T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Araştırma, Planlama ve Koordinasyon
Kurulu Başkanlığı

ÇEVRE KORUMACI POLİTİKALARIN BAŞARISINDA MÜLKİYET HAKLARI YÖNÜYLE DEVLETİN ROLÜ

Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN

Türk İdare Dergisi, Yıl: 70, Sayı: 420, EYLÜL 1998, Ayrı Basıdır.

ÇEVRE KORUMACI POLİTİKALARIN BAŞARISINDA MÜLKİYET HAKLARI YÖNÜYLE DEVLETİN ROLÜ

Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN*

1. GİRİŞ

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda, doğal kaynakların akılcı olmayan yönetiminin etkileri, gittikçe kötüleşen bir değişim yaratmaktadır. Ancak gelişmiş ülkeler, ekonomik durumları ve politik yapıları nedeniyle, gelişmekte olan ülkelere göre daha şanslı durumdadır. Doğal kaynakların oransal olarak azalması, gelişen ülkelerin çabuk etkilenebilir özelliğe sahip ekonomilerini tehdit etmektedir. Yoksul ülkeler, doğal kaynaklarına büyük ölçüde bağımlıdırlar. Bir taraftan yüksek oranlardaki nüfus artışı, diğer taraftan toprak erozyonu, ormanların yok edilmesi, sel baskınları, yanan maddelerden arta kalan kirlilik nedeniyle sadece faaliyetlerin gerçekleştiği mekanlarda değil; kirliliğin sınır tanımazlığı nedeniyle, dünya ölçeğinde çok ciddi çevre sorunlarıyla karşılaşılmaktadır.

Ekolojik sorunları giderici yaptırımlar, sadece önleyici çalışma ve faaliyetlerle yürütülemez. İnsan faktörü karar verici durumdadır. Bu bağlamda önemli olan sorunu tanımak ve onu yönlendirebilmektir. Ekonomik durumun giderek kötüleşmesi ve yaşam koşulları üzerindeki olumsuz etkilerin artması şüphesiz tek başına kaynak eksikliğine dayandırılamaz. Ayrıca politik ve mali kazanılmış haklar, kurumsal çatışmalar ve yapısal eksikliklerin getirdiği bürokratik etkinsizlikler yanında, uzak görüşlü olmayan yasal karar alıcılar ile geçiştirmek için alınan kararlar da bu durumu olumsuz etkilemektedir. Farklı ölçeklerde ve çok sayıdaki doğal kaynakların paylaşımındaki güçlük birlikte değerlendirildiğinde, çevre sorunları kaçınılmaz olmaktadır.

---

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

Çevre, sosyal ahlâk düzeni(moral değerler)[1]ve siyaset[2] ile yakından ilgilidir. Özellikle tarım, enerji, sanayi sözcüklerini içeren makro ekonomik sektör politikaları ile yerli ve yabancı yatırımlara ilişkin mali ve ticari kararlar, çevre korumacı tartışmaların vazgeçilmez "kalkan" sözcükleridir. Bu nedenle nüfus, kaynaklar, çevre, kalkınma ve gelişme ile çıkar anlatımları, analizlerde anahtar sözcük durumuna gelmiş ve aralarındaki ilişkiler yol göstericilik işlevini üstlenmiştir.

Çevresel kıtlıkların artması ve artmaya devam etmesi, çevre kalitesine olan talebi de artırmıştır. Çevre değerlerinin korunması, bugün genel kabul gören bir düşüncedir. Ancak burada önemli olan konu, çevre kalitesinin korunması ve geliştirilmesi isteminin gelir ve refah düzeyi ile ilişkisidir. Çevresel harekette, mali güç kadar önemli hususlar, "ferdi hürriyet" ve "sorumluluk" tur. Bu tercihler, özel mülkiyet hakları konusunu gündeme getirirken, özel mülkiyet haklarının rızaya ve piyasa sürecine bağlı olduğu bilinmektedir. Bu değişim, devletin temel fonksiyonlarını (işlevlerini), politik gündeme taşırken çevre korumada yeni bir

1 Ahlâk, insan topluluklarında bireylerin törelere uygun davranışlarını düzenleyen kuralların, yasaların toplamıdır. Yürürlükteki ahlâk genellikle törelere dayanır, töreler de yerel ve bölgesel olup, geleneklere dayanır. Oysa etik evrenseldir, ahlâk üzerine düşünme, ahlâk üzerine felsefe yapmadır. Felsefenin aradığı ise evrensel olanı yakalamadır. Bu arayışlarda iyi ve kötü kavramları önemini yitirmiş olup aranılan ilke önemlidir. Etik ahlâksal bir tavır almadır. Ahlâk kuralları çağdan çağa, toplumdan topluma değişmektedir. Ahlâksal tavır ise insanın içinde bulunduğu toplumsal çevre ile ilgilidir. Bu çevre ilkel bir insan için kabile çevresi, bağlı bulunduğu topluluk, uygar insan için bu çevre ulus ya da devlete hatta uluslararası bir platforma uzanmaktadır. Ahlâk , ilgi alanını hakla sınırlandırmayı öğrenmiştir. Doğru, iyi, güzel ve adil olanı ayırmayı bize bırakır. Ahlâk ve ödevin sınırlarını, nasıl olması gerektiği sorusu ile genişletebildiğimiz ölçüde, insan davranışının normlar boyutu olan ahlâkın kısırlılığı aşılır ve bu anlamda "etik yapı" mükemmelliği yakalayabilir. İnsan merkezli ideoloji çerçevesinde doğa yönüyle etik bir boşluk bulunmaktadır. Bu boşluk, doğaya ilişkin olarak, insanların tanı gecikmesini aşarak getirecekleri(zaten var olan) haklar ile giderilecektir. Çevre etiğinin amacı, ahlâki yükümlülüklerin sınırlarını yeniden tanımlamaya çalışma ve bu anlamda ilkelerini koymadır. Çevre etiği karmaşık bir iş değil, aksine ahlâki gelişmeye bir davetiyedir. Bütün ahlâk ilimleri hayatta uygun bir saygı arar, fakat insan hayatına saygı, bütün hayata saygı için sadece bir yan hazırlıktır. Sonunda ahlâk ilminin bahsettiği şey, insan ve insanın ilgisi dışında bir şeyleri görmektir. Bu ekolojik anlayış, biyoloji ve ahlâkın daha önce düşünülmeyen işbirliğini gerektirmektedir. İnsan tercihlerinin ötesinde, doğanın değeri yoktur, görüşü doğru/bilimsel bir yaklaşım değildir. Bu nedenle "meta -ekolojiye" yönelmek durumundayız, fikri günümüzde tartışılarak geliştirilmektedir: Holmes ROLSTON III, "Challenges in Environmental Ethics"(1992); **The Environment in Question**,Ed.David E.COOPER&Joy A.PALMER, London, s.135-146'dan özetlenmiştir.

2 Etik değerler eğer ahlâki değerlerin üst süreci ise, düşünsel platformdaki gelişmelere rağmen, uygulamada çevre koruma, temiz siyaset gibi değerler açısından hala ahlâk basamağında durup, konuları "ben merkezli" yorumlamaya çaba harcadığımızı vurgulamak isterim. Siyasi etiğe ulaşmanın yolunun, çevre etiğini kazanmaktan geçtiğini söylemek yerinde olacaktır.

hareket olarak "serbest piyasa çevreciliği"[3] ideolojisini tartışma alanına sokmuştur.

