanki bir domino etkisi yaratırcasına düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Buna "müdahale mantığı" denmektedir. Belirlenecek amaçlar yoruma gerek bırakmayacak şekilde anlaşılır, ölçülebilir, gerçekçi ve herkes tarafından kabul edilebilir olmalıdır.

Amaçlar genel amaçlar (nihai), spesifik (ara) amaçlar ve operasyonel amaçlar olmak üzere üç düzeyli olarak sıralanmıştır.

3.2.2.3. Politika Seçenekleri

Sorun ve amaçlar tanımlandıktan sonra ED'nin üçüncü aşaması olan politika seçeneklerinin neler olabileceğinin belirlenmesine geçilir. Politika seçeneklerini değerlendirmek çok sayıda farklı ihtimalleri değerlendirmeyi ve şeffaflığı sağlamayı amaçlamaktadır. Politika yapıcılar ve paydaşlar bilgilendirilerek neden bazı politika seçeneklerinin göz ardı edildiğinin açıklanmasına yardımcı olunur ve başarısız olma ihtimali yüksek seçenekler baştan elenir. Seçenekleri belirlerken hiç düzenleme yapmama veya olabildiğince az düzenleme yapma seçenekleri daima göz önünde bulundurulmaktadır.

İlk eleme sırasında bazı kriterlere göre eleme yapılmaktadır, bunlar sonuca yönelik olma, verimli olma ve tutarlılık (ekonomik, sosyal ve çevresel açılardan) kriterleridir. Seçenek değerlendirme sürecinin sonunda genellikle üç ya da dört seçenekten oluşan bir kısa listeye ulaşılır. Bunlar hakkında daha detaylı analiz aşamasına geçilir.

Amaçlara ulaşmak için kullanılacak politika seçeneklerinin nasıl uygulanacağı bu tezin birinci bölümünün son kısmında detaylı bir şekilde açıklandığı üzere, Avrupa Birliği yasal düzenlemelerinden, üye ülkelerde yasal düzenlemeye, kendi kendine düzenlemeye ve ekonomik teşviklere kadar değişkenlik gösterebilir.

3.2.2.4. Muhtemel Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Etkiler

Derinlemesine analiz yapılacak seçeneklerin çevresel, ekonomik ve sosyal açılardan değerlendirilmesiyle bu üç ana politika boyutu arasında birbirini nötürleyen süreçlerin ve olası sinerji imkanlarının ortaya çıkarılması hedeflenmektedir. ED'lerin kredibiliteleri kullandıkları bilgilerin güvenilirliklerine ve analizlerinin sağlamlığına bağlıdır. Bu nedenle Avrupa Komisyonu, ED sürecini desteklemek üzere niteliksel ve niceliksel araçlar ve yöntemlerden oluşan internet üzerinden çalışan bir araç geliştirmektedir (IQ TOOLS) [30].

IQ TOOLS projesi politikalara bilimsel destek vermek amacıyla hazırlanmıştır, Altıncı Çerçeve Program tarafından desteklenmektedir. İnternet tabanlı bir uygulama olan IQ TOOLS uzman olanlar ve olamayanlar için adım adım ED hazırlama konusunda güncel bir rehberlik sunmaktadır. Ayrıca en iyi uygulama örneklerine, güncel sosyal, çevresel ve ekonomik göstergelere online erişim imkanı vermektedir. Hazırlanmış olan El Kitabına göre IQ TOOLS üç kısım (modül) halinde çalışmaktadır. Bunlar Etki Envanteri, Model Envanteri ve İyi Uygulama Envanteri'dir (SEC(2009) 92b:65-66). IQ TOOLS projesi kapsamında yer alan araçlar hem politika değerlendirmesinde çok kriterli analiz kullanıldığında rakamsal ifadeleri hem de fayda-maliyet ve maliyet etkinliği analizleri kullanıldığında parasal değerleri tanımlayacak şekilde hazırlanmıştır. IQ TOOLS projesi kapsamında kullanılan, AB Komisyonu'nun mali desteğiyle hazırlanmış olan araçlar çeşitli analitik modellerden oluşmaktadır. [31] Komisyon Etki Değerlendirmesi Rehberi'nin

[30] Indicators and Quantitative Tools For Improving The Impact Assessment Process For Sustainablility.

[31] Bunlar Hesaplanabilir Genel Denge Modelleri (EDGE, GEM-CCGT, GEM-E3, OECDTAX, PACE, WORLDSCAN), Sektörel Modeller (PRIMES, POLES, SAFIRE), Makro-ekonomik Modeller

2009 sürümünde "IQ TOOLS" projesini "IA TOOLS" (Etki Değerlendirmesi Araçları) olarak Rehber'in Ek'ine yerleştirmiş ve uygulamacılardan bundan faydalanmalarını önermiştir.[32] Buna ilaveten Komisyon tarafında geliştirilen SK göstergelerinden de faydalanılması ED rehberinde önerilmektedir.

Rehberde etkilerin analiz edilmesinde üç aşamalı bir model öngörülmektedir:

1. Adım: Etkilerin tanımlanması
2. Adım: En belirgin etkilerin niteliksel olarak değerlendirilmesi
3. Adım: En belirgin etkilerin ileri düzeyde niteliksel ve/veya niceliksel analizi.

İlk adımda politikanın çevresel, ekonomik ve sosyal etkilerinin neler olduğu, niçin ortaya çıktığı ve kimleri etkilediğinin tanımlanması yapılmaktadır. Etkilerin bir kısmı beklenen etkiler olduğundan zaten amaçlar şeklinde belirtilmiştir. Ancak beklenmeyen bazı etkilerin de tanımlanmaya çalışılması gerekmektedir. Rehber'de bu konuda yardımcı olmak üzere, bu tezin ekinde yer verilmiş olan (Ek-5), bir sorunlar listesi yer almaktadır, ayrıca diğer Genel Müdürlüklerden (DG) ve paydaşlardan da yararlanılabileceği belirtilmiştir. Etkinin tanımlanmasında neden ile sonuç arasındaki bağlantının açıkça ortaya konulması gerekmektedir. İlaveten önerilen faaliyetin güdülen operasyonel amaçlara ulaşmaya ne düzeyde katkıda

(E3ME, NEMESIS, QUEST II, WARM), Mikrosimulasyon Modelleri'nden (EspaSim, ETA, EUROMOD, TAXBEN) ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Modellerinden (ECOSENSE, FUND, IMAGE, RAINS, SMART) oluşmaktadır. Çevresel Etki Değerlendirmesi Modelleri'nde kullanılan yaklaşım "etki yolları analizi"dir; belli bir süreçten ve bunun emisyonlarından kaynaklanan dışsal maliyetlerin tahmin edilmesi ve bunların çevreyle etkileşimlerinin rakamsal ve mümkünse parasal olarak ifade edilebilecekleri noktaya kadar takip edilmesidir (SEC(2009) 92b:66-70).

[32] http://iatools.jrc.ec.europa.eu/bin/view/IQTool/WebHome.html , erişim tarihi 04/05/2010.

bulunacağının açıklanması istenmektedir. Ayrıca, tanımlanan etkilerden kimlerin etkileneceğinin ve etkilerin ortaya çıkacağı zaman dilimlerinin de belirtilmesi gerekmektedir. Toplumdaki farklı gruplar arasında etkilerin nasıl dağıldığının tanımlanmasının ED'nin en önemli kısmı olduğu Rehber'de ifade edilmektedir. Rehber'de farklı dağılım tipleri olduğu belirtilmektedir, ilki farklı sosyal ve ekonomik gruplar üstündeki etkilerdir, ikincisi üye ülkeler ve bölgeler arası dengesizliklerin azalması ya da daha da kötüleşmesi konusundaki etkiler, üçüncüsü cinsiyet ya da dezavantajlı gruplar gibi mevcut eşitsizlikler üzerindeki etkilerdir.

İkinci adım olan en önemli etkilerin tanımlanması Rehber'de belirtilen üç yöntemle kolay ve hızlıca yapılabilmektedir. İlk yaklaşım önceki adımda kullanılan nedensel bir model inşa etmektir. Tabandan tavana nedensellik bağıyla bağlanarak kurulan bu model ilk olarak politikaların belirlenmiş amaçlarına ulaşılmasıyla ortaya çıkacak etkilerin belirlenmesiyle başlar. Bu ilk tanımlanan etkiler de daha sonraki etkileri için bir neden haline gelirler ve bu böyle devam eden bir akış şeması haline gelir. Bu nedensel modelde etkilerin ne derece derinlemesine inceleneceği ED'yi hazırlayanlara kalmıştır. Detaylı bir inceleme daha açıklayıcı olur ancak daha çok zaman gerektirir. İkinci yöntem niteliksel değerlendirme yaklaşımıdır. Niteliksel değerlendirme yapabilmek için önce tanımlanmış olan etkilerin gerçekleşebilme ihtimallerinin kontrol dışı faktörler tarafından etkilenebilme derecesine dair varsayımlar yapılarak tanımlanmış olan etkilerin ortaya çıkabilme olasılıkları saptanır (düşük, orta, yüksek). Daha sonra her bir etkinin büyüklüğü yapılan müdahalenin hedeflenen davranışları ve içinde bulunulan sosyo-ekonomik ve çevresel ortamı etkilemesi düşünülerek değerlendirilir (düşük, orta, büyük). Burada önlem alma prensibinden hareketle geri dönülemez etkiler göz önünde bulundurulur.

En önemli etkilerin tanımlanmasında üçüncü yöntem etki matriksidir. Bu yöntemde önce politika seçenekleri ana olarak belirlenir (matriksin yatay sıraları), daha sonra etkilerin ana kategorileri veya tipleri belirlenir (matriksin düşey kolonları) ve eğer mümkünse zaman çizelgesi de burada verilir. Her bir hücrede etkinin olabilirliği, etkisinin negatif mi pozitif mi olacağı ve büyüklüğü de belirtilir.

Yukarıda sayılan üç yöntemden hangisi kullanılırsa kullanılsın etkileri açıklarken daima akılda tutulması gereken konular vardır. Rehberde bunlardan ilki, böyle bir analizi yapmanın zorluğu da göz önünde bulundurularak, olabildiğince açık ve sistemli çalışmak olarak belirtilmiştir. İkincisi kısa ve uzun dönem etkilerin birlikte değerlendirilmesinin gerekliliğidir. Üçüncüsü rakamsal veya parasal olarak ölçülemeyen etkilerin göz ardı edilmemesidir. Dördüncüsü politika önerisinden ortaya çıkacak etkilerin diğer önerilerin uygulanmasından etkileneceğinin de hesaba katılmasıdır; paket halindeki önerilerde bu önemlidir. Son olarak da etkilerin SK ve Lizbon Stratejileriyle Temel Haklar bağlamında da değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Üçüncü adımda, etkiler tanımlandıktan ve belirgin etkiler değerlendirildikten sonra, derinlemesine analiz aşamasına geçilir, bu birkaç şekilde yapılır. İlki olan niteliksel olarak derinlemesine analiz, haklarında hem niteliksel hem de niceliksel bilgi toplanan ve niteliksel olarak analiz edilen belli etkiler veya etki zincirlerine odaklanır. Genellikle örnek olay çalışması / senaryo yaklaşımı kullanılır. Diğer bir derinlemesine analiz yolu da niceliksel olarak etkilerin analiz edilmesidir. Burada da ya belli bir etki ya da geniş bir etkiler zincirine odaklanılır. Seçilen etkiler daha önceden elde edilmiş katsayılara dayanılarak yapılan basit tahminlerden (örneğin

endüstriyel faaliyet ünitesi başına CO2 emisyonu) kapsamlı modellere kadar niceliksel yöntemlerle değerlendirilir. Temel amaç etkilerin ne düzeyde olacağını anlamak ve parasal anlamda fayda ve maliyetleri tahmin etmektir. Analiz edilen etkilerden piyasaya konu olamayan sağlık ya da çevre üzerindeki etkiler gibi etkilerin parasal olarak ifade edilmelerinin zor olduğu durumlarda ya piyasa dışı etkiler olabildiğince parasallaştırılmaya çalışılır ya ödeme yapmaya istekli olma durumuna göre sağlık etkilerinin rakamsal analizi yapılır[33] ya da çevresel etkiler için "Yaşam Döngüsü Analizi" (YDA) yapılır.[34]

3.2.2.5. Politika Seçeneklerinin Değerlendirilmesi

Etkiler analiz edildikten sonraki adım her bir seçeneğin güçlü ve zayıf yanlarının mukayese edilmesidir. 2009 Rehber'inde bu amaçla beş yaklaşıma yer verilmiştir:

1) Mukayese yapılırken tüm olumlu ve olumsuz etkiler niteliksel, niceliksel ve parasal olarak ne şekilde ifade edilirse edilsin beraberce değerlendirilir. Bu türden bir değerlendirme çok kriterli bir analizdir.
2) Diğer bir analiz yaklaşımı maliyet-fayda analizidir. Burada olumlu ve olumsuz etkiler tek bir birim üzerinden kıyaslanır (genellikle parasal).
3) Üçüncü yöntem maliyet etkinliği yöntemidir, burada belli bir amaca ulaşmanın maliyetleri mukayese edilir.
4) Dördüncü yöntem risk analizidir. İstenmeyen durumların ortaya çıkabilme riskini değerlendirir.

[33] Sağlık etkileri konusunda daha detaylı bilgi için SEC(2009) 92b, sayfa 40-41'e bakınız.
[34] Yaşam döngüsü analizinde çevresel sorunların çözülmek yerine transfer edilmesinin önüne geçilmek üzere "beşikten-mezara" yaklaşımı kullanılmaktadır. Bir ürün ya da ürünün icra ettiği fonksiyonun çevresel etkilerini incelemek amaçlanmaktadır (SEC(2009) 92b:39-44).

5) Beşinci yöntem duyarlılık analizidir. Anahtar parametreler ya da etkileşimlerinde bir değişiklik olduğunda bir faaliyetin çıktısının ya da etkilerinin nasıl değiştiğini araştırır.

Etkilerin özetlenmesi yapılırken ilk adım her bir seçenek için etkilerin ekonomik, sosyal ve çevresel olarak alt-etkiler şeklinde özetlenmesidir. Burada etkiler niteliksel, niceliksel ve parasal olarak uygun şekilde ifade edilmiştir. Etkilerin özetlenmesinde ikinci yol tüm politika seçenekleri için etkilerin yan yana özetlenmesidir. AB Komisyonu ED Rehberi'nde örnek olarak Vize Bilgi Sistemine ilişkin hazırlanan Etki Değerlendirmesinde tüm seçenekler için faydalar ayrı maliyetler ayrı gösterilmiştir. Etkilerin özetlenmesinde kullanılabilecek üçüncü yol AB Komisyonu ED Rehberi'nde Şeker Piyasasının Reformuyla ilgili olarak hazırlanan örnekte olduğu gibi avantajların ve dezavantajların her bir politika seçeneği için ayrı ayrı listelenerek özetlenmesidir. Bunlara ilaveten ED raporlarında, belli gruplar üzerindeki etkileri mukayese etmek üzere de bir tablo da eklenebilmektedir. Böyle bir tablonun eklenmesi siyasi karar alıcıların kararlarından hangi kesimlerin etkileneceğini görmelerine yardımcı olur.

Değerlendirme kriterleri her bir politika alanı için ve güdülen amaçlara göre farklılık göstermektedir. Ancak, gene de Komisyon tüm önerileri için geçerli olan kriterleri etkililik, verimlilik ve uyumluluk olarak sıralamaktadır. Bunlara yerindenlik ve orantılılık prensipleri de ilave edilmektedir. AB Komisyonu ED Rehberi'nde etkililik, verimlilik ve uyumluluk bakımından politika seçenekleri örnek bir tabloda kıyaslanmıştır. Politika seçeneklerinin AB'ye, ulusal hükümetlere,

bölgesel ve yerel otoritelere, ekonomik aktörlere ve vatandaşlara düşen finansal ve idari yükleri de ayrıca belirtilmektedir.

Süreç boyunca incelenen politika seçenekleri arasında hangisinin en iyisi olduğu sonucuna varılması ED raporu açısından mümkün değildir. Sadece çeşitli kriterlere göre farklı farklı sıralamalar yapılabilir. Çünkü nihai karar verme yetkisi Komisyonerler Topluluğundadır. ED sadece karar vericilere güvenilir bilgilere dayalı, sistematik olarak hazırlanmış karar almada yardımcı bir kaynaktır. ED'deki sonuçların ve alternatif seçeneklerin şeffaf ve anlaşılır bir şekilde sunulması politikacılar tarafından seçeneklerin avantaj ve dezavantajlarını, etkilenen grupları, birbirini nötürleyen ve dengeleyen süreçleri anlamalarını, kazan- kazan fırsatlarını yakalamalarına yardımcı olur. Politik karar verildikten sonra bunun haklılığının savunulması Açıklayıcı Not'ta (Türkiye'deki Kanun Gerekçesi benzeri) yer almaktadır.

AB ED Rehberi'nde politika uygulama enstrümanları, düzenlemelerin dışarıdan izlenmesi (kendi kendine düzenlemenin gözlenmesi), açık koordinasyon yöntemi, rehberler hazırlanması, piyasa tabanlı araçlar kullanılması, doğrudan kamu sektörünün müdahalesi, finansal ortak düzenlemeler, çerçeve yönetmelikler, detaylı düzenleyici faaliyetler olarak belirtilmiştir (SEC(2009) 92b:13-16) .

3.2.2.6. İzleme

Son olarak da Avrupa Komisyonu ED raporlarında izleme ve değerlendirmeye ilişkin düzenlemelere yer verilmektedir. Çünkü politika yapıcılar uygulamanın istenilen şekilde olduğunu ve ulaşılmak istenilen amaçlara ne derece

yaklaşıldığını bilmek isteyeceklerdir. ED raporunda yer verilen izleme göstergeleri ana politik amaçlar (genel amaçlar) için oluşturulan göstergelerdir. Daha detaylı göstergeler, izleme ve değerlendirme düzenlemeleri politik tercih yapıldıktan sonra hazırlanmaktadır.

4. Avrupa Birliği Komisyonu Tarafından Hazırlanan Etki Değerlendirmesi Raporlarının Değerlendirilmesi

Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan Etki Değerlendirmesi Raporlarının "kalitesi"nin ya da Rehber'e uygun olarak hazırlanmalarının denetimi Etki Değerlendirmesi Kurulu tarafından, etki değerlendirmesi raporunun hazırlanması sürecinde yapılmaktadır.[35] Örneğin 2009 yılında enerji konusunda Komisyon tarafından Konsey ve Parlamento'ya sunulan direktif şeklindeki "katı ve gaz haldeki hayvansal ve bitkisel atık kaynaklarının elektrik ve ısınma amaçlı kullanımında sürdürülebilirlik bakımından aranacak şartlara ilişkin öneri"[36] metni hakkında Etki Değerlendirmesi Kurulu tarafından hazırlanmış olan raporda bazı "görüş"ler belirtilmiştir. Görüş şeklindeki birkaç maddelik eleştirilerden bir tanesi etki değerlendirmesinde idari yüklerin hesaplanmamış olmasıdır, bir diğeri uluslar arası etkilerin ve üçüncü ülkeler üzerindeki etkilerin analiz edilmesi gereğidir (European Commission Impact Assessment Board, 2009). Bu "resmi"

[35] Etki Değerlendirmesi Raporları ve Etki Değerlendirmesi Kurulu tarafından verilen görüşler "http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm" adresindeki web sayfalarında kamuoyuyla paylaşılmaktadır.

[36] "Impact Assessment on: Proposal for a Directive of the European Parliament of and of the Council on sustainability requirements for the use of solid and gaseous biomass sources in electricity and heating"

değerlendirmenin dışında akademik çevreler tarafından bağımsız olarak veya AB Komisyonu tarafından Etki Değerlendirmesi sürecinin kalitesine yönelik olarak, hazırlanmış olan etki değerlendirmesi raporları üzerinden değerlendirmeler yapılmaktadır.

4.1. Genel Değerlendirme

AB Komisyonunun hazırladığı etki değerlendirmesi (ED) raporlarının ve bunların hazırlanma sürecinin kalitesi hakkında profesyonel ve akademik çalışmalar 2001'den bu yana yapılmaktadır. 2006 yılında Kirkpatrick ve Lee tarafından yapılan "Avrupa'da Bulgulara Dayalı Politika Yapma: Avrupa Komisyonu Bütünleşik Etki Değerlendirmelerinin Bir Değerlendirmesi" başlıklı bilimsel çalışmada altı tane Etki Değerlendirmesi Raporu belirlenen kriterlere ve yönteme göre değerlendirilmiş ve bazı sonuçlara ulaşılmıştır. Çalışmada 2003 yılında yapılmış olan yirmi adet etki değerlendirmesi içinden altı tanesi seçilmiştir. Tümü stratejik politika konularına ilişkin olmalarına karşılık tercih edilen politika uygulama enstrümanları, politika geliştirme düzeyinin hangi aşamasında etki değerlendirmesi hazırlandığı, yerindenlik ilkesinin dikkate alınması, önerilerin sektörel ve coğrafi kapsamı, niteliksel ve niceliksel analizlerden yararlanma düzeyi, etki değerlendirmesi hazırlamaktan sorumlu DG, diğer DG'lerden katılım, uzmanlıktan yararlanma ve paydaşlara danışma yönlerinden etki değerlendirmeleri farklılıklar arz etmektedirler. Seçilen altı örnek bu farklılıkları yansıtmak üzere seçilmiştir (Kirkpatrick ve Lee, 2006:25).

Örnek raporları gözden geçirmek üzere dört ana kategori ve bunların alt başlıkları belirlenmiştir. Her bir kategorideki kaliteyi ölçmek için de bir değerlendirme ölçeği oluşturulmuştur. İlk kategori sorunun, politika amaçlarının ve politika seçeneklerinin tanımlanmasıdır. İkincisi seçenekleri analiz metodolojisinin tanımlanması ve tercih edilen seçeneğin belirlenmesi; üçüncüsü bulguların sunumu (kapsam,açıklık, objektiflik); dördüncüsü de süreç olarak değerlendirme sürecinin gözden geçirilmesidir.

İncelenen ve değerlendirilen altı adet etki değerlendirmesi raporu, sonuçta Kirkpatrick ve Lee tarafından üç kalite sınıfına ayrılmıştır (tamamıyla tatminkar, tatminkar ve tatminkar değil). Araştırmacılar ulaştıkları sonuçların genel olarak beklentinin altında olduğunu belirtmektedirler (Kirkpatrick ve Lee, 2006:28). Etki değerlendirmelerinin tümünün ilk kategori olan politika amaçlarının ve politika seçeneklerinin tanımlanması kategorisinde yüksek skor aldığı görülmüştür. Ancak, bazı raporlarda birinci kategoride politika seçeneklerinin belirlenmesi, ikinci kategoride tercih edilen seçeneğin belirlenmesi, üçüncü kategoride teknik olmayan raporun olmaması önemli tespit edilen zayıflıklar olarak sıralanmıştır. Sürece ilişkin olan dördüncü kategoride zaman yetersizliği, uzmanlıktan yeterince faydalanamama, süreç boyunca şeffaflığın tam sağlanamaması ve dışarıya danışma konuları belirgin zayıflıklar olarak sıralanmıştır.

Kirkpatrick ve Lee tarafından Avrupa Komisyonu etki değerlendirmesi raporlarında ve sürecinde rastlanılan zayıflıklardan bazıları şöyle sıralanabilir (Kirkpatrick ve Lee, 2006:31) :

1) Problemin tanımlanması, politika hedefleri ve politika seçenekleri başlığı altında problemin tanımlanması aşamasında sorunun ve köklerinin asıl kaynakları tatminkar bir şekilde tanımlanmamıştır, üst ve alt düzey hedeflerin oluşturulmasında ve bunlar arasında uyumun yakalanmasında zorluklara rastlanmıştır, incelenen politika seçenekleri göreceli olarak dar tutulmuştur.

2) Seçeneklerin, analiz yönteminin ve sonuçların İfade edilmesi konularında Farklı tipteki etkilerin dengesiz bir şekilde ele alındığı (çevresel, ekonomik, sosyal; pozitif-negatif; dolaylı etkiler; kısa ve uzun vadeli etkiler) gözlenmiştir, değerlendirme bulgularının yeterince doğrulanamamasına neden olacak şekilde bir çok yöntemsel sorunlar tespit edilmiştir, seçeneklerin değerlendirilmesi ve tercih edilen seçeneğin haklılığının ortaya konulmasında eksiklikler olduğu saptanmıştır.

3) Rapor sonuçlarının sunumuna ilişkin olarak elde edilen bulguların sunumunda objektiflik ve açıklık konusunda eksiklikler vardır, yöneticiler ve uzman olmayanların kullanımı için teknik olmayan özetin sunumunda eksikliklere rastlanmıştır.

4) Değerlendirme Süreci bakımından ise tatminkar bir değerlendirme için yeterli süre olmaması, etki değerlendirmelerinin hazırlanmasında uzmanlıktan yeterince faydalanılmamış olması, süreçte yeterince şeffaflık olmaması – dış danışma için yeterli zaman olmaması, dış danışmayı değerlendirmenin bir parçası olarak değerlendirecek yeterli düzenlemelerin yapılmamış olması eleştirilmiştir.

4.2. Sürdürülebilir Kalkınma Bakımından Değerlendirme

Önceki başlıkta AB etki değerlendirmesi sürecinin ve raporlarının genel olarak değerlendirilmesine kısaca yer verildikten sonra, bu tez çalışmasıyla daha doğrudan bağlantılı olacak şekilde, AB ED raporlarının SK bakımından değerlendirilmelerine burada yer vermek uygun olacaktır. Bu konuda hazırlanan bilimsel çalışmalar henüz oldukça yeni ve sınırlı sayıdadır. Daha önceki çalışmaları da değerlendirmeye aldığından ötürü Manchester Üniversitesi öğretim üyeleri Kirkpatrick ve Franz'ın çalışmasına tezde yer verilmiştir. Kirkpatrick ve Franz tarafından 2006 yılında hazırlanan etki değerlendirmesi raporlarında SK'nın dikkate alınıp alınmadığı içerik analizi yapılarak incelenmiştir. ED'nin genel olarak kalitesini ortaya koyma amacı gütmeyen bu çalışma sadece SK'nın değerlendirmeye alınıp alınmadığını inceleyen tek konulu bir bilimsel çalışmadır. Bu konuda daha önce yapılan çalışma sonuçlarıyla (Opoku ve Jordan, 2004; Wilkinson D. et al., 2004) bulgular kısmında mukayeseli değerlendirme yaparak zaman içindeki iyileşme ve kötüye gidişleri de görme imkanı vermektedir. Farklı farklı genel müdürlüklerden (DG) olmak üzere toplam otuzdört adet etki değerlendirmesi arasından onüç adet etki değerlendirmesi (dokuz "Communucation" , iki "Karar", bir "Eylem Planı" ve bir "Yönetmelik") seçilerek incelendiği çalışmada sosyal, çevresel ve ekonomik etkilerin ve bunlar arasındaki birbirini nötürleyen durumların değerlendirilip değerlendirilmediği, değerlendirildiyse pozitif-negatif etkilerin analiz edilip edilmediği, uluslar arası boyutun, doğrudan etkilerin, zamana yayılı (kısa,orta,uzun vade) etkilerin hesaba katılıp katılmadığı araştırılmaktadır. Çalışmada ayrıca SK

prensiplerine referans verilerek değerlendirme yapılıp yapılmadığı da incelenmektedir (Kirkpatrick ve Franz, 2006:10).[37]

Çalışmanın sonuçları şöyle sıralanmaktadır (Kirkpatrick ve Franz, 2006:11-14):

1- SK'nın hesaba dahil edilip edilmediğinin değerlendirmesi ED'nin "Politika Seçenekleri" kısmında olmaktadır. Daha önce yapılan bilimsel çalışmalarla paralellik arz edecek şekilde bu çalışmada da çevresel, ekonomik ve sosyal boyutların ağırlığının aynı olmadığı saptanmıştır. Ekonomik etkilerin ağırlığı en fazladır, onüç etki değerlendirmesinden on tanesi ekonomik etkilere yer vermekte ve bu on taneden dokuzunda da orta ve yüksek derecede ekonomik etkiler değerlendirilmektedir. Sosyal etkilere daha az ağırlık verilmiştir, onüç etki değerlendirmesinden dokuz tanesinde. Çevresel etkiler ise en az ilgi çeken SK boyutu olmuştur, onüç etki değerlendirmesinden beş tanesi ve bu beşten sadece üç tanesinde dikkate değer rakamsal bir detaylı analiz yapılmıştır. Sadece Çevre, Tarım ve Ulaştırma-Enerji DG'lerinin hazırlamış oldukları etki değerlendirmelerinde SK'nın her üç boyutu da rakamsal olarak değerlendirmiştir. Dokuz adet etki değerlendirmesinde uluslar arası etkiler hesaba katılmıştır; bu durum Opoku ve Jordan tarafından 2004 yılında yapılan çalışmada elde edilen %44 oranına göre bir iyileşmeyi işaret etmektedir.

[37] Kirkpatrick ve Franz bu prensipleri ihtiyat ilkesi, birbirini nötürleme, kazan-kazan durumları, geri dönülmezlik, yeniden üretim, ikame edilebilirlik, kapsayıcı yaklaşım, kirleten öder, gelecek kuşaklar, iyi yönetişim şeklinde sıralamaktadır.

2- EA'ların sadece üç tanesinde açıkça AB SK Stratejisine atıfta bulunulmuştur. Buna karşın altı tanesinde açıkça istihdam ve büyüme bakımından Lizbon Stratejisine referans verilmiştir. Onüç etki değerlendirmesinden hiçbirinde SK göstergelerine referans verilmemiştir.

3- Sadece üç etki değerlendirmesinde her üç SK boyutunun da negatif ve pozitif etkileri değerlendirilmiştir. Bunların dışında üç etki değerlendirmesinde sadece ekonomik ve sosyal etkiler negatif ve pozitif olarak değerlendirilmiş; diğer bir üç etki değerlendirmesinde de ekonomik ve sosyal etkiler sadece pozitif etkiler bakımından değerlendirilmiştir.

4- Etki değerlendirmelerinin dokuz tanesinde kısa, orta ve uzun vadeli etkilere az ya da çok referanslar verilmiştir. Beş etki değerlendirmesinde ekonomik, sosyal ve çevresel etkiler arasındaki birbirini nötürleyen süreçler detaylı olarak ele alınmıştır. Wilkinson ve arkadaşları 2003 yılına ait etki değerlendirmeleri için yaptıkları çalışmada bu durumun hiç dikkate alınmadığını tespit etmişlerdir.

5- Üç adet etki değerlendirmesinde her üç boyutun da dolaylı etkilerine referans verilmiştir. Dokuz etki değerlendirmesinde açıkça yerindenlik ve orantılılık prensiplerine yer vermiştir. Sadece bir etki değerlendirmesinde iyi yönetişim ihtiyacına açıkça işaret edilmiştir.

III. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA BAKIMINDAN ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

Bu bölümde Türkiye'de SK yaklaşımını hayata geçirmek amacıyla yapılanlar resmi belgeler üzerinden izlenmiş bu amaçla karar alma ve politika oluşturma sürecinde etki değerlendirmesinden faydalanılıp faydalanılamadığı araştırılmıştır. Türkiye uygulamasındaki "Düzenleyici Etki Analizi" süreci detaylı bir şekilde anlatılmıştır. Daha sonra Türkiye'de hazırlanmış olan "Düzenleyici Etki Analizi" raporları'ndan örnekler alınarak hazırlanmış olan Değerlendirme Kriterleri'ne göre değerlendirmeler yapılmış, bulgular sıralanmış, grafiklerle ifade edilmiştir. Örnekler çok az sayıda olduğundan özel bir istatistiksel yöntem kullanma ihtiyacı duyulmamıştır. Son olarak AB Etki Değerlendirmesi modeliyle Türkiye DEA modelinin karşılaştırması yapılmıştır.

