



AB'nin su ile ilgili yasal düzenlemeleri, genel çevre politikasının bir alt ögesi olarak gelişmiştir ve bu çerçeveden bağımsız düşünülmemelidir.

AB Su Politikası ve Türkiye: Uyum Sürecine Kuramsal Bir Yaklaşım

EU Water Policy and Turkey:
A Theoretic Approach to Harmonization Process

Vakur SÜMER

Abstract

This paper presents a theoretical framework in order to capture the interaction between the EU Water Framework Directive (WFD) and Turkey's water management policy. It is argued that legal discourses, organizations and policy networks prevailing in Turkey's water management policy are more flexible in terms of change, whereas institutional arrangements, which constitute the substantive part of the necessary changes for the implementation of the WFD, are likely to change more subtly and gradually. Not only the embedded flexibility in the WFD but also the established traditions and continuities in Turkey's water management policy contribute to the explanation of this argument.

Keywords: European Union, Turkey, Water Politics, Water Frame Directive

19. yüzyıl öncesinde suyun kullanımı, genellikle, suyu mümkün olan en yakın kaynaktan getirme ve kullanma biçimindeydi. Sanayi devrimi ve sonrasında ortaya çıkan teknolojik yenilikler ve gittikçe gelişen finansal imkanlarla, önceden “uzak” kabul edilen suların kullanımını gerek teknolojik gerekse ekonomik olarak mümkün kıldı.

Giriş

Veciz ifadenin belirttiği üzere, su, hayattır. Dünyaya üzerindeki yaşam suyun varlığına bağlıdır. Ayrıca, pek çok ekonomik ve toplumsal amaçta ulaşmada suyun önemi büyüktür. Su, çeşitli ekonomik sektör için temel bir girdidir ve sürdürülebilir ekonomik ve toplumsal gelişme için vazgeçilmez bir unsurdur. Su yönetiminin tarihi, suyun önemine koşut olarak, insanlık tarihi ile yaşıttır. Bu çerçevede, son derece önemli bir kaynak olan suyun yönetimi tarih boyunca değişimler geçirmiştir.

Suyun nasıl yönetildiğine ilişkin meselenin ortaya çıkardığı yaklaşımlar, zaman (tarih boyunca) ve mekan (ülkeler arasında) bazında büyük oranda farklılıklar arz etmektedir. Su yönetimi tarzlarındaki bu farklılıklar “paradigma değişimleri” adı altında bir analitik çerçevede incelenmektedir.¹ Bu yaklaşıma göre, her bir su yönetimi paradigması, suyun; toplum, ekonomi ve çevre bağlamlarında edindiği farklı rollerle ve bunlara dayalı olarak oluşan pratiklerle karakterize olmaktadır.

19. yüzyıl öncesinde suyun kullanımı, genellikle, suyu mümkün olan en yakın kaynaktan getirme ve kullanma biçimindeydi. Sanayi devrimi ve sonrasında ortaya çıkan teknolojik yenilikler ve gittikçe gelişen finansal imkanlarla, önceden “uzak” kabul edilen suların kullanımını gerek teknolojik gerekse ekonomik olarak mümkün kıldı. Bu çerçevede, “su kontrol edilebilir” şeklinde özetlenebilecek bir modernist anlayış gelişti ve mühendislikte yaşanan gelişmelerle birlikte büyük su yapılarının (barajlar, kanallar, tüneller) inşası

mümkün hale geldi. Böylelikle, “hidrolik misyon” adı verilen bir paradigmaya girildi. Hidrolik misyon çerçevesinde su kaynaklarının ekonomi ve toplumun yararına sunulması en temel öncelik oldu.²

1970’lerin sonlarına gelindiğinde, sanayileşmiş Batı’da, gitgide toplumsal yapıların ve kurumların ve bunlara olan bağlılığın sorgulandığı bir sürece girildi.³ Bu süreçte, eskisine oranla daha esnek (flexible) ağlar oluşmaya başladı. Gitgide, “hidrolik misyon”un yerini farklı paradigmalara almaya başladı ve son olarak, Entegre Su Kaynakları Yönetimi paradigması kabul görmeye başladı. Artık su kaynaklarının sadece ekonomi ve topluma olan yararı değil, aynı zamanda çevresel boyutları da gündeme alınmaya başladı. Su kaynaklarının bütün yönleriyle yönetilmesini hedefleyen bir anlayış yavaş yavaş egemen olmaya başladı.