Serbest Piyasa Çevreciliği ilk olarak; siyasi iktidara ve bürokrasiye doğal kaynakların kullanımında geniş yetkiler vermeyi sakıncalı bulmaktadır. Çünkü politikacılar ve bürokratlar, siyasi baskı gruplarına hitap ettikleri ölçüde ödüllendirilirler. Nüfusun çoğunluğunu oluştursalar bile, organize olmamış çıkarların dikkate alınacağı garantisi bulunmamaktadır. İkincisi; mülkiyet hakkı ve teşvik sistemi, koruma ve kullanma dengesinin sağlanmasında önemli bir ilke olarak görülmektedir. İyi belirlenmiş, korunabilen ve transferi mümkün mülkiyet hakları, doğal kaynakların hem sürdürülmesi ve hem de ekonomik yönden en etkin biçimde kullanılımını sağlamaktadır. Bu bağlamda özel mülkiyet sisteminde, "kâr ve zarar" yönetimin iyi veya kötü işlediğini göstermektedir. Üçüncü olarak, bilgi özel ve sübjektiftir ve dolayısıyla bireysel tercihlere önem verilmesi gereği ön plana çıkarılmaktadır.

Dünyadaki gelişme trendine bakıldığında, "daha az devlet" ve "daha çok piyasa" görüşünün hakim olduğu görülmektedir. Özelleştirme rüzgarlarının kamudaki etkileri, çevre koruma politikaları için de gözden geçirilmektedir. Kamu krallığı kontrolündeki monopollerin özel sektörün rekabet ortamında daha etkin hale gelmesi, çevre kaynakları için , "daha az devlet mi" benzeri soruyu sordurmuştur.

Su kaynakları, nehirler, göller, denizler, yer altı ve yer üstü doğal kaynakların korunması ve kullanılması, çevre ideolojisinin gerektirdiği evrensel değerlerde bütünleşme nedeniyle ulusal olduğu kadar uluslararası düzeyde de önemli bir sorundur. Bu konu özel mülkiyete konu olan doğal kaynaklar kadar, büyük ölçekli ve milli servet olarak yorumlanan, sadece kamu/devlet eliyle korunan ve kullanılan malların gerçekten korunabilme şartlarının sağlanabilirliği açısından da önemlidir ve incelemeye değerdir. Ayrıca göl, nehir gibi yüzeysel sular ile yer altı su kaynakları, ormanlar doğal kaynaklar ayrımı içinde tek bir gruba yerleştirilebilir mi ? Bu kaynaklar içinde bulundukları coğrafi, sosyal, ekonomik ve siyasi koşullar yönünden bir kalıp içinde değerlendirilebilir mi ?

Doğal kaynakların alternatif kullanma yöntemleri araştırılırken doğal kaynakların devlet tekeline alınması önemli bir yönetsel/politik tercihtir. Bilindiği gibi herhangi bir üretim alanında bir tekel oluştuğu zaman, yani üretim tek bir

3 John BADEN&Tom BLOOD (1987); **Entrepreneurship and The Privatizing**

firmanın egemenliği altında kaldığında, üretim miktarı olabileceğinden daha az, ürün fiyatı da olması gerekenden daha yüksek gerçekleşir. Böyle bir toplumda, toplumun refahının azaldığı ileri sürülmektedir. Doğal kaynaklarla ilgili devlet yatırımları da bir çeşit tekeldir. Doğal tekellerin refah azaltıcı etkilerini ortadan kaldırabilmek için düşünülen yöntemler içinde en fazla desteklenen devlet tarafından kurulan tesislerin işletim hakkının özel şirketlere devridir. Ancak ne ölçüde kabul edilebilir?

2. TÜRKİYE'DE DEVLETİN ÇEVRE KORUMA POLİTİKASI

Davranışlarımız ve alternatifler arasındaki tercihlerimizi farkında olalım ya da olmayalım, belirleyen ideolojidir. Bu nedenle zorunludur ve kaçınılmaz. Türk toplumu, liberalizm ve devletçilik arasında tercihini liberalizmden yana yapmıştır. Bu nedenle Anayasa'da yer alacak hukuksal ve kurumsal düzenlemeler, siyasi ve ekonomik liberalizme uygun olmalıdır. Ekonomik haklar ile ekonomik özgürlükler ayrımı net olarak ortaya konulmalıdır. "Ekonomik özgürlük" devletin hiç müdahalede bulunmama şartını ararken, "ekonomik hak" devletin bu konuda belirlenen hedeflere ulaşmasını şart koşmaktadır. Ekonomik haklar ile ekonomik özgürlükler arasında ters yönlü bir ilişki vardır. Vatandaşlar devletten kendilerine ne kadar çok ekonomik hak verilmesini isterlerse, devletin de ekonomiye müdahalesi artmaktadır.[4] Doğa kıt kaynak olduğuna göre, kıt kaynakların kullanımı devletin müdahale etmediği ekonomik özgürlükler kapsamında düşünülebilir mi ? Şu andaki hukuki düzenlemelere bakıldığında devletin sosyal ve ekonomik hakların kullanımı ile çevre değerleri ile devletin ilişkisi aşağıdaki gibidir:

1982 Anayasası'nın 56. maddesine göre, "Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir." Yine, 1982 Anayasası'nın 65. maddesinde, "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirir." hükmü yer almaktadır. Bu düzenleme ile, ekonomik hakları düzenleyen bütün maddeler bir anda bütün anlam ve önemini yitirmektedir. Maddenin gerekçesinde ise, hiç kimseye devletten isteme hakkı verilmediği, bu hakların devlete yüklenen ödevlerden ibaret olduğu

4 Vural SAVAŞ (1996); "Yeni Anayasa Hazırlanırken Ekonomik Anayasa", **Ekonomik Anayasa Sempozyumu Bildirileri,** Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,

gibi anlamsız ve tutarsız bir yaklaşım ortaya konulmuştur.[5] Yukarıdaki 65. maddede ortaya konulan hak kavramı ile "Çevre Hakkı"ndan bahseden 56. madde bu yaklaşım ile değerlendirildiğinde ortaya çıkan anlam, "hiç kimseye Devletten çevre korunmasını isteme hakkı verilmediği, bu hakkın devlete yüklenen ödevlerden ibaret olduğudur." Böyle bir yaklaşım ise Devletin uluslararası anlaşmalara attığı imza ile de çelişkilidir. O halde 65. maddenin yorumlanmasında geliştirilen hak kavramı yeniden Anayasa bütünlüğü içinde ele alınmalıdır. Bu bağlamda Devletin çevreyi ne kadar koruyabileceği konusunda haklı bir şüphe yaratılmıştır.

Devlet sahip olduğu imkan ve araçlar çerçevesinde tekel altına aldığı koruma rolünden vazgeçmiş değildir. Bir bütün olarak ilgili maddeler incelendiğinde, bu husus açıkça görülmektedir. Anayasa'nın 35. maddesinde; Herkes, mülkiyet ve miras hakkına sahiptir. Bu haklar ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz. Md.43; Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Yararlanmada kamu yararı gözetilir ve yararlanma imkan ve şartları kanunla düzenlenir. Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama "sosyal bir hak"tır. Devlet kirlenmenin önlenmesi, tabii çevrenin korunması ve geliştirilmesi, bu arada ağaçlandırılması için gerekli tedbirleri alır. Md.63; Devlet tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirler alır. Bu varlıklar ve değerlerden özel mülkiyet konusu olanlara getirilecek sınırlamalar, yardım ve muafiyetler konusu kanunla düzenlenmiştir. Md.168; Tabii servetler ve kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Devlet bu hakkını belli süre için gerçek ve tüzelkişilere devredebilir. Gerçek ve tüzelkişilerin uyması gereken şartlar ve Devletçe yapılacak gözetim, denetim usul ve esasları ve müeyyideler kanunla gösterilir. Md.169; Ormanların korunması ve geliştirilmesi başlığı altında da; Devlet, ormanların korunması ve sahaların genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir. Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. Devlet ormanları, kanuna göre Devletçe yönetilir ve işletilir.