1. Türkiye'de Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımının Hayata Geçirilmesi ve Etki Değerlendirmesi Konusundaki Çalışmalar

1.1. Türkiye'de Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımını Hayata Geçirme Çalışmaları

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın 56. maddesi'nde herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı olduğu, çevreyi korumanın ve geliştirmenin, çevre kirliliğini önlemenin devletin ve vatandaşların görevi olduğu ilan edilmiştir. Buna ilaveten 35, 43, 44 ve 45. maddelerde mülkiyet hakkının sınırlılığı, deniz, göl ve akarsu kıyılarının kullanımı ve korunması, toprak kullanımı ve tarımsal üretim yapanların korunması konuları düzenlenmiştir. Ayrıca, 57, 63, 168, 169, 170. maddelerde sosyal, kültürel ve doğal çevrenin korunmasına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Ancak, 65. madde'de Devlet'in bu görevlerini mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde, ekonomik istikrarı koruyarak yerine getireceği koşulu konulmuştur.

Mengi ve Algan, BM, OECD ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası örgütlerin çevre politikalarının bu örgütlerin üyesi olan Türkiye'nin ulusal politikaları üzerinde etkisi olduğunu, 1987 yılında, Türkiye'nin AB'ye tam üyelik için başvurması sonrasında Türk mevzuatını AB direktiflerine uyumlaştırma çalışmalarının hız kazandığını; çevre düzenlemelerinde bu tarihten sonra belirgin artış olduğunu vurgulamaktadırlar (Mengi ve Algan, 2005:96). Türkiye'nin, 2005 yılında, katılım

müzakerelerine başlamasından itibaren mevzuat uyumlaştırma süreci sistematik hale gelmiştir. [38]

Mengi ve Algan, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın çevresel konularda güvenceler getirmiş olmasına rağmen, sürdürülebilir kalkınma politikalarına dair açık bir hüküm içermiyor olmasını eleştirmektedir. Halbuki, AB'de sürdürülebilir kalkınma politikaları Birliğin en üst yasal metni olan Amsterdam Anlaşması'nın ana amaçları arasında yer almaktadır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın ve yasal mevzuatının sürdürülebilir kalkınma konusunda yetersiz kaldığı, Türkiye'yi yönetenlerin sürdürülebilir kalkınmayı öncelikli bir hedef olarak görme noktasında politik bir isteksizliklerinin olduğu ileri sürülmektedir (Mengi ve Algan, 2005:96 -108).

Türkiye'de SK'yı gerçekleştirmeye yönelik politikaların gelişimi beş yıllık kalkınma planlarında sistematik olarak izlenebilmektedir. 1963-67 yıllarına yönelik hazırlanan ilk plan ve 1968-72 yıllarını kapsayan ikinci planda çevreye ve SK'ya yönelik özel hükümler yoktur. Bu iki planda sosyal kalkınma, tarımsal ve endüstriyel üretimin artırılması, kentleşme sorunları üzerinde durulmaktadır. Mengi ve Algan, Türkiye'de Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın 1978 Ara Programında ilk kez çevre sorunlarına ayrı geniş bir yer verilmiş olduğunu, Stockholm Konferansının etkilerinin Türkiye'de de görülmeye başlandığını tespit etmişlerdir (Mengi ve

[38] Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi'ne göre yürütülen müzakerelerde, Aralık 2009 tarihi itibarıyla, müzakere konusu otuz dört başlıktan, çevre dahil, on iki tanesi müzakereye açılmıştır (www.abgs.gov.tr , erişim tarihi 03/05/2010) .

Algan,2003:228).[39] 1979-83 yıllarını kapsayan 4. BYKP sanayileşmeyi temel yaklaşım olarak belirleyip, tarımda modernleşme ve şehirleşme sürecinde çevrenin de dikkate alınmasını öngörmektedir. 1985-89 Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, Ortak Geleceğimiz Raporu'nun etkisi açıkça görülmekte, çevre sorunları başlığı altında ilke ve politikalar arasında "sadece mevcut kirliliğin ortadan kaldırılması ve muhtemel kirlenmelerin engellenmesi değil, kaynakların gelecek nesillerin de yararlanabilmesi için muhafazası ve geliştirilmesi" belirtilmektedir (5.BYKP:171). 1990-94 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı sürdürülebilir kalkınma kavramına dayalı olarak hazırlanmıştır. Çevre sorunları başlığı altında ilke ve politikalar arasında "İnsan sağlığı ve doğal dengeyi koruyarak, sürekli bir ekonomik kalkınmaya imkan verecek şekilde doğal kaynakların yönetimini sağlamak ve gelecek nesillere insana yakışır bir doğal, fiziki ve sosyal çevre bırakmak temel ilkedir" denilmiştir (6.BYKP:312). 1996-2000 dönemi için hazırlanan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ise "Çevre konularında temel politikaları saptamak ve kuruluşlar arasında koordinasyonu ve işbirliğini sağlamakla görevli olarak kurulan Çevre Bakanlığı bugün bu fonksiyonlarını yerine getirmede yetersiz kalmaktadır" diyerek çevreye ilişkin temel sorunu bir yönetim sorunu olarak ele almıştır (7.BYKP:191). Altunbaş, 2000'li yıllara kadar Türkiye'de çevresel önlemlerden ve kurumsal yapılardan, kalkınmaya engel olur endişesiyle, yeterince etkin bir şekilde faydalanılmadığı, çevre korumacılığın arzulanmadığı, "çevre faktörlerinin diğer

[39] Çevre değerlerinin nitelik ve niceliklerinin tespit edilerek karar vericiler için bir bilgi havuzu oluşturmak amacıyla, BM tarafından da desteklenen bir çalışmayla, Türkiye'de bir çevre kirlilik envanteri oluşturulması 1979 yılı programında kabul edilmiştir. TÜBİTAK'ta ve bazı bakanlıklarda çevre üzerine alt düzeylerde bazı kurumsal yapılar oluşturulmuştur. Ancak bunlar bütüncül bir yaklaşımdan uzak, sürdürülebilir kalkınma anlayışına uygun politika üretme kapasitesi yeterli olmayan birimlerdi. 1978'de çevre politikalarının üst düzeyde geliştirilmesi ve koordinasyonunu sağlamak üzere Başbakanlığa bağlı bir Çevre Örgütü kurulmuştur. 1991 yılında Çevre Bakanlığı'nın kurulmasıyla kamu yönetimi içinde oluşturulabilecek en üst düzeyde örgülenme sağlanmış oldu (Altunbaş, 2003-2004: 8,9).

sosyal ve ekonomik kararların alındığı sürece ancak uluslar arası zorunluluklar sebebiyle dahil edilmiş olduğu"nun gözlendiğini belirtmektedir (Altunbaş, 2003-2004:13). 2001-2005 yıllarını kapsayan 8. BYKP'nda "Ekonomik ve sosyal gelişmeyi gerçekleştirirken insan sağlığını, ekolojik dengeyi, tarihi ve estetik değerleri korumak esastır" denilerek SK yaklaşımının temel yaklaşım olduğu belirtilmiştir (8.BYKP:230). 8. BYKP'nın genel durum değerlendirmesi kısmında "Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı doğrultusunda, insan sağlığı ve doğal dengeyi koruyarak sürekli ve ekonomik kalkınmaya imkan verecek, doğal kaynakların yönetimini sağlayacak, gelecek kuşaklara daha sağlıklı bir doğal, fiziki ve sosyal çevre bırakacak yönde bir gelişme kaydedilememiş ve çevre politikalarının ekonomik ve sosyal politikalara entegrasyonu sağlanamamıştır" denilerek entegrasyon ihtiyacına dikkat çekilmiştir (8.BYKP:19). Plan'da SK konusunda "arzulanan nitelikte" bir gelişme kaydedilemediği, "çevre ve kalkınma politikaları arasında uyum sağlanması ilkesi doğrultusunda etkili ve eşgüdüm içinde çalışan bir çevre denetim sistemi kurulması" konusunda mesafe kaydedilemediği, ÇED yönetmeliğinin uygulanması sürecinin de istenen ölçüde başarılı olmadığı belirtilmiştir (8.BYKP:187). 2007-2013 yıllarını kapsayan 9. Kalkınma Planı AB mali takvimi dikkate alınarak 7 yıllık hazırlanmıştır.[40] 9. Plan'da rekabet gücünün artırılması, istihdamın artırılması, beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, bölgesel gelişmenin sağlanması, kamu hizmetlerinde kalitenin sağlanması ve etkinliğin artırılması stratejik amaçlar olarak belirlenmiş, sektörel ve

[40] 9. Kalkınma Planı, ulusal ve bölgesel plan ve programlar ile sektörel ve kurumsal strateji belgelerinin dayanağını oluşturmaktadır. Plan dönemi sonunda, AB'ye üyelik hedefi doğrultusunda, Kopenhag siyasi kriterlerine uyum düzeyinin yükseltilmesi, ekonomik kriterlere uyum sağlanması ve 35 fasıl altında toplanan AB müktesebatına ilişkin müzakerelerin sonuçlandırılarak katılım sürecinin tamamlanması amaçlanmaktadır (9. Kalkınma Planı: 11). Bu açıdan bakıldığında AB SK Stratejisinin Türkiye Cumhuriyeti tarafından da benimsenmiş olduğu düşünülebilir.

tematik politikaların bu amaçlara yönelik olması gerektiği belirtilmiştir. Planın temel ilkeler kısmında "Doğal ve kültürel varlıklar ile çevrenin gelecek nesilleri de dikkate alan bir anlayış içinde korunması esastır" denilmektedir (9. Kalkınma Planı:2,3). "Çevrenin korunması ve üretim sürecinin olumsuz etkilenmemesi açısından doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı"nda yetkili kurumların kimler olduğu, çevresel izleme, denetim ve raporlama sisteminde bütüncül bir yaklaşıma ihtiyaç olduğu belirtilmiştir (9. Kalkınma Planı:28,29). 9. Kalkınma Planı'nda çevrenin korunması ve aynı zamanda üretim sürecinin de bundan olumsuz etkilenmemesi noktasında ilgili kurum ve kuruluşlar arasında görev ve yetki kargaşasının devam ettiği eleştirilmekte, kuşaklar arası ve kuşak içi dengeyi de göz önünde bulundurarak ihtiyaçların adilce karşılanmasını sağlayacak çevre yönetim sistemlerinin oluşturulması istenmektedir (9. Kalkınma Planı: paragraf 159, 453). Keleş, Hamamcı, Çoban 9. Kalkınma Planı'nın sürdürülebilir kalkınma konusunda önceki iki kalkınma planına nazaran "ikircikli ve kararsız" bir tutum sergilediğini ifade etmekte ve sürdürülebilir kalkınma kavramının plan belgesinin tümünde sadece bir kez kullanıldığının altını çizmektedirler (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009:511).

Keleş, Hamamcı, Çoban planlı dönemin bir bütün olarak değerlendirmesini yaptıklarında "planlarda uluslar arası eğilimlere de uygun olarak, onarımcı önlemlerden önleyici çevre politikalarına doğru, düzenleyici politika araçlarının yanında ağırlığın giderek ekonomik araçlara kaydırılmasına yönelik ve 9. Plan'daki kararsızlık ve tutarsızlık göz ardı edilirse sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının temel ilkelerinin benimsenmesine dönük bir çizginin varlığından" söz edilebileceğini belirtmektedirler (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009:514).

1.1.1. Türkiye'de Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 Çalışmaları

Rio Zirvesi'nde kabul edilen küresel Gündem 21'i hayata geçirmek üzere imzacı ülkeler tarafından Ulusal Gündem 21'ler hazırlanmaya başlanmıştır. Türkiye'de Gündem 21 çalışmaları 1995 yılında başlamış ve iki koldan ilerlemiştir. İlki Çevre Bakanlığı'nın koordinatörlüğünde UNDP ve DPT'nin katılımıyla gerçekleştirilen Ulusal Gündem 21, diğeri IULA – EMME ve UNDP işbirliğinde yürütülen Yerel Gündem 21 projesidir. Yerel Gündem 21 süreci bir kentin sürdürülebilir geleceğine yönelik bir vizyon geliştirilmesi, ardından da bu vizyonun gerçekleştirilmesi için uzun vadeli stratejik eylem planının hazırlanmasını ve uygulanmasını kapsar. Türkiye'deki Ulusal ve Yerel Gündem 21'lerin çok katılımcı bir şekilde hazırlanması amaçlanmıştır. Ulusal Gündem 21 için yüzaltmışaltı resmi ve özel kuruluşun, STK'ların, üniversitelerin, uluslar arası kuruluşların görüşü alınmış, rapor 2000 yılında tamamlanmıştır. Yerel Gündem 21'ler belediyeler ve valilikler eşgüdümünde, yerel STK'lar ve halkın katılımıyla kırkyedi belediye'de yürütülmüştür. Yerel Gündem 21'e halk katılımı Kent Meclisleri aracılığıyla olmuştur (Çevre Bakanlığı, 2002:23). Yerel Gündem 21 projesi Türkiye'nin küresel taahhütlerini yerine getirmekte yerel düzeyde başarılı bir uygulaması olarak değerlendirilmektedir. Bu durum Johannesburg'ta düzenlenen BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nde Türkiye'nin dünyadaki en başarılı örnekler arasında yer aldığının duyurulmasıyla tescil edilmiştir (Mengi ve Algan, 2003:250). Ancak ulusal düzeyde yerel gündem 21 süreçleri ile bunun yerel yönetişim / yerel çok ortaklı yönetim (local governance) yaklaşımının tanıtılması ve yaygınlaştırılması konularında başarı sağlanmış olmasına rağmen, yönetişimin "etkin aktörleri olan özel

sektör ve çok uluslu şirketlerin" henüz Türkiye örneğinde yerini almadıkları, bu ortakların temel hedeflerinin sermaye için yeni pazarlar oluşturmak olduğu bundan da çevresel sürdürülebilirliğin zararlı çıkacağı noktasında süreç Mengi ve Algan tarafından eleştirilmektedir (Mengi ve Algan, 2003:251).

Türkiye'de uygulandığı şekliyle Yerel Gündem 21 çalışmaları Kent Konseyleri üzerinden olmaktadır. Avrupa'daki uygulamalarsa çoğunlukla 1994'te Danimarka'nın Aalborg kentinde düzenlenen Konferansta kabul edilen Sürdürülebilirliğe Doğru Avrupa Kentler ve Kasabalar Şartı (Aalborg Şartı) kapsamında hazırlanmış olan bir rehbere göre olmaktadır. Rehberi hazırlayan Uluslar arası Yerel Çevre Girişimleri Konseyi (ICLEI), Avrupa'daki Yerel Gündem 21 süreçlerini değerlendirmek üzere dokuz kriterden oluşan bir değerlendirme ve puanlama sistemi de geliştirmiştir (Emrealp, 2005: 45-46; Mengi ve Algan, 2003: 168-169).

3/7/2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesine [41] dayanılarak İçişleri Bakanlığı tarafından kent konseylerinin çalışma usullerini belirlemek üzere Kent Konseyi Yönetmeliği hazırlanmış ve 8/10/2006 tarih ve 26313

[41] "Madde 76 - Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.

Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.

Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usûl ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir."

sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.[42] Yönetmelikte Kent Konseyi'nin oluşum şekli, organları, görevleri, çalışma ilkeleri, üyeleri, meclisler ve çalışma gruplarının oluşturulması, yönetim sistemi ve mali kaynakları düzenlenmektedir.

Yerel Gündem 21 çalışmaları Türkiye Cumhuriyeti ile UNDP arasında imzalanan projeler yoluyla aşama aşama ilerlemektedir. 2007'de imzalanan "Türkiye'de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla BM Binyıl Kalkınma Hedeflerinin Yerelleştirilmesi" başlıklı projeyle dördüncü aşamaya geçilmiştir.[43] Gündem 21'deki son aşama, dördüncü aşamadaki projenin bir devamı olarak, 2010 yılı sonuna kadar devam edecek olan "Kent Konseylerinin Güçlendirilmesi ve Yerel Demokratik Yönetişim Mekanizmaları Olarak İşlev Görmelerine Yönelik Eğitim ve Kapasite Geliştirme" projesidit. [44] 6 Ekim 2009 tarihi itibarıyla Türkiye'de yetmişbir belediye ve bir il özel idaresinde Yerel Gündem 21 süreci kurumsal olarak uygulanmaktadır (www.kentkonseyleri.net , erişim tarihi 04/05/2010).

Türkiye örneğinden de izlendiği üzere yönetişimin ya da çok ortaklı yönetim yaklaşımının Yerel Gündem 21 projesinin, sürdürülebilir kalkınma anlayışının yanında, gerçekleştirmeye çalıştığı bir dönüşüm olduğu görülmektedir. Ancak bu durum yönetişimin "özel sektörün ve özellikle de çok uluslu şirketlerin küresel, ulusal ve yerel düzeylerde karar alma süreçlerine katılımını kurumsallaştırıp,

[42] 06/06/2009 tarihinde yönetmelikte bazı değişiklikler yapılmıştır, Resmi Gazete sayı no:27250

[43] 24 Nisan 2007 tarih ve 26502 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı.

[44] 31 Aralık 2009, Resmi Gazete sayı no: 27449/7

resmileştiren bir amaca hizmet ettiği" gerekçesiyle eleştirilmektedir (Mengi ve Algan, 2003:164).

1.1.2. Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı (UÇEP) ve Ulusal Çevre Stratejisi (UÇES)

Kalkınma planları ve Yerel Gündem 21'in yanında Türkiye Cumhuriyeti'nin 1998'de Dünya Bankası finansmanıyla katılımcı bir yaklaşımla hazırladığı Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı (UÇEP) Türkiye'nin sürdürülebilir gelişme konusundaki politikalarını eyleme dönüştürecek bir dizi öncelikleri sıralamıştır. Gündem 21'in ulusal eyleme dönüştürülmesi gayreti olarak değerlendirilen ve yirmi yıl için hazırlanan UÇEP'in yasal bağlayıcılığı yoktur. Yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, çevre bilincinin ve duyarlılığının geliştirilmesi, çevre yönetiminin iyileştirilmesi, sürdürülebilir nitelikte bir ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişmenin sağlanmasını amaçlayan UÇEP'te yapılacak eylemler ve eşgüdüm sağlayacak kuruluşlar yer almaktadır. Türkiye'nin küresel ölçekte bir taahhüt olan Gündem 21 ulusal eyleme dönüştürme gayreti olarak kabul edilen UÇEP'in yasal bağlayıcılığının olmaması ve gerekli güncelleştirmelerin yapılmamış olması hem UÇEP'in başarısız olmasına neden olmuş hem de "Türkiye'de resmi politikaların öncelikli hedefleri arasında sürdürülebilir gelişmenin yer almadığının göstergesi" olarak Mengi ve Algan tarafından yorumlanmıştır (Mengi ve Algan, 2003: 230-236).

Bir eylem planı olan UÇEP'in de üzerine oturacağı, sürdürülebilir kalkınma konusunda toplumda oluşacak bir uzlaşı belgesi olması gereken Ulusal Gündem 21 çalışmaları, Çevre Bakanlığı'nın eşgüdümünde ve UNDP'nin desteğiyle, 1996'da başlamış ancak 2000 yılında tamamlanmıştır. Karar alma süreçlerinde çevre ve kalkınmanın entegrasyonundan, gönüllü kuruluşlara kadar yirmi iki bölümden oluşan Ulusal Gündem 21'de yer alan hedeflere ulaşmak için herhangi bir uygulama izleme planı yer almamaktadır. Hatta 8. BYKP'da UÇEP'in güncelleştirilmesinden bahsedilirken Ulusal Gündem 21'den hiç bahsedilmemiştir. Bu durum Mengi ve Algan tarafından Türkiye'nin küresel düzeydeki taahhütlerini yerine getirmek amacıyla kağıt üzerinde bir takım düzenlemeler yaptığı ancak; karar vericiler tarafından bunun benimsenmediği ve somut uygulamaya dönüşmediği olarak yorumlanmıştır. Bunun da ötesinde 8. BYKP ile birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak üzere sektörel bütünleşme anlayışının terk edildiği, ne temel amaçlarda ne de temel ilkelerde sürdürülebilir kalkınma hedefine yer verilemediği eleştirilmektedir (Mengi ve Algan, 2003: 236-238).

Ulusal Gündem 21'den ve UÇEP'ten sonra, 2002'de düzenlenmiş olan BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi hazırlıkları kapsamında, yine katılımcı bir şeklide hazırlanan diğer bir çalışma olan Türkiye Sürdürülebilir Kalkınma Ulusal Raporu yönetişimden biyolojik çeşitliliğe altı farklı konudan oluşmakta olup, Türkiye'de var olan durumu çözümleyerek Sürdürülebilir Kalkınma politikaları kapsamında alınacak yeni önlemleri içermektedir (Çevre Bakanlığı, 2002).

Bu çalışmaların dışında Türkiye'nin halen yürürlükte olan bir "Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi" bulunmamaktadır. Bu alanda yürütülen çalışmalar AB'nin çevre ve sürdürülebilir kalkınma stratejileri ile uyumlu hale gelmek için yapılan çalışmalardır. 1999'da Türkiye'nin AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesinden sonra 2001 yılında AB Konseyi tarafından kabul edilen, "AB'nin katılım kriterlerinin karşılanması yönünde ilerleme kaydedilmesi amacıyla Türkiye için önceliklerin belirlendiği bir yol haritası" olan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirtilen çevresel öncelikleri hayata geçirmek üzere Çevre Bakanlığı'nca hazırlanan AB Entegre Uyum Stratejisi'nde (UÇES) ve Türkiye Cumhuriyeti 9. Ulusal Kalkınma Planı'nda bu amaç açıkça belirtilmiştir. "Ulusal Çevre Stratejisi (UÇES) dokümanı Türkiye'nin, AB'ye girişi için bir ön koşul olan, AB çevre müktesebatına uyum sağlaması ve mevzuatın etkin bir şekilde uygulanması amacıyla tam uyumun sağlanması için ihtiyaç duyulacak teknik ve kurumsal altyapı, gerçekleştirilmesi zorunlu çevresel iyileştirmeler ve düzenlemelerin neler olacağına ilişkin detaylı bilgileri içermektedir" (UÇES, 2006:1).

1999 yılında Türkiye'nin AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesinden sonra AB Konseyi tarafından 2001'de kabul edilen "Katılım Ortaklığı Belgesi"yle Türkiye'nin üyelik yolundaki öncelikleri belirlenmiştir. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde öncelikli alanlar, bunları gerçekleştirmek için Türkiye'ye sağlanan mali kaynaklar ve uyulması gereken esaslar bir arada yer almaktadır. UÇES, Türkiye'nin AB'ye tam üyelik için ön koşul olan AB çevre mevzuatına uyum sağlamasını ve etkin bir şekilde uyulmasını temin etmek üzere teknik ve kurumsal altyapının oluşturulması, çevre konusunda yapılması gerekli olan iyileştirmelere dair detaylı

bilgiler içermektedir. UÇES hazırlanırken, daha önce hazırlanmış olan UÇEP ve AB kaynaklı diğer çalışmalardan faydalanılmış, kalkınma planları ve yıllık programlara uygunluğa dikkat edilmiştir (UÇES:1). UÇES dokümanında önce bir mevcut durum analizi yapılmıştır, örneğin Türkiye'de yıllık kişi başına düşen su miktarının 1500 metreküp olduğu, su ve kanalizasyon inşaatlarının 1980'lere kadar İller Bankası öncülüğünde yürütülmekteyken günümüzde büyükşehir belediyelerinde oluşturulan Su ve Kanalizasyon İdareleri marifetiyle bu konuda bir yerelleşmenin sağlandığı, kentleşme oranının 1990'da %51 iken bugün %61'e ulaştığı tespitleri yapılmıştır. Daha sonra sektörel öncelikler ve politikalar tek tek ele alınmıştır. Örneğin su sektörü için önce bir mevcut durum analizi yapılmış, AB mevzuatına uyum için yapılması gereken uyumlulaştırma ve uygulama takvimi verilmiştir. Amaçlar, hedefler ve stratejiler tespit edilmiştir.[45] Su sektöründe uygulanacak çeşitli direktifler için gerekli yatırım ihtiyacı (2007-2023) ortaya konulmuştur. Aynı yöntemle atık, hava, endüstriyel kirlilik, gürültü, kimyasallar ve genetik olarak değiştirilmiş organizmalar, doğa koruma, çevresel etki değerlendirmesi konuları tek tek ele alınmıştır (UÇES: 9-54).

UÇES'in son bölümünde yer alan yatırımların finansmanı konusunda ekonomik araçların önemli rolü vurgulanmış, çevre hizmetlerinden kirleten öder mantığıyla ücret alınması öngörülmüştür. Çevre yatırımlarının finansmanında kullanılabilecek temel kaynaklar olarak merkezi idare bütçesi, yerel yönetimlerin

[45] "1.Amaç: Yer altı, yüzey ve kıyı sularının kirliliği izlenecek, asgari düzeye indirilecek ve kirlenmesi önlenecektir.

Hedef : Kentsel Atık su Arıtma Yönetmeliğine uygun olarak hassas ve az hassas su alanları 2009 yılına kadar belirlenecektir.

Strateji 1: Yer altı, yüzeysel ve kıyı sular ile ilgili ulusal su kaynakları izleme ağı oluşturulması
Strateji 2:Su kirliliği hakkında halkın bilgilendirilmesi."

kendi bütçeleri, iller bankası kredileri, AB fonları, özel sektör kaynakları, kamu-özel işbirliğinde finansman (yap-işlet-devret) sıralanmıştır (UÇES: 56-72). Ancak UÇES'te önerilmiş olmasına rağmen Yap İşlet Devret (YİD) modeliyle yapılan bazı çevre yatırımlarında geçmişte hem kamu hazinesi hem de kullanıcı durumundaki yerel halk çok yüksek maddi zarara uğramıştır. Örneğin Kocaeli ilinde YİD modeliyle yapılmış olan Yuvacık Barajı İngiliz kaynaklı özel bir şirket olan Thames Water tarafından işletilmektedir. İSU isimli belediye su idaresi kanalıyla su, son kullanıcıya satılmakta ve kullanıcılardan tahsil edilen paralar Thames Water şirketine transfer edilmektedir.[46] Zaten su sayaç okuma ve faturalandırma işleri de hizmet satın alımı yoluyla özel firmalar tarafından yapılmaktadır. 1986 yılında DSİ tarafından inşaatına başlanan Yuvacık barajının yapımına 1989 yılından sonra yap-işlet-devret modeliyle devam edilmiş ve 15 yıl süreyle (2014 yılına kadar) yüklenici konsorsiyum (İSAŞ A.Ş.) tarafından işletilmesi öngörülmüştür. Belediye 15 yıl boyunca yıllık 142 milyon metreküp arıtılmış su almayı taahhüt etmiş, belediyenin bu parayı ödeyememesi durumunda T.C. Hazine'sinin bu parayı ödeyeceği sözleşmeye bağlanmıştır. Yani Kocaeli halkı kullansa da kullanmasa da bu suyun parasını ödeyecektir. Nitekim bu konuda 2002 yılında hazırlanmış olan Sayıştay Raporu'na göre barajın ticari işletmeye geçtiği ilk iki yılda (1999-2000) sadece 151 milyon metreküp su kullanılmış olmasına rağmen aradaki farkın bedeli olan 387 milyon dolar Hazine tarafından ödenmiştir (Sayıştay Raporu, 2002). Şu anda Kocaeli

[46] Dünyanın en büyük içme suyu ve atık su hizmeti sunan şirketlerinden biri olan Thames Water 44 farklı ülkede ticari faaliyette bulunmaktadır. 1974 yılında İngiltere'deki özel su şirketlerinin kamulaştırılması ve sonrasında su tedarik ve arıtma konularında uzmanlaşmış olarak kurulan on büyük kamu otoritesinden en büyüğü olarak kurulmuştur (İngiltere'nin İSKİ'si). 1989 yılında Özelleştirme Kanunu'nun çıkarılmasından sonra özelleştirilen Thames Water 1995 yılından itibaren uluslar arası yatırımlar yapmaya başlamıştır. 2001 yılında bir Alman şirketi olan RWE tarafından satın alınan şirket 2006 yılında tekrar el değiştirmiş, bu defa uluslar arası yatırımcılardan oluşan bir konsorsiyum tarafından satın alınarak kelimenin tam anlamıyla bir Çok Uluslu Şirket (ÇUŞ) haline gelmiştir (www.thameswater.co.uk, erişim tarihi 01/05/2010) .

Büyükşehir Belediyesi'ne merkezi hükümetten aktarılan mali kaynağın yaklaşık yarısının (12-15 milyon TL) Yuvacık Barajı'ndan kaynaklanan borçlardan ötürü kesildiği, bunun da yerel yatırımlara sekte vurduğu Büyükşehir yetkilileri tarafından zaman zaman kamuoyuna ifade edilmektedir (Özgür Kocaeli Gazetesi, 26 Kasım 2006). Sayıştay Raporu'nda belirtilen İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi'nin toplam maliyetinin 512 milyon dolar olduğu hesaba katıldığında ne büyük bir sermaye transferinin yapıldığı hemen anlaşılacaktır. Rapor'da bu durum açıkça ifade edilmiştir; "Projenin en büyük sorunu yüksek maliyettir. Konsorsiyum tarafından belirlenen yatırım maliyeti Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü'nün hazırladığı Katî Proje Raporu'nda öngörülen maliyetin 10 ilâ 12 kat üzerindedir. Bu fahiş fiyat farklılığına bir de, modelin 15 yılla sınırlı olması eklendiğinde, satılacak suyun birim fiyatı asgari 4 ABD Doları gibi oldukça yüksek bir hale gelmektedir. Nitekim İSKİ'nin projeden su almayı reddetmesinin nedeni de birim fiyatın yüksekliğidir" (Sayıştay Raporu, 2002).

Ancak sorun burada da kalmamıştır; 2006 yılında yağış olmaması nedeniyle Yuvacık Barajı'nda su bitmiş ve kente birkaç hafta barajdan su verilememiştir. Bu sorunla bir daha yüzleşmemek için 2007 yılında Sapanca Gölü'yle Yuvacık Barajı arasında boru hattı yatırımı yapılmış, iki su kaynağı birbirine bağlanmıştır. Kocaeli Büyükşehir yetkilileri tarafından hattın Thames Water tarafından döşenmesi istenmiş ancak olumsuz yanıt alınmıştır (Özgür Kocaeli Gazetesi, 21 Aralık 2006).[47] Sonuçta, Thames Water şirketinin işlettiği Yuvacık Barajı'na Belediye kaynaklarından 35

[47] "Barajda su sıkıntısı başlayınca, Thames Water yetkilileri ile oturduk. 'Bakın durum kritiğe gidiyor. Gelin, Sapanca Gölü'nden arıtma tesisine bir hat çekin. Gölden takviye yapın' dedik. Adamlar gayet rahat, 'Sözleşme ortada. Biz gelen suyu arıtıp dağıtmakla yükümlüyüz. Su temini için taahhüdümüz yok. Biz hat maliyetini karşılamayız' dediler" (Özgür Kocaeli Gazetesi, 21 Aralık 2006)

milyon TL harcanarak (Özgür Kocaeli Gazetesi, 03 Mart 2007) çekilen boru hattından gelen su, Thames Water'ın çoğunluk hisselerine sahip olduğu İSAŞ A.Ş. tarafından Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi olan İSU'ya yani Kocaeli halkına satılmaktadır. 2008 yılında, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi aşırı borçlarını gerekçe göstererek belediyeye ait olan gaz dağıtım şirketi İZGAZ'ı çok uluslu bir şirket olan GDF Suez'e 232 milyon dolar nakit ödenmesi ve 317 milyon dolar borçlarının üstlenilmesi karşılığında satmıştır (Özgür Kocaeli Gazetesi, 15 Ağustos 2008).[48]

Bu ve benzeri örneklerin varlığına rağmen TÜSİAD, 2008'de yayınladığı "Küresel Su Krizine Çözüm Arayışları: Şebeke Suyu Hizmetlerine Özel Sektör Katılımı: Dünya Örnekleri Işığında Türkiye İçin Öneriler" başlıklı raporda günümüzde sağlıklı yaşamın ön koşulu olarak kabul edilen temiz su sağlama sektörünün daha fazla rekabete açılmasını tavsiye etmekte ve bunun için, dünyadaki diğer uygulamaları da inceleyerek, yapılması gerekenlere ilişkin bazı öneriler sıralamaktadır (TÜSİAD, 2008:140).