AB ve Su Politikası

Global düzlemde yaşanan bu değişimlerle kısmen paralel olarak, her ülke kendi su yönetimi tarzını benimsedi ve geliştirdi. Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye de kendi tarihsel ve kurumsal gelişimlerine ve fiziksel yapılarına koşut su yönetimi biçimleri oluşturular ve su yönetimi politikalarını kendi koşullarına göre biçimlendirdiler. Avrupa kıtasında 1950’lerde başlayan bütünleşme çabalarına karşın, bölge ülkeleri su yönetimlerinde ulusal önceliklerini uygulamayı sürdürdüler. Avrupa ülkelerinin ortak bir su yönetimi politikasına geçişleri Avrupa entegrasyonunun ileriki safhalarında derece derece gerçekleşmeye başladı. Bu çerçevede, Avrupa çapında ortak bir

çevre politikasının şekillenmeye başlaması, su politikasında da bütünleşmeye doğru giden yolu açtı.

Avrupa Birliği'nin su politikalarının da içinde geliştiği çevre politikasına baktığımızda AB düzeyinde gelişen ortak bir çevre politikasının yanında, bu politikayla çok benzeşmeyen kimi ulusal öncelik ve kurumların varlıklarını inatla sürdürdükleri gerçeği ile karşılaşırız. Bunun nedeni, ortak düzlemde gelişen çevre politikasının yeterince (hatta yeterinden öte) esnek oluşu ve Üye Devletler'e geniş bir hareket alanı tanımasıdır. Bu durumun eleştiren bazı otoriteler açısından, Üye Devletler'in kendi ulusal gelenek ve kurumlarının bu derece devamı, AB çevre politikası açısından bir "uygulama sorunu"ndan başka bir şey değildir.⁴ Vurgulanması gereken diğer bir husus da AB çevre politikası altında ekonomik kalkınma ile çevresel koruma hedefleri arasında bir denge kurulmaya çalışıldığı bulgusudur. AB çevre politikasının içinde geliştiği genel şartların ve politikanın evriminin su ile ilgili yasal düzenlemelere nasıl yansıdığına ipuçlarını çevre politikasında bulabilmek mümkündür. AB'nin su ile ilgili yasal düzenlemeleri, genel çevre politikasının bir alt ögesi olarak gelişmiştir ve bu çerçeveden bağımsız düşünülmemelidir.

Dolayısıyla, AB düzleminde bir su politikasının oluşması için önce bir ortak çevre politikası kurma yaklaşımının gelişmesi beklendi. Ne var ki, ilk aşamalarda geliştirilen su yönetimi politikasının unsurları, anlamlı bir bütün oluşturamadı ve sonuç olarak, Avrupa kıtası çapında kayda değer ilerlemeler sağlayamadı. Başlıca Avrupa nehirlerinde kirliliğin önlenememesi ve hatta giderek daha kötü boyutlara ulaşması, Avrupa su yönetimi politikasının dağınık yapısının bir örneği ve başarısızlığının önemli bir sonucu olarak görülmüştür.

Bu şartlar muvacehesinde, daha açık ifadesiyle, Avrupa tatlı su kaynaklarını başarıyla yönetecek entegre bir politikaya duyulan gereksinimin artmasıyla birlikte, 1990'ların ortalarından itibaren, Avrupa Su Çerçeve Direktifi'nin benimsenmesi ile sonlanacak olan bir çok taraflı bir tartışma ve politika yapma sürecine girildi. Bu sürecin so-

nundan itibaren, Su Çerçeve Direktifi, Avrupa Birliği su politikasının temel taşıyıcısı konumuna geldi.