Ekonomik büyüme süreci içinde özellikle son yıllarda sıklıkla tartışılan konulardan biri, çevre kalitesinin ve doğal kaynakların korunmasıdır. Bu dengenin sağlanması ile, doğal kaynakların yapısının ve kalitesinin korunarak ekonomik

5 Bkz; Burhan KUZU (1992); **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat,** İkinci Baskı, İstanbul, md. 65 Gerekçe.

büyümenin yaratılması, büyüme ve kalkınmanın sürdürülebilmesinin gerçekleştirilmesi düşünülmektedir. Bu bağlamda mal ve hizmetlerin faydalı değerinin ölçülmesi ve koruma-kullanma dengesinin kurulmasında mülkiyet haklarının belirlenmesi önem taşıyacaktır. Bir başka ifadeyle kamusal mal-özel mal ayrımı geçerliliğini yitirmekte midir? Kamusal malların ayırıcı özelliği olarak kabul edilen, "tüketimde rekabet yokluğu" ve "kullanımdan dışlanamama" ölçütleri, hızlı nüfus artışının getirdiği kentleşme ve tüketim eğiliminin artması nedeniyle uygulanma olanağını kaybetmiştir. Özellikle orman varlığımız başta olmak üzere, bütün doğal kaynaklar hem tüketimde rekabete konu olabilmekte, hem de kullanımda dışlanabilmektedir. Aşağıda bu konu özetle incelenmektedir.

3. EKOLOJİ VE ÖZEL TEŞEBBÜS

Kalkınma tek başına bir hedef midir? Ülkemizde yürürlükteki yasal düzenlemelere bakılınca, cevabın politik/yönetsel yönüyle "evet" olduğu düşünülebilir. Oysa, "kalkınma" adına yapılan her tasarrufun insana, yaşama ve çevreye yüklediği maliyetlerin bilinmesi ve yapılan tercihlerin bu bakış açısından değerlendirilmesi gerekmektedir. Ülkeler demokratik yaşantının neresinde yer aldıkları, dolayısıyla sahip bulundukları başta ekonomik, kültürel olmak üzere taşıdıkları çok yönlü özellikleri gereği, çevre konularına çeşitli bakış açıları geliştirmişlerdir. Ülkeler gelişmişlik düzeyleri açısından i) her şey ekonomi için ya da çevrenin yer almadığı insan merkezli, ii) doğayı merkez alan ekolojist görüş, iii) çevreyi korurken, bu arada iktisadi faaliyetlerin de gerçekleşmesini sağlamaya yönelik "uzlaşmacı-koruyucu" görüşü,[6] tercih ederek çevre yönlü politikalarını oluşturmuşlardır.

Aslında günümüz koşullarında çevre korumanın yer almadığı ekonomik görüşlerin, yok olma sürecini hızlandırdığından hareketle kabul edilebilirliği bulunmamaktadır. En azından açıkça savunucuları bulunmamaktadır. Bugün ekosistemi, yukarıda bilinen klasik görüşlerin dışında, insana hizmet amacının bir aracı olarak değil, ancak kendi başına bir değer olarak gören "derin ekoloji" olarak adlandırılan düşünüş, insan değerlerinin başka varlıklar için de söz konusu olup olamayacağı fikrine dayanmaktadır. Öteki canlı varlıkları etik dizgemizin sınırları dışında tutmak ne felsefi, ne de toplumsal olarak kabul edilebilir olmaktan uzaklaşmaya başlamıştır. Başka bir anlatımla, etik alanında nesneyi özne yapabildiğimiz, onu özneleştirdiğimiz oranda ona bir etik değeri yüklemiş olmaktayız. "Doğal Kaynakların Hakları", gibi yeni boyutlara ulaşmasını sağlayacağımız etik, kendi sınırlarını da zorlayarak birçok darboğazın aşılmasına katkıda bulunabilecektir.

Yönetimde reforma ilişkin fikirler, yalnızca reformlara ilişkin değildir. Politikanın hedefi, zafere ulaşmak ve yeni politik hedeflerinin benimsenmesini sağlamaktır. Sistemde yapılacak herhangi bir reform, oyunun kurallarını değiştirerek, bir grubun amaçlarına ulaşmasına yardım ettiği ölçüde, söz konusu grup reformu desteklemeye daha meyilli olacaktır. Bu tercih çıkarcı bulunabilir, ancak oyun bu şekilde oynanmaktadır. Yönetim reformları kaçınılmaz olarak hem hilesiz, hem hileli amaçlara sahiptir. Sosyal bilimcilerin anlatımını kullanacak olursak, reform grupları, sıklıkla politik süreçleri etkileyerek, politika çıktılarını değiştirmek eğilimindedir.

Hilesiz (dürüst) amaçlar bakımından, politik yozlaşma ve rant kollamayı engelleyecek yeni ekonomik-politik düşünce akımları, yönetimde karar alma sürecini ve bunların uygulama yöntemlerini iyileştirmeyi amaçlamaktadır. Herhangi bir yönetimde, belli bir sürede reform kaçınılmaz olabilir. Ancak reformun, belli bir siyasal partinin çıkarlarına uyacak şekilde seçmen bölgelerinin ayarlanmasına dönüşebileceği bir nokta da vardır. Herhangi bir süreçte reform ele alınırken, hileli oyunun bir sonucu olarak oluşabilecek kurumsal ayarlamaya karşılık, hilesiz amaçların getirebileceği elde edilebileceği umulan faydalarını da dikkate almak durumundayız.

Merkez-yerel yönetim ilişkilerindeki katılım sorunlarına karşı bir tepki olarak yeni modeller oluşturulmaya çalışılmaktadır. Yönetimlerarası programlar, sistemin farklı düzeylerinde pek çok çıkarın temsil edilebilme fırsatını yakalayabilecek şekilde tasarlanır. Reformcular, bu olgunun hem yönetsel olarak, hem de zararların ele alınışı itibarıyle sistemin genel etkinliğini azalttığına inanmaktadırlar. Etkinlikle ilgili sorunlar gerçekten ciddiye alınmaya değerdir. En fazla tartışılan da siyasi müdahalelere açık olmasıdır. Tartışmalar, etkinlik ve temsil etme isteği tercihi arasında gidip gelmektedir. Geçen bir kaç on yılın deneyimi dikkate alındığında pek çok sosyal bilimci, tartışmanın temsil yönünden, etkinlik tarafına kaymaktadır. Bu tercih bir bakıma, temsilin faziletlerinin savunulduğu 1930'lu yıllarda benimsenen sürecin (Paul Appleby) tersine döndürülmesidir.[7]

Çevre programlarının çeşitli kuruluşlar ve otoritelerce yürütülmesi, kontrolü zorlaştırmakta hatta ortadan kaldırmaktadır. Federatif yaklaşımda yeni görüşler ışığında bu sorunun, üniter örgütlerin yaratılması yoluyla çözülebileceği dü-

7 Howard E. MCCURDY (1986); "Environmental Protection and New Federalizm", **Controversies in Environmental Policy,** Edit. Sheldon KAMIENIECKI, Robert O'BRIEN,

şünülmektedir. Üniter örgütler tanım gereği, yönetimlerarası ilişkiler veya program kontrolünü diğer kademelere yayan yapısal özelliklerin yerine tek bir güç merkezini ikame etmektedir. Model olarak dayandırıldıkları şirketler gibi üniter programlarla genellikle tepeden yürütülmektedir.[8] Bu anlamda desteklenen görüşlere göre, üniter (tekçi) programlar, pek çok faydaya sahiptir. Genellikle politikalar daha etkin uygulanabilir. Üniter programlar, karar verme açısından da belirli fırsatlara sahiptir. Aslında bu ifade bir bakıma çok açık değildir. Çünkü neyin "iyi" bir çevresel karar oluşturacağı konusunda en azından iki alternatif görüş vardır. Bununla beraber, üniter programlar, karar vermede güç merkezi oluşturabilmek açısından önemlidir. Ayrıca, hem yanlış bir kararın maliyetlerine katlanabilecek, hem de doğru bir kararın başarısı için övülebilecek bir sorumluluk merkezi yaratırlar. Oysa, katılımcıların rollerinin ve sorumluluklarının parçalanmış ve karışık olduğu yönetimlerarası programlarda ise temel kararlar için sorumluluğu belirlemek çoğu kere imkansızlaşmaktadır.