2009 yılında belediyelere altyapı hizmetleri konularında finansman ve danışmanlık hizmetleri sunan İller Bankası'nın anonim şirket haline dönüşeceği

[48] GDF Suez Fransa çıkışlı bir enerji şirketidir, elektrik üretimi ve dağıtımı, doğal gaz ve yenilenebilir enerji konularında aktif olarak faaliyet göstermektedir. 74 milyar dolar yıllık geliriyle dünyanın ikinci en büyük bu türden kamusal nitelikte hizmet sunan şirketidir. 2008 yılında Gaz de France ile Suez şirketinin birleşmesinden oluşmuştur. Birleşmeden önce Fransa devleti Gaz de France'nin %80 hissesine sahipken birleşmeden sonra bu oran %35 ler seviyesine inmiştir, yani özelleştirilmiştir. Ayrıca Suez firmasının su ve arıtma konusundaki faaliyetleri halka açık bir şirket olan Suez Environnement'a devredilmiştir ancak, GDF bu şirkette hisse sahibidir (http://www.gdfsuez.com, erişim tarihi 01/05/2010). Suez Environment şirketi Fransa çıkışlı, yaklaşık 120 yıl önce kurulmuş, şu anda bir çok uluslu şirket olan Suez şirketinin atık su arıtma, temiz su tedariki ve atık bertaraf konularında uzmanlaşmış şirketidir. 2009 sonu itibarıyla cirosu 12 milyar dolar civarındadır, 65 000 civarında çalışanı vardır (http://www.suez-environnement.com, erişim tarihi 01/05/2010) .

banka yönetimi tarafından kamu oyuna ilan edilmiştir (Hürriyet Gazetesi, 05 Aralık 2009); bu durumun kurumun hisselerinin yabancı yatırımcılara kısmen ya da tamamen satışının önünü açabileceği düşünülebilir.[49]

1.1.3. Türkiye'de Sürdürülebilir Kalkınma Bağlamında Yönetişim Yaklaşımının Değerlendirilmesi

Gerek 1996'da İstanbul'da düzenlenmiş olan Habitat II Konferansı'nda sunulan Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planı'nda, gerekse 2002'de Johannedburg'ta düzenlenmiş olan BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'ne yönelik olarak hazırlanmış olan Türkiye Sürdürülebilir Kalkınma Ulusal Raporu'nda yönetişim yaklaşımının demokratiklik, açıklık, hesap verebilirlik, çoğulculuk, kararların ve hizmetlerin olabildiğince alt düzeyde üretilmesine vurgu yapılmakta; bunun hem yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, hem de sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmeye yardımcı olacağı belirtilmektedir (Göymen, 2010:90). Göymen, yönetişim yaklaşımının "ne genel olarak ne de Türkiye koşullarında her derde deva mucizevi bir çözüm olmadığını" ileri sürmekle beraber, Türkiye'de yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının yeni bir toplumsal işbölümü çerçevesinde güçlendirilmesine yönelik talepleriyle yönetişim kavramının temel özelliklerinin yadsınmayacak ölçüde benzerlikler taşıdığı belirtmektedir (Göymen, 2010:89).

[49] İller Bankası Genel müdürü Hidayet Atasoy'un açıklamasında "5411 sayılı Bankacılık Kanunu uyarınca yeniden yapılanıyoruz. İller Bankası, anonim şirket olup, belediyelere finans sağlamayı sürdürecek. Yasa ile Anonim Şirket statüsünde çalışan memurlarımız sözleşmeli olacak. Mali koşulları iyileşecek. İller Bankası olarak ulusal ve uluslararası finans piyasalarında olacağız. Böylece yeni kaynaklar yaratıp, belediyelerin gelirlerinde artış sağlayacağız. TBMM Plan bütçe komisyonundaki yasa tasarısının 2010 yılının ilk aylarında çıkacağını tahmin ediyoruz" denilmiştir (Hürriyet Gazetesi, 05 Aralık 2009).

Türkiye Cumhuriyeti'nin çok partili hayata geçene kadar süren döneminde hakim olan bürokratik yönetim geleneğinin yavaş yavaş zayıflamaya başladığını daha demokratik, katılımcı, saydam, hesap verebilir, yerinden yönetimci, halka dayanan bir yönetim sistemine giden yolda anayasal-kurumsal değişikliklerin yapıldığını ifade eden Göymen, değişimi zorlayan etmenleri altı başlık altında toplamaktadır. İlki, çok partili siyasal sisteme geçilmesiyle beraber yerleşmeye başlayan temsili demokrasi ve katılımcı mekanizmalardaki artıştır. İkincisi, İkinci Dünya Savaşı'ndan günümüze değin devam eden baş döndürücü kentleşme hızıdır. 1950 yılında TÜİK verilerine göre %25 civarında olan kentli nüfus 2009 yılında %75 seviyelerine ulaşmıştır (http://www.tuik.gov.tr , erişim tarihi 12/05/2010). Bu hızlı ve aşırı nüfus artışı karşısında talep edilen "yerel hizmetler" yeterince sunulamamıştır. Hem merkezi hükümet hem de yerel yönetimler çeşitli yönlerden eksik kalmışlardır. Bu durum kente uyum sağlayamamaktan kaynaklanan sosyal sorunları da beraberinde getirmişti. Artan kentli nüfusa hizmet götüren yerel yönetimlerin yetkilerinde ve mali kaynaklarında artış talepleri 1970'li yıllardan itibaren dile getirilmeye başlanmış, yerelleşme yönünde baskı yaratmıştır. Üçüncüsü, zaman içinde oluşup güçlenen girişimci sermaye sınıfının iyi yönetişim ilkelerinin hayata geçirilmesi, daha küçük ama daha etkin devlet yönündeki talepleridir. Dördüncüsü, toplumsal, siyasal ve ekonomik farklılaşmalara paralel olarak sayıları artan ve büyüyen sivil toplum kuruluşlarının devletin geleneksel rolünü sorgulamaya başlamaları, bireysel ve kollektif hakların genişletilmesi yönündeki talepleridir. Beşincisi, gerçekleşen değişimleri ve farklılıkları topluma yansıtacak çok sayıda ulusal ve yerel medya kuruluşlarının varlığıdır. Altıncısı, Türkiye'nin AB'ye aday ülke statüsü kazanmasıdır. Bu amaçla hem AB tarafından hazırlanan Yol Haritası ve

hem de Türkiye Cumhuriyeti tarafından hazırlanan Ulusal Program, her ikisi de iyi yönetişim ilkelerine vurgu yapmaktadır (Göymen, 2010:197-198).

Göymen'e göre Türk kamu yönetimi ve siyasal bilimler yazınına girmekte olan yönetişim yaklaşımıyla, 1970'li yıllardan bu yana yavaş yavaş gelişen ve güçlenen yerel yönetim – yerinden yönetim talepleri arasında bir benzeşme (convergence) vardır. İlk olarak, yönetişim yaklaşımının özünde çoğulculuk, yetki paylaşımı ve yerinden yönetim vardır. Benzer şekilde, farklı farklı ideolojilerin takipçileri de olsalar, Türkiye'deki siyasal partilerin yerel yönetimler konusundaki ana talepleri yetkisel ve mali bakımdan güçsüz ve merkezi idarenin uzantısı görünümünde olan yerel yönetimlerin yerinden yönetim ilkesine göre yeniden güçlü bir şekilde yapılandırılmasıdır. İkinci olarak, yönetişim yaklaşımı toplumsal sorumlulukları üstlenecek yeni aktörlerin ortaya çıkmasını ve mevcut aktörlerle işbirliği içinde ülkenin ve kentin geleceğinde söz sahibi olmasını öngörmektedir. Benzer şekilde Türkiye'deki yerel yönetimlerin güçlendirilmesi taleplerinin de önde gelen ilkelerinden biri katılımcılıktır. Yerel yönetimler kararlara katılımı artırarak hem kendi meşruiyetlerini sağlamayı, hem de kentsel hizmetlerin sunumunda verimliliği ve saydamlığı artırmayı amaçlamaktadırlar. Bu sayede temsili demokrasinin de ötesine geçilip yer yer doğrudan veya katılımcı demokrasi uygulamaları yapmak da düşünülmektedir (Göymen, 2010:95). Göymen'e göre bazı yerel yönetimler "halk meclisleri", "kent meclisleri" gibi yeni alternatif yapılar oluşturarak diğer aktörlerle ortaklıklar oluşturarak yönetişim örnekleri vermektedirler ancak; "yönetişim kavramı, ilk çıkış noktasından, döneminden, mantığından ve

amacından bağımsız olarak Türkiye'de yeni bir içerik ve dinamik kazanmıştır" (Göymen, 2010:95).

1.2. Türkiye'de Karar Alma ve Politika Oluşturma Sürecinde Etki Değerlendirmesinde Faydalanılması

Ekici, kamu yönetimi açısından bakıldığında, 2005'te başlayan AB'ye uyum sürecinde bir etki değerlendirmesi çeşidi olan DEA'nın kullanılması ile AB Müktesebatı ile Türk Mevzuatı arasındaki uyumsuzlukların tespit edilebileceğinin, Türkiye'nin katılım sürecinde istisna talep edebileceği alanların belirlenebileceğinin, müktesebata uyumun maliyetlerinin en aza indirilmesi için alternatif senaryolar geliştirilebileceğinin ve uyumun yerel ve merkezi bütçe üzerindeki etkilerinin belirlenebileceğinin altını çizmektedir. Müktesebata uyum sağlanması için çeşitli alternatif düzenlemeler arasından en düşük maliyetli olanın seçilmesine imkan tanıyacağından uyumun maliyetlerini azaltacağı ileri sürülmüştür (Ekici, 2006:145). Böylelikle kamu kesimi, iş çevreleri ile toplum kesimlerinin uyuma daha bilinçli hazırlanması için ortam sağlanabilmesi hedeflenmiştir. Özel sektör açısından ise, DEA ile iş ortamında meydana gelebilecek değişikliklere hazırlık yapılabilmesi, uyum maliyetlerinin önceden hesaplanarak gerekli tedbirler alınabilmesi, olası fırsatlar belirlenerek, ileriye yönelik planların daha gerçekçi bir şekilde yapılabilmesinin hedeflenmiş olduğu TEPAV tarafından yapılan pilot DEA çalışmasından anlaşılmaktadır (TEPAV, 2008:8). AB'ye üyelik sürecindeki ülkelerde etki değerlendirmesi sürecinden faydalanıldığı OECD tarafından da tespit edilmiş ve bunun hem mali bakımdan AB müktesebatının daha az maliyetle üstlenilmesine, hem idari bakımdan yönetişim ikelerinin etkin bir şekilde hayata geçirilmesine yardımcı

olacağı hem de üyelik müzakerelerinin daha sistematik olarak takip edilmesine katkıda bulunacağı gerekçeleriyle faydalı olduğunun altı çizilmiştir (OECD, 2001b: 38-40).[50]

Türkiye'de DEA uygulamasına geçilmeden önce de düzenleyici nitelikteki tasarıların hazırlık aşamasında ilgili kurum, kuruluş, sivil toplum kuruluşları (STK), akademik çevrelerden görüş alınmakta ve kamuoyuyla bilgi paylaşımı yapılmaktaydı. Fakat tasarıların muhtemel ekonomik, çevresel ve sosyal etkilerinin sistematik bir analizi yoktu, hazırlanan taslakların fayda-maliyet analizleri ya yapılmamakta ya da çok az yapılmaktaydı. Kızılcık böyle olmasında fayda-maliyet analizi yapmayı zorunlu tutan bir idari düzenlenmenin olmaması ve kamusal düzenlemelere tümüyle ekonomik gözle bakılmayıp, sosyal faydanın esas olarak amaçlanmış olmasının payının büyük olduğunu ileri sürmektedir (Kızılcık, 2006:91).

Türkiye'de devlet yapısı 1982 Anayasası'na göre güçler ayrılığı ilkesine göre örgütlenmiştir. Yasama, yürütme ve yargı kendi aralarında bir denge- kontrol oluşturarak çalışmaktadır. Yürütmenin kamu hizmetlerini sunarken uyacağı kurallar olan kanunlar yasama organı tarafından kabul edilip Cumhurbaşkanı (Devlet Başkanı) tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Kanunlar ya "Hükümet Tasarısı" şeklinde Bakanlar Kurulu tarafından ya da "Kanun Teklifi" şeklinde milletvekilleri tarafından hazırlanarak TBMM'ye sunulmaktadır. TBMM İç Tüzüğü gereği (md. 73-91) Kanun tasarıları ve tekliflerine, tasarı ve teklifin tümünün

[50] AB müktesebatı "Regulation"larla (düzenleyici işlem, kanun gibi) veya "Directive"lerle (yol gösterici talimat) şekline olabilmektedir. Özellikle "Directive" şeklinde olanların ne şekilde daha az maliyetle aday ülkeler tarafından ulusal mevzuatlarına geçirileceği konusunda etki değerlendirmesi süreci uygulanabilmektedir (OECD, 2001b).

hazırlanmasını gerektiren bir genel gerekçe ve her bir madde için birer madde gerekçeleri eklenmekteydi. Ancak bu gerekçelerde genellikle sayısal analizlere yer verilmemektedir. Kanun tasarıları 2006 yılına kadar 08.09.1992'de Başbakanlık tarafından yayınlanmış olan "Kanun, Kanun Hükmünde Kararname (KHK), Tüzük ve Yönetmeliklerin Hazırlanmasına İlişkin Esaslar " başlıklı bir iç genelgeye göre hazırlanmıştır.

29 Aralık 2003 tarihinde TBMM'ye gönderilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri kısmında, 5-c maddesinde, "yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi yapılır" denilerek ilk defa Türk mevzuatında DEA'dan bahsedilmiştir. Kanun tasarısının yasalaşamaması nedeniyle birkaç yıl duraksanmış olsa da, daha sonra Başbakanlık tarafından 2006'da DEA'nın hayata geçirilmesi konusunda adım atılmıştır.

Aslında DEA'nın "alt bileşenleri" sayılabilecek fayda-maliyet ve maliyet etkinlik analizleri, Ekici'nin de belirttiği, gibi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mevzuatımıza girmiştir (Ekici, 2006:144). Kanun'un 5/g maddesinde "Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır" denilmektedir (Ekici, 2006: 113).

DEA'nın Türk mevzuatında yerini alması 3056 sayılı Başbakanlık kuruluş kanuna dayanılarak alınan bir Bakanlar Kurulu kararıyla 17/2/2006 tarihinde yayımlanan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"le olmuştur. Yönetmeliğin 4. maddesinde Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili,ilişkili kurum ve kuruluşlarla diğer kamu kurum ve kuruluşları (düzenleyici ve denetleyici kurumlar dahil) tarafından hazırlanacak kanun, KHK, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu Kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasında anlaşılır olmak, üst hukuk normlarına uymak gibi uyulacak ilkeler sıralanmıştır. Yönetmeliğin 6. maddesi'nde taslakları hazırlayacak kurum ve kuruluşların görevli birimlerince taslakların Başbakanlığa sunulmasından önce ilgili bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınması, kamuoyunun basın yayın organları aracılığıyla bilgilendirilmesi düzenlenmiştir. Görüş istenenlerin otuz gün içinde cevap vermeleri gerektiği; cevap vermeyenlerin olumlu görüş vermiş sayılacağı belirtilmiştir. Yönetmeliğin bundan sonraki maddelerinde taslakların nasıl olması gerektiği şekil yönünden detaylı olarak tarif edilmiştir. Yönetmeliğin 24. maddesi Türk mevzuat hazırlama sistemine resmi olarak bir yenilik getirmiş, Düzenleyici Etki Analizi'ne ilişkin hükümlere yer vermiştir.[51]

Yönetmeliğe göre, yürürlüğe konması halinde etkisi 10 milyon YTL'den fazla olacağı tahmin edilen kanun, Kanun Hükmünde Kararname taslakları için DEA yapılması zorunludur. Ancak Başbakanlık dilerse bu miktarı yeniden belirleyebilir veya bunun altında etkisi olan kanun ve Kanun Hükmünde Kararnameler için de

[51] Türkçe literatürde, DEA'nın İngilizce orjinalinden birebir tercüme edilmek yerine Mevzuat Etki Analizi olarak çevrilmesinin daha anlaşılır olacağı iddia edilmiştir (Yamaç, 2008:1).

DEA hazırlanmasını isteyebilir ya da etkiye bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de DEA hazırlanmasını isteyebilir. Milli güvenliği ilgilendiren konularla bütçe kesin hesap kanunu taslakları için DEA hazırlanmayacağı yönetmelikte belirtilmiştir. DEA her bir teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanmaktadır.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe dayanılarak, hazırlanması öngörülen DEA'lar için yol gösterici olmak üzere, Başbakanlıkta oluşturulan Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu ile OECD ve AB tarafından ortaklaşa yapılan çalışmalar sonunda, ülkemizdeki kamu laboratuarları alanında gerçekleştirilen bir pilot DEA uygulaması süreci sonunda 2 Nisan 2007 tarihinde bir rehber yayınlanmıştır. Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü Tarafından "Genelge" şeklinde hazırlanan Rehber, DEA hazırlamakla yükümlü her kurumda bir birim oluşturulması ve bunun Başbakanlık Daha İyi Düzenleme Grubuyla koordineli çalışmasını öngörmektedir. Bununla bir idari kapasite oluşturulması ve istenilen düzeyde kalitenin yakalanması hedeflenmektedir. AB Komisyonu örneğinde de 2006 yılında etki değerlendirme raporlarının kalitesinden sorumlu olmak üzere bir Etki Değerlendirmesi Kurulu (Impact Assessment Board) oluşturulmuştur.

DEA Rehberi problemin tespiti, hedeflerin tespiti, alternatif çözüm yollarının tespiti, etkilerin analizi, alternatif çözüm yollarının karşılaştırılması, danışma ve katılım, uygulama- izleme ve değerlendirme, DEA raporu olmak üzere 8 başlıktan oluşmaktadır. Bu haliyle Türk DEA rehberi AB Komisyonu DEA rehberine büyük

benzerlik göstermektedir. Problem tespiti başlığında problemin tanımlanmasının önemi ve olabildiğince rakamsal verilerden, uzman görüşlerinden faydalanılması gerektiğine yer verilmiş; problemin hangi vatandaş kesimi, ekonomik sektörler üzerinde etkileri olacağının açıkça belirtilmesi istenmiştir. Daha sonra problem alanıyla ilgili olarak mevcut hükümet politikalarının ve yasal düzenlemelerin gözden geçirilmesi, yürürlükteki mevzuatın problemin çözümüne ne ölçüde katkıda bulunduğunun veya bulunmadığının açıklanması istenmiş; yeni bir düzenleme yapma zorunluluğunun gerekçesinin ortaya konulması istenmiştir. Problemin çözümü için devlet müdahalesinin en önemli gerekçeleri olarak kamu güvenliği, kamu sağlığı ve çevre kirliliği gibi nedenler sayılmıştır.

Problemin çözümüyle ulaşılmak istenen amacın olabildiğince açık olması, eğer mümkünse rakamsal verilerle ifade edilmesi istenmektedir. Amaca ulaşmak için tespit edilecek hedeflerin net, ölçülebilir, kabul edilebilir, gerçekçi, belli bir takvime bağlı olması gerektiği, hükümetin diğer politika ve hedefleriyle uyum arz etmesi gerektiği Rehber'de belirtilmektedir.

Tespit edilen hedeflere ulaşmak için ilgili tüm grupların görüşü alınarak, (AB örneğine benzer bir şekilde) etkinlik, verimlilik, uyumluluk kriterlerine göre en az üç alternatif olmak üzere çok sayıda alternatif çözüm yolu geliştirilmesi, hiçbir şey yapmama seçeneğinin de akılda tutulması istenmektedir. Çözüm önerilerindeki alternatif düzenleme yöntemleri üç ana grupta ele alınmıştır. Bunlar kuruluşların görev alanına giren konuların kendileri tarafından düzenlenmesi, ortak düzenlemeler ve kanuni düzenlemelerdir. Diğer yöntemler hiçbir şey yapmamak suretiyle

problemin pazar mekanizması içinde zamanla çözülmesini beklemek, bilgilendirme ve eğitim kampanyaları, hizmet sözleşmeleri, zorunlu denetimler olarak sıralanmıştır.

Şubat 2006 tarihli Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 24. maddesi uyarınca alternatif seçeneklerden muhtemel etkileri 10 milyon YTL'nin altında olan düzenlemeler için ayrıntılı bir etki analizi yapılmaz. Buna "Kısmi Etki Analizi" denir. 10 milyonun üzerinde etkisi olabilecekler için etki analizinin tüm basamakları uygulanır, buna da "Tam Etki Analizi" denir. Ancak, Başbakanlık, etkisi on milyon YTL'nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir. Yönetmelikte DEA hazırlanması için 10 milyon sınırından bahsedilmektedir, DEA rehberinde ise "Kısmi Etki Analizi"nden bahsedilmektedir. Yani, aslında tüm düzenleyici nitelikteki işlemler için etki analizi hazırlanması, 10 milyon TL'nin üzerinde etkisi olabilecek olanlar içinse ayrıntılı "Tam Düzenleyici Etki Analizi" hazırlanması öngörülmektedir. Bu usul "ÇED gerekli değildir" ve "ÇED gereklidir" kararlarını ve sürecini çağrıştırmaktadır.

Geliştirilen çözüm önerilerinden uygun olanların detaylı bir şekilde fayda ve maliyetlerinin ölçülmesi ve değerlendirilmesi aşamasında etkilerin mümkün olduğunca rakamsal ve parasal olarak ifade edilmesi istenmektedir. Ancak bütün etkilerin parasallaştırılmasının mümkün olmadığı, doğrudan veya dolaylı çevresel ve sosyal etkilerin de hesaba katılmasının gereği belirtilmiştir. Düzenlemeden

etkilenecek sosyal gruplar, ekonomik sektörler ve idari birimler üzerindeki etkilerin de ölçülmesi istenmiştir.

Rehbere göre fayda ve maliyetler doğrudan veya dolaylı, bir defalık veya devamlı olarak ayrıştırılmalı, mümkünse yıllık olarak ölçülmelidir. Ekonomik etkilerin belli başlıklar altında değerlendirilmesi istenmektedir. Bunlar kamu yönetimine olan etkiler, iş dünyasına olan etkiler, KOBİ'ler üstündeki etkiler ve rekabet üstündeki etkilerdir. Sosyal etkiler konusunda doğası gereği yelpaze daha geniştir; işsizlik, iş güvenliği, eğitim, sağlık, kültür, cinsiyet eşitliği, sosyal dışlama, yoksulluk ve benzer etkiler değerlendirilmektedir. Çevresel etkiler olarak hava, su, toprak kirliliği, arazi kullanımı değişikliği, biyolojik çeşitlilik kayıpları ve iklim değişikliği üzerinde muhtemel etkilerin değerlendirilmesi öngörülmektedir. Türkiye örneğine ilişkin Ek-4'te yer alan ekonomik, sosyal ve çevresel konularda yapılacak değerlendirmeye ilişkin olarak hazırlanan örnek karşılaştırma tablosunun Ek-5'te yer alan AB örneğinde yer alan örnek sorularla kıyaslandığında çok sığ kaldığı görülmektedir.

Alternatif çözüm yollarının karşılaştırılmasında her bir seçenek için olumlu ve olumsuz yanların, maliyetlerin ayrı ayrı tablolar halinde, mümkünse geride saydığım şekilde ekonomik, sosyal ve çevresel muhtemel etkiler için kıyaslamalarının yapılması istenmektedir. EK-4'te görüleceği üzere, DEA Rehberi'nde örnek bir karşılaştırma tablosu da verilmiş, burada geride sayılan ekonomik, çevresel ve sosyal etkilerin A, B, C seçenekleri için ayrı ayrı karşılaştırılması istenmiştir.

Rehber, önerilen düzenlemenin muhtemel etkilerinin masa başında ölçülemeyeceği inancıyla şeffaflık ve açıklık prensipleri gereği ilgili taraflarla bilgi alış verişinde bulunmayı düzenleyici etkilerin ölçülmesi için temel kabul etmektedir. Danışma sözlü olabileceği gibi yazılı da olabilir. Kişi ve kuruluşlara görüşlerini hazırlayabilecekleri yeterli süre verilir. Danışma, sürece katılan kişi ve kuruluşların eleştiri ve önerileri, bunlardan ne kadar yararlanıldığının değerlendirilmesi ve bunların kamu oyuyla paylaşılmasıyla son bulmaktadır.

Rehberde seçilmiş olan çözüm önerisi için bir uygulama, izleme ve değerlendirme sürecinin oluşturulması öngörülmüştür. Uygulama safhasında düzenlemenin uygulanmasından sorumlu idari birim ve diğer uygulayıcıların, muhatapların açıkça belirtilmesi, bireyler için bilgi alma yönteminin ortaya konulması istenmektedir. Kural ihlallerinin tespiti için teftiş ve denetim yöntemleriyle uyumun sağlanmasını temin edici mekanizmaların (kayıt, lisanslama, tazminat, ceza) belirlenmesi öngörülmektedir. Rehbere göre düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren belli bir zaman dilimi içinde gözden geçirme yapılmalı, burada sorunun hala devam edip etmediği, tespit edilen hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığı konunun taraflarıyla işbirliği halinde değerlendirilmelidir.

Yukarıda anlatılanların yapılması ve yazılı olarak bir araya getirilmesinin sonunda DEA raporu ortaya çıkmaktadır. Çözülmek istenen sorunun karmaşıklık derecesi, gerçekleştirilen danışmaların içeriği ve sayısı raporun uzunluğu ve derinliğini belirlemektedir. Süreç sonunda hazırlanan DEA raporu ilgili bakanlık

veya kurum tarafından Başbakanlıkta oluşturulan Daha İyi Düzenleme Birimine sunulur. Burada rapor değerlendirilir ve sonucu ilgili bakanlığa veya kuruma bildirilir. Bundan sonra söz konusu bakanlık veya kurum DEA Rehberi doğrultusunda son şeklini vereceği DEA Raporu sonucuna göre yapmayı düşündüğü düzenleme çalışmaları sürecini başlatır. Bütün kamu yönetimi birimleri arasında uyumun sağlanabilmesi için nihai DEA raporunun hazırlanmasında Tablo-2'de belirtilen biçim şartlarına (formata) uyulması istenmektedir.

Tablo-2: Türk DEA Rehberi'ne Göre DEA Raporu'nun İçeriği
Çalışmayı Koordine Eden Birim: Bu başlık altında Düzenleyici Etki Analizi çalışmasını koordine eden kurum veya kuruluşun ismi yazılmaktadır.
Çalışmaya Katılan Diğer Birimler: Bu bölümde çalışmaya katılan diğer birimlerin isimleri belirtilmektedir.
Kısa Özet: Bu bölüm bir sayfadan fazla olmamalı, sade bir dille yazılmalı ve aşağıdaki hususları içermektedir; -Problemin kısa tanımı, -Öngörülen temel hedefler, -Ana hatlarıyla geliştirilen seçenekler, -Ulaşılan sonuç.

Birinci Bölüm: İzlenen Prosedür ve İlgili Taraflara Danışma : -DEA sürecinde izlenen prosedür ve zaman çizelgesi, -Danışılan kurum, kuruluş ve diğer taraflar ile bunlardan alınan cevapların sayısı, -Alınan görüşlerin genel yapısı (tarafların ayrıntılı görüşleri, bu kısımla ilgili oluşturulacak ekte belirtilmelidir).
İkinci Bölüm: Problemin Tanımı Bu bölüm aşağıdaki sorulara verilen cevaplardan oluşur: -Çözümlenmesi gereken problem nedir? -Problemin temel nedenleri nelerdir? -Etkilenen gruplar kimlerdir, hangi şekilde etkilenmektedirler ve hangi oranda ve yoğunlukta etkilenmektedirler? -Mevcut durumun devamı halinde problem nasıl gelişecektir? -Problem alanı ile ilgili olarak mevcut hükümet politikaları ve yasal düzenlemeler var mıdır? -Problemin çözümü için merkezi veya yerel düzeyde bir müdahale gerekli midir?
Üçüncü Bölüm: Hedefler Bu bölüm aşağıdaki sorulara verilen cevaplardan oluşur: -Genel politika hedefleri nelerdir? Daha özel ve uygulama hedefleri nelerdir? -Bu hedefler hükümetin genel stratejisi, politikaları ve hedefleri ile uyumlu mudur?
Dördüncü Bölüm: Alternatif çözüm yolları Bu bölüm aşağıdaki sorulara verilen cevaplardan oluşur:

-Tespit edilen problemin çözümü için muhtemel seçenekler nelerdir? (Düzenleme yapmama seçeneği her zaman seçenekler arasında olmalıdır.)

-İlk aşamada hangi seçenekler devre dışı bırakılmıştır ve bunun gerekçeleri nelerdir? (Etkinlik oranının düşük olması, verimsizlik ve diğer politika ve stratejiler ile uyumsuzluk gibi) Ayrıca, ilgili gruplar tarafından desteklenip de devre dışı bırakılan seçeneklerin gerekçelerinin iyi hazırlanması gereklidir.

Beşinci Bölüm: Etkilerin Analizi

Bu bölüm aşağıdaki sorulara verilen cevaplardan oluşur:

-Azaltılmış seçeneklerin her birinin muhtemel ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri nelerdir?

-Dolaylı ve doğrudan etkiler ile olumlu ve olumsuz etkiler nelerdir?

-Belirsizlikler ortaya konulmalı ve parametrelerde yapılacak değişiklikler sonucu etkiler nasıl değişecektir, belirtilmelidir.

-Hangi etkiler zamanla değişecek ve bu değişim nasıl olacaktır?

-Hangi sosyal grup, ekonomik sektör veya bölgeler bu düzenlemeden etkilenecektir?

Altıncı Bölüm: Seçeneklerin Karşılaştırılması

Bu bölüm aşağıdaki sorulara verilen cevaplardan oluşur:

-Azaltılmış seçeneklerin her birinin olumsuz ve olumlu etkileri nasıl ölçülmüştür?

-Değerlendirme sonuçları nedir?

-Her bir seçeneğin doğuracağı anlaşmazlıklar ve sinerji nedir?

-Mümkünse, her bir seçenek, değerlendirme kriterlerine göre sıralandırılmalıdır.

-Mümkünse ve faydalı olacağı düşünülüyorsa, tercih edilen seçenek belirtilmelidir.

Yedinci Bölüm: Uygulama, İzleme ve Değerlendirme

Bu bölüm aşağıdaki sorulara verilen cevaplardan oluşur:

-Tespit edilen hedeflerin gerçekleştirilmesi yönünde temel kriterler nelerdir?

-Muhtemel denetim ve değerlendirmeler için geniş ve kapsamlı program nedir?

-Düzenlemenin uygulanmasından sorumlu olacak idari birim tespit edilmiş midir?

-Düzenlemenin muhatapları olan bireylerin devletten bilgi almaları için, buna ilişkin yöntem belirlenmiş midir?

-Kuralların ihlali halinde uygulanacak cezalar nelerdir?

-Düzenlemenin yürürlüğe girmesinden itibaren belirli bir zaman dilimi içerisinde gözden geçirme planlanmakta mıdır?

2. Türkiye'de Hazırlanan DEA Raporlarının Değerlendirilmesi

2.1. Değerlendirme Kriterleri

Çeşitli Bakanlıklar tarafından hazırlanan DEA'lar [52] Bu tez için geliştirilmiş olan, Tablo-3'teki kriterler dikkate alınarak değerlendirilmektedir. DEA Raporları Ek-3'te belirtilen Bakanlıklar'da DEA konusunda görevlendirilen yetkililerle görüşmeler yapılarak elde edilmiştir. Değerlendirme tablosu oluşturulurken Kirkpatrick ve Franz tarafından 2006'da Manchester Üniversitesi'nde yürütülen "Integrating Sustainable Development into EC Policymaking: An Evaluation of Recent Impact Assessments" isimli çalışmadan faydalanılmıştır. Her bir DEA raporu bu değerlendirme kriterlerine göre değerlendirilip toplamdaki puanlarına göre sıralanmıştır. Böylece hangi DEA raporunun hazırlanmış olan değerlendirme kriterlerine göre daha kaliteli olduğu ortaya çıkartılmıştır. Bunun yanında DEA raporları her bir kritere göre ayrıca sıralanarak, ayrı ayrı kriterlere göre kaliteleri izlenmiştir.

