

ULUSAL ÇEVRE STRATEJİSİ VE EYLEM PLANI

Tülin N.YOĞURTÇUOĞLU

Y.Mimar- İmar Planlama Şube Müdürü

İller Bankası Genel Müdürlüğü / ANKARA-TÜRKİYE

ÖZET

Ülkemizde 1973 yılında III. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile Türkiye gündemine giren, Çevre Koruma Politikaları ile yönetim sistemleri, 1982 Anayasası, 1983 Çevre Kanunu ve ilgili yönetmelikleri (Su Kirliliği Kontrol, Katı Atık, ÇED vb.) ile desteklenerek Çevre Yönetimi Mevzuatını oluşturmuşlardır.

Günümüzde, Ulusal Çevre Politikalarının, 1992 Dünya Çevre ve Kalkınma Konusunda **Rio Deklarasyonu ve Gündem 21**'de benimsenen evrensel yaklaşımlarla uyumlaştırılması gereği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, ülkemizde de sürdürülebilir kalkınmanın temini için, katılımcı bir süreç içinde geliştirilen Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı- UÇEP 1998 Mayıs ayında tamamlanarak uygulanma aşamasına gelmiştir. Bildirimizin birinci bölümünde, UÇEP projesini hazırlayan koşullar üzerinde bilgi verildikten sonra diğer bölümlerde Çevre Yönetimi, Türkiye'de Çevrenin durumu ve Çevre Eylem Planı tanıtılacaktır.

GİRİŞ

Bilindiği üzere, Ulusal Çevre Eylem Planına; DPT Koordinatörlüğünde, Çevre Bakanlığının teknik desteği ve Dünya Bankasının mali katkısıyla, 1995 yılının ilk aylarında başlanılmış ve 2,5 yıl süren çalışmalar sonucunda Mayıs 1998 tarihinde proje tamamlanmıştır. 8 Mayıs 1998 tarihinde projenin tanıtımı Sayın Cumhurbaşkanımızın katıldığı toplantıda yapılmış ve Çevre Bakanlığı ile DPT arasında projenin kabulü ve uygulanması konusunda işbirliği protokolü imzalanmıştır.

1992 yılında Rio'da toplanan Dünya Çevre Konferansı sonucunda yayınlanan Çevre ve Kalkınma konusunda **Rio Deklarasyonu ve Gündem 21** gereği; Birleşmiş Milletlere üye ülkeler, kendi Ulusal Eylem Planlarını ve Ulusal Gündem 21'lerini hazırlamak ve uygulamak ile yükümlü kılınmışlardır.

Ülkemizde de sürdürülebilir kalkınmanın temini için, ekonomik ve sosyal politikalarının yanında, çevre ile ilgili stratejinin geliştirilmesi;

- Çevreye yönelik yatırım kararları önceliklerinin belirlenmesi,
- İlgili kuruluşlar arasında işbirliğinin temellerinin oluşturulması,
- Uluslar arası kuruluşlarca desteklenmek üzere, çevreyle ilgili yatırım programlarına veri sağlanması,

amacıyla, Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı, yaygın bir katılım ile hazırlanma sürecine girilmiştir. Bu amaçla kamu ve özel kuruluşlar yanında üniversiteler, sivil toplum örgütleri, belediyeler ve mesleki kuruluşlardan temsilciler çalışma gruplarına ve daha sonra yapılan bir dizi arama ve karar konferansına davet edilmişlerdir.

UÇEP hazırlanma sürecindeki geniş katılım ve serbest tartışmalar, HABİTAT II Ulusal Rapor ve Eylem Planı (1996) örneğinde olduğu gibi, konuyla ilgili kesimlerin belgeyi benimseyip, sahiplenmelerini sağlayarak, uygulama için önemli bir adımı oluşturmuştur.