Üniter örgütlerin olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Merkezi yönetimin taşradaki kuruluşları ve yerinden yönetimler, kendilerinin yetkili kılındığı yönetimlerarası programların tüm sorumluluklarını bilgi birikimi, teçhizat gibi çeşitli nedenlerle üzerlerine almaya hazır olmayabilir. Katılımcılık açısından yönetimlerarası düzenlemeler, üniter örgütlere tercih edilirse de, etkinliğe verilen önem, ibreyi yönetimlerarası tercihinden uzaklaştırmaktadır. Merkezileşme tercihinin önemli bir nedeni, yerel elitlerin, kârın dağıtımını kendi beğendikleri gruplarla sınırlı tutmak isteyebilecekleri görüşüne dayandırılmaktadır. Ekonomik sömürü ve politik beğenilerin, kasaba ve köy topluluklarında oluşturduğu sosyal tabakalaşmaya ilişkin çok sayıda örnek bilinmektedir.

Otoritelerin merkezileştirilmesinin başlıca üç nedeni bulunmaktadır. Birincisi, kırsal toplumun en güçsüz üyelerinin yerel elitler tarafından sömürülebileceğidir. Fakat çoğunlukla merkezdeki planlamacılar bu durumun farkında değildir. Bir çok durumda alt gelir düzeyi ile yerel elit arasındaki karmaşık ilişkiler, merkezden bölgeye akan gelirin geniş dağıtılmasında, en azından makul bir çerçeve oluşmasını sağlamaktadır. İkincisi, ulusal elitlerin, otoritenin merkezileştiği politika üretme kurumunu yönetecek yolları çoğunlukla bulabilmesidir. Bu elitler sınıfı, sadece zenginler değil, aynı zamanda sendikalar, bürokratlar ve bazı ülkelerde iyi mevkilere sahip, bölgesel veya kabilesel gruplar da olabilir. Üçüncüsü, otoritenin merkezileştiği kurumların genellikle her durumda o bölgenin ileri gelenleri ile temasa geçerek işlerini yürütmeleridir. Bu durum kısmen,

8 a.g.e. s. 106-107

politik ilişkilerden, kısmen de bu kişilerin nüfusun çoğunluğuna göre fikirlerini daha kolay ifade edebilmelerinden kaynaklanmaktadır.

Siyasetin niteliği gereği, çıkar grupları yönetim reformunu sadece uygulama ve karar vermeyi geliştirmek için değil, siyaseti değiştirmek için de kullanmaktadır. Özellikle üniter örgütler, çıkar gruplarının dürüst olmayabilen yönlendirmelerine açıktır. Çıkar gruplarınca etki altına alınmasına açık bir program gerçekleştirmek istendiğinde, üniter örgütten daha iyi bir model düşünülemez. Çıkar grupları her zaman belirli politik kararların başka alana kaydırılması gerektiğini savunur. Bu nedenle çıkar grubundan, böyle bir hareketin kamu çıkarına hizmet edeceğine dair kanıtlar sunması beklenir.

Amaçları ortak çıkarlar, kendi dürüst olmayan hedefleri doğrultusunda, reformun şeklinin yapılanmasını sağladıklarında, yönetim reformu, bu haliyle kurumsal olarak seçim bölgelerinin siyasal partilerin çıkarlarına göre kullanılmasına yol açmaktadır. Bu koşullar altında yönetimde reform yapma arzusu, çıkar gruplarının kendilerini özel bir güç pozisyonuna hileli bir yolla getirmelerine iyi bir mazeret teşkil eder. Dürüst olmayan amaçlar, dürüst olanlarla çatıştığında birincilerin galip geleceği düşünülmektedir. Daha somut bir ifadeyle, dürüst olmayan istekler doğal kaynak politikasının kontrolünü ele geçirirken yerel halkın hakları konusundaki dürüst kaygı geri plana geçmektedir.

Hileli bir oyunda, politik hedef en önemli unsurdur. Eğer bir politik hedef hilesiz oyun tarafından tehdit edilirse, bu durumda o hedefin peşinde koşan çıkarlar, reforma olan bağlılıklarını gevşeteceklerdir. Dışarıdan bakanlar için böyle bir tavır iki yüzlü görünebilir. Yine de çıkar gruplarının kendi politik amaçlarına hizmet ettiği ölçüde yönetim reformunun takipçisi olmaları, hizmet etmediğinde de bunu terk etmeleri siyasetin doğasındadır. Belli bir dönemde, bir grup fiilen sistemin kontrolünü ele geçirebilir. Ele geçirilen bir çevre örgütü, ciddi bir piyasa dışı başarısızlık yaratmaktadır. Başka bir ifadeyle örgüt, iyi çevresel kararlar alma konusunda daha az yetenekli hale gelir daha doğru bir deyişle getirilir. Kontrol eden grup, ele geçirdiği kaynağa sahip olmadığı için kaynağı kötü kullandırmanın maliyetlerine doğrudan doğruya katlanmayacaktır.

Özel çıkarların, çevresel programları ele geçirme potansiyelleri her zaman vardır. Mevcut çoğulculuk sistemleri aslında bunu teşvik etmektedir. Bu yüzden asıl sorun, istemekten çok, fırsat sorunudur. Eğer fırsat bulursa, bir parti, reform mazeretini kullanarak kendisini daha güçlü bir konuma hile ile getirebilecektir. Bu durum, program etkinliğinin aleyhine bile kullanılabilir. Çevre programları-
nın hileli oyunlarla ele geçirilm

namaya zorlayacak yollar vardır. Reform ve etkinliğe bir arada sahip olunabilir. Ama yeni federalizmin savunucuları, bunları kabul etmede isteksiz davranmışlardır. Ele geçirme nasıl engellenebilir ? Bu yollardan birisi de çevresel çoğulculuktur.

Çevresel çoğulculuk (environmental pluralizm), belli açılardan piyasaya benzer. Toplumdaki insanların tercihleri vardır. Bu tercihlerini ifade etmek için gruplarını kurarlar. Bir çıkar grubunu desteklerken aslında, insanlar paralarını korumak için konuşurlar. Etki (nüfuz) piyasasının fiyat sistemini, karar vermede bir etki satın almak için kullanırlar. Çoğunluk ve geleneksel yönetimlerarası ilişkiler sistemi, büyük çaplı katılım kapılarını açarak özel çıkar ele geçirmesine karşı durmaktadır.

Eğer katılımcılar vahşi hayata keresteden daha fazla değer veriyorlarsa ve bunun için lobicilik yapmaya isteklilerse, bu durumda sistemin daha fazla vahşi hayat alanları yaratması gerekir. Sistemde ahlaki çöküntü de vardır ve şüphesiz dikkate alınmalıdır. Katılanlar birbirleriyle pazarlık yaptığı için, elde edebilecek-lerini bildiklerinden daha fazla talep etme eğilimindedirler. İstediklerinden daha fazlasını istemezlerse, daha az elde etmeleri olasıdır.

Üniter örgütler, gücün güçle kontrol edilmesi biçimindeki geleneksel çoğulcu çözümden ayrılırlar. Gücü yayan ulaşma noktalarını sınırlayacak ve ele geçirmeye karşı koyacak şekilde kurulabilirler. Ancak özel çıkarların örgütü ele geçirmesine karşı koyma planlanırken, örgütlerin etkinlik avantajlarını koruyacak özel hükümler de kullanılmaktadır. Bunlardan birisi de hukukun üstünlüğüdür. Hukukun üstünlüğü, bir çok nedenlerden dolayı, çevresel programlarda, özellikle doğal kaynak yönetiminde olması gerektiği şekilde işlemez. Birçok önemli karar, üst düzeyde bir birime ve çoğu durumda kontrol edilebilir yerel yönetimlere bırakılmıştır. Hukukun üstünlüğü şüphesiz dışlanamaz. Meclisin yasama gücü ve gözetimi, bakanlıklarda yürütmeyle görevli kişilerin yetkileri üzerinde önemli bir kontroldür. Yine de örgütlerin ele geçirilmesini önlemede tümüyle hukukun üstünlüğüne bel bağlamak pek de akılcı değildir.