Değerlendirme formunda, DEA özünde bir koordinasyon aracı olduğundan, mevcut kalkınma planlarına uygunluğun hedeflenip hedeflenmediği sorusu

[52] 1-Alışveriş Merkezleri, Büyük Mağazalar Ve Zincir Mağazalar Kanunu Tasarısı Düzenleyici Etki Analizi Raporu ,
2-Kooperatifçilik Sektörünün Yasal Çerçevesinin Yeniden Düzenlenmesi Çalışmaları Düzenleyici Etki Analizi Raporu,
3-Türkiye'de Faal Bir Arazi Parsel Tanımlama Sistemi Ve Entegre İdare Ve Kontrol Sistemi'nin Tasarlanması Konusundaki Düzenlemenin Genişletilmesi Düzenleyici Etki Analizi Raporu,
4-Düzenleyici Etki Analizi Pilot Projesi, Türkiye'deki Kamu Laboratuvarlarının Yasal Çerçevesinin Yeniden Düzenlenmesi Düzenleyici Etki Analizi Raporu,
5-Dişhekimliği, Eczacılık, Hemşirelik Ve Ebelik Mesleklerinin İcrasında Türk Vatandaşlığı Şartının Kaldırılmasının Etkileri Düzenleyici Etki Analizi Raporu,
6-Bürokrasinin Azaltılması Ve Kamu Hizmet Sunum Esaslarının Geliştirilmesi Düzenleyici Etki Analizi Raporu,
7-Pilot Etki Analizi Çalışması: Termik Santrallerde AB Büyük Yakma Tesisleri Direktifi'ne Uyum.

sorulmuştur. Bu tezin konusunu DEA'nın SK bakımından değerlendirilmesi oluşturduğundan ve Türkiye'nin de AB'ye aday ülke olduğundan dolayı AB "SK Stratejisi"ne uyumun hedeflenip hedeflenmediği öğrenilmek istenmiştir. Düzenlemeler yapılırken çevre konusunun sistematik olarak dikkate alınıp alınmadığını anlamak için Türkiye Ulusal Çevre Stratejisi'nde (UÇES) belirtilen hedeflere uygunluğun hedeflenip hedeflenmediği sorgulanmıştır. Etkilerin mümkün olduğunca beraber değerlendirilmesinin bütünleşik bir değerlendirme için gerekli olduğu kabul edilerek ekonomik, sosyal ve çevresel etkiler için beraber bir değerlendirme yapılıp yapılmadığı sorulmuştur. Etkiler değerlendirilirken sadece niteliksel değil niceliksel- rakamsal ifadelere de yer verilmesinin objektifliği artıracağı düşüncesiyle etkilerin nasıl ifade edildiği incelenmiştir. Tanımlanan etkilerin toplumsal kesimler, bölgeler ve çevre değerleri üstünde nasıl dağıldığının verilecek kararlarda isabeti artıracağı düşüncesiyle etkilerin nasıl dağıldığının analiz edilip edilmediği sorulmuştur. Kısa dönemli anlık etkilerin yanında orta ve uzun vadeli etkilerin de birikerek çok ciddi sorunlar doğurabileceği ve bunun hesaba katılmasının gerektiği düşüncesiyle etkilerin ortaya çıkacağı zaman diliminin belirtilip belirtilmediğine bakılmıştır. Düzenleme kararlarının topluma maliyetinin en aza indirilmesinin ve etkinliğinin artırılmasının yolunun tüm ilgili tarafların görüşünün alınmasıyla mümkün olacağı düşüncesiyle yeterli katılımın sağlanıp sağlanmadığı sorulmuştur. Son olarak, DEA sürecinde çevresel ve sosyal etkilerin dışlanıp dışlanmadığını görmek için ağırlığın hangi tür etkilere verildiği sorularına yanıt aranmıştır.

Belirlenen kriterlere göre DEA raporları, Tablo 3'te görüleceği üzere, sıfır (0), bir (1), iki (2) puan aralığında değerlendirilmiştir. EK-2'de belirtilen DEA Raporları EK-1'de ve Tablo 3'te belirtilen Değerlendirme Kriterleri'ne göre değerlendirilmiştir. Sonuçlar grafikler halinde sunulmuştur. Değerlendirilen raporlardan, eğer mümkünse, çok uzun olmamak şartıyla, ilgili kriterlerin karşılandığına delil olmak üzere tırnak içinde alıntılar yapılmış ve bulgular kısmında belirtilmiştir.

Tablo – 3 : Değerlendirme Kriterleri

1-	Mevcut Kalkınma Planında Belirtilen Temel Amaçlara Uygunluk Hedeflenmiş Midir? (0) – hayır , (1) – evet , (2) – detaylı
2-	UÇES'te Belirtilen Temel İlkelere Uygunluk Hedeflenmiş Midir? (0) – hayır , (1) – evet , (2) – detaylı
3-	AB SK Stratejisine Uygunluk Hedeflenmiş Midir? (0) – hayır , (1) – evet , (2) – AB mevzuatına uyum amaçlanmıştır
4-	Etkiler Çevresel, Ekonomik, Sosyal Olarak Ayrı Ayrı Tanımlanmış Mıdır? (Her Üçüne De Yer Verilmesi Tercih Edilir) (0) – sadece biri, (1) – ikisi, (2) – her üçü
5-	Etkiler Niteliksel, Niceliksel Olarak İfade Edilmiş Midir? (Her İkisinin De Olması Tercih Edilir) (0) – niteliksel, (1) – niceliksel, (2) – her ikisi
6-	Etkiler Doğrudan Ve Dolaylı Olarak Tanımlanmış Mıdır? (Her İkisinin De Olması Tercih Edilir) (0) – doğrudan, (1) – dolaylı, (2) – her ikisi
7-	Tanımlanan Etkilerden Kimlerin Etkileneceği Belirtilmiş Midir? (Sosyal Kesimler, Bölgeler, Ekosistem vs.) (0) – hayır , (1) – evet , (2) – detaylı
8-	Etkilerin Ortaya Çıkacağı Zaman Dilimi Belirtilmiş Midir? (Kısa, Orta, Uzun Dönem) (0) – hayır , (1) – evet
9-	Etki Analizi Hazırlanırken Yeterli Katılım Sağlanmış Mıdır? (Kurumsal, Vatandaş, STK) (0) – sadece biri, (1) – ikisi, (2) – her üçü
10-	Çevresel, Ekonomik, Sosyal Etkilerin Ağırlığı Nasıldır? (0) –ekonomik, (1) –çevresel veya sosyal, (2) – her üçüne dengeli

Kaynak: Kirkpatrick ve Franz tarafından 2006 yılında Manchester Üniversitesi'nde yürütülen "Integrating Sustainable Development Into EC Policymaking: An Evaluation Of Recent Impact Assessments" isimli çalışmadan esinlenilerek Fatih Akbulut tarafından hazırlanmıştır.

2.2. Bulgular

Değerlendirme kriterlerine göre incelenen örnek DEA'lardan elde edilen bulgular her bir örnek için ayrı ayrı belirtilmiştir. Her örneğin adı ve hazırlayan kurum belirtildikten sonra değerlendirme kriterleri tablosundaki kriterlere göre bulgular sıralanmış, mümkünse tırnak içinde alıntılar yapılmıştır. Son olarak da değerlendirilen örnek raporun kriterlere göre almış olduğu puanlar bir grafik halinde gösterilmiştir.

2.2.1. Örnek -1: "Alışveriş Merkezleri, Büyük Mağazalar ve Zincir Mağazalar Kanunu Tasarısı" Hakkında Düzenleyici Etki Analizi Raporu

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğü ile İç Ticaret Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan bu rapor 55 sayfadan oluşmaktadır ve Ocak 2008 tarihinde yayınlanmıştır.

a) Dokuzuncu Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program ve Hükümet Programında belirtilen amaçlarla uyumlu olarak bu düzenlemenin yapıldığı belirtilmiştir. Özel olarak AB SK stratejisinden ve UÇES'ten bahsedilmemiştir.

> "Dokuzuncu Kalkınma Planının "Plan Öncesi Dönemde Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler" başlıklı kısmında; VIII. Plan'a atıfta bulunulmak suretiyle, *"son yıllarda gelişme gösteren büyük mağazaların belirli kurallar çerçevesinde kurulmaları ve faaliyette*

*bulunmaları amacıyla mevzuat çalışmalarının yürütüldüğü"*ne değinilmiştir" (s.31-33).

"Diğer taraftan, Hükümetin Orta Vadeli Programına (2007-2009) bakıldığında; "İşletmelerin Rekabet Gücünün Geliştirilmesi" bölümde *"Rekabeti kısıtlayan, engelleyen veya bozan davranışlar etkili bir şekilde önlenecek, toplumda rekabet kültürü geliştirilecektir."* İfadesine yer verildiği görülmektedir" (s.31-33).

b) Problemin tarafları olarak tüketiciler, büyük mağazalar ve alışveriş merkezleri, küçük ölçekli perakendeciler, KOBİ'ler ve küçük tedarikçiler belirtilmiştir.

"Bu bağlamda, Anayasanın 173 üncü maddesindeki "Devlet, esnaf ve sanatkarları koruyucu ve destekleyici tedbirleri alır." hüküm de, büyük ölçekli işletmelerin özel girişim özgürlüğüne getirilebilecek sınırlamalara önemli bir dayanak teşkil etmektedir" (s.30).

c) Problemin etkilerinin ortaya çıkacağı zaman dilimi de belirtilmiştir. Düzenlemenin ilk yapıldığı andaki doğrudan etkilerle zamana yayılmış dolaylı etkiler belirtilmiştir.

"Sonuç olarak; büyük mağaza ve alışveriş merkezlerinin, kuruluşlarına, ticari faaliyette bulunmalarına, denetlenmelerine vb. ilişkin tedbirler alınmadığı, kuralların oluşturulmadığı ve uluslararası oyuncuların rekabeti ile başa çıkacak perakende

işletmeleri ortaya çıkmadığı takdirde, orta ve uzun vadede, tüketicilere/topluma, KOBİ'lere, tedarikçilere ve Devlete, ekonomik, sosyal ve çevresel yönlerden zarar verebileceği düşünülmektedir" (s.28).

"Bu alanda yapılacak bir düzenlemenin ilk planda tüketiciler aleyhine sonuç doğuracağı hususuna Raporun "Ekonomik Etkiler" başlıklı bölümünde yer verilmişti Ancak, konuya uzun vadeli yaklaşıldığında; düzenlemenin yapılması halinde, büyük mağazaların kuruldukları yerde mevcut olan sosyal ve ekonomik dokuyu, küçük çapta mesleki faaliyetlerde bulunanlar aleyhine zedeledikleri gerçeği altında; organize perakende sektörünün hızla büyüyerek geleneksel perakendecileri piyasadan silmesi ve sektörü ele geçirerek piyasada tekel güç haline gelmesi sonucu oluşacak fiyat artışlarının önlenmesi suretiyle tüketici refahında ilerleme kaydedileceğini söylemek mümkün olacaktır" (s.43).

ç) Problem ekonomik etkilerin yanında sosyal ve çevresel etkiler bakımından da tanımlanmıştır.

"Sosyal ve çevresel açıdan bakıldığında ise; büyük mağaza ve alışveriş merkezi sayısındaki artışa ve bunların kuruluş yerlerine bağlı olarak trafik yoğunluğu, kentsel dokunun bozulması, emlak fiyatlarının artması gibi sorunlar meydana gelmiştir. Esnaf ve

> sanatkarlar ile KOBİ'lerin yok olmasına neden olacak şekildeki bir serbestliğin, geleneksel yöntemleri kullanan ve yeni bir meslek öğrenmesi zor olan esnaf ve sanatkarlar ile KOBİ çalışanlarının kendilerine, ailelerine ve topluma maliyet yükleyeceği tahmin edilmektedir" (s.26-27).

d) Etkilerin değerlendirilmesinde tercih edilen politika seçeneğinin uygulanmasının ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri olumlu ve olumsuz olarak ayrı ayrı değerlendirilmiş ancak ağırlık ekonomik etkilere verilmiştir (s.37-50). Yapılacak düzenlemenin muhtemel ekonomik olarak olumlu ve olumsuz etkileri ayrı ayrı maddeler halinde nedensellikler yoluyla ve bazen rakamsal bilgiler verilerek açıklanmıştır.

e) Sosyal etkilerden hareketle düzenleme yapılması ihtiyacı şöyle ifade edilmiştir:

> "Tedbir alınmadığı, kuralların oluşturulmadığı ve global oyuncuların rekabeti ile baş edebilecek perakende işletmeler ortaya çıkarılmadığı takdirde; yaşanan tehlikenin, kısa gelecekte kuyumculuktan, mobilya perakendeciliğine, konfeksiyondan, araba kiralamaya kadar tüm perakende dallarında kendini göstereceğini, şimdilik küçük esnafın problemi olarak görünen bu durumun gelecekte ülke geneline yayılacağını söylemek mümkündür. Bu itibarla, sektöre ilişkin düzenlemelerin toplumsal gerekliliği de bulunmaktadır" (s.43).

f) Düzenleme yapılmamasından etkilenecek sosyal kesimiler ve zaman içinde ortaya çıkabilecek sorunlar dünyadaki örneklerden yararlanılarak belirtilmiştir:

> "Şöyle ki; küçük perakendecilerin sayısındaki azalmayla beraber, bu alanda istihdam edilenlerin işlerini kaybetmeleri gündeme gelmektedir. Büyük perakendeciler çok sayıda istihdam yaratmakla birlikte, küçük perakendecilere göre daha düşük işgücü yoğunluğu ile çalışırlar. Küçük perakendecilerin yerini büyük perakendeciler aldıkça perakende sektöründe toplam istihdamın azalması beklenen bir sonuçtur. Örneğin; İngiltere Ulusal Perakende Planlama Forumunun 1998 yılında yaptığı çalışmada, 1991-1994 yılları arasında 93 yeni süpermarketin açıldığı bir bölgede, her bir büyük süpermarket açılışında ortalama 276 adet tam zamanlı işin ortadan kalktığı sonucuna varılmıştır" (s.44).

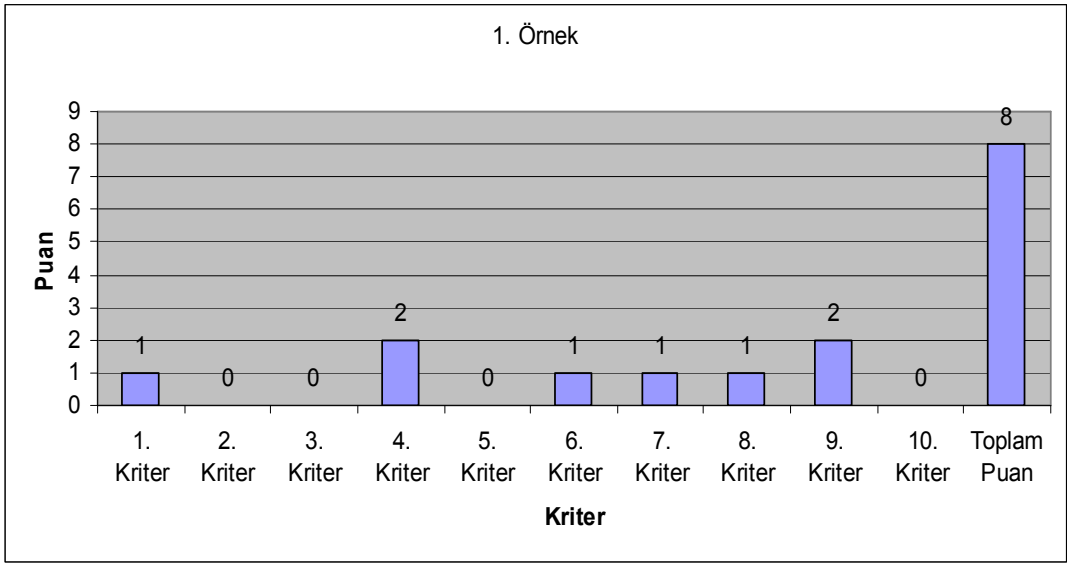
g) Çevresel açıdan düzenlemenin herhangi bir olumsuz etkisinin olmadığı ifade edilmiştir (s.48). Üç madde halinde, herhangi bir rakamsal veri verilmeden olumlu muhtemel çevresel etkiler sıralanmıştır:

> "Organize perakende sektörüne yönelik düzenlemelerde bulunulmasının, kentsel doku ile trafik yoğunluğu ve gürültü kirliliği gibi çevresel faktörler üzerinde olumlu etkiler göstereceği öngörülmektedir" (s.44).

h) Etkiler çoğunlukla nedensel olarak tanımlanmış, rakamsal ifadelere pek yer verilmemiştir. Ekonomik, sosyal ve çevresel etkiler her üç politika seçeneğini de içerecek şekilde bir etki matriksinde ifade edilmiştir (s.49).

ı) 14 bakanlık, 8 kamu kurumu, 16 valilik ve 18 belediye, 23 meslek kuruluşu, 9 STK ve sektördeki yöneticilere danışılmıştır. Kanun tasarısı hazırlıkları DEA hazırlanması zorunluluğundan önce, 2001'de, başladığından yazılı ve sözlü yeterli görüş alınmıştır (s.50-53). Genel olarak DEA rehberine uygun bir şekilde olabildiğince geniş uzmanlar ve ilgili taraflar katılımıyla raporun hazırlandığı izlenimi edinilmiştir.

Grafik – 1: 1. Örnek DEA Raporu Puanlama Sonucu



2.2.2. Örnek -2: "Kooperatifçilik Sektörünün Yasal Çerçevesinin Yeniden Düzenlenmesi Çalışmaları" Düzenleyici Etki Analizi Raporu

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan bu rapor 54 sayfadan oluşmaktadır ve Mart 2008 tarihinde yayınlanmıştır.

a) DEA raporunun hazırlanmasına Ocak 2008'de başlanmış ve kooperatifçilikten sorumlu diğer bakanlık olan Tarım ve Köyişleri Bakanlığıyla beraber yürütülmüştür. Yargıtay, Maliye Bakanlığı, Ankara ve Gazi Üniversiteleri, 9 meslek kuruluşu ve birliği, 7 STK'ya danışılmıştır. Sanayi Bakanlığında 4483 kooperatif ortağına, 3142 kooperatif yönetim kurulu üyesine,347 bakanlık temsilcisine danışılmıştır. Tarım Bakanlığı'nda 831 kooperatif yöneticisine, 939 kooperatif ortağına, 448 bakanlık temsilcisine sektörün genel durumunun tespiti ile problemlerin tespiti ve çözüm önerileri amacıyla anket yapılmıştır (s.1-3).

b) Düzenleme yapılmasına dair anayasal dayanak belirtilmiştir (s.45).

> "Bilindiği üzere, Anayasamızın 171. maddesinde "Devlet, millî ekonominin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin artırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır." hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm belirlenen hedeflerin ana dayanağını oluşturmaktadır."

c) Dokuzuncu kalkınma planı ve hükümet programındaki hedeflerle yapılacak düzenlemenin uyumlu olduğu belirtilmiştir (s.45).

> "Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2007-2013) ve 60. Hükümet Programı'nda; Rekabet Gücünün Artırılması, İstihdamın Artırılması, Beşeri Gelişme ve Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi, Bölgesel Gelişmenin Sağlanması, Kamu Hizmetlerinde Kalitenin ve Etkinliğin Artırılmasına yönelik konulara ayrıntılı olarak yer verilmiştir."

ç) Türkiye'deki kooperatiflerin sayıları ve kooperatiflerin sosyal yapıdaki önemini anlatacak şekilde hem ulusal hem uluslar arası detaylı rakamsal bilgiler verilmiştir (s.7-15).

> "…ülkemizde bulunan yaklaşık 85.000 kooperatif, tarımdan esnaf ve sanatkar kesimine, ulaşımdan konuta kadar 8,5 milyon vatandaşımızın pek çok ihtiyacını karşılamaktadır. Doğal olarak, sektöre ilişkin problemlerden bu kesimler doğrudan etkilenmekte olup, kooperatifçilikten beklenilen fayda istenilen düzeyde elde edilememektedir" (s.44).

d) Sektöre ilişkin sorunlardan Kooperatif Ortakları, (8,5 Milyon) Esnaf ve Sanatkarlar, Kooperatif Üst Birlikleri, Birim Kooperatifler, Yerel Yönetimler, İlgili Bakanlıklar, Tüketiciler, Tarım Sektörü, İnşaat Sektörü, Yargı kurumlarının doğrudan ya da dolaylı etkilendiği belirtilmiştir (s.44).

e) Üç ayrı alternatif politika seçeneği belirlenmiştir, bunlar: Hiçbir Şey Yapılmaması ve Mevcut Uygulamalara Devam Edilmesi, Kooperatifçilik Eğitimi ve Bilinçlendirme Faaliyetlerinin Yaygınlaştırılması ve Kooperatiflere Yönelik Teşviklerin Arttırılması, Mevcut 1163 Sayılı Kooperatifler Kanununda Değişikliğe Gidilmesidir (s.46-53). Her bir seçenek için faydalar ve maliyetler ayrı ayrı olumlu ve olumsuz yönler olarak ekonomik, sosyal ve çevresel açılardan değerlendirilmiştir.

f) Etkilerin değerlendirilmesinde nedensel çıkarımlar yapılmış, dolaylı etkiler de hesaba katılmıştır, zamana yayılı etkiler ayrıca belirtilmemiştir:

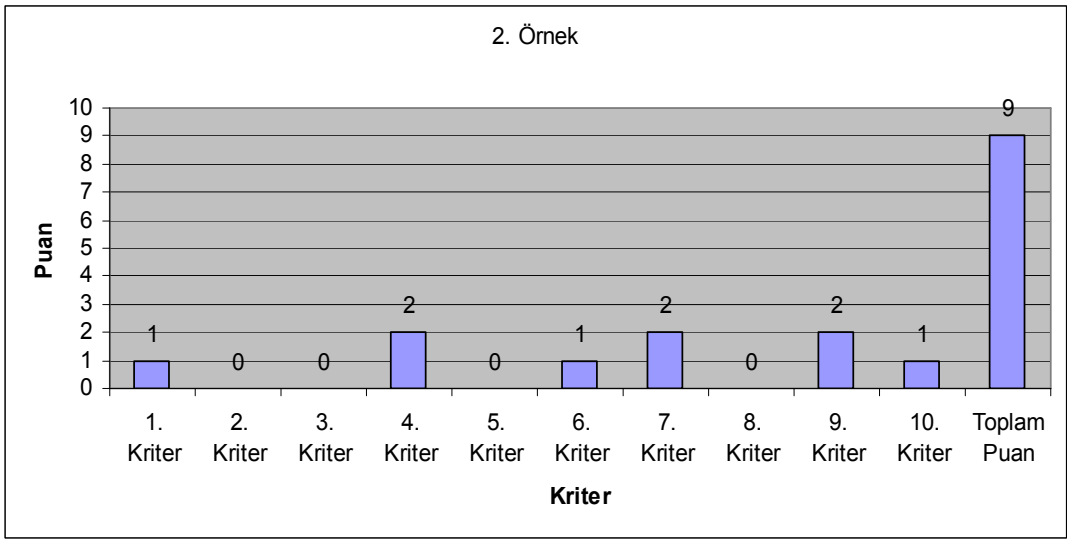
> "Kooperatifler insanların tek başlarına yapmalarının mümkün olmadığı veya birlikte yapılmasında yarar bulunan işleri başarmak için kurulan bir işletme türü olup, kooperatif eğitimi sayesinde insanlarımızda kooperatifçilik bilinci yerleştirilecek, kooperatif işletmelerin potansiyelinden daha fazla yararlanılabilecek, böylelikle gelir dağılımı ve istihdam üzerinde olumlu bir etki sağlanabilecektir" (s.53).

> "Kooperatifçiliğin teşvik edilmesi ile, güçlü duruma gelecek kooperatifler ortaklarının gereksinimlerinin yanında, toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel yönden sürdürülebilir kalkınmasına da katkıda bulunacaklardır" (s.53).

> "Kırsal bölgelerde yaşayan nüfusun önemli bir kesimi her yıl

ekonomik ve sosyal nedenlerle kentlere göç etmektedirler. Bu akış kooperatiflerle önlenebilir ve kooperatifler, göç etmek isteyen kırsal bölge insanlarına yaşam kaynağı olabilir" (s.53).

Grafik – 2: 2. Örnek DEA Raporu Puanlama Sonucu



2.2.3. Örnek -3: "Türkiye'de Faal Bir Arazi Parsel Tanımlama Sistemi ve Entegre İdare ve Kontrol Sistemi'nin Tasarlanması Konusundaki Düzenlemenin Genişletilmesi" Düzenleyici Etki Analizi Raporu

Tarım Ve Köy İşleri Bakanlığı Tarımsal Üretim Ve Geliştirme Genel Müdürlüğü Tarım Arazilerini Değerlendirme Daire Başkanlığı tarafından hazırlanan bu rapor 37 sayfadan oluşmaktadır ve Haziran 2009 tarihinde yayınlanmıştır.

a) Entegre İdare ve Kontrol Sistemi'nin (IACS) kurulması kararı öncesinde hazırlanmıştır. "Bir sistem olarak IACS tarımsal desteklerin doğru yönetilmesi ve denetimi için oluşturulan mekanizmaları kapsamakta, çiftçilere yapılacak ödemelerin doğruluğunu güvenlik altına alıp ve yanlış bildirimleri önlerken, özellikle arazisini eken gerçek çiftçilerin destek almasını sağlamaktadır" (s.2).

b) Yapılması düşünülen planlamanın Avrupa Birliği müzakereleri sürecinin bir parçası olduğu açıkça raporda belirtilmiştir.

> "Bu çerçevede, Türkiye Cumhuriyeti özellikle tarım ve kırsal kalkınmanın siyasi alanlarındaki müktesebatı yerine getirmeye gayretli bir şekilde kararlıdır. 2003'ten bu yana AB tarafından kabul edilen katılım öncesi stratejileri (Katılım Ortaklığı), Türkiye'de bir arazi tanımlama sisteminin geliştirilmesine ve bir Entegre İdare Sistemi'nin tesis edilmesine yönelik olarak çalışılması gereğini ifade etmektedir."

"AB üye devletleri, ayrıntılı arazi envanteri (Arazi Parsel Tanımlama Sistemi LPIS) içeren Entegre İdare ve Kontrol Sitemi (IACS) ile çiftçi kayıt sistemlerini yönetmektedirler. Mevcut Türk idari sitemi AB IACS standartları ile uyumlu değildir" (s.4).

"Türkiye AB müktesebatıyla uyum konusunda için söz vermiştir. Uyumun önemli bir alanı, IACS'ın AB ülkelerindeki sistemlerle uyumlaştırılması gereğini teşkil eden (Konsey düzenlemesi No:1782/2003 29 Eylül 2003 tarihli) ''Ortak tarım politikası kapsamındaki doğrudan destek programlarına yönelik kurallar ve çiftçiler için belirli destek programlarının kurulmasıdır. Taahhüde ilişkin kanıt sorun alanı ile bağlantılı olan mevcut hükümet politikalarını ve yasal düzenlemelerin belirlenmesi'' konulu bölümde görülebilmektedir" (s.10).

c) Dokuzuncu kalkınma planıyla yapılacak düzenlemenin uyumlu olduğu belirtilmiştir; ayrıca Tarımsal Strateji Belgesi ve Katılım Ortaklığı Belgesine de referanslar verilmiştir:

"Tarımsal istatistikî verisinin kalitesi ve miktarına ilişkin sorunlar, bu veriye dayanan ve AB'de uygulanan IACS ' a benzer bir yapıdaki işlem sistemleri ve farklı enformasyon toplanmasının pekiştirilmesi ile bertaraf edilecektir. Buna ek olarak, tarım

> sektöründeki arazi piyasalarının yönetimini sağlayan ve tarımsal politikaların denetimi ve idaresi için bir altyapı teşkil eden kadastro bilgisinin tamamlanması ve sayısallaştırılmasına ilişkin faaliyetler de tamamlanacaktır" (Dokuzuncu Plan md.504).

ç) Tanımlanan etkilerden etkilenecekler rakamsal olarak ve grafiklerle ifade edilmiştir. Türk çiftçileri, Türk çiftçi destek programları politikası ve yönetim organları (tarım bürokrasisi) , AB'ye üye devletler ve idari organlar (s.11).

d) İki adet alternatif belirlenmiştir: "Hiçbir şey yapmamak, AB ülkelerindeki en iyi uygulamalar temelinde AB IACS sistemiyle uyumlaştırma" (s.17). AB müktesebatına uyum süreciyle ilgili bir DEA olduğundan ikinci seçenek için bir zaman çizelgesi de verilmiştir.

e) Etkilerin analizinde her iki seçenek için de bir fayda-maliyet analizi yapılmıştır. Asıl önerilen ikinci seçenek için detaylı ve rakamsal fayda-maliyet bilgileri verilmiştir. Çevresel faydaların oluşacağı belirtilmiş "bu faydaların niceliksel olarak hesaplanması kolay değildir fakat aşağıda niteliksel olarak değerlendirilmektedir" denilerek bazı değerlendirmeler yapılmıştır. Örneğin:

> "Tarım- Çevresel önlemler çerçevesinde sadece yasal arazi kullanım hudutlarının sınırlarında tarımsal faaliyetlerin sürdürülmesi önemli bir nitelik taşımaktadır (Orman sınırının, kamu arazisinin ihlal edilmemesi). Ancak, mevcut birçok durumda tarımsal faaliyet orman bölgelerini işgal edebilmekte, çiftçiler

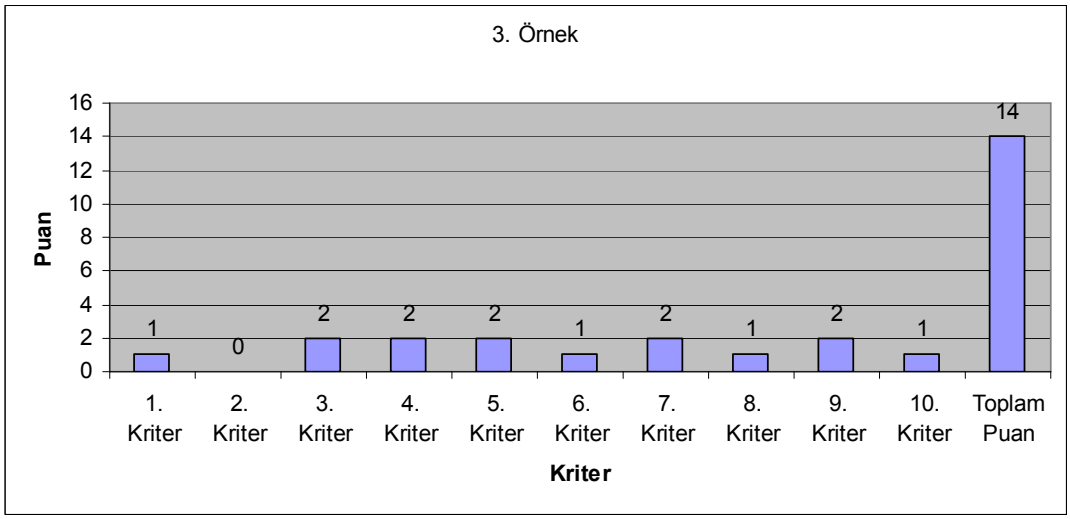
> doğal ormanlara zarar vermekte ve kanuna aykırı olarak tarım arazilerini genişletmektedirler. Dolayısıyla sistemin uygulanması bu (çevreye karşı) adil olmayan ve kanun dışı durumu önleyecektir" (s.24).

f) Sosyal etkiler için de benzer şekilde kırsal kalkınma, kırsal planlama ve gelirin yeniden dağılımı konularında ortaya çıkması beklenen faydalar niteliksel olarak değerlendirilmiştir (s.25).

Küçük bir etki matriksine yer verilmiştir. Ayrıca, ekler kısmında, elde edilecek parasal fayda-maliyetler gelecek yıllar için tahmini olarak hesaplanmıştır.

g) Çiftçi ve çiftçi örgütlemelerine ek olarak, bir tarafta projenin amaçlarından doğrudan etkilenenler ve diğer tarafta sisteme veri ve bilgileri iletenler olmak üzere, diğer kuruluşlarda IACS /LPIS uygulaması alanında temel paydaş olarak tanımlanmıştır. Aşağıdaki paydaşlar tanımlanmaktadır: Çiftçiler, Çiftçi Danışma Dernekleri,Tarımsal Kredi Kooperatifleri, Tarımsal Satış Kooperatifleri, Diğer Üretici ve Örgütler, Türk Tarım Odaları Birliği, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı İl Müdürlükleri, Tapu Dairesi ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Türkiye İstatistik Kurumu (Turkstat) , İktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Müdürlüğü, Haritalama Genel Komutası. (s.28) Ayrıca pilot iller olarak seçilen Tekirdağ ve Ağrı'da toplam 1000 çiftçi ile mülakatlar yapılmıştır.