Proje kapsamında 19 çalışma grubu oluşturulmuş olup, İller Bankası temsilcileri bu grupların 6'sında yer almışlar ve İmar Planlama Dairesi temsilcileri Tülin Yoğurtçuoğlu, Şükrü Aksoy "Arazi Kullanma ve Kıyı Alanları Yönetimi" çalışma grubunun odak kuruluşu olarak görev yapmışlardır. "Doğal, Tarihi ve Kültürel Değerlerinin Korunması" Çalışma grubuna ise Perihan Kiper ile Güzin Aksoy katılmışlardır.

Türkiye'de Çevre Yönetim sistemi ve bunun temelini oluşturan çevre koruma politikaları ve yönetim sistemleri 1992 Rio Deklarasyonu ve Gündem 21 den çok önce, 1972 **Stockholm Çevre Konferansı** sonrasında başlayan bir süreçte, dünyadaki gelişmelere paralel olarak, III. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile oluşturulmaya başlanmıştır. Dolayısıyla günümüzde ulusal çevre politikalarının, bu tür uluslararası belgelerde benimsenen yaklaşımlarla uyumlaştırılması gereği ortaya çıkmıştır. Bildirimizin ilk bölümünde UÇEP projesini hazırlayan koşullar üzerinde bilgi verildikten sonra diğer bölümlerde Çevre Yönetimi, Türkiye'de Çevrenin Durumu ve Çevre Eylem Planı tanıtılacaktır.

II- ULUSAL ÇEVRE EYLEM PLANINI HAZIRLAYAN KOŞULLAR

A- UÇEP'İN ÖNEMİ VE HAZIRLANIŞI

Bilindiği üzere 1982 Anayasamız, her yurttaşın sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı olduğunu, çevreyi iyileştirme ve çevre sağlığını koruma ve kirliliği önlemenin, hem devletin hem de yurttaşların görevi olduğunu belirtmektedir.

1982 yılından bugüne kadar söz konusu hedeflere ulaşmak için pek çok çalışma yapılmıştır. 1983 yılında Çevre Kanunu ile başlayan mevcut çalışmalarının yanı sıra Çevre Bakanlığı ile TBMM bünyesinde bir Çevre Komisyonu kurulmuş, sorumluluklar merkezi ve yerel yönetimlere verilmiş, çevre ile ilgili duyarlılıklar kalkınma planlarına

yansıtılmıştır. Aynı dönemlerde, Çevre Şurası üç kez toplanmış, kamuoyu duyarlılığını arttırmaya yönelik programlar başlatılarak, **sürdürülebilir kalkınma** kavramı VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı tarafından benimsenmiş ve çevreyle ilgili aktif sivil toplum kuruluşları ortaya çıkmıştır.

Bütün bu olumlu gelişmelere rağmen VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, aşağıda belirtilen nedenlerden etkin bir çevre yönetimine ulaşamadığını saptamaktadır.

- Çevre duyarlılığının bütün ekonomik ve sosyal kararlara (hukuksal/örgütsel) düzenleme içselleştirilemediği,
- Çevre Yönetimi ile ilgili kuruluşlar arasında Eşgüdüm, işbirliği ve işbölümü sağlanamadığı,
- Çevre Finansman sisteminin kurulamayışı,
- Çevre Bilgi/Veri tabanı oluşturulamaması,
- Hukuksal düzenlemelerin, amaca uygun geliştirilemeyişi,

Bu nedenler sonucu, çevre sorunlarının çözülmesi için farklı bir yaklaşıma gerek duyularak, uzmanlar ve ilgili toplum kesimleri arasında yoğun tartışmalar sonucunda, farklı bir yaklaşımı içeren Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı hazırlanmıştır.