Bu olumsuzluklara karşılık, programları yöneten örgütler, siyasal açıdan tarafsızlık esası üzerine organize edilebilirler. Burada anahtar unsurlar; koruma, teknik yeterlilik ve bilimsel yönetimdir. Bu unsurlar politikacılar orman, milli park, kıyı yönetiminin temel ilkelerini çiğneyecek öneriler ortaya attıklarında bürokrasiyle politikacılar arasında tartışma/uzlaşma zemini hazırlar.

Çevreyi olumsuz etkileyen nedir? Bürokratik yapılanma, baskı grupları ve

buna uygun hukuki yapı, demir bir üçgen oluşturmaktadır. Bu üçlünün ortak paydası kârlılıktır. Bunun sonucunda çevre, kötüye kullanılmaktadır ve vergi ödeyenler psikolojik olarak huzursuz olmakta ve biyolojik yönüyle de zarar görmektedir. Bu ekolojik olumsuzluk ve ekonomik etkinsizlik sistemi, çevre vergileri aracılığıyla takviye edilmiştir. Başka bir ifadeyle çevre vergiler, aslında çevre korumada kuramsal açıdan önemli bir araç gibi değerlendirilirken, uygulamada çevrenin bozulmasını kolaylaştırmıştır.

Sorunların nedeni özetle, uluslararası değerlendirmelerde ulusal seviyede, özel mülkiyet haklarının mükemmel hale getirilmemesi, kamu yönetimindeki mevcut katı yapılanmanın muhafaza edilmesi, gelir kaynaklarının geliştirilmemesi ve eşgüdüm sürecinin bulunmamasıdır. Ülkemiz koşullarında bu faktörlere ikili ahlak düzenini de ilave etmek gerekir.

4. KORUMA TEK BAŞINA ÖZEL SEKTÖRE BIRAKILABİLİR Mİ?

Uluslararası alanda korumacılığın sağlanabilmesi amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler geliştirilmiştir. Türkiye de birçok anlaşma ve sözleşmeye imza atmıştır. Korumacılığa yönelik bu liste milli parkları, doğal rezervlerini, biyosfer rezervlerini ve dünya kültürel mirasını kapsamaktadır. Korunan sahalarda ve konularda amaca ulaşılmakta mıdır ? Bu sorunun cevabı kesinlikle "evet" değildir. Birbiriyle uyumlu bir dizi yarar sağlamak için yönetim sınıflandırılması uygun düzenlenmelidir. Milli Parklar, Yaban Hayatı Barınakları ve Orman Rezervleri gibi. Her sınıflandırılan alanda amaçlar, bilimsel, eğitsel, rekreasyonel ve turistik faaliyetler temeline oturtulmalıdır. İdeal olan, çevre koruma ve faydalanmanın uyumlu beraberliğini sağlamaktır.

Koruma alanları nelerdir? Bu alanlar 1) doğayı mutlak koruma alanları, 2) milli parklar, 3) doğa anıtları, 4)doğayı koruma rezervleri, özel yönetim altındaki doğal rezervler, yaban hayatı barınakları, 5)tabiatı koruma alanlarıdır. İlke korunan sahada, doğal ya da yapay çevre değerlerinin ve görüntülerin muhafazası, yasal güvence verilmesidir. Bu yasal koruma, korunan bölge için karar verme yetkisine sahip en üst uzmanlık kurumuna ait görülmektedir.

Gelişmekte olan birçok ülkede, su ve hava kirliliği önemli bir sorundur. Ticari kerestecilik faaliyetleri, tarla açmak gibi nedenlerle ormanların yok edilmesi hesapta olmayan sel baskınları ve tuzlanma gibi örnekler, yüksek sosyal maliyetleriyle çevre sorunlarına yol açmaktadır. Bütün bu sorunlar, sektörel analizler ve makro ekonomik planlama arasındaki ilişkilere dayanan ekonomik gelişme yaklaşımlarıyla bugünkü ve gelecek nesilleri etkileyen temel konulardır.

5. KAMU TOPRAKLARINDA ÖZEL YÖNETİM TERCİHİ

Çevre politikası ile ilgili herhangi bir ekonomik yaklaşım, özellikle insan ürünü olan teknolojinin uygulanması sonucu üretilen mallar ile gezegenin doğal sisteminin parçası olan ve onun tarafından üretilen ve serbest mallar olarak adlandırılan canlı ve cansız doğal kaynakları ayırmaktadır. Pazar malları genellikle önceden varolan pazarlar için üretilir. Başka bir ifadeyle, bu mallar kendilerine olan özel bir talebi karşılamak üzere üretilirler ve pazar değerleri dışında, üreticiye olan faydası azdır. Öte yandan çevre mallarında düzenleme, yasa yoluyla düzenlenecek bir pazarın gerçekte bulunmamasına bağlı olarak, tamamiyle farklıdır. Serbest mallar mevcut talebi karşılamak için üretilmezler.

Hava ve su gibi serbest mallar pazar ekonomisinin dışında değeri olan ve işleyen birbirine bağlı ekolojik sistemlerin parçasıdır. Çünkü onlar bir şahıs tarafından sahiplenilmek yerine, herkes için serbest katılımla ortak olarak kullanılırlar. Kaynağın değeri konusunda satıcı ve alıcılar tarafından bu kaynakların kullanımı üzerine konulan fiyat, keyfidir. Su kaynakları gibi bu kaynaklar üzerine kurulu her hangi bir piyasa hükmîdir yani kendiliğinden oluşmamıştır. Özel veya kamusal bu kaynakların sahipliği, maddesel nesneleri değerine çevirme amacıyla ekonomik sistemlerce ebedileştirilmiş bir aldatmacadır. Aldatıcı iyelik hakları yaratacak ekonomik sistemler, doğal kaynakların dengeli ve durağan ekolojik sistemleri sağlamada önemi olan, gerçek değerini umursamama riskini de beraberinde getirmektedir.

Düzenleyici politikalar için bu farklılıkların anlamları önemlidir. Çünkü pazarların kendilerini düzenleyen özelliklerine(spontan) daha çok güvenebilmektedir. Zira, pazara sunulan mal ve hizmetlerin üretim ve tüketimleri, düzenleme politikasından çok, temelde pazar güçleri tarafından yönlendirilmektedir.

Serbest mal durumundaki doğal kaynakların aşırı kullanımının tükenme sorununa yol açması ve "ticari üretimden" başka değere sahip bulunduğunun anlaşılması, "korumacılık" fikrini geliştirmiştir. Herkese ait olan ve hiç kimse tarafından kontrol edilmeyen ortak mülkiyetteki kaynaklar, çevresel çöküşü getirmiştir. Ortaklaşa sahip olunan hava ve su gibi doğal kaynaklar, insanların kendi refahlarında en fazla tatmini arama gayretleri içinde sorumsuzca aşırı kullanılmış ve kirletilmiştir.

Gözlemlenen bu olumsuz değişim, doğal kaynakların verimli kullanılmasında kamu ve özel işletmecilik konusunu tartışma alanına sokmuştur. Özel mülkiyetin tercih edilmesinde en önemli sebep, "işletmecilik ilkeleri" kullanılarak

doğal kaynakların verimli kullanımının elde edilebilirliğidir. Mülkiyet hakları iyi tanımlanırsa, gerekli teminatlar ve mülkiyet transferi sağlandığı takdirde piyasa süreci en iyi kaynak tahsisi sağlamaktadır. Özel mülkiyetin yüksek verim sağlamasını engelleyen bazı durumlar bulunmaktadır. Genelde göçücü vahşi hayvanlar, üzerinde mülkiyet tesisine elverişli değildir. Ayrıca yönetimin müdaheleleri de mülkiyet hakkının gelişmesini engellemektedir. Ancak yönetimin en önemli rolü doğal kaynakların işletilmesi ve bu kaynaklar üzerinde mülkiyetin geliştirilmesi yönünde olmaktadır.