Grafik – 3: 3. Örnek DEA Raporu Puanlama Sonucu



2.2.4. Örnek -4: Düzenleyici Etki Analizi (DEA) Pilot Projesi

"Türkiye'deki Kamu Laboratuvarlarının Yasal Çerçevesinin Yeniden Düzenlenmesi" Düzenleyici Etki Analizi Raporu

Başbakanlık, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlanan bu rapor 19 sayfadan oluşmaktadır ve 2007 tarihinde yayınlanmıştır.

a) Başbakanlık ve Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı temsilcileri eliyle yürütülen bu DEA raporunda yabancı ülke örneği de incelenerek, resmi ve özel 36 kurum ve kuruluştan görüş alınmıştır (s.2-3).

b) Kalkınma planlarından, AB SK stratejisinden ve UÇES'den bahsedilmemiştir.

c) Düzenlemeden etkilenecek kesimler olarak kamu laboratuarları belirtilmiştir:

"Bu gün itibariyle, üniversitelere ait laboratuvarlar ve klinik analiz laboratuvarları hariç olmak üzere, toplam 781 kamu laboratuarı mevcut olup, bu laboratuvarlarda çalışan personel sayısı 8.000'in üzerindedir. Ancak, çalışma alanı ve fonksiyonları çok farklılık gösteren kamu laboratuvarlarının, altı aylık proje kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmayacağı görüşünden hareketle, sadece sağlık, gıda, çevre, veterinerlik ve beton-zemin alanlarında hizmet veren laboratuvarlar Düzenleyici Etki Analizi çalışması kapsamına dahil edilmiştir" (s.1).

ç) Dört farklı politika seçeneği belirlenmiştir.Hiçbir şey yapılmaması ve mevcut durumun devamı; Tüm merkez laboratuvarlarını tek bir çatı altında toplayan ve il düzeyinde yer alan tüm laboratuvarları yerel yönetimlere devreden yeni bir oluşum; Ulusal bir laboratuvar koordinasyon kurulunun kurulması; Kamu laboratuvarlarına ilişkin merkezde politika belirleme, izleme, denetim yetkilerini haiz bir koordinasyon kurulu ve bu kurulun altında anılan hizmetlerin etkin olarak sunulması için görev icra edecek, hacim olarak küçük fakat etkin bir genel sekreterliğin oluşturulmasıdır (s.3-5).

d) Her dört seçenek için de sosyal, ekonomik, çevresel ve kamu yönetimi etkileri değerlendirilmiştir. Sosyal etkiler "Sağlık, güvenlik (suç ve terörizm dahil), tüketici hakları üzerine muhtemel etkisi, Eğitim, öğretim, kültür vb. üzerine muhtemel etkisi, İstihdam düzeyleri ya da hizmet kalitesi, cinsiyet eşitliği üzerine muhtemel etkisi, istihdam üzerine olan etki, Sosyal içerme ve fakirlik üzerine muhtemel etkisi"

başlıkları altında incelenmiştir. Çevresel etkiler "Hava, su ve toprak kirliliği üzerine muhtemel etkisi, Arazi kullanımı değişikliği üzerine muhtemel etkisi, Biyo-çeşitlilik kayıpları üzerine muhtemel etkisi, İklim değişikliği üzerine muhtemel etkisi" başlıkları altında her bir seçenek ayrı ayrı değerlendirilerek incelenmiştir (s.11-14).

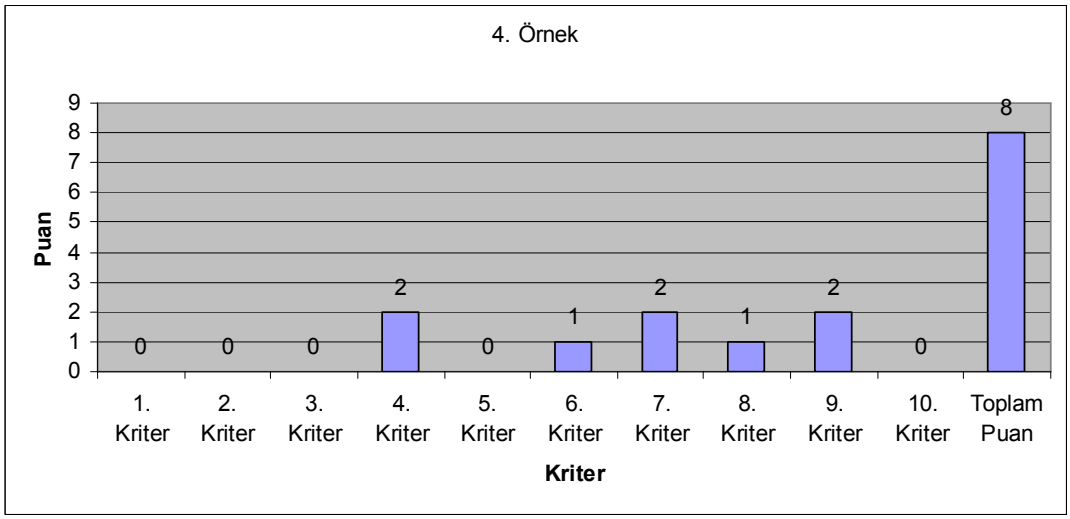
e) Zamana yayılı etkilere yer verilmiştir:

> "Sonuç olarak, işgücü piyasası ve istihdam üzerine muhtemel etkisi ; (B) ve (D) seçenekleri kısa vadede olumsuz, ancak uzun vadede olumlu etkiye sahiptir. (A) ve (C) seçeneklerinin herhangi bir etkisi görülmemiştir" (s.9).

> "Burada, (A) seçeneği dışında geliştirilen üç seçeneğin de merkez, il, bölge düzeyinde etkin bir izleme yapılmasını sağlayarak iklim değişikliği üzerinde uzun vadede olumlu etki sağlayacağı düşünülmektedir" (s.14).

f) Etkiler nedensellikler olarak tanımlanmış, rakamsal ifadeler pek kullanılmamıştır. Bir etki matriksinde niteliksel değerlendirmeler özetlenmiştir.

Grafik – 4: 4. Örnek DEA Raporu Puanlama Sonucu



2.2.5. Örnek -5: "Dişhekimliği, Eczacılık, Hemşirelik ve Ebelik Mesleklerinin İcrasında Türk Vatandaşlığı Şartının Kaldırılmasının Etkileri Hakkında" Düzenleyici Etki Analizi Raporu

Sağlık Bakanlığı tarafından hazırlanan bu rapor 24 sayfadan oluşmaktadır ve 2007 tarihinde yayınlanmıştır.

a) DEA daha çok sosyal içerikli, istihdam olanaklarıyla ilgili olduğundan sosyal yönü ön plandadır. Ekonomik olarak rekabet edebilirlik noktasında değerlendirmelere yer verilmiştir. Çevresel herhangi bir etki değerlendirmesine yer verilmemiştir.

b) Kalkınma planındaki hedeflerden bahsedilmemiştir. Bu durum, düzenlemenin AB'den kaynaklanan bir düzenleme olduğundan ve AB müktesebatına uyumun kalkınma planında belirtilmiş olmasından kaynaklanmış olabilir.

c) Türkiye'de diş hekimliği, eczacılık, hemşirelik ve ebelik meslekleri, sadece Türk vatandaşları tarafından yapılabilmektedir. Katılım müzakerelerinde bu meslek mensuplarının serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması, bu mesleklerin sadece Türk vatandaşları tarafından yapılabilmelerinin öngören mevzuatın değiştirilmesi gündeme geleceği belirtilmiştir. Yani yapılacak düzenlemenin AB müzakere süreci doğrultusunda hazırlandığı açıkça belirtilmiştir:

> "Sağlık Bakanlığı tarafından, Avrupa Birliği Müktesebatının İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunum Serbestîsi faslı altında "diş hekimliği, eczacılık, hemşirelik ve ebelik mesleklerinin icrâsında Türk vatandaşlığı şartının kaldırılması" doğrultusunda yapılacak hukukî düzenlemenin meslek mensupları, kamu yönetimi ve vatandaşların hayatında meydana getirebileceği muhtelif etkilerin, ortaya çıkabilecek maliyet ve fırsatların önceden belirlenerek, ileriye dönük plânların şekillendirilmesi, sektörün rekabet gücünün korunması için gerekli önlemlerin alınması hususlarının analiz edilmesi amacı ile bu etki değerlendirme çalışması yapılmıştır" (s.1).

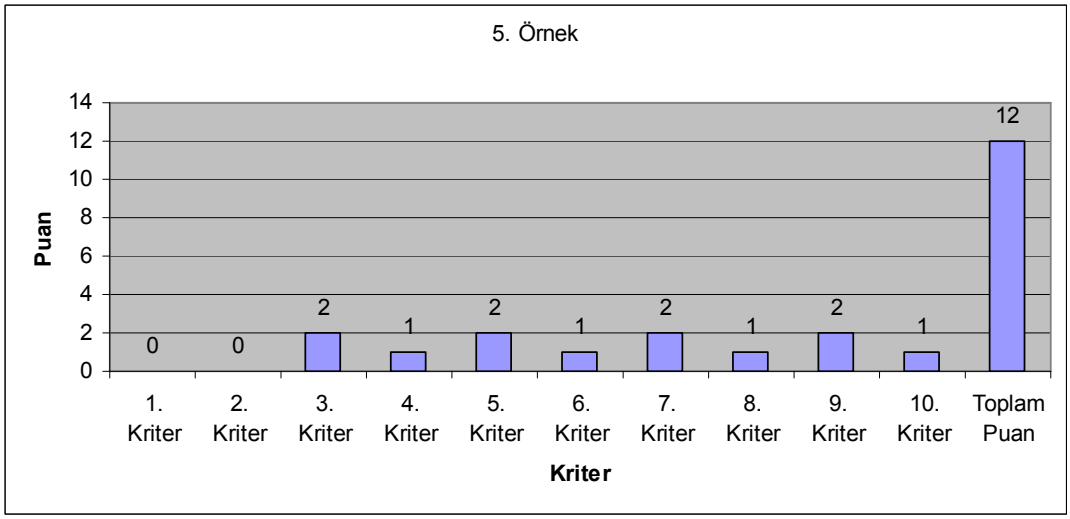
ç) İlgili tarafların yeterli katılım sağlanmıştır.

> "Bu çalışmanın hedefinde yer alan meslekler; diş hekimliği, eczacılık, hemşirelik ve ebeliktir. Buna göre kamuda çalışan 5928 kişi, özel sektörde çalışan 1203 kişi olmak üzere, toplam 7131 meslek mensubuna ve yaklaşık 5274 vatandaşa soru kâğıdı uygulanmıştır. Çalışmada bundan başka, paydaşlarla ve ilgili kurum ve kuruluşlarda toplantılar, yüz yüze görüşmeler, belge taraması, veri kaynaklarından faydalanma gibi metodlar kullanılmıştır. Bu bağlamda, kamu ve özel sektörde çalışan diş hekimliği, eczacılık, hemşirelik ve ebelik meslek mensupları; meslek birlikleri (Türk Diş hekimleri Birliği, Türk Eczacıları Birliği), dernekler (Türk Hemşireler Derneği, Ebeler Derneği), vatandaşlar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Yükseköğretim Kurumu, Devlet Plânlama Teşkilatı ve Millî Eğitim Bakanlığı ile danışmalar yapılmıştır" (s.2-5).

d) 4 Farklı politika seçeneği belirlenmiştir. Etkilerin ortaya çıkacağı süre "Politika/Tedbir Seçeneklerinin Karşılaştırılması Tablosu"nda belirtilmiştir (s.19-22).

e) Etkilenecek kesimler, yani "Diş Hekimi, Eczacı, Hemşire ve Ebeler" her bir seçenek için ayrı ayrı değerlendirilmişlerdir (s.11-17). "Politika/Tedbir Seçeneklerinin Karşılaştırılması Tablosu"nda da ayrıca belirtilmiştir (s.19-22).

Grafik – 5: 5. Örnek DEA Raporu Puanlama Sonucu



2.2.6. Örnek -6: "Bürokrasinin Azaltılması ve Kamu Hizmet Sunum Esaslarının Geliştirilmesi" Düzenleyici Etki Analizi Raporu

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanan bu rapor 26 sayfadan oluşmaktadır ve 2008 tarihinde yayınlanmıştır.

a) "İdareyi Geliştirme Başkanlığının Sayın Başbakan tarafından imzalı 24/01/2008 tarih ve 62 sayılı yazısı ile İdari Basitleştirme Ve Bürokrasinin Azaltılması Çalışması başlatılmıştır."

b) Yapılması düşünülen düzenlemenin kalkınma planı ve AB katılım öncesi programı ve AB Lizbon Stratejisi ile uyumlu olduğu belirtilmiştir (s.18).

> "Bu çalışmanın hedefi, etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak üzere alınacak tedbirlerin kapsamını belirlemektir. Bu hedef, Dokuzuncu Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program, Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Ulusal Program'da yer alan hedef ve tedbirlerle de örtüşmektedir."

c) Ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerin her üçüne de değinilmiş; ayrıca kamu yönetimi üzerindeki etkiler de değerlendirilmiştir. Çevresel etkiler çok kısa ve detaya girilmeden rakamsal bir iki ifadeyle belirtilmiştir. Doğrudan ve dolaylı etkiler belirtilmiştir.

ç) Etki matriksiyle seçenekler arasında karşılaştırma yapılmıştır (s.16).

d) Katılım eksik kalmıştır. Vatandaş ve STK katılımı sağlanamamış, DEA süreci bürokrasi içinde çalışma gruplarıyla yürütülmüştür.

e) Ekonomik etkiler rakamsal olarak ifade edilmiş doğrudan kaynak tasarrufu ve dolaylı olarak da rekabet gücünü artırmak şekilde ifade edilmiştir.

> "Örnek olarak alınan 6 belge ve işlemin idari yükü toplamda vatandaşlarımıza ve özel sektöre yaklaşık 1 Milyar TL/Yıl yük

oluşturmaktadır. Bu da Türkiye bütçesinin yaklaşık olarak % 0,5'ine karşılık gelmektedir. Sadece 6 belge ve işlemde bu kadar yük oluştuğu hesaba katılırsa, bütün yüklerin hesaplanması durumunda bu rakam çok daha yüksek olacaktır" (s.11).

"Ayrıca, sadece 6 belge ve işlemde yapılan basitleştirme ile yılda 733 ton kağıt tasarrufu sağlanacağından her yıl 12.489 adet ağaç kesilmesi engellenebilecektir. 733 ton kâğıdın ton başına ortalama fiyatı 2.400 TL olarak alındığında, toplam kaynak tasarrufunun 1.759.200 TL olacağı değerlendirilmektedir" (s.12).

"… seçeneğin herhangi bir olumlu ekonomik etkisinin bulunmadığı, aksine yatırım ortamı, piyasalar, işletmeler ve hanehalkları ile ekonominin geneli açısından oluşturduğu maliyet nedeniyle negatif etki meydana getirdiği değerlendirilmektedir" (s.13).

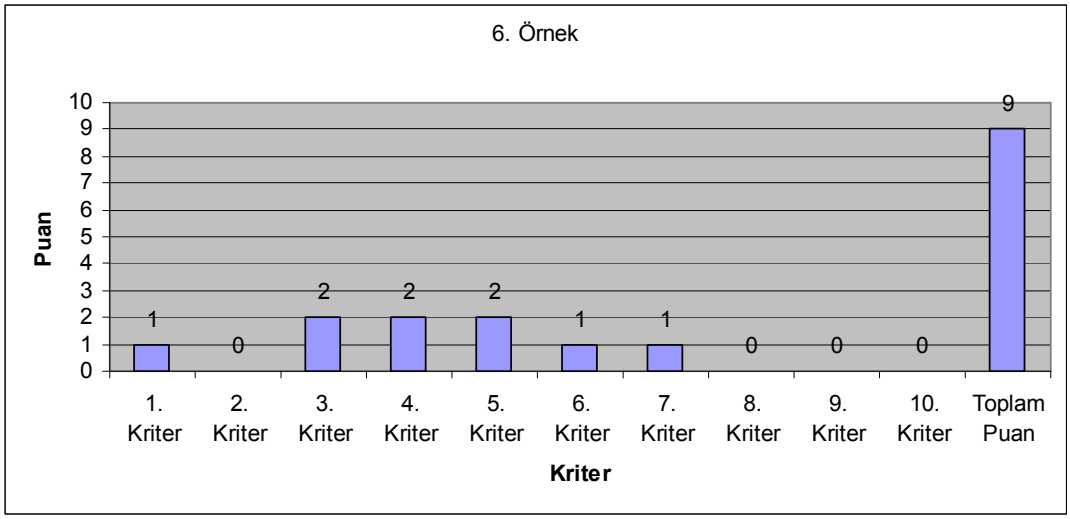
f) Tanımlanan etkilerden etkilenecek olanlar belirtilmiştir:

"…işletmeler ve vatandaşlar üzerindeki zaman ve kaynak israfını engelleyecek, işletmelerin ve özellikle KOBİ'lerin finansman kaynakları ile devlet yardımlarına ulaşım imkânlarını geliştirecek…" (s.11).

g) Sosyal etkiler rakamsal ifadeler verilmeden doğrudan ve dolaylı etkiler olarak tanımlanmıştır.

"İşlemlerin basitleştirilmesi vatandaşlara kamu hizmetlerine ulaşmada zaman kazandıracak, kazanılan zaman daha nitelikli alanlarda kullanılabilecektir. Kamu hizmetini beklerken oluşan kalabalıklar ve burada beklemeden kaynaklanan stres azalabilecektir. Kamu hizmetinin sunumunda istenilen belgelerin azaltılması vatandaş memnuniyeti artıracaktır. Eşitlik, adalet, şeffaflık sağlanacağından toplumsal barışa da katkı sağlanacaktır.Kamu hizmet sunum esasları, standartları ve süreleri belirleneceği için keyfi uygulamalar, tavassut ve istismar engellenecek; kamu kurumlarına duyulan güven artacaktır" (s.14).

Grafik – 6: 6. Örnek DEA Raporu Puanlama Sonucu



2.2.7. Örnek -7: "Pilot Etki Analizi Çalışması: Termik Santrallerde AB Büyük Yakma Tesisleri Direktifi'ne Uyum"

TEPAV, Çevre Bakanlığı tarafından hazırlanan bu rapor 112 sayfadan oluşmaktadır

a) AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Etki Analizi Kapasitesini Güçlendirerek, Çevre Başlığında Uygulama ve Farkındalık Yaratma Projesi çalışmaları kapsamında hazırlanan bir pilot DEA olan bu çalışmada etki analizi uygulama kapasitesini geliştirmek ve Türkiye'nin Ulusal Program önceliklerinden birisi olan AB Büyük Yakma Tesisleri Direktifini (LCPD – 2001/80/EC) ele alarak sadece linyit termik santraller için hazırlanmıştır.

b) Proje sürecinde, paydaşlar belirlenmiş, yurtdışından gelen uzmanlar tarafından paydaşlara Düzenleyici Etki Analizi (DEA) konusunda eğitim verilmiş, Danışma Kurulu ve Çalışma Grubu oluşturulmuş, seçilen termik santrallerden Yatağan, Çan ve Seyitömer Termik Santralleri ziyaret edilmiş, termik santrallerden ve paydaşlardan edinilen bilgiler ışığında yapılan etki değerlendirmesi çalışması sonlandırılmıştır (yönetici özeti, s.1).

c) Pilot DEA'da amaç LCPD'nin uyumlaştırılması üzerine detaylı bir etki analizi yapmak değildir. Bulguları raporda açıklanan pilot DEA uygulamasının en önemli sonucu,

> "LCPD'nin uyumlaştırılması gibi yüksek maliyetli ve çok taraflı düzenlemelerin tasarlanmasından önce kapsamlı DEA çalışmalarının yürütülmesinin gerekli ve vazgeçilmez olduğudur"

(Giriş 1).

ç) Paydaşlara ve danışma sürecine dair detaylı bilgiler verilmiştir. Danışma ve Çalışma Kurulunu oluşturan Çevre ve Orman Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ), Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine Müsteşarlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Türkiye Kömür İşletmeleri, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Elektrik Mühendisleri Odası temsilcilerinin katılımları ve katkıları süreç boyunca alınmıştır. Ayrıca çeşitli üniversite ve uluslar arası kuruluşlardan da faydalanılmıştır (s. 34-36).

d) Kamunun LCPD'nin uyumlaştırılması düzenlemesinin sonucunda en fazla etkilenen paydaşın, bir kamu kuruluşu olan EÜAŞ olacağı belirtilmiştir (Giriş, s.2).

e) Mevzuat uyumlaştırmadan kaynaklanacak etkiler esas olarak insan ve çevre sağlığı üzerindeki olumlu etkiler bakımından değerlendirilmiş (s.61-65), ekonomik etkiler de hesaba katılmış göz ardı edilmemiştir (s.37).

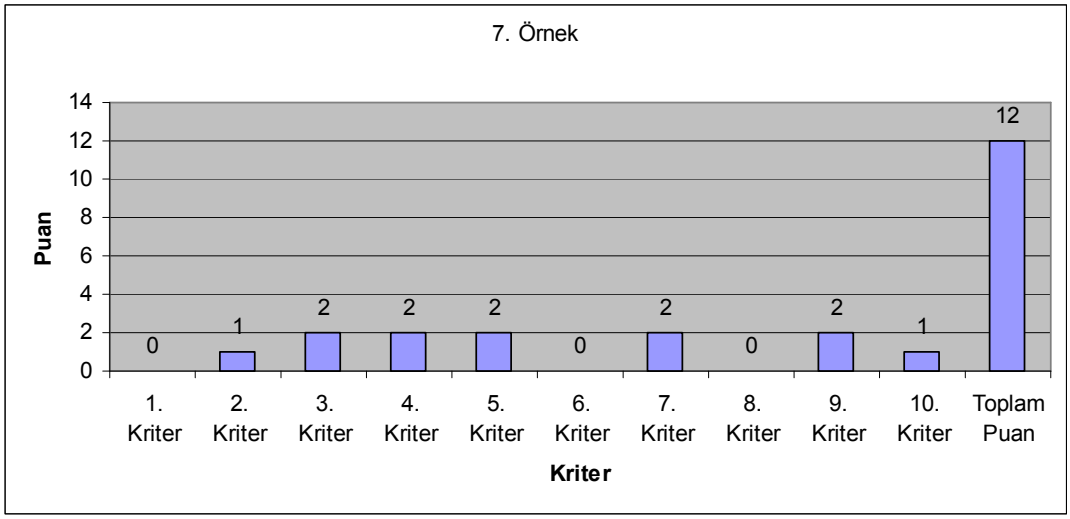
f) Termik santrallerde uyum amacıyla kullanılabilecek alternatif teknolojiler hakkında detaylı bilgiler verilmiştir (s.37-60).

g) İnsan ve çevre sağlığı üzerindeki doğrudan etkiler, niteliksel ve niceliksel ifadelerle açıklanmıştır (s.61-65).

h) Etkiler değerlendirilirken maliyet etkinliği analizi tekniği kullanılmıştır (s.83).

ı) Emisyon kontrol ve temiz teknoloji yatırımları için 5 ayrı alternatif seçenek yatırım maliyetleri bakımından değerlendirilmiştir (s.86-93).

Grafik – 7: 7. Örnek DEA Raporu Puanlama Sonucu

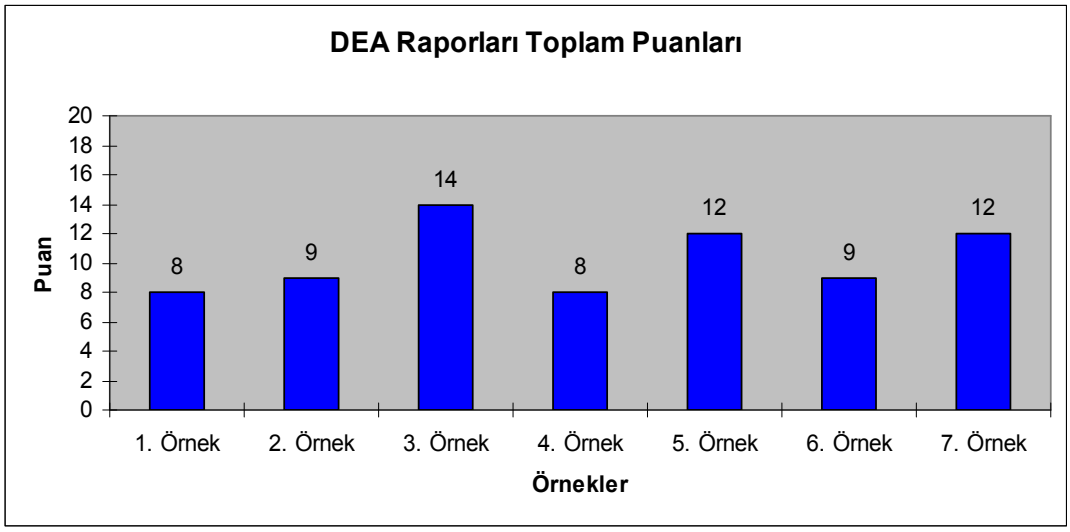


2.3. Bulguların Değerlendirilmesi

Tablo – 4: DEA Raporlarının Değerlendirilmeleri Puanlama Sonuçları Tablosu

Örnek / Kriter	1. Kriter	2. Kriter	3. Kriter	4. Kriter	5. Kriter	6. Kriter	7. Kriter	8. Kriter	9. Kriter	10. Kriter	Toplam Puan
1. Örnek	1	0	0	2	0	1	1	1	2	0	**8**
2. Örnek	1	0	0	2	0	1	2	0	2	1	**9**
3. Örnek	1	0	2	2	2	1	2	1	2	1	**14**
4. Örnek	0	0	0	2	0	1	2	1	2	0	**8**
5. Örnek	0	0	2	1	2	1	2	1	2	1	**12**
6. Örnek	1	0	2	2	2	1	1	0	0	0	**9**
7. Örnek	0	1	2	2	2	0	2	0	2	1	**12**
Toplam Puan	**4**	**1**	**8**	**13**	**8**	**6**	**12**	**4**	**12**	**4**	

Grafik – 8: Örnek DEA Raporlarının Toplam Puanları



Hazırlanmış olan değerlendirme kriterlerine göre puanlandığında toplamda en yüksek puanı Grafik-8'de görüldüğü üzere 3 numaralı örnek almıştır. 5 ve 7 numaralı örnekler onikişer puan almışlardır. Bu durumda, tüm kriterlerden tam puan alındığında toplamda ondokuz puan alınacağını hatırlarsak, sadece üç örnekte %50'den daha yüksek bir kaliteyi yakalamış oluyoruz.

Ancak, en yüksek puanı almış olan 3 numaralı örnekte, Tablo -4'te görüleceği gibi UÇES'ten hiç bahsedilmemiş, etkilerin analizinde de ekonomik, çevresel ve sosyal etkilere dair yeterince dengeli bir değerlendirme de yapılmamıştır. 5 numaralı örnekte ise mevcut kalkınma planı ve UÇES'e değinilmemiştir. Çevresel, ekonomik ve sosyal etkilerin bir bütünlük içinde değerlendirilmesi yeterince yapılmamıştır. Bu durum yapılan düzenlemenin belirgin çevresel etkileri olmamasından kaynaklanmış olabilir. 7 numaralı örnekte yine mevcut kalkınma planına hiç değinilmemiş, dolaylı etkiler ve zamana yayılı etkiler belirtilmemiştir.

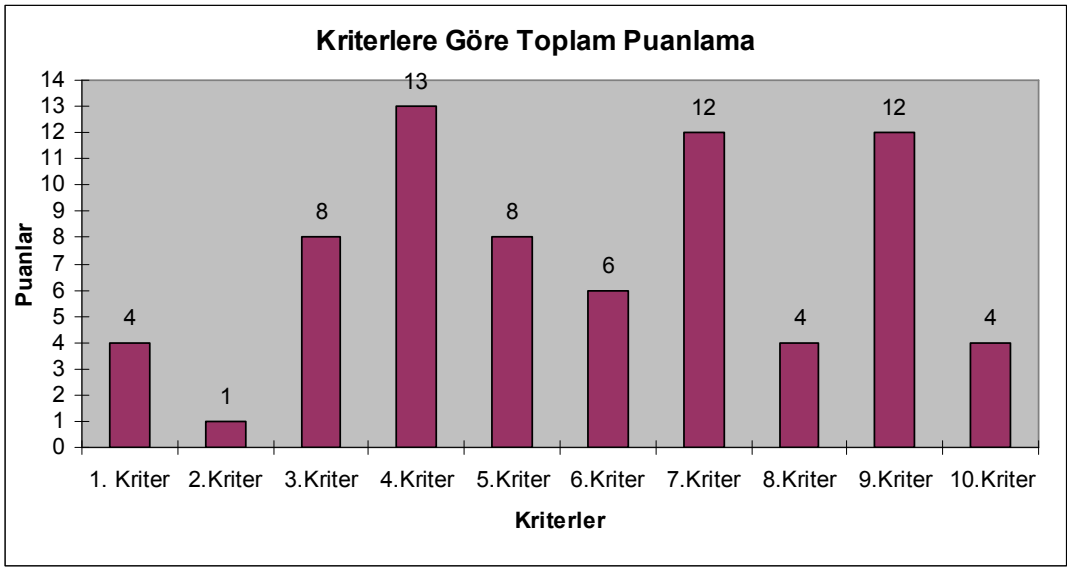
%50'den daha az başarı gösteren örneklerden ilki olan 6 numaralı örnek'te UÇES'ten hiç söz edilmemiştir. Bu durum düzenlemenin tamamıyla bürokratik mekanizmanın işleyişine ilişkin olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak, örnekte etkilerin ortaya çıkacağı zaman dilimlerine hiç değinilmediği gibi, yeterli katılım da sağlanamamıştır.

2 numaralı örnekte UÇES ve AB SK Stratejisine hiç değinilmemiş, etkiler sadece niteliksel olarak ifade edilmiş, rakamsal ifadelere yer verilmemiştir. Etkilerin ortaya çıkacağı zaman dilimleri belirtilmemiş, ağırlık ekonomik etkilere verilmiştir.

1 numaralı örnekte de UÇES ve AB SK Stratejisinden hiç bahsedilmemiştir. Etkiler rakamsal olarak ifade edilmemiştir. Ağırlık ekonomik etkilere verilmiştir.

4 numaralı örnekte mevcut kalkınma planına, UÇES'e, AB SK stratejisine hiç yer verilmemiştir. Etkiler rakamsal olarak ifade edilmemiştir. Ağırlık ekonomik etkilere verilmiştir. Başbakanlık tarafından DEA rehberinin hazırlanması sırasında yürütülen pilot bir çalışma olduğu düşünüldüğünde bazı eksiklerin olması normal karşılanabilir. Ancak, belli ki o zaman için ana hatlarıyla bir çerçeve çizmek amacı güdülerek hazırlanmıştır.

Grafik – 9: Kriter Bazlı Toplam Puanlar



DEA'ları değerlendirmekte kullanılan değerlendirme kriterleri tablosunda on tane kriter yer almaktadır. Değerlendirilen yedi adet DEA'nın kriterlere göre

toplam puanlarına bakıldığında 4 numaralı kriter onüç puan ile DEA raporlarının en çok başarı gösterdikleri kriter olmuştur (zaten en fazla on dört puan alınabilir). Yani format gereği (görünüşte) bile olsa çevresel, sosyal ve ekonomik etkilerin her üçüne de yer verilmiştir.

DEA raporlarının başarılı oldukları bir diğer kriter onikişer puanla 7 ve 8 numaralı kriterlerdir. Yani DEA sürecine kurumlar, STK'lar ve uzmanlar tarafından yeterli katılım sağlanmıştır. Tanımlanan etkilerden kimlerin etkileneceği de belirtilmiştir.

%50'nin üzerinde başarı gösterilen son iki kriter 3 ve 5 numaralı kriterlerdir. 3. kriterdeki başarı aslında görecelidir çünkü, DEA raporlarında AB SK Stratejisinden bahsedilmemiş, AB mevzuatına uyum hedeflenmiştir. 5. kriterde aranan rakamsal ifadelerin varlığı az veya yetersizdir. Bu durum hazırlanan mevzuat önerisiyle ulaşılmak istenen hedeflerin tespiti ve takibi konusunda sorunlar yaratabilir, DEA'nın etkinliğini azaltabilir.