Bu noktada vurgulanması gereken önemli bir nokta, su kalitesinin iyileştirilmesini hedefleyen katıksız bir bilimsel yaklaşımın yasal düzleme aktarılmasından çok, SÇD'nin, çok çeşitli ve farklı çıkarılara sahip tarafların arasında kurulmuş bir uzlaşma metni olarak değerlendirilmesi gereğidir. Bilindiği üzere Su Çerçeve Direktifi (SÇD), yarım on yılı bulan bir müzakere sonucunun bir ürünüdür. Bu açıdan bakıldığında, SÇD, pek çok oyuncunun (tek tek Üye Devletler, Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu, Hükümet Dışı Örgütler, vd.) çıkarlarının öne çıkmasını sağlamaya çalıştıkları zorlu bir süreç sonucunda kabul edilebilmiş bir ortak metindir. Dolayısıyla, SÇD belli bir "esnekliğe" sahip çerçeve bir Direktif'tir.

SÇD ve Türkiye: Kurumlar, Yasal Söylemler ve Politika Ağları

Türkiye, uzun kabul edilebilecek bir süredir belli başlı Avrupa politik yapılarıyla bütünleşmiş durumdadır. NATO, AGİT ve Avrupa Konseyi bunların en önde gelenleri olarak sayılabilir. Benzer bir biçimde, Avrupa bütünleşmesi çerçevesinde de Türkiye 1959'dan itibaren, oluşmakta olan bu Avrupa politik yapısı içinde yerini almak istemektedir. AT/AB ile Türkiye arasındaki ilişki yıllar içinde atılan pek çok ortak adımla derinleşmiştir. 1963'te Ankara Antlaşması ile "Ortaklık" kurulmuş, 1999'da Türkiye "aday ülke" ilan edilmiş, 2005 Mart'ında ise üyelik müzakereleri resmi olarak başlamıştır. Su Çerçeve Direktifi, AB müktesebatının (*acquis communautaire*) bir parçası durumundadır. Buna göre, üyelik müzakerelerini sürdüren bir ülke olarak Türkiye söz konusu Direktif'in, aksi kabul edilmedikçe, en geç üyelik tarihi itibarıyla iç hukuka aktarılması ve uygulanması yükümlülüğünü üstlenmiş durumdadır.

Türkiye'nin Su Çerçeve Direktifi ile olan ilişkisi ilgi çekicidir, zira Direktif'in temel odağı "su kalitesi"nin Avrupa çapında iyileştirilmesi, diğer bir ifade ile Avrupa tatlı sularının, su kalitesi yönünden "iyi duruma" ulaştırılması iken⁵,

Türkiye'nin tarihsel olarak öncelikli su politikası, su kaynaklarının geliştirilmesi çizgisinde gerçekleşmiştir. Su kaynaklarının geliştirilmesini geçmiş on yıllarda tamamlamış bulunan Avrupa ülkeleri için temel sorun, sanayileşmenin getirdiği olumsuz dışsallıklardan olan çevre kirliliği ve su politikası özelinde de su kirliliği ile mücadele olmuştur. AB su kaynakları yönetimi anlayışı, su kaynakları geliştirilmesi ile ilgili yönetim ilkelerini çok genel hatlarıyla ele alan, öncelikle su kaynakları geliştirilmesinin etkileri (impacts) ve olumsuz olarak değerlendirilen bu etkilerin giderilmesi için önlemlerin (measures) alınması odaklıdır. Bir başka deyişle özellikle AB'nin önde gelen ülkelerinin su kaynakları geliştirme ile ilgili projelerini tamamıyla bitirmiş olmaları ve su kaynakları yönetiminin bir ileri aşaması olan "mevcut kaynakların daha etkin kullanılması", "talep yönetimi" ve "çevresel etkilerin giderilmesi" aşamalarına geçmiş olmaları, su kalitesi odaklı SÇD'nin yasalaşması sonucunu doğurmuştur.⁶ Öte yandan Türkiye sosyo-ekonomik kalkınmaya yönelik hedefleri doğrultusunda ve artmakta olan içme suyu, enerji ve tarım suyu ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik su kaynakları geliştirilmesi ile ilgili faaliyetlerini tamamlayamamıştır. Diğer bir ifade ile Türkiye su kaynakları yönetiminin bir önceki safhasındadır. Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye, su kaynaklarının ancak üçte birinden biraz fazlasını kullanıma sokabilmiştir. Bu çerçevede, gerek tarımsal üretim, gerek hızlı artan nüfusunun içme suyu ihtiyacı, gerekse hidroelektrik potansiyelini geliştiren endüstrisinin hizmetine sunma bağlamında, Türkiye, su kaynaklarının geliştirilmesine büyük önem atfetmektedir. Bu öncelik, su kaynakları yönetim politikasının ana eksenini oluşturmuştur.