UÇEP, diğer çalışmalardan farklı olarak, kalkınmanın çevre konularıyla bütünleştirilmesine yönelik somut girişimler önermektedir. UÇEP, bu özelliği ile 1999 yılında hazırlığı başlayacak olan VIII. Beş Yıllık Kalkınma planına katkıda bulunacak, (UNDP) Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı desteğiyle hazırlanan "Ulusal Gündem 21" in temel taşlarından birini oluşturacak, Çevre Şurasında tartışmalara zemin hazırlayacak ve son olarak, Bakanlar düzeyindeki "IV. Avrupa için Çevre Konferansına" girdi sağlayacaktır.

B- FİZİKSEL ÇEVRE

Bu bölümde, Türkiye'nin fiziksel yapısından kaynaklanan çevre değerleri ve çevre sorunlarına neden olan koşullar incelenerek aşağıda belirtilen temel konular belirlenmiştir.

- 1- Türkiye'nin dünya üzerindeki coğrafi konumu: ülkenin zengin biyolojik çeşitliliği, duyarlı ekolojik yaşam alanlarının ve değerli tarihsel, kültürel kaynakların varlığına işaret etmektedir.
- 2- Ülkenin sahip olduğu uzun kıyı şeridi ve dört denize açık olması, kıyı alanlarının ve deniz kaynaklarının yönetiminde güçlükler yaratmaktadır.
- 3- Deprem önemli bir doğal tehlike oluşturmaktadır.
- 4- Dağlık ve dik eğimli topografya, toprak erozyonuna yol açmakta ve özel tarımsal tekniklerin kullanılmasını gerektirmektedir.
- 5- Bölgelere özgü şiddetli yağışlar, toprak kayması ve taşkın tehlikelerini artırırken, insan etkinlikleriyle birlikte kuraklık ve çölleşmeyi de hızlandırmaktadır.

- 6- Maden kaynaklarının denetimsiz işletilmesi, toprak kaymalarına yol açmakta, yer altı sularını kirletmekte ve madencilerin can güvenliğini tehdit etmektedir.
- 7- Hidrolojik kaynakların miktarının önemli boyutlarda olması, su yönetimi açısından çeşitli olanaklar sunmakla birlikte, çevresel endişelere de yol açmaktadır.

C- İNSAN KAYNAKLARI

Ülkenin insan kaynaklarına ilişkin bilgiler, dört sektör bazında; Nüfus, Kentleşme, Eğitim ve Sağlık, incelenerek ülkenin beşeri profili saptanmaya çalışılmıştır.

- 1- Nüfus yapısının nitelikleri yönünden, OECD ülkeleri arasında en yüksek artış hızına (% 1,6) sahip ve DİE tahminlerine göre 2000 yılında nüfusun 66.8 milyona çıkacağı belirlenmiştir.
- 2- Kentleşme açısından incelendiğinde, hızlı artan nüfusun aynı zamanda hızlı kentleşme oranına sahip olduğu, bu niteliğinin son yıllarda % 4,4 düzeyine inmesine rağmen alt-orta gelir düzeyinde bulunan gelişmekte olan ülkeler hızının iki katına yaklaştığı görülmektedir (Dünya Bankası 1997 verileri). Bu durum, kırsal alanlardan, kentlere hala önemli bir göç olduğunu göstermektedir. Tahminlere göre, bugün % 60 olan kentlerde yaşayan nüfusun oranı % 70'e ulaşacak ve bu nüfusun üçte biri 1 milyondan fazla nüfusa sahip merkezlerde toplanacaktır (DPT, 1995).
- 3- Eğitim sektöründe, 1990 Nüfus sayımı sonuçlarına göre % 80'i okuryazar olan nüfusun, bölgelere göre göstergeleri farklılaşmaktadır. Doğu Anadolu'nun bazı illerinde kız çocukların okullaşma oranları düşüktür. Örgün eğitimin yanı sıra sayıları 9.000'i aşan yaygın eğitim kurumlarında yılda 3 milyon kişiye eğitim verilmektedir.
- 4- Sağlık ve Temel Alt-Yapı:

Sağlık koşullarında, sağlanan genel bir iyileşme sonucunda, 1945-50 döneminde 38 yıl olan ortalama yaşam süresi 1990-95 döneminde 68 yıla (erkek 66 yıl- kadın 70 yıl) çıkmıştır. Aynı şekilde 1945-50 döneminde binde 260 olan 0-4 arası çocuk ölümleri 1995 yılında binde 52'ye düşürülmüştür. Bu göstergeler, alt- orta gelir grubundaki ülkelere daha iyi bir tablo ortaya çıkarmaktadır.