1, 2, 6, 8, 10 numaralı kriterler toplam puanda başarısız olunan (%50'den düşük puan) değerlendirme kriterleridir.

3. Avrupa Birliği Etki Değerlendirmesi Modeliyle Türkiye Modelinin Karşılaştırılması

Henüz emekleme döneminde olan Türkiye etki değerlendirmesi uygulamaları, zaman içinde gelişip, vazgeçilmez bir süreç haline gelecektir. Bu konuda yetişmiş personel olmaması önemli bir eksikliktir ve hazırlanan DEA'ların kalitesini doğrudan etkilemektedir. Bu eksiklik kendini SK önceliklerinin DEA raporlarına yansımamasında gösterdiği gibi, derinlemesine analizlerin yeterli olmamasında, bir çok kanun tasarısının hazırlanması esnasında DEA uygulayacak yeterli personel ve zaman bulunamamasında göstermektedir. Başbakanlıktaki bir avuç konunun uzmanı tarafından koordine edilen çalışmalar kapsamında AB'den davet edilen yabancı uzmanlar tarafından, her bakanlık ve kurumdan sorumlular belirlenerek, DEA raporlarının hazırlanması konusunda eğitimlere devam edilmektedir. 2007 yılında geçilmesi planlanan DEA sürecine 2009 yılı sonunda dahi tek tük, pilot niteliğindeki çalışmalar dışında, başlanamamıştır. Bu gecikme AB örneği göz önüne alındığında normal karşılanabilir. AB'de de 2002 yılındaki ilk (pilot niteliğindeki) Etki Değerlendirmesi Direktifi'nden sonra birkaç defa değişiklik olmuştur. İlkin iki kademeli değerlendirme yapılmış, ÇED yönetmeliğindeki iki aşamalı model gibi, sadece belli politika önerileri için detaylı analiz gerektiren DEA raporları hazırlanmıştır. 2005 yılındaki ikinci dalga büyük değişikliklerden sonra, 2009 yılında, sistem en son halini almış, bir yandan da Avrupa Komisyonu Etki Değerlendirmesi Kurulu oluşturulup sürecin kurumsallaşması tamamlanmıştır. Türkiye örneğinde de etki değerlendirmesi sisteminin kalitesini gözetleyecek bir

kurumsal mekanizmanın fidanı Başbakanlıkta dikilmiştir (Başbakanlık Daha İyi Düzenleme Grubu), zaman içinde gelişip kurumsallaşmasını tamamlayacaktır.

Spesifik olarak DEA sürecinin dışında olmakla beraber kamu yönetiminde karar alma sürecinin yeniden oluşturulmasında ya da var olan sürecin geliştirilmesinde önemli olduğu düşünülen stratejik planlama konusuna kısaca değinmek uygun olacaktır. 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9'uncu maddesi hükmüne dayanılarak, DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan, 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"in "Stratejik Planların Kalkınma Planı ve Programlarla İlişkilendirilmesi" başlıklı dördüncü bölümünde, kamu idarelerinin stratejik planları, kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlamaları gerektiği belirtilmiştir. Mahalli idareler hariç tüm kamu idarelerinin stratejik planlarını değerlendirilmek üzere DPT'ye göndermeleri gerekmektedir; mahalli idarelerinse İçişleri Bakanlığı'na ve DPT'ye göndermeleri gerekmektedir. Stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturmak üzere performans programları hazırlanır. Kamu idareleri performans programlarını stratejik planlarına uygun olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde hazırlar. Bütçeler performans programına uygun olarak hazırlanır. Kamu idareleri Maliye Bakanlığı ve DPT tarafından belirlenen usul ve esaslara göre performans göstergelerini belirlerler; göstergeler stratejik planda yer alır.

Yukarıda anlatılanlardan anlaşılacağı üzere, Türkiye 2006 yılından bu yana Kamuda Stratejik Planlama çalışmaları kapsamında aslında bütçeleme temelinde sistematik bir yapı oluşturmuştur. Ancak bu yapı daha çok harcama temelli olup, karar alma aşamasından daha sonraki aşamalara ilişkindir. Yine de "karar almada bir yardımcı" olan etki değerlendirmesi sürecinin hızla yerleşip benimsenmesi bakımından olumlu bir altlık oluşturmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti DEA Rehberine göre etki değerlendirmesi süreci değerlendirildiğinde ise, AB Etki Değerlendirmesi Rehberi'nin hemen hemen aynısının benimsendiği görülmektedir. AB'de sürdürülebilir kalkınma anlayışının etki değerlendirmesi sürecine entegre edilmesi daha sonra olmuş, süreç ilkin daha iyi düzenleme ihtiyacından kaynaklanarak ilerlemiştir. Türkiye örneğinde de şimdilik baskın olan kaygının daha iyi düzenleme ve bürokrasinin azaltılması olduğu görülmektedir. Zaten Türkiye örneğinde uygulanan sistem AB örneğinde olduğu gibi kapsayıcı bir "Etki Değerlendirmesi" olarak adlandırılmamış; onun yerine daha dar kapsamlı olan ve bürokrasinin azaltılmasına öncelik veren anlayışı yansıtacak şekilde "Düzenleyici Etki Analizi" olarak adlandırılmıştır. Buna rağmen pilot örnekler incelendiğinde, bu salt bürokratik kaygıların ötesine geçen çalışmalar yapıldığı gözlenmiştir. Tabi ki, DEA raporlarının karar vermede sadece bir yardımcı olduğunu, hiçbir hukuki bağlayıcılığı olmadığı burada tekrarlanmalıdır.

2009 AB Etki Değerlendirmesi Rehberi'nde AB Komisyonu tarafından kullanılan farklı farklı karar türleri için, analizin derinliğini belirlemek bakımından, etki değerlendirmelerinde nelere odaklanılıp nelerden kaçınılması gerektiği

belirtilmiştir. Örneğin, yasama niteliğinde olmayan, ilerde yapılması düşünülen yasama faaliyetlerine dair taahhüt ifade eden inisiyatifler için (communications, recommendations, strategy papers, action plans) çok detaylı bir çalışmadan kaçınılması istenmektedir. Öte yandan kapsamlı yasama çalışmaları için detaylı etki değerlendirmelerinin yapılması istenmektedir (SEC(2009)92:14-16). Türkiye örneğinde böyle bir düzenleme henüz yapılmamış sadece parasal bir sınır belirtilmekle yetinilmiştir.

Ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerin belirlenmesine yardımcı olmak üzere AB örneğinde de Türkiye örneğinde de bir sorular seti yer almaktadır. Türkiye örneğinde karşılaştırma tablosundan yer alan etkiler AB örneğinde yer alan örnek sorularla karşılaştırıldığında çok genel kalmaktadır. Etkiler belirlendikten sonra, tespit edilen seçeneklerin nasıl değerlendirileceğine ve sunulacağına dair Türkiye DEA rehberinde ayrıntılı düzenlemeler yoktur. Aslında Türkiye DEA Rehberi'nde bu örnekte olduğu gibi çoğunlukla genel çerçeveler çizilmiş, yapılması gerekenler detaylı bir şekilde belirtilmemiştir. Önümüzdeki yıllarda, DEA pratiği ülkemizde geliştikçe ve uzman personeller yetiştikçe, DEA Rehberi'nde öngörülenlerin nasıl yapılacağını izah eden, detaylı düzenlemeleri içeren bir "Ek" hazırlanması yerinde olacaktır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kalkınmanın yeniden yapılandırılmasında benimsenen ana yaklaşım olan Sürdürülebilir Kalkınma'nın hayata geçirilmesi hedefinin Avrupa Birliği ve Türkiye'de kamu politikalarının hazırlanmasında dikkate alınma düzeyini ele alan bu tezde, AB Komisyonu ve Türkiye'deki uygulama örnekleri üzerinden gidilerek, politika öneri metinlerinin hazırlanmasında etki değerlendirmesi tekniğinden faydalanılmasının sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının hayata geçirilmesi bakımından katkısının olup olmadığı incelenmiştir.

Geleneksel kalkınma yaklaşımlarının günümüzde etkisi daha fazla hissedilen çevre sorunları ve sosyal eşitsizlikleri gidermede yetersiz kalması üzerine geliştirilen sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının, küresel ,bölgesel, ulusal ve yerel farklı düzeylerde kabul gördüğü, çeşitli stratejiler doğrultusunda, uygulanmaya çalışıldığı görülmüştür. Avrupa Birliği'nin Ana Sözleşmesi'nde sürdürülebilir kalkınmanın ana hedefler arasında yer aldığı, Birliğin uluslararası taahhütleri doğrultusunda sürdürülebilir kalkınmayı hayata geçirmek üzere ilkin çevre eylem stratejileri kapsamında, daha sonra ayrı bir sürdürülebilir kalkınma stratejisinde önceliklerini belirlediği, bu bağlamda sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak üzere etki değerlendirmesinden faydalanılmasının amaçlandığı görülmüştür. Devlet organlarının yanında piyasa temsilcilerinin ve sivil toplum örgütlerinin de yer aldığı yönetişim yaklaşımı çerçevesinde etki değerlendirmesi tekniğinin kullanılmasının daha kararlar alınmadan önce tüm ilgili tarafların görüşlerininin alınmasına ve en uygulanabilir seçeneklerin tercih edilmesi için karar vericilere bilgiye dayalı bir

rapor sunan yardımcı bir araç olduğu görülmüştür. Politika önerilerinin, planların, programların, projelerin ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarıyla topluma maliyetlerinin en aza indirilmesi, faydalarının en yükseğe çıkarılması amacıyla, karar vericilere verilere dayalı olarak yol göstermek üzere, karar alınmadan önce yapılan etki değerlendirmelerinden birçok ülkede faydalanıldığı anlaşılmıştır. Politikaların belirlenmesi, plan ve programların hazırlanması ile projelerin uygulanmaları aşamalarında değişik amaçlarla farklı etki değerlendirme çeşitlerinden faydalanılmakta olduğu; en yaygın kullanılan etki değerlendirme çeşitlerinin Çevresel Etki Değerlendirmesi, Stratejik Çevresel Değerlendirme, Sosyal Etki Değerlendirmesi, Sağlık Etki Değerlendirmesi, Düzenleyici Etki Analizi, Bütünleşik Etki Değerlendirmesi ve Bütünleşik Etki Değerlendirmesi olduğu okunan literatürden anlaşılmıştır. Ortak Geleceğimiz Raporu'nda, Gündem 21'de ve diğer pek çok uluslar arası belgelerde de öngörüldüğü üzere kalkınmayı sürdürülebilir kılmak, çevre değerleriyle ve ekonomik menfaatler arasında bir denge kurmak, aynı zamanda sosyal adaleti de sağlamak amacıyla, kaynak israfını önlemek, toplumsal faydayı en yükseğe çıkartmak için kararlar alınmadan önce bir ön-etki değerlendirmesi yapılmasının faydalı olduğu farklı ülkelerdeki tecrübelerden ve gözden geçirilen literatürden anlaşılmıştır. 2002 yılında ilk defa uygulanmaya başlanan AB Etki Değerlendirmesi modeli daha önce farklı farklı birimler tarafından parçalanmış bir şekilde uygulanmakta olan etki değerlendirmelerini tek bir çatı altında birleştirmiştir. Yeni model idari ve ekonomik etkinliği sağlamayı amaçladığı kadar, sürdürülebilir kalkınmayı sağlamayı da amaçlamaktadır. Sistemin AB Komisyonu tarafından hazırlanmış olan bir "Rehber"e göre işleyişi, oluşturulmuş olan bir "Kurul" tarafından izlenmektedir. Türkiye'de SK yaklaşımını

gerçekleştirmek üzere Ulusal Kalkınma Planları'nda sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin hedefler konulduğu bunun derinliğinin planlar arasında farklılık gösterdiği, ayrıca eylem stratejileri ve planlarıyla AB uyum süreci bağlamında çalışmalar yapıldığı gözlenmiştir. 2006 yılında çıkarılan bir yönetmelikle hükümet düzenlemelerinin kalitesini artırmak amacıyla düzenleyici etki analizi yapılması öngörülmüş olup, yol gösterici olarak da bir rehber yayınlandığı; bu tarihten sonra çeşitli bakanlıklar tarafından hazırlanmış olan pilot uygulama niteliğindeki ilk örneklerin alınmaya başlandığı tespit edilmiştir.

Türkiye'deki ilk uygulama niteliğindeki örnekler değerlendirildiğinde, etki değerlendirmesi süreci sayesinde kamu kurumları ve ilgili taraflar, paydaşlar arasında bir koordinasyon sağlandığı görülmüş; bunun ötesinde kamu yönetiminde şeffaflık ve açıklık konusunda somut ilerleme kaydedilmiş olduğu izlenmiştir. Son olarak etki değerlendirmesi süreci sonunda devlet müdahalesi minimum düzeyde tutularak, toplum üzerindeki bürokratik yükün azaltılmak istendiği gözlenmiştir. Avrupa'daki ve Türkiye'deki uygulamalar göz önünde bulundurulduğunda Etki Değerlendirmesi yöntemi, karar alma ve koordinasyon sağlamada geleceği olan bir araç olarak görünmektedir.

Kamu kurumları ve paydaşlara danışma, açıklık, şeffaflık, bürokratik yükün azaltılması konularına önem verilmesine rağmen, DEA raporlarının içeriği bakımından rakamsal ifadelerin çok eksik kaldıkları tespit edilmiştir. Bu eksikliğin doğru ve güncel verilere ulaşmanın zaman almasından ya da mümkün olmamasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Son yıllarda kamuda hızlanan otomasyona geçişle

birlikte daha doğru verilere daha hızlı ulaşmanın mümkün olacağı değerlendirilmektedir. MERNİS (Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi) projesinin ana omurgasını oluşturduğu bu yapı etrafında sosyal yardımlardan, vergi ödemelerine kadar vatandaşların tüm bilgilerine merkezi yönetim tarafından çok kısa bir sürede ulaşılabilmektedir. Yeni "Çipli T.C. Kimlik Kartları"nın da yaygın olarak kullanılmaya başlanması vatandaşların mümkün olan tüm kamusal bilgilerine daha kolay ve hızlı erişim imkanı doğacaktır. Buna ilaveten İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan İLEMOD (İllerde il envanterlerinin ve kırsal altyapı hizmetlerinin uygulama ve izlenmesinde modernizasyon projesi) kapsamında altyapı envanter bilgilerine güncel olarak erişilebilmesi, karar vericiler bakımından geçmişe dönük de istatistiksel değerlendirme yapmaya imkan verecek şekilde bilgiye dayalı karar almayı kolaylaştırmaktadır. Ancak, AB'de uygulanan web tabanlı etki değerlendirmesi araçları konusunda Türkiye'de bir örnek uygulama bulunmamaktadır. Bazı büyükşehir belediyelerinde stratejik planlama süreci kapsamında, stratejik amaç, hedefler ve faaliyetlerin yerli yerince bütçelenmesi ve performansların izlenmesi amacıyla oluşturulan bazı web tabanlı bilgi işlem programları kullanılmaktadır. Bunun yanında DPT tarafından TÜBİTAK Kamu Araştırmaları Kurumu'na bölgesel ve yerel düzeyde planlama yapmak, programlama ve proje uygulama konularında kapasite oluşturmak, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında iletişimi güçlendirmek ve kalkınma planlarının etkinliğini artırmak amacıyla hazırlatılan İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi (İKİS), sağladığı veri, envanter, analiz ve raporlama imkanlarıyla ümit vadeden bir karar destek sistemi olarak DPT tarafından 2010 yılında kamu oyuyla paylaşılmıştır.

Değerlendirilen DEA'ların tamamında AB SK Stratejisinden hiç bahsedilmemiştir. AB üyelik müzakerelerini başlatmış olan ve tezin önceki bölümlerinde açıklandığı üzere kalkınma planlarında bu konuda mevzuat ve politika uyumlaştırması taahhüdünde bulunan Türkiye Cumhuriyeti açısından bu bir eksikliktir. AB SK Stratejisi bir üst kalkınma hedefi olarak tüm üye ve aday ülkeler açısından politika oluşturma sürecinde bir rehber olmalıdır. Bunu dikkate almadan hazırlanan politikaların uygulanması ilgili konularda yeniden kamu müdahalesine ihtiyaç doğuracağından ulusal kaynak israfına neden olacaktır. Bu eksiklik aslında etki değerlendirmesi sürecinin ruhuna aykırıdır. Çünkü AB Komisyonu etki değerlendirmesi sürecinden SK ve Lizbon Stratejilerini hayata geçirecek bir araç olarak bahsetmektedir. İncelenen DEA raporlarının hiçbirinde AB SK Stratejisi'ne referans verilmemiştir. Ancak, üç adet DEA raporunda AB müktesebatına uyum amacıyla düzenleme yapıldığı belirtilmiştir. Bu durumdan Türkiye Cumhuriyeti'nin AB'nin üst kalkınma hedeflerini benimsediği, AB tarafından yapılan düzenlemelerin Türk mevzuatına geçirilmesiyle zaten bu üst amaca da zamanla ulaşılacağının zımnen benimsenmiş olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Değerlendirilen DEA'lardan sadece eğitici bir pilot çalışma olarak hazırlanan "Pilot Etki Analizi Çalışması: Termik Santrallerde AB Büyük Yakma Tesisleri Direktifi'ne Uyum" başlıklı raporun çevre kirliliğini kontrol altında tutma amacından ötürü UÇES amaçlarına yönelik olarak hazırlandığı görülmektedir; ancak burada da UÇES'te hangi "amaç, hedef, strateji"yi gerçekleştirmek üzere hazırlandığı açıkça raporda belirtilmemiştir. Hazırlanacak DEA'larda UÇES'te belirtilen "amaç, hedef, strateji"lere doğrudan referans verilmesi UÇES ve benzeri

çevre eylem planlarının ne düzeyde gerçekleştirildiğinin izlenmesini kolaylaştıracaktır. Böylece sektörler arası entegrasyonun izlenmesi ve sorun çıkan noktalarda koordinasyonun artırılması kolaylaşacaktır.

İncelenen DEA'ların dört tanesinde 9. Kalkınma Planındaki ekonomik ve sosyal gelişme eksenlerinden hangisinin yapılan düzenlemeyle hedeflendiği belirtilmemiştir. Halbuki, kalkınma planlarının başarısının artırılması ve ulusal kaynakların daha etkin kullanılmasını temin etmek amacıyla hazırlanacak DEA raporlarında yapılacak düzenlemenin hangi kalkınma ekseninde hangi amaca nasıl hizmet edeceğinin belirtilmesi yerinde olacaktır. Böylece daha politika oluşturma, karar alma aşamasında bir üst amaca yönelik koordinasyon da sağlanmış olacaktır. Böylece kamu kurumlarının hangisinin kalkınma planlarının hayata geçirilmesine ne derece katkı sağlamış olduğu da bilinebilir. Zaten Şekil-3'te, sürdürülebilir kalkınma stratejileri anlatılırken bahsedildiği üzere, DEA'dan "Koordinasyon Ve Uyum Sağlayan Sistem" olarak faydalanılması gerekmektedir.

İncelenen DEA raporlarının tamamında düzenlemenin çevresel, ekonomik ve sosyal etkilerinin olup olmadığı değerlendirilmiştir. Ancak çoğunlukla rakamsal ifadelere ve derinlemesine analizlere yer verilmeden ve yalnızca biçimsel olarak (yani DEA formatı gereği) sürdürülebilir kalkınmanın her üç boyutuna da değinildiği saptanmıştır. Etkiler çoğunlukla niteliksel olarak ifade edilmiştir, bu durum daha sonra yapılacak ölçme ve değerlendirmelerde sorunlar doğurabilecektir. Böyle olmasında eldeki verilerin yetersiz olmasının, yeterli zaman olmamasının payının

büyük olduğu gerekçeleri ileri sürülebilir.

DEA raporlarından altı tanesinde sosyal kesim, bir tanesinde ise kamu kurumu tanımlanan etkilerden etkilenecek kesimler olarak belirtilmiştir. Etkiler raporların tamamında doğrudan, üç tanesinde doğrudan ve dolaylı etkiler olarak tanımlanmaya çalışılmıştır. Etkilerin ortaya çıkacağı zaman dilimi dört adet DEA raporunda belirtilmiştir (ancak bunlarda da detaylı bilgiler mevcut değildir), üç tanesinde belirtilmemiştir. DEA raporu hazırlanırken, bir tane rapor hariç, yeterli paydaş katılımının sağlandığı gözlenmiştir.

DEA raporları sadece 10 milyon TL üzerinde etkisi olması muhtemel düzenlemeler için hazırlanmaktadır. Bu eksikliğin giderilerek, Bakanlıklar tarafından hazırlanan Türkiye çapında düzenlemeler yapan ve çevresel, ekonomik, sosyal etkileri olması beklenen tüm düzenleme önerileri için de DEA raporu hazırlanması zorunlu olmalıdır. Hatta önemli derecede bölgesel düzenlemeler yapabilen büyükşehir belediyelerine de stratejik planlama sürecinin yanında önemli meclis kararları için de etki değerlendirmeleri hazırlama zorunluluğu getirilmelidir, belediye kanuna dayanılarak çıkartılan kent konseyleri yönetmeliği halk katılımının temin edilmesi bakımından uygun bir altyapıyı zaten hazırlamış durumdadır. Yerel ayağın eksik bırakılması SK mantığına da aykırıdır. Küresel Gündem 21, Ulusal SK Stratejileri ve Yerel Gündem 21'ler mantığıyla hareket edildiğinde, hem yerel düzeyde SK'nın gerçekleştirilmesi için geniş katılımlı müzakere yapılarının oluşturulması hem de milyar dolarlık büyükşehir bütçe ölçeklerinde, karar alma

mekanizmasında etki değerlendirmesi gibi bütünleşik bir yöntemden faydalanılmaması bir eksiklik olacaktır.

AB Komisyonu tarafından oluşturulmuş olan ve Türkiye örneğinde Başbakanlıkta oluşturulan DEA koordinasyon birimi hazırlanan DEA'ların kalitesini denetleyen bir yapıya kavuşturulmalı, bu Kurul tarafından hazırlanan raporlar da, AB örneğinde olduğu gibi, DEA raporunun bir parçası haline getirilmelidir. Böyle bir raporlamanın özellikle koalisyon hükümetleri dönemlerinde, bürokratik düzeyde, SK gibi üst amaçlara ulaşılmasını temin edebilecek etkin bir koordinasyon aracı olabileğini vurgulamak gerekir.

DEA raporlarının Bakanlıkların ve Kurumların web sayfalarında kamu oyunun ulaşımına hazır hale getirilmesi gerekir. Hatta, tıpkı Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) Doğrudan Başbakanlık Uygulaması gibi internet üzerinden katılım sağlayıcı bir sistem geliştirilmelidir. Bu durumda Başbakanlık DEA Kurulu web portalı yönetiminin çok etkin bir hale getirilmesi gerekecektir. Şeffaflık, açıklık, mümkün olan en fazla katılım bu yolla daha kolay elde edilebilecektir. AB Komisyonu tarafından geliştirilen web tabanlı "ED Araçları" (IA Tools) online platformunun DEA hazırlayacak kurumlar tarafından etkin kullanımı sağlanmalıdır. Bu sistemle DEA hazırlamaktan sorumlu kurumlar yapacakları düzenlemeyle hangi üst amaçlara (örneğin kalkınma planlarındaki ve çevresel eylem stratejilerindeki) ulaşmanın hedeflendiğini de daha rahatlıkla görebileceklerdir. Ayrıca, AB SK

göstergeleri gibi bir ulusal göstergeler seti de oluşturularak ya da AB sistemi benimsenerek DEA sürecinde ve sonrasında bunlar göz önünde bulundurulmalıdır.

DEA sürecinin kamuya ve ilgili tüm taraflara açık olarak ve olabildiğince katılımcı bir şekilde yürütülmesi halkın seçimden seçime denetlediği yerel yönetimlerin ve ulusal iktidarın her bir düzenleyici karar aldıklarında denetlenmesini de beraberinde getirecektir. Hem Büyükşehir yerel yönetimlerinde hem de merkezi hükümet karar alma süreçlerinde kullanılan "komisyon" yönteminden kaynaklanan "demokratik açık" da böylece biraz daha kapanmış olacaktır.

Politika seçenekleri kısmında "hiç bir şey yapmama" seçeneğine ilaveten AB 2009 Rehberi'nde öngörüldüğü gibi bürokratik yüklerin daha fazla artırılmasını önlemek adına "mevcut düzenlemenin daha iyi uygulanması" seçeneğine de yer verilmesi gerekir. Ayrıca,EK-5'te yer alan "Avrupa Birliği Etki Analizi Rehberinde Yer Alan Örnek Sorular" ile EK-4'te yer alan "Türkiye Cumhuriyeti Düzenleyici Etki Analizi Rehberi Örnek Karşılaştırma Tablosu" karşılaştırıldığında detaya ilişkin olarak Türk rehberinin çok geride kaldığı görülmüştür. DEA hazırlayacak kurumlara daha iyi yol göstermesi bakımından daha sonraki etki analizi raporlarının kalitesini ölçmeye de imkan verecek şekilde detaylı sorulara yer verilmesi yerinde olacaktır.

DEA raporlarında yalnızca düzenlemelerin ekonomik yüklerinin azaltılmasına odaklanılmasına izin vermemek için sosyal ve çevresel etkilerin de derinlemesine analiz edilmesini sağlayacak şekilde Türk DEA sürecini ele alan ve sürekli daha iyileştirmeyi amaçlayan bir kalite kontrol sistemi gereklidir. Aksi taktirde bütünleşik bir etki değerlendirmesi modelinden beklenen fayda

sağlanamayacak, DEA raporları tek tek derinlemesine yapılan analizlerde elde edilebilen önemli detayları göz ardı edebilecek ve belki de sadece düzenlemelerin ekonomikliği kriterinin meşrulaştırılmasına yarayan sembolik çevresel ve sosyal birkaç cümleden ibaret hale gelebilecektir. Bu durum, tam da bu tezin yönetişimle ilgili kısmında altı çizilmiş olan eleştirilerin haklılığını teyit edebilecek ve etki değerlendirmesini bazı toplum kesimlerinin yapılacak düzenlemedeki ekonomik menfaatlerinin meşrulaştırılmasına yardım eden bir araç haline getirebilecektir.

Bu tezde Türkiye'de SK ekseninde DEA raporlarının değerlendirilmesi konusunda bulgulara dayalı bilimsel çalışma konusundaki eksikliğin, mevcut DEA raporları incelenerek, bir ilk çalışma niteliğinde olmak üzere, giderilmesine katkı sağlanmıştır. Bundan sonra da bilim insanları tarafından yapılacak çalışmalarda, her yıl düzenli olarak hazırlanacağı ve yayınlanacağını beklediğimiz, DEA raporları sürdürülebilir kalkınma ekseni etrafında değerlendirilebilecektir. Bu sayede Türkiye Cumhuriyeti Devletinin SK konusunu, kabul edip uygulamaya koyduğu, politika metinlerinde ne derece dikkate aldığının yıllık olarak gözlenebileceği umulmaktadır. Bu türden çalışmalar ayrıca, mevcut DEA sürecinin iyileştirilmesine de ışık tutacaktır. AB'den kopyalanmış olan mevcut DEA modeli elbette zaman içinde yerel ihtiyaçlara göre değişim geçirebilecektir. DEA raporları SK ekseninin yanı sıra, genel süreç ve analiz yöntemleri bakımından da değerlendirilebilir. Uygulanan farklı analiz yöntemleri, politika seçeneklerinin mukayese edilme ve sunum şekilleri, şeffaflık sağlama yolları, en doğru verilerden en çabuk faydalanma yolları gibi konularda ne gibi aksaklıkların ortaya çıktığı incelenebilir. Son olarak, DEA raporlarının karar vericiler tarafından ne derece dikkate alındığı TBMM tutanaklarından incelenebilir.

ÖZET

Kalkınmanın yeniden yapılandırılmasında benimsenen ana yaklaşım olan Sürdürülebilir Kalkınma'nın hayata geçirilmesi hedefinin Avrupa Birliği ve Türkiye'de kamu politikalarının hazırlanmasında dikkate alınma düzeyini ele alan bu tezde, AB Komisyonu ve Türkiye'deki uygulama örnekleri üzerinden gidilerek, politika öneri metinlerinin hazırlanmasında etki değerlendirmesi tekniğinden faydalanılmasının sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının hayata geçirilmesi bakımından katkısının olup olmadığı incelenmiştir. SK yaklaşımının nasıl geliştiği, AB'de sürdürülebilir kalkınmanın nasıl anlaşıldığı ve hayata geçirildiği, etki değerlendirmesinin ne olduğu ve çeşitleri, etki değerlendirmesinin sürdürülebilir kalkınmaya katkısının olup olmadığı, AB Komisyonu etki değerlendirmesi modelinin nasıl çalıştığı, Türkiye'de SK yaklaşımını hayata geçirmek için neler yapıldığı, Türkiye'de SK yaklaşımını kamu politikalarına entegre etmek üzere bir ön etki değerlendirmesi yapılıp yapılmadığı sorularına yanıt aranmış, AB modelinin Türkiye'ye neler kazandırabileceği tartışılmıştır.

Çevresel, sosyal, ekonomik, uluslararası boyutları olan sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının ortaya çıkışı ve küresel, ulusal, yerel düzeylerde eylem planlarıyla uygulamaya geçirilişinin ele alındığı birinci bölümde sürdürülebilir kalkınmanın yönetim yapılarında, karar alma süreçlerinde daha fazla yurttaş katılımı ve yerelleşme yönünde bir değişimi beraberinde getirdiği tespit edilmiştir. İkinci bölümde, kamu politikalarının belirlenmesinde koordinasyonu artırmak, kaynak israfını önlemek amacıyla hükümetlerin, katılımcı ve çok ortaklı bir yönetim

anlayışını temsil eden yönetişim yaklaşımı çerçevesinde, gittikçe daha fazla kullanmaya başladıkları çeşitli etki değerlendirmesi teknikleri incelenmiş; Avrupa Birliği Etki Değerlendirmesi modelinin hem düzenlemelerin kalitesini artırmak hem de sürdülebilir kalkınma yaklaşımını uygulamaya geçirmek amacıyla kullanılan bir araç olduğu anlaşılmıştır. Üçüncü bölümde, Türkiye'de sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının gelişimi ve etki değerlendirmesi tekniğinin kullanımı incelenmiştir. Türkiye'de kamu kurumları tarafından, daha çok ilk uygulama örneği olarak hazırlanmış, yedi adet Düzenleyici Etki Analizi Raporu değerlendirilmiştir. Etki değerlendirmelerinin genel olarak kalitesinin belirlenmesini amaçlamayan bu tez, daha çok sürdürülebilir kalkınma bakımından etki değerlendirmesi raporlarının kalitesini belirlenmiş olan değerlendirme kriterlerine göre ölçmeyi amaçlamıştır. Türkiye'deki ilk uygulama niteliğindeki örnekler değerlendirildiğinde, etki değerlendirmesi süreci sayesinde kamu kurumları ve ilgili taraflar, paydaşlar arasında bir koordinasyon sağlandığı görülmüş; bunun ötesinde kamuda politika yapımında şeffaflık ve açıklık konusunda somut ilerleme kaydedilmiş olduğu izlenmiştir. Son olarak etki değerlendirmesi süreci sonunda devlet müdahalesi minimum düzeyde tutularak, toplum üzerindeki bürokratik yükün azaltılmak istendiği gözlenmiştir. Kamu kurumları ve paydaşlara danışma, açıklık, şeffaflık, bürokratik yükün azaltılması konularına önem verilmesine rağmen, DEA raporlarının içeriği bakımından rakamsal ifadelerin çok eksik kaldıkları tespit edilmiştir. Bu eksikliğin hem süreci yürütecek vasıfta personel eksikliğinden hem de doğru ve güncel verilere ulaşmanın zaman almasından ya da mümkün olmamasından kaynaklandığı düşünülmektedir. AB örneğiyle kıyaslandığında Türkiye'de uygulanan etki değerlendirmesi modelinin hem sürdürülebilir kalkınma bakımından hem de

sürecin genel kalitesi bakımından daha fazla geliştirilmeye ihtiyaç duyulduğu sonucuna ulaşılmıştır.