Bunun da ötesinde, Türkiye'nin su kaynaklarının üçte birinden fazlası sınıraşan su kaynaklarından gelmektedir. Bu ise tüm resmi daha da karmaşıklarıdır. Bu noktada, Su Çerçeve Direktifi'nin, sınıraşan sularla ilgili olarak da bazı hükümler barındırdığını hatırlamak gerekir. Türkiye'nin su yönetimi politikasına etki eden bu iki etmenin dışında, Su Çerçeve Direktifi'nin, halihazırdaki Üye Devletler için de zorlu uygulama süreçleri öngördüğü gerçeği de pek çok uzman tarafından kabul edilmektedir.⁷ Nehir havza-

larının SÇD'nin uygulanmasında başlıca birim olarak ele alınıyor olması bu zorluklardan birisidir. Bu pencereden bakıldığında, Su Çerçeve Direktifi'nin uygulanması Türkiye'nin su yönetimi politikası ve bu alandaki pratiklere ciddi bir meydan okuma anlamına gelmektedir.

SÇD'nin Türkiye tarafından uygulanması çerçevesinde yapılacak işler şu şekilde sıralanabilir: SÇD'nin ileriki uygulama aşamalarındaki çalışmalar için bir altlık teşkil edecek olan güvenilir bir data envanteri çıkarmak, uygun standartlarda ve yeterli bir izleme sistemi oluşturmak, tüm sektörleri kapsayan şekilde ve tüm maliyetlerin karşılanması ilkesini temel alan bir fiyatlandırma sistemi ortaya koymak, ilgili tarafların geniş anlamda su yönetimine ve özellikle nehir havzası yönetim planlarının hazırlanması ve uygulanmasına katılımlarını sağlamak, Direktif'te su kütlelerinin "iyi duruma" ulaştırılması şeklinde öz ifadesini bulan çevresel amaçlara ulaşmayı hedefleyen tedbirler programını uygulamaya koymak. Bütün bu işlerin gerektirdiği çalışmalar dikkate alındığında, Su Çerçeve Direktifi'nin uygulanmasının Türkiye için ciddi bir gayret gerektirdiği ortaya çıkmaktadır.

Su Çerçeve Direktifi çok boyutlu bir yasal düzenlemedir ve bu nedenle, herhangi bir ülkenin su yönetimi politikasının farklı boyutlarına farklı etkilerde bulunacaktır. Bu boyutlar şu şekilde kategorize edilebilir: 1-kurumlar, 2-yasal söylemler ve 3-politika ağları.

Kurumlar, geniş bir kavramsal çerçevede, gerek su yönetimi konularında rol alan organizasyonları, gerekse kurumsallaşmış pratikleri kapsayacak şekilde tanımlanmaktadır. Literatürde, kurumların bu iki farklı kategorisini adlandırmanın bir biçimi olarak, kurumları, sırasıyla "sert" kurumlar ve "yumuşak" kurumlar olarak tanımlamak kullanılmaktadır. Diğer bir ifade ile somut kurumsal yapılanmalar olan organizasyonlar "sert" kurumlar olarak adlandırılmakta, soyut ancak kurumsallaşmış, belirli bir kurallar bütünü oluşturan pratikler ise "yumuşak" kurumlar olarak adlandırılabilir.⁸ Birinci kategoriye örnek olarak bakanlıklar, DSİ (Devlet Su İşleri), Devlet Planlama Teşkilatı, sulama birlikleri gibi