Ancak, çocukların dengesiz beslenme sorunu ile bölgeler arası eşitsizlikler hala belirgindir.

Temel altyapı olanakları, bölgelerin gelişmişlik düzeyine paralel olarak değişmekte olup, **yetersiz altyapı çevre sorunlarına neden olmaktadır.** Ayrıca, hızlı kentleşme de nüfusun daha geniş kesilerini, çevre sorunları ile karşı karşıya bırakarak, geçekondü türü yerleşimlerde, altyapı ve hizmetler artan talebi karşılayamamaktadır.

D- EKONOMİK KALKINMA VE ÇEVRE

Ekonomik açıdan Türkiye, OECD ülkeleri ortalamasının iki katı bir hızla (%6.3) büyümektedir. 1997 yılında kişi başına GSMH'nin 2999 dolar olduğu tahmin edilmektedir. Satın alma gücü paritesi bazında ise GSMH, 1995 yılında 5.580 dolar olmuştur.

Hızlı ekonomik büyüme, doğal kaynakların aşırı tüketiminin yanı sıra, artan atıkların yaratacağı sorunlara neden olacaktır. Sanayi ve Turizm ülke ekonomisinin en hızlı büyüyen kesimleri olarak büyük kentlerde ve kıyılarda bozulmaya neden olmaktadır.

Tarımın GSMH içindeki payı sadece % 16 olmasına karşın, bu sektörde aktif nüfusun % 42 çalışmakta, bu durumda toprak, su, yaban hayatı ve balıkçılık alanlarında insan baskısını yoğunlaştırmaktadır.

Ulusal zenginlik, gerek sosyo-ekonomik gruplar, gerekse bölgeler arasında oldukça dengesiz bir şekilde dağılmıştır. (En yüksek % 20 milli gelirin ortalama % 55.6'sını, en düşük %20 gelir grubu ise % 5'ini almaktadır.)

Çeşitli uluslar arası araştırmalar, bölgeler ve sosyo-ekonomik gruplar arasındaki gelir eşitsizliklerinin yol açtığı yoksulluk ile çevredeki bozulmanın hızlanması ve çevresel risklere açıklığın artması arasında bir bağlantı olduğunu belirtmektedir (Dünya Bankası 1992).

Son olarak geçmişteki ve günümüzdeki ekonomik politikalar çevre ile ilgili karmaşık çoğu zaman birbirleri ile çatışan sonuçları gündeme getirmektedir. Maliye ve Bütçe politikaları, Tarımsal Fiyat politikaları, Ticaretin serbestleştirilmesi, Özelleştirme, Bölgesel Kalkınma politikaları ve AB ile Gümrük Birliği gibi.

III- ÇEVRE YÖNETİMİ VE TÜRKİYE'DE ÇEVRENİN DURUMU

Türkiye'de çevre yönetimi sisteminin temelleri III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-77) ile atılmış, özellikleri ise 1982 Anayasası, 1983 Çevre Kanunu ve 1991 yılında Çevre Bakanlığının kurulması ile belirlenmiştir. Rio Konferansı öncesinde oluşturulan sistemin günümüzde, uluslar arası taahhütlere uygun olarak uyumlaştırılması gereği ortaya çıkmıştır.