ABSTRACT

The subject of this study is to which extend sustainable development which is the most broadly accepted approach in reconfiguration of development is taken into consideration in making public policies both in the EU and Turkey. Based on the case studies in Turkey and the European Commission, it's examined whether using an impact assessment procedure during preparation of public policies has any positive contribution in order to put sustainable development concept into practice. In this context, this study seeks answers to some questions which are how sustainable development concept evolved, how it's perceived and put into practice in the EU, what is impact assessment and how many different types of impact assessment is used, whether it's useful for sustainable development, how the EU impact assessment system functions, what has been done so far in order to put sustainable development into practice in Turkey, whether an ex-ante impact assessment procedure is used in order to integrate sustainable development approach into public policies in Turkey, what could be the lessons for Turkey from the EU impact assessment experience.

This study consists of an introduction, three main parts and conclusion. The first part highlights the evolution and practical implementation of sustainable development at global, national and local levels through action plans and strategies. It's understood that sustainable development which has environmental, social, economical and international dimentions requires a shift towards participation and decentralization in administrative structures. The second part of the study examines different types of impact assessments that is used by the governments in order to

improve the coordination in making public policies and to avoid waste of national resources within the framework of governance approach that represents participatory, multi-stakeholder administrative conception. It's concluded in this part that impact assessment in the European Commission has become an important tool both to improve the quality of its regulations and to put sustainable development into practice. The third part explores the progress of sustainable development approach and the use of impact assessment technique in Turkey. Seven regulatory impact analysis reports, produced by Turkish public bodies mostly being pilot examples, evaluated as case studies.

This study aims not to determin the overall quality but rather to measure the quality of impact assessment reports from sustainable development perspective based on the designated evaluation criteria. Upon evaluation of pilot examples of practices, it's observed that a significant level of coordination has been achieved between public institutions, stakeholders and concerned parties. Moreover, it's witnessed that there is a considerable progress in public policy making regarding transparancy and openness. Finally, it's observed that there is a determination to keep public intervention limited through impact assessment in order to limit bureaucratic burden on the society. Although relatively a significant attention is given to consultation to public institutions and stakeholders, openness, transparency, limited bureaucratic burden, there is only a limited quantified explanation of the impacts in the impact assessment reports. It's concluded that this drawback is due to both the lack of qualified personel required to undertake impact assessment procedure and the lack of curren, accurate, readily available data. Compared to the EU case, the impact

assessment model used in Turkey needs to be improved from sustainable development perspective as well as for overall quality.

KAYNAKLAR

Adelle, C., Hertin, J., Jordan, A. (2005), *Sustainable Development 'outside' the European Union: What Role for Impact Assessment?*, The Centre for Social and Economic Research on the Global Environment (CSERGE) University of East Anglia, Working Paper EDM 05-08.

Altunbaş, Derya (2003 – 2004), "Uluslararası Sürdürülebilir Kalkınma Ekseninde Türkiye'deki Kurumsal Değişimlere Bir Bakış", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, c. 1, no. 1-2.

Avrupa Komisyonu (2004), *Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni ,* http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle04.pdf

Avrupa Komisyonu (2001), *Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu ,* http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle01.pdf

Avrupa Komisyonu (2002), *Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu,* http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf

Başkaya, Fikret (2000), *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Çöküşü,* İmge Kitabevi, Ankara.

Bäckstrand, K. (2003), "Civic Science for Sustainability: Reframing the Role of Experts, Policy-Makers and Citizens in Environmental Governance", *Global Environmental Politics*, c. 3, no. 4, s. 24-41.

Batterbury, S. P.J., Fernando, J. L. (2006) "Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: An Introduction", *World Development*, c. 34, no. 11, s. 1851–1863.

Bayramoğlu , Sonay (2005), *Yönetişim Zihniyeti,* İletişim Yayınları, İstanbul.

Berber Metin (2006), *İktisadi Büyüme ve Kalkınma,* Derya Kitabevi, Trabzon.

Birleşmiş Milletler (1992), *Gündem 21 ,*
http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm

Birley, Martin (2003), "Integrated assessment, Health impact assessment, integration and critical appraisal", *Impact Assessment and Project Appraisal,* c.21, no.4, s.313–321.

Blackman A., Lyon T., Sisto N. (2006), "Voluntary Environmental Agreements when Regulatory Capacity is Weak", *Comparative Economic Studies*, no.48, s. 682–702.

COM(2000) 285 final, *Communication From The Commission On The Health Strategy Of The European Community.*

COM (2001) 264, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development,* Commission's proposal to the Gothenburg European Council.

COM(2001) 428, *European Governance: A White Paper,* European Commission.

COM(2002) 82, *Towards a global partnership for sustainable development,* European Commission.

COM(2002) 276, *Communication from the Comiıssion on Impact Assessment,* European Commission.

COM(2002)278, *Action plan "Simplifying and improving the regulatory environment",* European Commission.

COM(2003) 615, *Governance and Development,* European Commission.

COM(2005) 37, *The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy: Initial Stocktaking and Future Orientations,* European Commission.

COM(2005)12*, The Commission's Strategic Objectives 2005-2009,* European Commission.

COM(2005) 218, *Draft Declaration on Guiding Principles for Sustainable Development,* European Commission.

COM(2007) 640, *Commission Legislative and Work Programme 2008,* European Commission.

COM(2009) 469, *Report from the Comiıssion on the Application and Effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC).*

COM (2009) 533, *Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2009-2010 -2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu.*

Commission on Global Governance (1995), *Our Global Neighbourhood.*

Council of the European Union (2001), *Presidency conclusions - Laeken,* 14 and 15 December 2001.

Council of the European Union (2001), *Presidency Conclusions – Göteborg,* 15 and 16 June 2001.

Council of the European Union (2006), *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) − Renewed Strategy.*

Çevik, H. ve Demirci S. (2008), *Kamu Politikası*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Çevre Bakanlığı (2002), *Türkiye Sürdürülebilir Kalkınma Ulusal Raporu,* Ankara.

Çevre ve Orman Bakanlığı (2006), *Türkiye Cumhuriyeti AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi (UÇES) (2007 - 2023),* Ankara.

Çevre ve Orman Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü (2009), *1. Ulusal Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı Sonuçlar Kitapçığı,* Ankara.

Çoban, Aykut Namık (2002), "Çevreciliğin İdeolojik Unsurlarının Eklemlenmesi", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, c. 57, no. 3, s. 3-30.

DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989,* http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prg.asp

DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) ,* http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prg.asp

DPT*, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000),* http://ekutup.dpt.gov.tr/plan-prg.asp

DPT (1998),*UÇEP,* http://ekutup.dpt.gov.tr/cevre/eylempla/ucep.html

DPT (2007), *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu,* DPT Yayın no:2721, ÖİK:674, Ankara

Duru, Bülent (2003), "Dünya Bankası, GEF ve Küresel Çevre Sorunları" , Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, c.58, no.2, s.79-95

Duru, Bülent (2007), "Avrupa Birliği Çevre Politikası", *Avrupa Birliği Politikaları,* (Derleyen) Çağrı Erhan, Deniz Senemoğlu, İmaj Yayınevi, Ankara.

Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu (1991), *Ortak Geleceğimiz*, Türkiye Çevre Vakfı Yayını.

Ekici, Birol (2006), *Düzenleyici Etki Analizi Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik Ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması*, TEPAV Yay., Ankara.

ECHP (European Centre for Health Policy) (1999), *Health Impact Assessment: Main Concepts and Suggested Approach, Gothenburg Consensus Paper,* WHO Regional Office for Europe.

European Commission (2005), *Commission Decision of 15 November 2005 Amending Its Rules of Procedure,* Official Journal of the European Union, L 347/83, 30.12.2005.

European Commission Directorate General (DG) Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2008) *Slovak Republic Peer Review In Social Protection And Social Inclusion: Social Impact Assessment Synthesis Report.*

European Commission Directorate General (DG) Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2009), *Guidance for assessing Social Impacts within the Commission Impact, Assessment System,* Ref.Ares 326974, 17/11/2009.

European Commission, Directorate General (DG) for Trade (2006) , *Handbook for Trade Sustainability Impact Assessments (EU SIA Handbook),* http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf

European Commission Directorate General (DG) for the Health and Consumer Protection, (2004), *European Policy Health Impact Assessment (EPHIA) – A Guide.*

European Commission (2001), *Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council on the Assessment of the Effects of Certain Plans and*

Programmes on the Environment, Official Journal of the European Communities.

European Commission (2002), *Decision No 1786/2002/Ec, The European Parliament and of the Council of 23 September 2002, Adopting a Programme of Community Action in the Field of Public Health (2003-2008),* Official Journal of the European Communities.

EU, *Sixth Community Environment Action Programme,* Official Journal of the European Communities, 10.9.2002.

EU*, EU Glossary,* http://europa.eu/scadplus/glossary/white_paper_en.htm

European Commission Impact Assessment Board (2009), "Impact Assessment on: Proposal for a Directive of the European Parliament of and of the Council on sustainability requirements for the use of solid and gaseous biomass sources in electricity and heating" *Impact Assessment Board Opinion*, No.254552.

ESDN (European Sustainable Development Network) (2007), *Quarterly Report,* June 2007, http://www.sd-network.eu/

European Union (1997), *Treaty of Amsterdam*, http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/a09000.htm (erişim tarihi, 05/05/2010)

EUROSTAT (2007), *Measuring Progress Towards A More Sustainable Europe 2007 Monitoring Report of the EU Sustainable Development Strategy,* http://ec.europa.eu/sustainable/docs/estat_2007_sds_en.pdf

Göymen, Korel (2010), *Türkiye'de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*, Boyut Yayınları, İstanbul.

Guimarâes, R. (2004), "Waiting for Godot: sustainable development, international trade and governance in environmental policies", *Contemporary Politics*, c. 10, no. 3–4.

Güler, Birgül Ayman (2003), "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, Kış-Bahar, no. 9, s. 93-116.

Güler, Birgül Ayman (2005), *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınları, Ankara

Herodes, M., Adelle, C., Pallemaerts, M. (2007), *Environmental Policy Integration and Modes of Governance – A literature review,* EPIGOV Paper No. 3, Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, Berlin.

Herodes, M., Adelle, C., Pallemaerts, M. (2007b), *Environmental Policy Integration at EU level – A literature review,* EPIGOV Paper No. 5, Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, Berlin.

Hopwood, B., Mellor, M., O'Brien, G. (2005), "Sustainable Development: Mapping Different Approaches", *Sustainable Development ,* c. 13, no. 1, s. 38–52.

Hübel, M., Hedin, A. (2003), "Developing health impact assessment in the European Union", *Bulletin of the World Health Organization,* c. 81, no .6.

IULA-EMME (2002), *Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim,* Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu Tema III, İstanbul.

Joint Research Centre Of The European Commission, *IA Tools,* http://iatools.jrc.ec.europa.eu/bin/view/IQTool/WebHome.html

Jacobs, Scott (2006), *Current Trends in Regulatory Impact Analaysis,* Jacobs and Associates, Washington DC.

Jacob, K. ve Hertin, J. (2007), *Evaluating Integrated Impact Assessments – A Conceptual Framework,* EPIGOV Paper No. 7, Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, Berlin.

Kanie, N. ve Haas, P. M., eds. (2004), *Emerging Forces in Environmental Governance*, United Nations University Press.

Karaosmanoğlu, Halime Sebahat (2006), *Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması,* DPT Yayın No: 2691, Ankara.

Keleş, R. ve Hamamcı, C. (2002), *Çevrebilim*, İmge Kitabevi, Ankara.

Keleş, R. ve Ertan, B. (2002), *Çevre Hukukuna Giriş*, İmge Kitabevi, Ankara.

Keleş, R., Hamamcı, C., Çoban, A. (2009), *Çevre Politikası*, 6. Basım, İmge Kitabevi, Ankara.

Kemm, J., Parry, J., Palmer, S., Ed. (2004), *Health Impact Assessment Concepts, Theory, Techniques and Applications,* Oxford University Press.

Kirkpatrick, C. ve Parker, D.,(2003), *Regulatory Impact Assessment: Developing Its Potential for Use in Developing Countries,* University of Manchester.

Kirkpatrick, C. ve George, C. (2003) , *Sustainability Impact Assessment of World Trade Negotiations: Current Practice and Lessons for Further Development*, Institute for Development Policy and Management (IDPM) Impact Assessment Research Centre Working Paper Series, No: 2, University of Manchester.

Kirkpatrick, C. ve Zhang, Y. (2004), *Regulatory Impact Assessment in Developing And Transition Economies: A Survey of Current Practice,* Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series, No. 83, Manchester.

Kirkpatrick, C. ve Lee, N. (2006), "Integrated Impact Assessment Evidence-based Policy-making in Europe: An Evaluation of European Commission Integrated Impact Assessments", *Impact Assessment and Project Appraisal,* c. 24, no. 1, s. 23–33.

Kirkpatrick, C. ve Franz, J. (2006), *Integrating Sustainable Development into EC Policymaking: An Evaluation of Recent Impact Assessments,* Impact Assessment Research Centre, Working Paper Series, No 17/2006.

Kızılcık, Recep (2006), "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Mevzuat İyileştirme Çabaları", *Yasama Dergisi,* no. 1, s. 74-95, Ankara.

Kjörven, O.ve Lindhjem, H. (2002), *Strategic Environmental Assessment in World Bank Operations Experience to Date — Future Potential,* Environment Strategy Papers, No. 4, The World Bank.

Lemos, M. C. ve Agrawal, A. (2006), Environmental Governance, *Annual Review of Environment and Natural Resources*, c.31, 297-325.

Mandelkern Group on Better Regulation (2001), *Report and Action Plan to the European Parliament, to the Commission, to the Council and to the Member States of the EU*.

McCormick, Jhon, (2005) *Understanfing The European Union: a Concise Introduction* (3. ed.), Palgrave Macmillan., NewYork.

Mengi, A., Algan, N. (2003), *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme AB ve Türkiye Örneği*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Mengi, A., Algan, N. (2005), "Turkey's Sustainable Development Policies in the EU Accession Process", *European Environmental Law Review*, c. 14, no. 4, s.95-108.

Metcalfe, L. (1994), "International Policy Coordination and Public Management Reform"**,** *International Review of Administrative Sciences,* c. 60, no. 2, s. 271-290.

Metcalfe, L. (1996), "The European Commission As A Network Organisation", *The Journal of Federalism,* c. 26, no. 4, s. 43-62.

Metcalfe L. (2000). "Reforming the Commission: Will Organizational Efficiency Produce Effective Governance?", *Journal of Common Market Studies*, c. 38, no. 5, s. 817-841.

Mutlu, Ahmet (2005), *Ekoloji ve Yönetim Düşüncesi Toplumsal Ekoloji ve Sürdürülebilir Gelişme Üzerine Bir İnceleme*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi.

Mutlu, Ahmet (2008), *Ekoloji ve Yönetim: Toplumsal Ekoloji ve Sürdürülebilir Gelişmenin Karşılaştırılması,* Turhan Kitabevi, Ankara.

OECD (1997) , *Regulatory Impact Analysis : Best Practices in OECD Countries,* Paris.

OECD (2001), *Strategies for Sustainable Development: Practical Guidance for Development Co-operation,* Paris.

OECD (2001b), "Improving Policy Instruments through Impact Assessment", *Sigma Papers*, No. 31. Paris.

OECD (2002), *Governance for Sustainable Development Five OECD Case Studies,* Paris.

OECD ve UNDP (2002) , *Sustainable Development Strategies: A Resource Book,* Paris ve New York.

Opoku, C. ve Jordan, A.. (2004), *Impact Assessment In The EU: A Global Sustainable Development Perspective,* Çevresel Değişimin İnsan Boyutu Berlin Konferansı'nda Sunulmuştur (Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change Global), Berlin.

Öztürk, Lütfü (2007), *Sürdürülebilir Kalkınma,* İmaj Yayınevi, Ankara.

Paredis, E. et al., (2006), *Methodology and Feasibility of Sustainability Impact Assessment Case: Federal Policy-making Processes,* Scientific Support Plan For A Sustainable Development Policy (SPSD II), Belgium.

Radaelli, Claudio M., Fabrizio De Francesco (2007), *Regulatory Impact Assessment, Political Control And The Regulatory State,* Politik Araştırmalar için Avrupa Konsorsiyumu 4. Genel Konferansı'nda Sunulmuştur (The 4th General Conference Of The European Consortium For Political Research), Pisa.

Rosenstein-Rodan P. N., (1966), "Doğu ve Güneydoğu Avrupa'nın Sanayileşme Problemleri", *İktisadi Büyüme ve Gelişme Seçme Yazıları,* İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Rotmans, J. ve Weaver, P. M. (2006), *Integrated Sustainability Assessment: What? Why? How?,* MATISSE (Methods and Tools for Integrated Sustainability Assessment), Working Paper 1, Paris.

Research on Scientific Basis for Sustainability (RSBS) (2006), *Science on Sustainability 2006 Report,* Tokyo.

Sadler, B. ve Verheem, R. (1996), *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions,* Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The EIA Commission of The Netherlands.

Sadler, Barry ve Dalal-Clayton (2004), *Sustainability Appraisal, A Review of International Experience and Practice,* International Institute For Environment And Development (IIED), London.

Saygılı, Abdurrahman (2007), *Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi,* Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Çevre Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.

Scrase, J. I. ve Sheate, W. (2002) "Integration and Integrated Approaches to Assessment: What Do They Mean for the Environment?", *Journal of Environmental Policy & Planning,* c. 4, no. 4, s. 275–294.

SEC(2005) 791, *Impact Assessment Guidelines,* 15 June 2005, European Commission.

SEC(2005) 161, *Sustainable Development Indicators to Monitor the Implementation of the EU Sustainable Development Strategy,* European Commission.

SEC(2009) 92, *Impact, Impact Assessment Guidelines*, 15 January 2009, European Commission.

SEC(2009) 92b, *Impact, Impact Assessment Guidelines Annexes*, 15 January 2009, European Commission.

Sheate, W. Et al., (2001), *SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making Final Report,* European Commission Contract No. B4-3040/99/136634/MAR/B4.

Stern, David I. (October 2003), *The Rise and Fall of the Environmental Kuznets Curve,* Rensselaer Working Papers in Economics, Number 0302, Department of Economics, Rensselaer Polytechnic Institute, NY, USA

Şahin, Ümit (2004) "Truva Atı Olarak Sürdürülebilir Kalkınma", *Üç Ekoloji Dergisi,* Sayı 2.

Tatoğlu, Emin (2006), *Avrupa Birliği'nin Tarihsel Gelişimi,* Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi.

TEPAV (Nisan 2008), *Pilot Etki Analizi Çalışması Termik Santrallerde AB Büyük Yakma Tesisleri Direktifi'ne Uyum*, Ankara

The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment (2003), "Principles and Guidelines for Social Impact Assessment in the USA", *Impact Assessment and Project Appraisal*, c. 21, no. 3, s. 231–250, Beech Tree Publishing, İngiltere.

TMMOB (2006), *Su Politikaları Kongresi Bildiriler Kitabı*.

Toksöz, Fikret (2008), *İyi Yönetişim El Kitabı*, TESEV Yayınları.

Topçu, Ferhunde Hayırsever (2007), *Küresellesme Ve Uluslararası Çevre Politikaları: Yönetimden "Yönetişim"e Geçiş Sorunu*, Doktora Tezi, Ankara.

Treib, O., Bahr, H., Falkner, G. (2005), *Modes of Governance : A Note Towards Conceptual Clarification. European Governance Papers* (EUROGOV) No. N-05-02.

Turgut, N. (2001), *Çevre Hukuku,* Savaş Kitabevi, Ankara.

Türkiye Çevre Mühendisleri Odası (2009), Çevre Durum Raporu.

TÜSİAD (2008), Küresel Su Krizine Çözüm Arayışları: Şebeke Suyu Hizmetlerine Özel Sektör Katılımı: Dünya Örnekleri Işığında Türkiye İçin Öneriler.

T.C. Sayıştay Başkanlığı (2002), *Yap – İşlet – Devret Modeli İle Yapılan "İzmit Şehri Kentsel Ve Endüstriyel Su Temini Projesi" Hakkında Sayıştay Raporu*, Karar No: 5022/1.

UN Department Of Economic And Social Affairs (UN DESA) (2006), *Global Trends and Status of Indicators of Sustainable Development,* Commission on Sustainable Development Fourteenth Session, New York.

UNDP (1997),*Governance for Sustainable Human Development* .

UNDP (2004), *Governance Indicators: A User's Guide.*

UNDP (2008) ,*Human Development Report 2007/2008.*

UNDP (1990) ,*Human Development Report* .

UNDP (1996) ,*Human Development Report* .

UNEP (2007), *Global Environmetal Outlook (GEO) 4.*

Vanclay, F. (2003), “SIA principles , International Principles For Social Impact Assessment”, *Impact Assessment and Project Appraisal,* c. 21, no. 1, s. 5–11, Beech Tree Publishing, İngiltere.

Wilkinson, D. Et al. (2004), *Sustainable Development In The European Commission’s Integrated Impact Assessments For 2003 Final Report,* Institute for European Environmental Policy, Londra.

Williams, D., Young, T. (1994), “Governance, The World Bank and Liberal Theory”, *Political Studies,* c. 42, no. 1, s. 84 - 100, ABD.

Wismar, M., Blau, J., Ernst, K., Figueras, J., Ed., (2007), *The Effectiveness of Health Impact Assessment Scope and Limitations of Supporting Decision-making in Europe,* WHO Regional Office for Europe Publications, Copenhagen.

World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future.*

World Bank (1989), *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth,* Washington DC.

World Bank (2006), *Governance Matters V. Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2005,* Policy Research Working Paper no.4012.

World Bank (1994), *Governance, The World Bank’s Experience*.

World Bank (1992), *World Development Report* (Development and the Environment).

Yamaç, Necati (2008), "İngiltere, Hollanda ve ABD'de Daha İyi Düzenleme Çalışmaları ve Bu Çalışmalardan Türkiye İçin Çıkarılabilecek Sonuçlar", *Yasama*

Dergisi, no.9.

Yavilioğlu, Cengiz (2002), "Geri Kalmışlık Olgusu Ve Ekonomistik Kalkınma Teorileri", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, c.3, no.2.

Yıkılmaz, Necla (2003), *Yeni Dünya Düzeni ve Çevre*, Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayını, İstanbul.

Kanunlar ve Yönetmelikler

Çevre ve Orman Bakanlığı (17.07.2008), "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği", *26939 Sayılı Resmî Gazete*

Çevre ve Orman Bakanlığı (16.12.2003), "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği", *25318 Sayılı Resmî Gazete*

Çevre ve Orman Bakanlığı (11.12.2008) , "Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik", *27051 Sayılı Resmî Gazete*

DPT (26 Mayıs 2006), "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", *Resmi Gazete*

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununu, 5018 sayılı, 10/12/2003

T.C. Bakanlar Kurulu (19/12/2005), *Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,* Karar Sayısı : 2005/9986

T.C. Başbakanlık (3 Nisan 2007), *Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları,* Genelge no. 2007/6, Resmî Gazete, Sayı: 26482

T.C. Bakanlar Kurulu (2008), "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar", No.14481 (Resmi Gazete , 31 Aralık 2008 27097 (5. Mükerrer)

Gazeteler

Hürriyet Gazetesi, 14 Nisan 2006, 16 Mayıs 2006, 05 Aralık 2009

Milliyet Gazetesi 20 Nisan 2006

Özgür Kocaeli Gazetesi, 26 Kasım 2006, 15 Ağustos 2008

İnternet Sayfaları

www.abgs.gov.tr , erişim tarihi 03/05/2010

http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm , erişim tarihi 04/05/2010

http://europa.eu/institutions/index_en.htm , erişim tarihi 04/05/2010

www.iclei.org , erişim tarihi 03/05/2010

http://iatools.jrc.ec.europa.eu/bin/view/IQTool/WebHome.html, erişim tarihi 04/05/2010

www.kentkonseyleri.net , erişim tarihi 04/05/2010

www.riaturkey.org , erişim tarihi 03/03/2010

www.unep.org/dec/about_dec.html , erişim tarihi 03/05/2010

www.tuik.gov.tr , erişim tarihi 12/05/2010

www.unep.org/dec/about_dec.html , erişim tarihi 03/05/2010

www.unep.org, erişim tarihi 01/05/2010

EK – 1

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZLERİ DEĞERLENDİRME FORMU

DEA'nın İsmi:

Hazırlayan Kurum:

1-	Mevcut Kalkınma Planında Belirtilen Temel Amaçlara Uygunluk Hedeflenmiş Midir? (0) – hayır , (1) – evet , (2) – detaylı
2-	UÇES'te Belirtilen Temel İlkelere Uygunluk Hedeflenmiş Midir? (0) – hayır , (1) – evet , (2) – detaylı
3-	AB SK Stratejisine Uygunluk Hedeflenmiş Midir? (0) – hayır , (1) – evet , (2) – AB mevzuatına uyum amaçlanmıştır
4-	Etkiler Çevresel, Ekonomik, Sosyal Olarak Ayrı Ayrı Tanımlanmış Mıdır? (Her Üçüne De Yer Verilmesi Tercih Edilir) (0) – sadece biri, (1) – ikisi, (2) – her üçü
5-	Etkiler Niteliksel, Niceliksel Olarak İfade Edilmiş Midir? (Her İkisinin De Olması Tercih Edilir) (0) – niteliksel, (1) – niceliksel, (2) – her ikisi
6-	Etkiler Doğrudan Ve Dolaylı Olarak Tanımlanmış Mıdır? (Her İkisinin De Olması Tercih Edilir) (0) – doğrudan, (1) – dolaylı, (2) – her ikisi
7-	Tanımlanan Etkilerden Kimlerin Etkileneceği Belirtilmiş Midir? (Sosyal Kesimler, Bölgeler, Ekosistem vs.) (0) – hayır , (1) – evet , (2) – detaylı
8-	Etkilerin Ortaya Çıkacağı Zaman Dilimi Belirtilmiş Midir? (Kısa, Orta, Uzun Dönem) (0) – hayır , (1) – evet
9-	Etki Analizi Hazırlanırken Yeterli Katılım Sağlanmış Mıdır? (Kurumsal, Vatandaş, STK) (0) – sadece biri, (1) – ikisi, (2) – her üçü
10-	Çevresel, Ekonomik, Sosyal Etkilerin Ağırlığı Nasıldır? (0) –ekonomik, (1) –çevresel veya sosyal, (2) – her üçüne dengeli

(Kaynak: Kirkpatrick ve Franz tarafından 2006'da Manchester Üniversitesi'nde yürütülen "Integrating Sustainable Development Into EC Policymaking: An Evaluation Of Recent Impact Assessments" isimli çalışmadan esinlenilerek Fatih Akbulut tarafından hazırlanmıştır.)

EK – 2

DEĞERLENDİRİLEN DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZLERİ

1- ALIŞVERİŞ MERKEZLERİ, BÜYÜK MAĞAZALAR VE ZİNCİR MAĞAZALAR KANUNU TASARISI DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ RAPORU

2- KOOPERATİFÇİLİK SEKTÖRÜNÜN YASAL ÇERÇEVESİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ ÇALIŞMALARI DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ RAPORU

3- TÜRKİYE'DE FAAL BİR ARAZİ PARSEL TANIMLAMA SİSTEMİ VE ENTEGRE İDARE VE KONTROL SİSTEMİ'NİN TASARLANMASI KONUSUNDAKİ DÜZENLEMENİN GENİŞLETİLMESİ DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ RAPORU

4- DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ (DEA) PİLOT PROJESİ, TÜRKİYE'DEKİ KAMU LABORATUVARLARININ YASAL ÇERÇEVESİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ RAPORU

5- DİŞHEKİMLİĞİ, ECZACILIK, HEMŞİRELİK VE EBELİK MESLEKLERİNİN İCRASINDA TÜRK VATANDAŞLIĞI ŞARTININ KALDIRILMASININ ETKİLERİ DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ RAPORU

6- BÜROKRASİNİN AZALTILMASI VE KAMU HİZMET SUNUM ESASLARININ GELİŞTİRİLMESİ DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ RAPORU

7- PİLOT ETKİ ANALİZİ ÇALIŞMASI: TERMİK SANTRALLERDE AB BÜYÜK YAKMA TESİSLERİ DİREKTİFİ'NE UYUM

EK – 3

DEA Hazırlamaktan Sorumlu Kişilerin Kamu İdarelerine Göre Dağılımları
(2010 Yılında T.C. Başbakanlık Düzenleyici Reform Grubu tarafından hazırlanan, www.riaturkey.org adresinde yer alan liste)

BAKANLIK	SORUMLU BİRİM	İRTİBAT KİŞİSİ	UNVAN	TELEFON	E-POSTA
ADALET BAKANLIĞI	Düzenleyici Etki Analizi Birimi	Akın ÇAKIN	Kanunlar Genel Müdür Yrd.	417 0419 (505) 416 8101	acakin@adalet.gov.tr
BAYINDIRLIK VE İSKÂN BAKANLIĞI	-	Nevzat CAN	Şube Müdürü (Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü İmar Uygulama Dairesi)	410 2392	nevzatc@bayindirlik.gov.tr
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI	Strateji Geliştirme Başkanlığı	İlknur POLAT	Araştırmacı	294 6445	ilknurpolat42@hotmail.com
		Murat KARASU	Mali Hizmetler Uzmanı	296 6447	mkarasu@csgb.gov.tr
ÇEVRE VE ORMAN BAKANLIĞI	Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Dairesi Başkanlığı	Funda YETGİN	Çevre ve Orman Uzman Yrd.	207 5434	fyetgin@cevreorman.gov.tr
DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI	-	-	-	-	-
ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI	Strateji Geliştirme Başkanlığı	Zekiye ÖZKUL	Hukukçu	212 3715	zeozkul@enerji.gov.tr
		Sıttık TORTÇU	Hukuk Müşaviri	212 6420 / 6226	stortcu@enerji.gov.tr
		G. Özge ÇELEBİ	AB Uzman Yrd.	212 6420 / 6134	ocelebi@enerji.gov.tr
		M.Ali DEĞER	Jeoloji Yüksek Müh.	212 8000 / 1090	madeger@migem.gov.tr
		Erdal KAÇMAZ	Maden Müh.	203 4510	ekacmaz@migem.gov.tr
		Dr. Serdar YILDIRIM	Şube Müdürü V.	212 6930 / 4413	seryildirim@enerji.gov.tr
		Canip SEVİNÇ	Mühendis	212 6930 /	csevinc@enerji.gov.tr

				4406	
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI	Strateji Geliştirme Başkanlığı Yönetim Bilgi Sistemleri Dairesi	Fatih NAMLI	-	430 8893 / 154	fatih.namli@icisleri.gov.tr
		Mehmet AKÇAKAYA	-	430 8893 / 140	mehmet.akcakaya@icisleri.gov.tr
		Mehmet Akif KUMTEPE	-	430 8893 / 150	m.akif.kumtepe@icisleri.gov.tr
KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI	Hukuk Müşavirliği	M. Diler KILIÇARSLAN	Kültür ve Turizm Uzmanı	212 8300 / 2917	diler.can@hotmail.com
		Ahmet TAN	Kültür ve Turizm Uzman Yrd.	212 8300 / 2930	ahmet.tan@kulturturizm.gov.tr
MALİYE BAKANLIĞI	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (Harcama Politikası ile ilgili DEA'larda)	Dr. Nahit YÜKSEL	Devlet Bütçe Uzmanı	415 1838	nahit@bumko.gov.tr
	Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü (Devlet Gelirleri ile ilgili DEA'larda)	Hülya ALTINSOY	Devlet Gelir Uzmanı	415 3105	haltinsoy@maliye.gov.tr
MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI	-	Ercan KARAÇAM	Uzman	417 5070 / 4226	erkaracam26@hotmail.com
	-	Hakan ÜNSAL	İç Denetçi	-	-
MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI	Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanlığı	Murat YAMAN	Hâkim Binbaşı	402 3637	yaman70@mynet.com.tr
SAĞLIK BAKANLIĞI	Hukuk Müşavirliği	Recep Aydın GÜLEÇ	Hukuk Müşaviri	458 5184	recep.gulec@saglik.gov.tr
SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI	Hukuk Müşavirliği	Belda Şenel PARLAK	Hukuk Müşaviri	219 6815	belda.senel@sanayi.gov.tr
TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI	Hukuk Müşavirliği	Doğan DURNA	AB Uzman Yardımcısı	287 3360 / 2920	ddurrna@mynet.com
ULAŞTIRMA BAKANLIĞI	Strateji Geliştirme Başkanlığı	Kenan BOZGEYİK	Strateji Geliştirme Başkanı	203 1343	kenan.bozgeyik@ubak.gov.tr
		Recep YÜKSEL	SGB - Daire Başkanı	203 1340	ryuksel@ubak.gov.tr