Su konusundaki yeni yaklaşımın altında yatan nedenlerden en önemlisi hızlı şehirleşmenin getirdiği olumsuzluklar ve su kirliliğinin artan şehirleşme ve sanayileşme paralelinde ciddi boyutta artışı olmuştur.

organizasyonlar sayılabilir. İkinci kategoride ise, fiyatlandırma, izleme, havza bazında su yönetimi, katılımcılık ve sınıraşan sular gibi kurumlar yer almaktadır. Yasal söylemler kavramı ile kastedilen, su yönetimine yön veren temel yasal metinlerin içinde barındırdığı kavramsal yaklaşımlar ve önceliklerdir. Politika ağları ise, su yönetimi politikasının karar alma süreçlerine ve uygulama aşamalarına katılmakta olan belli başlı oyuncuların aralarındaki ilişki örüntüsünü kasetmektedir.

Su Çerçeve Direktifi, Türkiye'nin su yönetimi politikasının üç boyutunu da değişen derecelerde etkileyecektir. Diğer bir ifade ile Türkiye'nin su yönetimi politikasının Su Çerçeve Direktifi'nden etkilenmesini incelerken, her boyutu tek tek ele almak gerekmektedir. Türkiye'nin Su Çerçeve Direktifi'ne uyum amacıyla uyguladığı adımlar-

dan anlaşılacağı üzere, politika ağları ve yasal söylemlerde yaşanacak değişiklikler hızlı olarak gerçekleşmekteyken, kurumsal pratiklerdeki değişimler çok daha tedrici gerçekleşmektedir.

Türkiye'deki su ile ilgili temel yasal düzenlemeler incelenerek tarihsel ve kavramsal bir düzleme oturtulduğunda, bu düzenlemelerin barındırdığı söylemlere ulaşılmaktadır. Yasal metinler, söylem analizi için önemli ve değerli kaynaklar olarak kabul edilmektedir.⁹ Türkiye su yönetimini belirleyen yasal düzenlemeler incelendiğinde üç temel aşama gündeme gelmektedir. Cumhuriyet'in ilk otuz yılını kapsayan ilk aşamada, çerçeve kanunlar çıkarılmış ve su yönetimi yasal bir düzleme yerleştirilmeye çalışılmıştır. Bu dönemin önde gelen yasaları arasında Köy Kanunu, Sular Hakkında Kanun ve Belediyeler Kanunu sayılabilir. Tekil projelerin inşası ve kamu sağlığını ko-

Kurumlar, geniş bir kavramsal çerçevede, gerek su yönetimi konularında rol alan organizasyonları, gerekse kurumsallaşmış pratikleri kapsayacak şekilde tanımlanmaktadır. Literatürde, kurumların bu iki farklı kategorisini adlandırmanın bir biçimi olarak, kurumları, sırasıyla “sert” kurumlar ve “yumuşak” kurumlar olarak tanımlamak kullanılmaktadır.