UÇEP çalışmasının bu bölümünde;

- Ulusal çevre politikası ve uluslar arası taahhütler
 - Çevre yönetimine ilişkin yasal çerçeve
 - Kurumsal yapı
 - Yönetmelik araçlar (Fiziksel Planlama, ÇED, Veri tabanı)
 - Çevre Yönetiminin etkinleştirilmesinde karşılaşılan Kısıtlar ve sonuçları,
- ayrıntılı bir biçimde incelenerek Türkiye'de çevrenin korunması ve yönetimi ile ilgili mevcut sistemin aşağıda belirtilen sorunlarla karşılaştığı belirlenmiştir.

- a) Düzenleyici (yaptırmacı) mekanizmalara aşırı bağımlılık
- b) Çevre etmenlerinin planlamaya sınırlı ölçülerde dahil edilmesi
- c) Halk katılımının sınırlılığı
- d) Çevreyle ilgili yasaların yaşama geçirilmesi için gerekli yaptırım gücünün sınırlılığı
- e) Çevreye ilişkin verilerden yeterince yararlanılmaması
- f) Bütçeler, yetkiler ve bilgilerin aşırı merkezîyetçi oluşu,
- g) Çevre kuralları konusunda bilinç ve duyarlılığın düşük düzeyde oluşu,
- h) Eğitim sisteminin içeriğinde çevrenin az yer tutması,

Türkiye’de çevre profili:

Türkiye’nin başlıca çevre sorunları beş önemli alanda görülmektedir.

A- Kentsel Çevre:

Hızlı kentleşme ve hızlı ekonomik büyüme gösteren ülkemizde kentsel sorunlar; hava kalitesi, su temini ile atık sular, katı ve tehlikeli atık (çöp), gürültü kirliliği konularında yoğunlaşmaktadır.

B- Doğal Kaynak Yönetimi:

Su kaynakları, Toprak kaynakları, orman ve biyolojik çeşitliliği koruma konularını kapsamaktadır.

C- Deniz ve Kıyı Kaynakları:

Türkiye’yi çevreleyen denizler, genellikle birbirinden farklı özellikler gösterirler. 8,333 km. tutan kıyılar, yaklaşık 160 ada ve bunların yaklaşık 9.000 km. tutan kıyıları önemli eko-sistemler oluşturmaktadır. Her bir kıyı şeridinin farklı yönetim yaklaşımları gerektiren kendine özgü özellikleri vardır.

D- Kültürel ve Doğal Sit Alanları:

Uygarıkların beşiği olarak nitelendirilen Anadolu’da 12 önemli uygarlığa ilişkin çok sayıda sit alanı, tarihi eser, özel koruma alanı ve uzun bir kıyı şeridi bulunmakta olup, artan turizm faaliyetleri, bu değerleri olumsuz yönde etkilemektedir.

E- Çevresel Riskler (Tehlikeler)

Türkiye’nin jeolojisi, topografyası ve iklimi çeşitli faktörler için elverişli bir ortam yaratmaktadır. Depremler, Taşkınlar, Heyelanlar, kaya ve çığ düşmeleri önemli doğal çevre tehlikelerini yaratmaktadır. İnsanların yarattıkları en önemli tehlikeler ise trafik kazaları, deniz kazaları, çöplük ve depo kaymaları ile orman yangınları olarak görülmektedir.

Öncelikli Coğrafi Alanlar (Hot Points)

Yukarıda belirtilen birbirinden farklı çevresel sorun alanlarının örtüşüp, yoğunlaşmış etki yarattığı bazı öncelikli alanların varlığı, UÇEP çalışmaları sırasında ortaya çıkmıştır. Eylem Planının coğrafi odaklaşması açısından önem taşıyan alanlar şunlardır.