Kamu yönetiminin doğal kaynaklarla ilgili sorunları çözemeyişine ilişkin başarısızlıkların başında "ödenek yetersizlikleri" gelmektedir. Yönetim neden başarısız olmaktadır ? Bu başarısızlıkta kamu adına karar vericilerin doğal kaynaklara ilişkin mülkiyet haklarını kabul etmedikleri gibi, tahsisatları da doğal kaynakların etkili kullanımı için gerekli unsurlara yöneltmedeki isteksizlikleri önemli rol oynamaktadır. Ayrıca bürokrat ve politikacıların genelde piyasayı tanımaması ve fiyatların oluşumundaki bilgisizlikleri de başarısızlıkta etkili bir faktör olarak gösterilmektedir.

Kamu adına karar alıcıların genelde marjinal ilkelerden habersiz olmalarının başlıca nedenleri aşağıda gösterilmiştir:

1- Doğrudan kendilerini ilgilendirmeyen olaylara karşı ilgisizlik, bilmemek,

2- Kazanılmış menfaatlerin tehlikede olması durumunda, kamu politikalarının etkilenmemesi çabaları,

3- İsteklerin iletilebilmesi için gerekli sürenin azlığı/yetersizliği veya bulunmayışı,

4- Politikacı ve bürokratların genelde ileriyi görmeme alışkanlığı içinde mevcut seçmenleri memnun etmek zorunda olmaları, politik ve bürokratik kararlarda gelecek kuşaklara nadiren değer verilmesi,

5- Kamu yönetiminde verimliliği artırıcı gücün çok az olmasıdır.

Karar alıcılar, etkili tercihler ileri sürdüklerinde nadiren maddi refah, taltif; yükseltme elde edebilirler. Öte yandan, etkili ya da verimli olmayan alternatifleri seçtiğinde ise çok az zarara uğrar veya hiç uğramazlar. Yetkili ve sorumlu olma konusu genelde "himaye" ile birlikte sürdürülmektedir.

Bununla beraber, "korumacı" fikri savunanlar vahşi tabiatın sorumluluğunun "kamuya" ait olmasından yanadır. Buna karşılık özel teşebbüslerin veya kişilerin de, kamu adına çevresel fedakarlık yapabilecekleri ileri sürülmektedir. Ayrıca, kamu topraklarındaki

ya sürülmeleri örneği verilerek, özel üreticilerin yüksek kalite ile rekabete zorunluyken, kereste vb. çevre mallarının talebi arttıkça kamu toprakları üzerindeki trajedinin süreceği ısrarla vurgulanmaktadır. Bunun nedeni de, özel mülkiyet sahiplerinin kısa dönem kârları için uzun dönemdeki yararları gözardı edebileceğidir.

Yine de bu gibi özelleştirme programlarına yöneltilen eleştiri, sadece büyüyen bütçe açıklarını kapatmak için kullanıldığı ve genelde de halkın görüşlerinin dikkate alınmadığıdır. Amerika Birleşik Devletleri gibi katılıma önem verilen bir ülkede Başkan Reagan'ın kamu topraklarının satışına ilişkin programı, kamuoyunun düşüncelerini dikkate almadan uygulamaya geçirmesi, kamuoyunu şaşırtmış ve önemli eleştiriler almıştır.[9] Ülkemizde de kamu arazilerinde "satıyorum, sattım" çerçevesinde ya da hiç haber verilmeksizin idari tasarruflar sürdürülmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, çevrecilerin çoğu kamu topraklarının halkın müşterek kullanımında olmasına pek itibar etmemektedir. Çünkü bu nedenle hava daha çok kirlenmekte ve ortalık çöplüğe dönmektedir. Çünkü kullanım bedava veya düşük bir ücretle olduğunda, milli parklarda olduğu gibi, aşırı kullanım ve talan ortaya çıkmaktadır. Doğal çevreye bedava giriş, çekici olmakla beraber kaynakların etkin kullanımını büyük ölçüde zorlaştırmaktadır. Yine, özel işletmeciliğin bu topraklardaki kaynakları talan edebileceği de başka bir korkudur. Genelde doğal kaynakların kullanımı kısıtlansa bile, yüksek kâr getiren sahalara yapılan yatırımlar, aynı zamanda doğayı koruma maliyetinin düşük olduğu mekanlara yönelik ise, özel işletmelere karşı mücadele "kamu kaynaklarıyla kâr sağlama" ve "tepki endişesi" motivasyonu ile ortaya çıkabilecektir. Bu husus kamu topraklarında uzun müddet kullanım hakkı verilen durumların yeniden gözden geçirilmesi gerekliliğini ve bu konudaki hukuki düzenlemelere önem verilmesini zorunlu hale getirmektedir.

Böylece üç temel sorun, ekonomik-politik kararları etkileyecektir. Doğal kaynakların halkın müşterek kullanımında olması için geçerli "ekonomik", "çevresel" nedenleri içeren teklifler ileri sürebilir. Boden ve Stroup (1975), toprağın kamunun (devletin) mülkiyetinde tutulmasını fakat kereste ve mera gibi kaynaklara ilişkin hak transferlerinin, menfaat gruplarına verilebileceğini belirtmişlerdir. Bu sistemde, hükümet vahşi yaşam ve su gibi kaynaklara ilişkin

9 Jeremy J. WARFORD (1991); "Environmental Management and Economic Policy in Developing Countries", **Environmental Management and Economic Devolopment,** Edit.

hakları elinde tutmaktadır. Marion Clowson (1982), uzun dönemli kira sistemleri önerisi getirmiştir. Yine tüm kırsal alanların özel mülk statüsüne konularak Sierra Klüp veya Kır Sahaları Derneği gibi bireysel çıkarlarını gözetmeyen koruma gruplarına verilebileceği de teklifler arasındadır.

Vernon Smith'in (1983) teklif ettiği orman alanlarındaki hizmetler, ulusal park, ulusal anıt, ulusal dinlenme alanı, derin deniz yatağı ve askeri alanları içine alan programlara göre, kamu toprağı ruhsatı tüm yetişkin vatandaşlara eşit paylar halinde dağıtılacak ve açık artırma yoluyla satılacaktır. Bu plan gerek adil, gerekse politik unsurların kullanılarak "uzlaşmanın" sağlanmasına yönelik, bugüne kadar yapılanlar içinde en çok ümit veren teklif olarak düşünülmüştür.[10] Aslında çoğu kimse kamu topraklarını satma planı hususunda şüphecidir. Politik çatışmalar şiddetli olabilir. Bunun için parsel büyüklüklerinin ve satış şartlarına ilişkin politikaların dikkatle belirlenmesi gerekmektedir.

Başarılı bir program için dikkate alınacak ölçütler genelde aşağıdaki gibi düşünülmektedir:

1-Önceki kullanıcıların haklarını korumak için, toprakların satışına izin verilmeden, önceki kullanıcılara otlak, madencilik, kılavuzluk ve diğer kullanım izinlerinde öncelik tanınmalıdır.

2-Kamunun bilgilendirilmesi amacıyla, özelleştirilen alanlara ilişkin planlar kamunun incelenmesine açılmalıdır. Bu konuda kişiler fazla uğraşmamalı, uğraştırılmamalıdır.

3-Belli bir zaman süresi tayin edilmelidir.

4-Parsel ölçüsü, kişisel talepleri karşılayacak en uygun belirleme olmalıdır.