rumaya yönelik tedbirler, bu dönemin belirleyici öncelikleriydi. 1950’lerin ortalarında başlayıp 1980’lerin ilk yarısına kadar süren ikinci dönemde ise su kaynaklarının sistematik olarak geliştirilmesi öne çıkan bir öncelik olmuştur. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün 1954’te kurulması bu dönemin en önemli kilometre taşlarındandır. Bu dönemde yeraltı suları ile ilgili yasal düzenleme de yapılarak, bu suların da DSİ’nin yönetimine verilmesi sağlanmıştır. 1980’lere kadar, su kaynaklarından optimum düzeyde faydalanma şeklinde özetlenebilecek öncelik su yönetimine hakim olan anlayış olmuştur. 1980’lerin ilk yarısından itibaren başlayan üçüncü aşama ile birlikte, “su kalitesi” konusu yavaş yavaş gündeme oturmaya başlamıştır. Ancak, su kaynaklarının geliştirilmesi yine de temel öncelik olmayı sürdürmüştür. Bu aşamanın ilk yıllarında yapılan önemli yasal düzenlemelerden üçü 1983 yılında çıkarılan Çevre Kanunu, 1988 yılında kabul edilen Su Kirliliğinin Kontrolü yönetmeliği ve 1991 yılında Çevre Bakanlığı’nı kuran yasal düzenlemedir. Su konusundaki bu yeni yaklaşımın altında yatan nedenlerden en önemlisi hızlı şehirleşmenin getirdiği olumsuzluklar ve su kirliliğinin artan şehirleşme ve sanayileşme paralelinde ciddi boyutta artışı olmuştur. Son olarak, bu son aşamada iki konu, Türkiye su yönetimi politikasına yön veren faktörler arasına girmeye başlamıştır: Adem-i merkezîyetçilik ve özelleştirme. Kısacası, 1980’li yıllardan bu yana Türkiye’de su sektöründe reformlar gündemdedir ve bunlar kimi zaman somut ve başarılı uygulamalara da dönüşmüştür. Ama artan ihtiyaçlar, gittikçe karmaşık hale gelen yasal mevzuat ve teşkilat yapısı, su kaynakları yönetiminde kapsamlı bir yeniden

yapılanmayı gündeme getirmektedir. Ülke düzeyindeki bu gelişmelere paralel olarak, Avrupa Birliği’ne üye olmanın gerekleri kapsamında karşımıza çıkan reform süreci de su kaynakları yönetimi ile ilgili bu kapsamlı yeniden değerlendirmeyi desteklemektedir.

SÇD bağlamında, Türkiye su yönetimi politikasında yer alan kurumlardaki devamlılıklar ve değişimler de irdelenmelidir. “Kurum” kavramı gitgide sadece somut toplumsal oluşumları değil (örneğin “organizasyonlar” ya da “teşkilatlar”), fakat aynı zamanda soyut birtakım politik süreçleri ve toplumsal etkileşimleri, uygulama pratiklerini de kapsayan biçimde ele alınmaktadır. Bu çerçeveye göre, kurumsal yapılanmalar iki temel kategoride incelenebilir. Konuyla ilgili literatürden mühlhem, birinci kategori somut kurumları yani organizasyonları (teşkilatları) kapsamaktadır. İkinci kategori ise toplumsal ve idari kurulların oluşturduğu “soyut” olarak tanımlanabilecek kurumlardır. Organizasyonlar, ortak bir amaç etrafında bir araya gelip çalışan ve ortak çıkarları olan bireyler topluluğunu ifade etmektedir. Siyasi partiler, okullar, sendikalar, devlet kurumları organizasyonlara örnek olarak verilebilir. SÇD çerçevesinde incelenmesi gereken organizasyonlar arasında DSİ, EİEİ, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı gibi kurumlar sayılabilir. İkinci kategori, soyut kurumları, diğer bir ifade ile, kurumsallaşmış pratikleri kapsamaktadır. Bu ikinci kategorideki kurumsal yapılanmalara örnek olarak fiyatlandırma, izleme, nehir havzası yönetimi, sınıraşan sularla ilgili ilişkiler ve halkın katılımı ile ilgili uygulamalar sayılabilir.