		Oğuz Ş. BENLİ	Matematikçi	203 1350	obenli@ubak.gov.tr
KURUM	**SORUMLU BİRİM**	**İRTİBAT KİŞİSİ**	**UNVAN**	**TELEFON**	**E-POSTA**
Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü	Dış İlişkiler Dairesi	Emine ÜZÜM	Uzman Yrd.	416 8016	euzum@aile.gov.tr
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS)	Ulusal Program Dairesi Başkanlığı	Devrim KODAKÇI	Uzman	218 1414	dkodakci@abgs.gov.tr
Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü	Hukuk Müşavirliği	Süheyla PARMAK AYDOS	Hukuk Müşaviri	583 6442	saydos@byegm.gov.tr
		Zeynep ÖZERİ	Mütercim	-	-
Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu	Sektörel Araştırma ve Stratejiler Dairesi Başkanlığı	Müberra GÜNGÖR	Daire Başkanı	2947230	mgungor@tk.gov.tr
		Nur SAYGI	Bilişim Uzmanı	2947040	nsaygi@tk.gov.tr
		Ayhan TÖZER	Bilişim Uzmanı	2947211	atozer@tk.gov.tr
		Gökhan EVREN	Bilişim Uzmanı	2947212	gevren@tk.gov.tr
		M. Kasım CANTEKİNLER	Bilişim Uzmanı	2947239	mkcantekinler@tk.gov.tr
		Yunus Şevki KİBAR	Bilişim Uzmanı	2947305	yskibar@tk.gov.tr
		Metin ÇİÇEK	Bilişim Uzman Yardımcısı	2942046	mcicek@tk.gov.tr
BDDK	Strateji Geliştirme Dairesi	Refika KOCABEY	Uzman	455 6519	rkocabey@bddk.org.tr
Devlet Personel Başkanlığı	Hukuki ve Mali Statüler Dairesi Başkanlığı	Türkazam ÜN	Daire Başkanı	418 8071 / 149	tun@dpb.gov.tr
Devlet Planlama Teşkilatı	-	Halime YILMAZ	Planlama Uzmanı	294 5933	skaraosm@dpt.gov.tr
		Aylin SAKIZLIOĞLU	Planlama Uzmanı	294 5720	asakizli@dpt.gov.tr
Dış Ticaret Müsteşarlığı	Hukuk Müşavirliği	Nesrin DOĞAN	Hukuk Müşaviri	204 8109	dogann@dtm.gov.tr
		Gamze DOĞAN	Hukuk Müşaviri	204 8099	dogang@dtm.gov.tr
Diyanet İşleri Başkanlığı	Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı	Tacettin ÖZ	Şube Müdürü	295 7911	yongelmd@diyanet.gov.tr
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)	Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı	Mustafa SEZGİN	Enerji Uzman Yrd.	287 2560 / 357	msezgin@epdk.org.tr
		Bülent BAYRAMİÇ	Yönetim Hizmetleri Uzmanı	287 2560 / 376	bbayramic@epdk.org.tr

Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü	Hukuk Müşavirliği	Zübeyt AYDIN	1. Hukuk Müşaviri	4303254	hukuk@gsgm.gov.tr
Gümrük Müsteşarlığı	Hukuk Müşavirliği	Seher Çiğdem ÇAMURDAN	Hukuk Müşaviri	306 8396	cigdemc@gumruk.gov.tr
Hazine Müsteşarlığı	Hukuk Müşavirliği	Taner YILDIZ	Hukuk Müşaviri	212 8899	taner.yildiz@hazine.gov.tr
Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü	Hukuk Müşavirliği	Gülsün BÜKER	Hukuk Müşaviri	430 4266	gulsun.buker@ksgm.gov.tr
Kamu İhale Kurumu	Düzenleme Dairesi Başkanlığı	Erkan ÖZDEMİR	Uzman	218 4894	erkanozdemir@kik.gov.tr
Merkez Bankası	İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü (Avrupa Birliği İle İlişkiler Müdürlüğü)	Bülent GÜVEN	Müdür	310 9155	bulent.guven@tcmb.gov.tr
		Cihangül GÜRLER	Müdür Yrd.	309 3740	cihangul.gurler@tcmb.gov.tr
		Dr. Gülay SAKALLI	Uzman	311 4158	gulay.sakalli@tcmb.gov.tr
MGK Genel Sekreterliği	Hukuk Müşavirliği	Birsen DEMİREL	Hukuk İşleri Uzmanı	289 6145	birsendemirel@yahoo.com
Özürlüler İdaresi Başkanlığı	Dış İlişkiler Dairesi	Dr. Sermet BAŞARAN	Daire Başkanı	229 5455 0533 7300097	sbasaran@ozida.gov.tr
Rekabet Kurumu	Araştırma Dairesi	Yaşar TEKDEMİR	Uluslararası İlişkiler Müdür Vekili	291 4310	ytekdemir@rekabet.gov.tr
RTÜK	Hukuk Müşavirliği	Arslan NARİN	Hukuk Müşaviri	-	arslannarin@rtuk.gov.tr
Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)	Hukuk İşleri Dairesi	Barış AKGÜL	Hukuk İşleri Dairesi Başkanı	292 8704	bakgul@spk.gov.tr
		Oğuz ALTUN	Başuzman	292 8264	oaltun@spk.gov.tr
		Sibel ULUSOY	Uzman	292 8543	sulusoy@spk.gov.tr
Sosyal Güvenlik Kurumu					
Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK)	Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı	Samiye HAZAN	Çocuk Gelişimci	310 2460 / 1390	shazan@shcek.gov.tr
		Birsel KURT	Hukuk Müşaviri	310 2460 / 1442	birselkurt@hotmail.com
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü	-	Huriye SEVEN	Uzman	415 5741	hseven@sydgm.gov.tr
		Samet GÜNEŞ	Uzman	415 5870	sgunes@sydgm.gov.tr
		A. Fatih ORTAKAYA	Uzman Yrd.	415 5866	aortakaya@sydgm.gov.tr
		Ersin BİÇER	Uzman Yrd.	415 5867	ebicer@sydgm.gov.tr
Şeker Kurumu	İzleme, Koordinasyon ve	Nuh KAYGISIZ	Başuzman	284 7099	nkaygisiz@sekerkurumu.gov.tr

	Denetleme				
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)	Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı	Haluk ERSOY	Daire Başkanı	(212) 340 2440	hersoy@tmsf.org.tr
TİKA	-	Yücel TAMGÜÇ	Uzman	508 1049	y.tamguc@tika.gov.tr
TODAİE	-	Alev ERKUŞ	Avukat	231 7360 / 1009	aerkus@todaie.gov.tr
		Yeliz ŞANLI	Asistan	231 7360 / 1805	ysanli@todaie.gov.tr
TOKİ	Hukuk Müşavirliği	Ali USTA	Hukuk Müşaviri	-	-
TÜBİTAK	Hukuk Müşavirliği	Serkan ELMAS	Uzman Yardımcısı	463 5300 / 4619	serkan.elmas@tubitak.gov.tr
Türkiye Bilimler Akademisi Başkanlığı (TÜBA)					
Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)					
Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)	Hukuk Müşavirliği	Can YILMAZ	Avukat	218 0490	avcanyilmaz@mynet.com
Vakıflar Genel Müdürlüğü	Hukuk Müşavirliği	Sibel ASLAN	Avukat	415 5362	avsibelaslan@gmail.com
Yüksek Denetleme Kurulu	-	Hakan KALELİOĞLU	Başdenetçi	-	-
	-	Muhiddin ŞAHİN	Başdenetçi	-	-
	-	Hüseyin POYRAZ	Denetçi	-	-

EK-4

Türkiye Cumhuriyeti Düzenleyici Etki Analizi Rehberi
(T.C. Başbakanlık (3 Nisan 2007), *Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları,* Genelge no. 2007/6, Resmî Gazete, Sayı: 26482)

ÖRNEK KARŞILAŞTIRMA TABLOSU

	A Seçeneği	**B Seçeneği**	**C Seçeneği**
1.Ekonomik Etkiler 1.1. Kamu yönetimine olan muhtemel etkiler □ Bütçeye olan muhtemel etkiler □ Destekleyici yatırımlara olan muhtemel etkiler □ Uygulama maliyetlerine olan muhtemel etkiler □ Bölgeler arası gelir farklılıkları üzerine muhtemel etkisi 1.2. Tüketiciler üzerine olan muhtemel etkiler □ Ürün, hizmet ve paranın maliyeti üzerine muhtemel etkiler □ Mal ve hizmetlerden elde edilen fayda üzerine muhtemel etkiler □ Yeni ürünün pazara uyarlanması üzerine muhtemel etkiler □ Talep üzerine etkiler 1.3. İş dünyasına olan muhtemel etkiler □ Bilgi verme zorunluluğu üzerine muhtemel etkiler □ Ödeme yapma zorunluluğu üzerine muhtemel etkiler □ Zorunluluğun bildirilmesi üzerine muhtemel etkiler □ Artan girdi fiyatları üzerine muhtemel etkiler □ Üretim üzerine muhtemel etkiler □ Yeni üretimlerin pazara uygulanması üzerine muhtemel etkiler □ Artan riskler üzerine muhtemel etkiler 1.4. KOBİ'ler üzerine olan muhtemel etkiler □ KOBİ'lerin gelişimi üzerine muhtemel etkiler □ KOBİ'lerin istihdam kapasitesi üzerine muhtemel etkiler 1.5. Rekabet üzerine olan muhtemel etkiler □ Belirli firmaların pozisyonlarını güçlendirilmesi üzerine muhtemel etkiler □ Firmaların sayısının azalması veya artması üzerine muhtemel etkiler □ Rekabetin sınırlandırılması üzerine muhtemel etkiler			

□ Rekabet düzeyinin güçlendirilmesi üzerine muhtemel etkiler			
2. Sosyal Etkiler Sağlık ve sosyal güvenlik üzerine muhtemel etkiler Güvenlik üzerine muhtemel etkiler Eğitim, öğretim, kültür vb. üzerine muhtemel etkiler İstihdam düzeyleri üzerine muhtemel etkiler İş kalitesi üzerine muhtemel etkiler Cinsiyet eşitliği üzerine muhtemel etkiler Sosyal içerme üzerine muhtemel etkiler			
3. Çevresel Etkiler Hava, su ve toprak kirliliği üzerine muhtemel etkisi Arazi kullanımı değişikliği üzerine muhtemel etkisi Biyo-çeşitlilik kayıpları üzerine muhtemel etkisi İklim değişikliği üzerine muhtemel etkisi			
* Etki değerlendirme formunu her bir seçenek için aşağıdaki simgelerden bir tanesini kullanacak şekilde doldurunuz. (++): Seçeneğin ilgili problem üzerine yüksek olumlu etkisi vardır. (+):Seçeneğin ilgili problem üzerine düşük olumlu etkisi vardır. (0): Etkisi yoktur. (-):Seçeneğin ilgili problem üzerine düşük olumsuz etkisi vardır. (--):Seçeneğin ilgili problem üzerine yüksek olumsuz etkisi vardır.			

EK-5 : Avrupa Birliği Etki Değerlendirmesi Rehberi'nde Yer Alan Örnek Sorular

(SEC(2009) 92, *Impact, Impact Assessment Guidelines and Annexes*, 15 January 2009, European Commission)

Ekonomik Etkiler	Anahtar Sorular
İç Piyasanın İşleyişi ve Rekabet	Seçeneğin malların, hizmetlerin ve sermayenin ve işgücünün serbest dolaşımı üzerinde ne gibi etkileri (pozitif, negatif) vardır? Tüketici tercihlerinde bir azalmaya, rekabetin azalması sonucu fiyatlarda artışa yeni hizmet sağlayıcılarının ve mal tedarikçilerinin piyasaya girmesinin önünde engeller yaratmakta mıdır, monopol ya da rekabetçi olmayan piyasa davranışlarını kolaylaştırmakta mıdır?
Rekabetçilik Ticaret ve Yatırım Akışları	Seçeneğin AB firmalarının küresel rekabetleri üzerinde ne gibi etkileri vardır? Üretkenliği etkiliyor mu? Seçeneğin ticaret engelleri üzerinde ne etkisi vardır? Sınır ötesi yatırım akışlarını teşvik ediyor mu? (Ekonomik faaliyetin yer değiştirmesi dahil).
KOBİ'lerin Faaliyetlerine Etkileri	İş dünyası üzerinde ilave uyum ve faaliyet, değişim maliyetleri doğurmakta mıdır? Ana girdilerin (hammadde, makine, işgücü, enerji gibi) tedarikini ve maliyetlerini nasıl etkilemektedir? Finansmana ulaşımı etkilemekte midir? Yatırım döngüsü üzerinde etkisi var mıdır? Bazı belli ürünlerin piyasadan çekilmesine neden olacak mıdır? Ürünlerin pazarlanması sınırlanmakta ya da yasaklanmakta mıdır? Belli bir işin yapılmasına ilişkin daha sıkı düzenlemeleri beraberinde getirecek midir? Yeni iş yerlerinin açılmasına ve ya mevcutların kapanmasına neden olacak mıdır? Karşılaştırılmalı olarak bakıldığında bazı ürünlere veya işlere farklı davranılmakta mıdır?
İş Dünyası Üzerindeki İlave Yükler	İş dünyası üzerindeki bilgilendirme zorunluluklarını etkilemekte midir? (Örneğin; gerekli verilerin tipi, raporlama sıklığı, teslim etme sürecinin karmaşıklığı). Bu yüklerin KOBİ'ler üzerinde özel bir etkisi var mıdır?

Kamu Yönetimi Kurumları	Seçenek kısa ve uzun vadede farklı düzeylerde (ulusal, bölgesel ve yerel) kamu otoriteleri üzerinde bütçeden kaynaklanan sonuçlar doğurmakta mıdır? İlave idari yükler doğurmakta mıdır? Seçenek yeni kamu otoritelerinin oluşturulmasını ya da mevcutların yeniden yapılandırılmasını gerektirmekte midir?
Mülkiyet Hakları	Mülkiyet hakları etkilenmekte midir? (arazi, menkul mülkiyet, maddi olan ve olmayan mülkiyet hakları). Mülkiyet haklarının elde edilmesi, satılması kullanımı sınırlamakta mıdır? Ya da tümüyle ortadan kaldırılmakta mıdır?
Yenlikler ve Araştırma	Seçenek araştırma ve geliştirmeyi engellemekte midir? Yoksa teşvik mi etmektedir? Yeni üretim teknolojileri ve yöntemlerinin uygulanması ve yaygınlaştırılmasını kolaylaştırmakta mıdır? Fikri mülkiyet haklarını etkilemekte midir? (Patent, ticari marka, diğer bilgi hakları). Akademik ve ya endüstriyel araştırmaları sınırlıyor mu? Daha fazla üretkenlik/ kaynak kullanım etkinliğini teşvik ediyor mu?
Tüketiciler ve Hane Halkı	Seçenek tüketicilerin ödediği fiyatı etkiliyor mu? Tüketicilerin iç piyasadan faydalanmaları kabiliyetini etkilemekte midir? Tüketicilerin tercihlerinde ve güveninde, satın aldıkları malların/hizmetlerin kalitesinde ve elde edilebilirliğinde etkisi var mıdır?(Özellikle var olmayan ve eksik piyasalarda). Tüketicilerin korunması ve bilgilendirilmesini etkiliyor mu? Kısa ve uzun vadede tüketici ve hane halkları üzerinde belirgin finansal etkileri var mı? Ailenin ve çocukların ekonomik korunmasını etkiliyor mu?
Belli Bölgeler ve Sektörler	Seçenek belli sektörler üzerinde belirgin bir etkiye sahip midir? Belli bölgelerde belli etkileri var mıdır? (Yaratılan ve ya kaybedilen istihdam gibi). Belli bir üye ülke, bölge veya sektör orantısız bir şekilde etkilenmiş midir?
Üçüncü Ülkeler ve Uluslar arası İlişkiler	Seçenek AB ülkeleri ve üçüncü ülkeler arasında ticaret ve yatırımların akışını nasıl etkiliyor? DTÖ dahil olmak üzere, AB'nin ticaret politikasını ve uluslararası yükümlülüklerini nasıl etkiliyor?

	Belli grupları (yerli ve yabancı iş çevreleri ile tüketiciler) etkilemekte midir, ne şekilde? Uluslararası standartların, genel düzenleyici çerçevelerin veya uluslararası düzenleyici müzakerelerin olduğu konuları ilgilendirmekte midir? AB dış politikasını veya kalkınma politikasını etkilemekte midir? Kalkınmanın farklı aşamalarındaki ülkeleri etkiliyor mu? Kalkınmakta olan ülkelere uyumdan kaynaklanan maliyetler yüklüyor mu? Seçenek kalkınmakta olan ülkeler tarafından üretilmekte ya da tüketilmekte olan mal ve hizmetleri etkilemekte midir?
Makro Ekonomik Çevre	Ekonomik büyüme ve istihdam üzerinde etkisi var mıdır? Seçeneğin yatırım ortamının iyileştirilmesi ve piyasaların iyi işlemesine ne gibi katkısı vardır? Seçeneğin makro ekonomik istikrar üzerinde doğrudan etkileri var mıdır?
Sosyal Etkiler	**Anahtar Sorular**
İstihdam ve İşgücü Piyasaları	Seçenek yeni işlerin yaratılmasını kolaylaştırıyor mu? Doğrudan veya dolaylı olarak istihdam kaybına neden oluyor mu? Belli profesyonel iş grupları, işler üzerinde olumsuz etkileri var mı? Belli yaş gruplarını etkiliyor mu? İşgücü talebini etkiliyor mu? İşgücü piyasasının işleyişi üstünde etkisi var mı? Özel hayat, aile hayatı ve iş hayatı arasındaki denge üzerinde bir etkisi var mı?
İş kalitesine İlişkin Standartlar ve Haklar	Seçeneğin iş kalitesi üzerinde etkisi var mıdır? İşçilerin veya iş arayanların mesleki veya sürekli eğitim imkanlarına erişmelerini etkiliyor mu? İşçilerin sağlık, esenlik ve onurlarını etkileyecek mi? İşçilerin var olan hakları ve yükümlülüklerini doğrudan veya dolaylı olarak etkiliyor mu? (özellikle işi yaparken ve işten atılmaya karşı korunmak için bilgi alma ve danışmaya ilişkin). Genç işçilerin haklarını koruyor mu? Doğrudan ya da dolaylı olarak işverenin haklarını ve yükümlülüklerini etkiliyor mu? AB çapında istihdam standartlarına ilişkin olarak bir minimum standart sonucunu doğurmakta mıdır?

	Seçenek iş yerinde teknolojik yeniliklerin kullanılması ve değişimine ayak uydurulmasını kolaylaştırıyor mu, zorlaştırıyor mu?
Sosyal İçerme ve Belli Grupların Korunması	Seçenek işgücü piyasasına erişimi veya çıkmayı etkiliyor mu? Daha fazla bir eşitliğe mi, daha fazla bir eşitsizliğe mi neden oluyor? Mal ve hizmetlere eşit erişimi etkiliyor mu? İşe yerleştirme hizmetlerine veya diğer ekonomiyle ilgili hizmetlere erişimi engelliyor mu? Kamuoyunu belli bir konuda daha iyi bilgilendiriyor mu? Seçenek belirli birey gruplarını (örneğin en dezavantajlıları veya en fakirleri, çocuklar, kadınlar, yaşlılar, sakatlar, işsizler, etnik topluluklar, dile veya dine dayalı azınlıklar, mülteciler) şirketler veya yerel oluşumları diğerlerinden daha mı fazla etkiliyor? Seçenek üçüncü ülke vatandaşlarını belirgin bir şekilde etkiliyor mu?
Cinsiyet Eşitliği ve Fırsat Eşitliği, Ayrımcılığın Önlenmesi	Seçenek ayrımcılık yapılmaması, eşit muamele ve fırsat eşitliği prensiplerini etkiliyor mu? Kadınlar ve erkekler üzerinde farklı bir etkisi var mı? Kadın ve erkek arasında eşitlik sağlanmasını teşvik ediyor mu? Seçenek herhangi bir gruba veya bireylere cinsiyet, ırksal veya etnik orijin, dini inançlar, sakatlık, yaş grubu ve cinsel tercihlerine dayalı olarak farklı muamele yapılmasını beraberinde getiriyor mu? Yada dolaylı olarak ayrımcılığa neden oluyor mu?
Bireyler, Özel ve Aile Hayatı, Kişisel Veriler	Bireyler üzerinde ilave idari yükler doğuyor mu, ya da idari karmaşıklığı artırıyor mu? Bireylerin kişilik haklarını etkiliyor mu? (ev içi ve iletişim). Bireylerin özgürlük hakkını etkiliyor mu? AB içinde özgürce dolaşma hakkını etkiliyor mu? Aile hayatını ya da ailenin yasal, ekonomik, veya sosyal korunmasını etkiliyor mu? Çocukların haklarını etkiliyor mu? Seçenek kişisel verilerin işlenmesini içeriyor mu? Ya da ilgili bireylerin kişisel verilere erişimini etkiliyor mu?
Yönetişim, Katılım, İyi Yönetim, Adalete Erişim, Medya ve Etik	Yeni yönetişim yaklaşımında ve Ana Sözleşme'de belirtildiği üzere paydaşların yönetişim konularına katılımını etkiliyor mu? Tüm aktörler ve paydaşlara farklılıkları göz önünde bulundurularak eşit muamele ediliyor mu? Seçenek kültürel ve dinsel çeşitlilik üzerinde etki yaratıyor mu? Sosyal ortaların uzman oldukları alanlardaki otonomilerini etkiliyor mu? Herhangi bir düzeyde kolektif pazarlık ve eylem hakkını etkiliyor mu?

	Teklif edilen önlemler kamu kurum ve kuruluşlarını sorumlu oldukları konular bakımından etkiliyor mu? Bireylerin kamu yönetimiyle arasındaki ilişki ve haklarını etkiliyor mu? Bireylerin adalete ulaşımını etkiliyor mu? Mahkemeye gitmeden sorunların etkili bir biçimde çözümü için önlem öngörüyor mu? Kamuoyunu belli konular hakkında daha iyi bilgilendiriyor mu? Kamunun bilgiye erişimini etkiliyor mu? Siyasi partilerini ya da yurttaş örgütlerini etkiliyor mu? Seçenek medya, medya çoğulculuğu ve ifade özgürlüğünü etkiliyor mu? Seçenek biyo-etik konuları ele alıyor mu? (klonlama, finansal amaçlarla insan bedeninin parçalarının kullanımı, genetik araştırmalar, genetik bilginin kullanımı).
Kamu Sağlığı ve Esenliği	Bireylerin ve toplulukların yaşam, ölüm ve hastalıklılık beklentileri dahil olmak üzere sağlık ve esenlikleri üzerinde etki yaratıyor mu? (iş ortamı, gelir düzeyi, eğitim, meslek, beslenmeden kaynaklanan). Doğal çevreye zararlı maddelerden kaynaklana sağlık risklerinin olasılığını artırıyor mu, azaltıyor mu? Gürültü, hava, su ve toprak kalitesindeki değişiklikler nedeniyle sağlık üzerinde etki yaratıyor mu? Enerji kullanımı veya atık bertarafından kaynaklanarak sağlık üstünde etkisi var mı? Sağlığın diyet, fiziksel aktivite, sigara, alkol veya uyuşturucu kullanımından kaynaklanan yaşam tarzıyla ilgili belirleyicilerini etkiliyor mu? Belirli risk grupları üzerinde belli etkileri var mı? (yaş, cinsiyet, sakatlık, sosyal grup gibi nedenlerden oluşan gruplar).
Suç, Terörizm ve Güvenlik	Seçenek güvenlik, suç veya terörizmi önlüyor mu, artırıyor mu? Suçlunun yakalanma ihtimalini veya suçtan potansiyel kazanımını etkiliyor mu? Seçeneğin suç olaylarının sayısını artırma ihtimali var mı? Kanun uygulama kapasitesini etkiliyor mu? Güvenlik konularına etkisi olacak mı? Özgürlük hakkı, güvenlik hakkı, adil yargılanma hakkı, savunma hakkı konularını etkileyecek mi? Suçtan mağdur olanların ve şahitlerin hakları üzerinde etkisi üzerinde etkisi olacak mı?

Sosyal Koruma, Sağlık ve Eğitim Sistemine Erişim	Seçenek hizmetlere erişim kalite üzerinde etki yaratıyor mu? İşçilerin hareketliliği ve eğitim üzerinde etkisi var mı? Bireylerin kamu/özel eğitime veya mesleki ve sürekli eğitime erişimini etkiliyor mu? Hizmetlerin sınır ötesi tedarik edilmesini, sınır bölgelerinde işbirliğini etkiliyor mu? Sosyal hizmetler ve sağlık hizmetlerine erişimini, bunların finansmanını ve örgütlenmelerini etkiliyor mu? Üniversiteleri, bilimsel özgürlüğü, kendi kendini yönetişimi etkiliyor mu?
Kültür	Kültürel mirasın korunması üzerinde etkisi var mı? Kültürel çeşitlilik üzerinde etkisi var mı? Vatandaşların kültürel faaliyetlere açıkça katılımı veya kültürel kaynaklara erişimi üstünde etkisi var mı?
Üçüncü Ülkelerde Sosyal Etkiler	Kalkınma gibi AB'nin ana politika alanlarından biriyle ilgili olarak üçüncü ülkeler üzerinde sosyal etkiler yaratıyor mu? AB'nin Binyıl Kalkınma Hedefleri gibi uluslararası taahhütleri ve yükümlülükleri üzerinde etkisi var mı? Kalkınmakta olan ülkelerdeki fakirliği artırıyor mu, ya da en yoksul kesimlerin geliri üstünde etkisi var mı?
Çevresel Etkiler	**Anahtar Sorular**
İklim	Sera gazı emisyonlarının salınımını etkiliyor mu? Ozon tabakasına zarar veren gazların salınımı üzerinde etkisi var mı? İklim değişikliğine uyum kabiliyetimizi etkiliyor mu?

Ulaşım ve Enerji Kullanımı	Ekonominin enerji yoğunluğunu etkiliyor mu? Enerji üretiminde yakıtların karışımı üzerinde etkisi var mı? (kömür, gaz, nükleer, yenilenebilir kaynaklar arasında). Ulaşımdaki talebi artırıyor mu, azaltıyor mu? Ya da ulaşım modelleri arasındaki tercihe etkisi var mı? Araçların emisyonlarını artırıyor mu, azaltıyor mu? Enerji ve yakıt ihtiyacını/tüketimini artıracak mı azaltacak mı?
Hava Kalitesi	Asit emisyonları, ötrofikasyonları (suda oksijen yetmezliği), zararlı ışınlar veya insan sağlığına zarar veren, ürünlerde veya binalarda hasara yol açan ya da çevrede bozulmaya yol açan etkiler doğuruyor mu?
Biyolojik Çeşitlilik, Flora, Fauna ve Arazi	Seçenek herhangi bir bölgedeki türlerin çeşitliliğin sayısında azalmaya neden oluyor mu? (biyolojik çeşitliliğin azalması) ya da türlerin sayısını artırıyor mu? (korumayı teşvik ederek). Korunan veya nesli tehlikede olan türleri ya da bunların yaşam olaylarını etkiliyor mu? Araziyi küçük parçalara bölerek yada başka şekillerde göç yolları, ekolojik koridorlar veya tampon bölgeler üzerinde etkisi var mı? Korunan arazi parçalarının görüntü değerini etkiliyor mu?
Su Kalitesi ve Kaynakları	Yer üstü ve yer altı sularının kalitesini ve miktarını artırıyor mu, azaltıyor mu? Kıyı bölgelerinde suyun kalitesini artırıyor mu, azaltıyor mu? (lağımların deşarjı, besin atıklarının, yağların, ağır metallerin ve diğer kirleticilerin deşarjı yoluyla). içme suyu kaynaklarını etkiliyor mu?
Toprak Kalitesi ve Kaynakları	Toprağın asitlenmesi, kirlenmesi ya da tuzlanmasını ve toprak erozyon oranlarını etkiliyor mu? Var olan toprak değerinin kaybolmasına mı neden oluyor? (inşaat işlerinde kullanım yoluyla). Yoksa kullanılabilir toprağı artırıyor mu? (toprağın arındırılması yoluyla).

Arazi Kullanımı	Yeni toprak parçalarının (yeşil alanların) ilk defa kullanıma açılması üzerinde etkisi var mı? Ekolojik olarak hassas ilan edilen arazileri etkiliyor mu? Arazi kullanımında değişiklik doğuruyor mu? (kentsel ve kırsal alanların ayrılması veya tarım tipinin değişmesi).
Yenilenebilir veya Yenilenemez Enerji Kaynakları	Yenilenebilir kaynakların kullanımını (balıkçılık gibi) üzerinde etkisi var mı, kendilerini yenileyebilme hızlarından daha hızlı tüketime neden oluyor mu? Yenilenemez kaynakların (yer altı suları, mineraller gibi) kullanımını artırıyor mu, azaltıyor mu?
Şirketlerin ve Tüketicilerin Çevresel Sonuçları	Seçenek daha sürdürülebilir üretim ve tüketime neden oluyor mu? Çevresel olarak uygun olan ve olmayan ürünlerin göreceli fiyatlarını değiştiriyor mu? Sermaye yatırımları, borçlar, sigorta hizmetlerinde uygulanan kurallarda değişiklikler yapılması yoluyla çevre dostu olan ve olmayan ürünlerin teşviki ya da engellenmesi söz konusu mu? İş çevrelerinin çalışma şekillerinde değişiklikler yaparak, daha fazla mı daha az mı kirlilik yaratılması sonucunu beraberinde getiriyor?
Atık Üretimi/Geri Dönüşümü	Atık üretimini etkiliyor mu? (toprak, kentsel, tarımsal, endüstriyel, madencilik, radyoaktif, toksit) Veya atığın nasıl bertaraf edildiğini, geri kazanıldığını etkiliyor mu?
Çevresel Risklerin Ölçeği veya Olasılığı	Yangın, patlama, kaza ve kazalardan kaynaklanan emisyonların olasılığını ve önlenmesini etkiliyor mu? Çevresel olarak ortama ait olmayan veya genetik olarak değiştirilmiş olan organizmaların yetkisiz veya işlem dışı yayılımı riski üzerinde etkisi var mı?
Hayvan Hakları	Hayvanların sağlığı üzerinde etkisi var mı? Hayvanlara iyi muamele edilmesine etkisi var mı? Hayvanların beslenebilmelerinin güvenilirliğinin sağlanmasına etkisi var mı?
Uluslararası Çevresel Etkiler	Kalkınma gibi AB'nin Ana Politika Hedefleri'nden biri olan konularla ilgili olmak üzere üçüncü ülkelerdeki çevre üstünde etkisi var mıdır?

ÖZGEÇMİŞ

1978 Kocaeli-İzmit doğumlu olan Fatih Akbulut, 1994 yılında İstanbul Şişli Lisesi'nden, 1999 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun oldu. 2000 yılında İçişleri Bakanlığı'nın açmış olduğu Kaymakam Adaylığı Sınavı'nı kazanarak Mülki İdare Amirliği görevine Tekirdağ Kaymakam Adayı olarak başladı; daha sonra sırasıyla Ordu-Çamaş (2003-2004), Batman-Sason (2004-2006) Kaymakamlıkları, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nde Daire Başkanlığı (2006-2007), Düzce-Gümüşova Kaymakamlığı (2007-2010) görevlerinde bulunmuştur. 2001 yılında Exeter Üniversitesi'nde (İngiltere) Kamu Yönetimi alanında yüksek lisans yapmıştır, 2006 yılında British Council Chevening Bursu kazanarak üç ay süreyle İngiltere'de Avrupa Birliği üzerine çalışmalar yapmıştır. 2010 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi alanında çalışmalar yapmak üzere bir yıl süreli Fulbright Humphrey Bursu kazanmıştır. İngilizce ve Fransızca bilmektedir.