5-Parsel ayrımı, hangi parsellerin ilk önce özelleştirileceği konusudur. En eşitlikçi metodun toplam parsel sayısının programdaki yıllara bölünmesidir. Yine her yıl satılacak parsellerin kur'a ile seçilmesi uygun görülmektedir.

6-Yönetim, kişisel yönetime, doğru bir politikaya, başlangıçta bir aracı kuruma ihtiyaç gösterebilir. Daha sonra işlevselliği biten kuruluş kaldırılmalıdır.

7-Anlaşmalardan, bazı durumlarda biyolojik, jeolojik, tarihsel ve arkeolojik açıdan yeri doldurulamaz doğal kaynaklar olumsuz etkilenebilir. Bu nedenle sınırlayıcı sözleşmeler gerekebilir. Neticede bu ilkelerin kullanımıyla çok özel bir kişisel yönetim veya soyutlama planı geliştirilebilir.

Politika üretenler için bazı şeyleri yapmak, aynı anda birden çok çeşitli iş ile

10 John BADEN, Dean LUECK (1986); **Controversies in Environmental Policy**, Edit. Sheld

uğraşmaktan çok daha zordur. Bir çok şey önlerinde engel olarak durmaktadır. Doğal kaynaklara ilişkin politika arayışlarında bir sorun daha bulunmaktadır. Bu sorun, mali kaynakların sadece mevcut çeşitli iktisadi grupların arasında değil, şimdiki ve gelecek nesiller arasında da tahsisi zorunluluğudur. Yetersiz veya insafsız olan doğal kaynak politikasında, ihtimaller hemen hemen sonsuzdur.

Doğal kaynak politikasının halkalarını oluşturmada iki temel görev dikkati çekmektedir. Birincisi, bilgi akışının geliştirilmesidir. Bu yöntem, sezilen haksızlıkların kaynaklarının erken belirlenmesini, istenmeyen çevresel etkilerin önceden görülmesini ve yürürlükteki hatalı politikaların gözden geçirilmesini, gerekirse sona erdirilmesini kolaylaştıracaktır. İkinci görev, siyasal partilerin her birinin ister özel birlikler, ister yerel yönetimler; isterse çiftçiler olsun, çevre politikasının amacına ulaşabilmesi için işbirliklerinin sağlanmasıdır. Bunun için kamu politikasının araçları, yaptırım, cezai tedbirler ve taltifler vb. kullanılmalıdır. Özellikle projelerin oluşturulmasında kazanç sağlama ve mülkiyet hakkının tesisi kullanılan uygun metotlardır.

6. ÇEVRE KORUMA PROGRAMLARI VE ÖZELLEŞTİRME

Özelleştirmeyi savunanlar, yönetsel programların etkinliği ile ilgilidirler. Bir program, yönetsel anlamda verimsiz olabilir. Özelleştirme taraftarları, varolan çevresel pluralizm sisteminin kararları üretme yönüyle yetersiz olduğuna inanmaktadır. Özellikle de, çoğulculuğun, kamu tercihlerini belirlemede piyasa gibi alternatif mekanizmalardan daha az verimli olduğuna inanmaktadırlar. Özelleştirme taraftarları, çevre programlarında piyasa güçlerinin kurallarını uygulamak istemektedirler. Türkiye açısından bu yeni bir politikadır. Özelleştirme kavramı, özellikle kamu ormanları, otlakları ve eğlence/dinlenme alanlarının satılması çabalarına işaret etmektedir.

Özelleştirme yanlıları, çevre programlarının merkezden yönetimindeki tehlikelerin farkındadırlar. Merkezi yönetim veya üniter programların, iyi çevresel kararlardan uzaklaştırdığına inanmaktadırlar. Bununla beraber neyin "iyi" bir çevre kararı oluşturduğu konusunda önemli bir karışıklık söz konusudur. Özelleştirme yanlıları, doğal kaynakların ekonomik açıdan en verimli kullanımını getirecek karar verme sistemleriyle ilgilidir. Yönetsel örgütlerin ekonomik açıdan optimal kaynak kararlarına ulaşmada neden başarısız olduklarının analiz edilmesi çok önemli görülmektedir.

Ekonomik açıdan verimli kullanımlar, uygulanan fiyatları farklı kullanımlarla karşılaştırarak açığa çıkartılabilir. Dönüm başına kerestenin değeri ile insanların ağaçları bırakmak için ödemeye hazır oldukları fiyatta olduğu gibi. Özel sektör girişimcileri gibi, kamu örgütleri de müşterilerini memnun etmek zorundadır. Cari fiyat, piyasa fiyatından düşük olduğunda kullanıcılar, ürünün kullanımını ekonomik açıdan optimal olmasından daha fazla talep edecektir. Ekonomik optimal kullanım seçilmez ise, ne görevliler ne de örgütler kaçınılmaz fırsat maliyetine doğrudan katlanmaz. Gizli maliyetler, vergi mükellefine yansıtılmaktadır.[11] Kamuya ait alanları satma önerisi; bunun etkileyebileceği tüm grupların eleştirisine uğramıştır. Korumacılar, çiftlik sahipleri, merkezden yönetim ve yerel yetkililer, avcılar, balıkçılar, emlâk işleriyle uğraşanlar, kereste şirketleri ve madencilik şirketleri satıştan kaygı duyabilir. Üzerinde çok fazla düşünmeksizin tüm bunları, kamu mülkiyeti altında aldıkları sübvansiyonları kaybedecek özel çıkar gruplarının bir tepkisi olarak geçiştirebiliriz. Bununla birlikte, özel çıkarlar, iyi hesap yapmakta ve değişim önerilerinin maliyet ve kazançları konusunu yakından takip etmektedirler. Bu durumda satıştan daha fazla beklenen nedir?

Özel sektördeki kaynak kararları farklı bir şekilde işlemektedir. Ekonomistler, özel toprak sahiplerinin hesaplamalarda hata yaptıklarını kabul etmektedirler. Çiftlik sahipleri, aşırı otlak kullanımına gidebilirler. İnşaatçılar, toprağın en ekonomik kullanımına oranla daha fazla kullanıma karar verebilirler. John Boden, serbest piyasanın uzun dönemde bu tür hesap hatalarını düzelteceğini belirtmektedir. Bu arada doğal kaynak kötü kullanılabilir ve uzun dönemde kaynağı yenilemek veya bozulmamış eski durumuna getirmek imkansız olabilir.

Siyasal açıdan, siyasal toplum üyelerinin politika yapmada kendilerinin katılım fırsatına sahip olduklarına inanma derecesi, iyi bir siyasal kararın önemli bir sınamasıdır. Yönetsel karar almada eğer temsil sorunları varsa ve belirli gruplar, kendilerinin dışarıda bırakıldıklarını düşünüyorlarsa sistemi bir diğeriyle değiştirmeye çalışacaklardır. Bu da doğası gereği istikrarsızlık yaratacaktır.

Özelleştirme yanlıları da, katılımı bir hedef olarak almaktadırlar. Ekonomik açıdan optimal kaynak kararları somuttur ve fiyatları dikkate alır. Fiyatlar da nihai olarak insanların kereste veya vahşi hayat alanı gibi kalemlere atfettikleri değerlere dayanır. Özelleştirme yanlılarının dedikleri gibi, eğer piyasa insanların doğal kaynaklar için ne kadar ödemeye hazır olduklarını hesap etmede daha etkinse, neden kullanılmasın ? Buna verilecek cevap şudur: Hükümet kaynak yönetimi işini bırakamaz. Çünkü siyasal iktidarı geliştirmeye ihtiyaç duymaktadır. Eğer hükümet kamu arazilerini satar ve kaynak kararlarını özel sektöre ve piya-

sanın işleyişine bırakırsa temsil kabiliyetini kaybeder. Tecrübeler, etkilenen çıkarların, pluralizm yoluyla kazandıkları başvuru haklarını korumak için dilekçe toplama yoluna gideceklerini göstermiştir. Şüphesiz, rasyonel politikacılar (!)bu başvuruları ihmal etmeyeceklerdir.