Su Çerçeve Direktifi'nin öngördüğü kurumsal yapılanmalar (kurumsal pratikler kastedilmektedir) ile Türkiye'nin uygulamakta olduğu kurumsal pratikler arasında önemli sayılabilecek farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar, Türkiye'nin 2000'li yılların başından itibaren içinden geçmekte olduğu SÇD'ye uyum sürecinin en önemli kısmını teşkil etmektedir. Türkiye'nin kurumsallaşmış pratikleri ile Su Çerçeve Direktifi'nin uygulamaya geçirilmesini istediği kurumsallaşmış pratiklerin arasındaki ciddi farklılık, Türkiye'nin, AB Direktifleri ile ilgili olarak ortaya koyduğu kayda değer yasal uyumlaştırma geçmişiyle tezat oluşturmaktadır. Bu durumun en önde gelen nedeni, kurumsallaşmış pratiklerin yasal dokümanlara oranla çok daha yavaş adapte olabildikleri gerçeğidir. Yasal düzenlemelerdeki değişiklikler Parlamento'nun karar alma süreçlerine bağlı olarak hızlı bir biçimde gerçekleşirken, kurumsallaşmış pratiklerdeki değişimler ise tedrici olabilmektedir. Dolayısıyla, kabul edilen pek çok "su" Direktifi'ne karşılık, fiyatlandırma, halkın su yönetimine katılımı, sınıraşan sularla ilgili ilişkiler, izleme ve havza bazında su yönetimi gibi konularda değişim çok daha yavaş gerçekleşebilmektedir. Dolayısıyla, Su Çerçeve Direktifi'nin önerdiği ile Türkiye'nin uygulamakta olduğu kurumsal pratikler arasındaki farklılıklar, SÇD'ye uyum için gereken değişikliklerin temelini ve en önemli kısmını oluşturmaktadır. Kurumların ("teşkilatlar" anlamında "kurumlar") yapısındaki değişimler, yasal söylemler ve politika ağları gibi, daha hızlı olmaya adaydır.

Politika ağlarının (politika yapım ve uygulama süreçlerinde etkin bulunan aktörlerin aralarındaki ilişki örüntüleri) analizi, politik süreçlerin bütüncül bir yaklaşımla incelenmesine olanak sağlayan bir analitik araç olarak kabul edilmektedir. Politika ağlarının analizi, Türkiye su yönetimi politikasının belirlenmesi ve uygulanması süreçlerinde yer alan tüm oyuncuların arasındaki ilişki bütününe incelemek için kullanılan bir araçtır. Diğer bir ifadeyle, seçilmiş aktörler arasındaki ilişkileri çalışmak, özellikle de Türkiye su yönetimi politikası örneğindeki gibi çakışan görev alanlarının bulunduğu ve "parçalı" bir yapı nedeniyle etkin bir su yönetiminin gerçekleştirilemediği ifade edilen bir politika alanında, iste-

nen sonuçları ortaya koyamayacaktır. "Politika ağları" yaklaşımı, politikanın belirlenmesi ve uygulanması süreçlerinde rol alan kurumların arasındaki ilişkileri bir analitik çerçeveye oturtmada ve aktörler arasındaki dinamik güç dağılımlarını anlamlandırmada belirli bir açıklayıcı güce sahip bulunmaktadır. Türkiye'nin su yönetimi politikasının son elli yılında politika ağları düzleminde meydana gelen değişimlerin büyüklüğü⁸, SÇD'nin uygulanması sürecinde Türkiye'nin sahip olduğu uyum kapasitesini vurgulamaktadır. Bu açıdan yaklaşıldığında, politika ağlarındaki büyük değişimin Türkiye için bir kazanım olduğu değerlendirilebilir.

Yasal söylemler, kurumlar ve politika ağlarının, Türkiye'nin su yönetimi politikasındaki konumlarının irdelenmesinin yanında, Türkiye su yönetimi politikasında meydana gelmekte olan SÇD kaynaklı değişimler de analiz edilmelidir. Bu çerçevede, şu sorunun yanıtı aranmalıdır: "SÇD'ye uyum çerçevesinde atılan adımlar, Türkiye'nin su yönetimi politikasında hangi değişikliklere yol açmaktadır?" Bu alanda üç farklı kategori belirlenmiştir. Birinci kategoride pilot projeler yer almaktadır. Pilot projeler kimi zaman belirli bir lokasyonu hedeflemiş (Büyük Menderes Havzası'nı hedefleyen MATRA Projesi gibi), kimi zaman da ülke çapında uyumu hedeflemiştir (İzleme alanındaki Twinning Projesi gibi). Pilot projeler kimi zaman tek ülke tarafından desteklenen projeler olmuş (DEFRA tarafından desteklenen proje gibi), ya da bir grup ülke tarafından desteklenen projeler olmuştur (Hollanda, Slovakya ve Birleşik Krallık tarafından desteklenen Twinning Projesi ["Capacity Building Support to the Water Sector in Turkey"] gibi). İkinci kategoride ise Türkiye'nin Su Çerçeve Direktifi'ne uyumunu hedefleyen yasal düzenlemeler yer almaktadır. Bu düzenlemeler var olan yasal düzenlemelerdeki değişiklikleri ya da yepyeni birtakım düzenlemelerin çıkarılmasını kapsamaktadır. Üçüncü kategoride ise, bağımsız kuruluşların raporları, resmi raporlar yer almaktadır. Bunlara örnek olarak, Ulusal Programlar, Çalışma Grupları'nın (Working Groups) ortaya koydukları belgeler ve Strateji Belgeleri sayılabilir.