- Gecekondular:
A,E
- Çanakkale-İçel Kıyı Şeridi:
B,C,D
- Marmara Denizi ve Hinterlandı:
A,C
- İzmir Körfezi ve Çevresi:
A,C,B
- İstanbul İli:
A,C,D,E
- GAP Bölgesi:
B,A,D

IV- ULUSAL ÇEVRE EYLEM PLANI

Giriş bölümünde belirtildiği üzere 19 çalışma grubundan oluşan UÇEP projesi sürecinde geliştirilen bini aşkın seçenek, gruplandırılarak sıralamaya tabi tutulmuşlardır. **Sıralama ölçütleri** olarak;

- İnsan sağlığı
- Ekolojik denge
- Kültürel ve tarihsel, estetik değerler
- Ekonomik verimlilik, alınmıştır.

UÇEP'in formülasyonuna yön veren unsurlar, stratejik hedefler ve yol gösterici ilkeler olarak belirlenmiştir. **Stratejik hedefler**, ana başlıklar olarak;

- Kirliliğin önlenmesi
- Altyapı hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması
- Kaynakların sürdürülebilir kullanımını teşvik
- Sürdürülebilir uygulamaların desteklenmesi
- Çevresel tehlikelerin asgari düzeye indirilmesi

Yol gösterici ilkeler:

- Demokrasi ve katılım
- Uzlaşma ve sahiplenme
- Verimlilik ve ekonomik rasyonallite
- Önceliklerin eş-güdümlemesi
- Yerel düzeyde çözümleme, olarak saptanmıştır.

UÇEP Hazırlık çalışmaları sonucunda, Eylem Planının ülkenin çevre yönetiminde eksiklikleri görülen üç temel konu üzerine inşa edilmesine karar verilmiştir. Eylem kümeleri arasında en büyük öncelik taşıyan **Mevcut çevre yönetim sistemini etkin kılmaya yönelik** olanlardır. Daha sonra eksikliği hissedilen **Enformasyon ve Duyarlılık Düzeyinin yükseltilmesi** ile daha iyi bir çevre yönetimi için **Yatırımların yapılması**, eylemleri gelmektedir.

UÇEP'in uygulanmasına yönelik başlıca girişim ve bu uygulamada başı çekecek kuruluşlar Ek-2'de özetlenmiştir. UÇEP raporu ekinde de her yatırım için ayrıntılı proje özeti yer almaktadır.

UÇEP uygulama süresi olarak 20 yıllık bir zaman kesiti öngörülmekte olup, Eylem Planına sadece kısa (5 yıl) ve orta (10 yıl) vadeli projeler alınmıştır.

KAYNAKLAR

- "Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı Raporu, Rio de Janeiro (3-14 Haziran 1992)" (1998)
ÇEVRE BAKANLIĞI (1998) "Türkiye Ulusal Gündem 21 Taslak raporu"
DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (1998) "Türkiye Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Raporu"
DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (1997) "UÇEP; Arazi Kullanımı ve Kıyı Alanlarının Yönetimi- grup raporu"
İLLER BANKASI (1998) "Türkiye Ulusal Gündem 21 Taslak raporuna ilişkin İller Bankası görüş raporu"
TOPLU KONUT İDARESİ BŞK. (1996) Habitat II için hazırlanan-"Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı"

NATIONAL ENVIRONMENTAL ACTION PLAN

ABSTRACT

The foundations of the Turkish Legislation for environmental management were laid with the Third Five Year Development Plan (1973-1977), and the main features of this system were cast in the 1982 Constitution, the 1983 Environment Act and related regulations on Water Pollution Control, Solid Waste, Environmental Impact Assessments etc. Thus, Turkey's environmental management system and institutional base were both in place before the 1992 Rio Declaration and Agenda 21.

Turkey recognizes the necessity to harmonize national environmental policies with approaches adopted by such international documents. National Environmental Action Plan (NEAP) for sustainable development has been prepared by wide participation of public and private sector organizations, universities, NGO's, municipalities & professional organizations. Final version of NEAP was ready for implementation stage on 8 May 1998. First section of this paper deals with context of National Environmental Action Plan, second section concentrates on Environmental Management and Environmental Profile of Turkey, and last one introduces NEAP of Turkey in brief.