Basit bir örnek olarak bir atık alanının seçilmesinin belirlenmesini ele alalım. Kimse böyle bir alanın kendi evinin ya da mülkünün yanında hatta yakınında olmasını istemez. Belki piyasa veya bir iktisatçı, ekonomik açıdan en optimal alanı açığa çıkarabilir. Yönetimin amacı, siyasal toplumun üyelerini bir araya getirmek, sorunu tartıştırmak ve onlara bir katılım şansı vermektir. Ulaştıkları karar, "ekonomik açıdan optimal" olabilir veya olmayabilir. Tercihler aslında, örgütlü grupların ve yönetimin incelemesinden geçecektir. Piyasa veya iktisatçı, fiyatlara dayanan ve ekonomik açıdan en verimli kararı alsa da, diğer katılımcılar eğer karar aşamasında yer almamışlarsa tepki göstereceklerdir. Bu kararın yerindeliğini de en azından başlangıçta fark edemeyeceklerdir.

Özelleştirme yanlıları yönetsel örgütlerin, kamu tercihini yansıtmada yetersiz olduğu görüşünü savunmaktadır. Diğer yandan pluralistler, hükümet müdahalesini haklı görmektedir. Çünkü kamunun, kaynakların kullanımı kararlarına katılım isteği vardır. Görüldüğü gibi, her iki grup da kamu tercihini konuşmakta, ancak farklı sonuçlara varmaktadırlar. Yönetsel süreçteki bu eksiklikler, kötü çevresel kararları getirebilir. Bu tür kararlar piyasada eksikliklere yol açabileceği gibi, siyasal anlamda da kötü sonuçlar verebilir. Yönetimin başarısızlıkları sürerse, bunlar düzeltilmelidir. Çevre korumada yönetimin katılımını tümüyle ortadan kaldırmadan, yapılanma reformları ile çevresel örgütlerin politik ve ekonomik açıdan çevre kararlarında görüşleri incelenmelidir.

Üniter programların kötü kaynak yönetimini bilen yeni düşünce akımları arayışlar içindedir. Yerelliğe önem veren yaklaşımlarda, çevre yönetimindeki önemli unsurlara cevap verecek bir tedbirler paketi ile bu eksiklik ve hataların azaltılabileceği düşünülmektedir. Gelecek on yılda çevre yönetimi, yönetimde daha yüksek düzeyde bir teknik yeterlilik; yönetim örgütleri arasında daha fazla işbirliği gerektirecektir. Taraflar arası çevre korunmasında tercih, yönetimin kaynakları korumasının bir aracı olarak "el koyma" yerine irtifak haklarının ve düzenlemelerinin kullanılmasıdır. Bir diğeri belki de en önemlisi ise, kaynak sorunlarının çözülmesi için uzlaşmacı görüşmelerin kullanılmasıdır. Ekolojik denge sistemi çok hassastır ve bir dizi potansiyel başarısızlığa maruzdur. Çok zaman harcamayı gerektirir. Büyük bilgi desteğine ihtiyacı vardır ve kötü temsil sorunlarına açıktır.

7. SONUÇ

Kamusal çevresel yönetimde tercih ne olmalıdır ? Merkezi yönetsel müd halelerden arındırılmış ve piyasayı temel alan bir çözüm işleyebilir değild Merkezi planlama ise, iyi bir çevre politikasının sosyal istikrar testini karşılay bilecek temsilden yoksundur. Sel kontrolünü veya orman koruma politikası formüle eden uzmanlar, halka sadece neyin "iyi" ve "uygun" olduğunu söyledi lerinde hiçbir katılım olmaz. Çünkü bireyler, kendilerinin etkin olmadıkları onlara sorulmadığından hareketle uygun kamu tercihinin üretilmediğini düşün ceklerdir. Biri diğerine köstek ya da engelleyici olmasın diye daha iyi bir çözü sisteme denge kurmaktır. Bu programlar, temsilin gerekleri yerine getirilerek y pılabilir.

Programların çokluğu, mükemmel bir çözüm değildir. Ama muhtemel son cuna ulaşmada alternatiflerin daha fazla şansı bulunmaktadır. Siyasi bir nede le, farklı gruplar arasındaki çıkar çatışmasında bir taraf kaybetse bile gelecek kazanma olasılığına inanç, çatışmayı önlemektedir. Bir diğer sonuç, doğal ka naklar hakkında karar almak için gerekli bilginin kalitesindeki iyileşme olar görülmektedir. Karar verme için daha iyi bilgilenme, çevre programlarının da iyi yönetilmesi yolunda önemli bir aşamadır.

Bilgi toplama ve doğal kaynakların kullanımı ile ilgili kaynakların tahs mekanizmalarının her birinin güçlü ve zayıf noktaları vardır. İlişkiler birbiri içine girmiştir. Bu yüzden politika üretme sürecinde, sadece özel projeler i değil, aynı zamanda en yüksek seviyedeki kamu otorite ve kontrol sistemleri seçiminde de akılcı ve siyasal dogmalardan uzak olunmalıdır. Ancak, bu mel nizmaların etkin kullanımı, büyüme, denge, çevresel koruma ve katılım aras da olumlu bağlantıların gerçekleşmesini sağlayabilecektir.

Çevre korumanın sağlanması sorunu, bir yönetim sorunundan çok daha yük bir sorundur. Asıl konu, "ne kadar kamu ya da özel" sorusuna aranan cev lardan çok bir "genel yönetim" sorunu olarak kendini göstermektedir. Yöne ise bir katılım, siyasal istikrar ve katılanlara kendi tercihlerinin yönetsel sist yoluyla dikkate alındığı inancının verilmesi sorunudur. Ancak şüphesiz katılı davet eden ve katılımcı anlayışla oluşturulan kurulların sistemli kontrolü ile e nomik, sosyal ve ideolojik çevreden gelen tepkilerin değerlendirme sorumlu ğu kamuya aittir. Toplumun ekonomik sorunu, yalnızca "belli kaynakların" sıl dağıtılacağı değildir. Asıl sorun, toplumun herhangi bir üyesi tarafından b nen en iyi kullanım yönteminin nasıl güvence altına alınacağıdır. Bu da yuk da tartıştığımız çevre korumacı ideolojinin temellerinin Anayasa'da yer alm doğrultusunda düzenlemelerin yapılması anlamına gelmektedir.

KAYNAKÇA

John BADEN, Dean LUECK(1986); **Controversies in Environmental Policy**, Edit. Sheldon KAMIENIECKI, Robert O'BRIEN, State University of New York Press, New York.

John BADEN, Tom BLOOD(1987); **Entrepreneurship and The Privatizing of Government**, Edit. A. CALVİN, U.S.A.

Burhan KUZU(1992); **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, İkinci Baskı, İstanbul.

Howard E. MCCURDY(1986); "Environmental Protection and New Federalizm", **Controversies in Environmental Policy,** Edit. Sheldon KAMIENIECKI, Robert O'BRIEN, Micheal CLARKE, State University of New York Press, New York.

Holmes ROLSTON III(1992); "Challenges in Environmental Ethics" **The Environment in Question**,Ed.David E.COOPER&Joy A.PALMER, London.

Vural SAVAŞ(1996); "Yeni Anayasa Hazırlanırken Ekonomik Anayasa", **Ekonomik Anayasa Sempozyumu Bildirileri,** Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü Yayını, İzmir.

İlhan TEKELİ(1991); "Çevre", **Birlik Bülten**, Sayı 91/3, Ağustos.

Jeremy J. WARFORD(1991); "Environmental Management and Economic Policy in Devoloping Countries", **Environmental Management and Economic Devolopment**, Edit. Gunter SCHRAMM &Jeremy J. WARFORD, Üçüncü Baskı, Londra.