Yasal söylemleri, politika ağlarını ve kurumları değiştirmede bu proje ve çalışmaların ne ölçüde

değişimlere yol açtığı konusu önem taşımaktadır, zira söz konusu proje ve çalışmaların etkileri büyük oranda değişkenlik göstermektedir. Bu çalışmalar yasal düzenlemeleri tetiklemede ve politika ağlarını değişikliğe uğratmada etkili olmuştur, ancak su yönetiminin işleyişini belirleyen kurumsallaşmış pratiklerde ciddi değişimlere yol açmada etkili oldukları kanıttan yoksun durumdadır.

Bu konu ile ilgili ikinci önemli husus, 2009 yılının Aralık ayında Çevre ile ilgili müzakere faslına açılması ile birlikte SÇD'ye uyum sağlamaya yardımcı olmayı hedefleyen projelerin kapsam ve sayısında kayda değer bir artış ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, Türkiye'de su yönetimi politikasından sorumlu kuruluşlar ile bu kuruluşların Avrupalı muhatapları (Üye Devletler'in temsilcileri, Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu milletvekilleri, vb.) arasındaki ilişkilerin de yoğunlaştığı söylenebilir. Bu noktadan hareketle, yoğunlaşan ortak projelerin de gösterdiği biçimde, Türkiye'nin belli başlı su kuruluşlarında, Su Çerçeve Direktifi'ne ve Direktif'in öngördüğü kurumsallaşmış pratiklere yönelik farkındalık ve uyum isteğinde, gelecek yıllarda belirgin bir artış olacağı beklenebilir.

Sonuç

AB SÇD, Türkiye su yönetimi politikasının her üç boyutunu da değişen ölçülerde etkileyecektir. Türkiye'nin, SÇD'ye uyum çerçevesinde attığı adımların gösterdiği üzere, politika ağları ve yasal söylemlerde yaşanacak değişimler daha hızlı ve somut olurken, kurumsal süreçlerde yaşanacak değişimler daha tedrici olacaktır. Buna neden olarak iki temel etmenden bahsedilebilir: İlk olarak, SÇD'de kayda değer derecede esneklik ve geniş uygulama sahasına sahip muafiyetler söz konusudur. SÇD'deki bu esneklik ve muafiyetler Üye Devletler'e geniş bir manevra alanı tanımakta ve önemli kimi sorumluluklardan kaçma olanağını sunmaktadır. Bu nedenle, Türkiye özelinde düşünüldüğünde, SÇD'deki muafiyetlerin Türkiye'de SÇD'nin uygulanmasında su yönetiminin üç boyutu bağlamında eşitsiz uygulama sonuçlarına yol açacağı beklenebilir. Politika ağları ve yasal söylemler değişime daha açık bir

konumdayken, geniş uygulama alanı bulabilecek olan SÇD'deki muafiyetler, kurumların (özellikle de kurumsallaşmış pratiklerin) çok daha yavaş değişebileceğine işaret etmektedir. İkinci olarak, kurulu bulunan kurumsal geleneği kırmanın zorluğundan bahsedilmelidir. 1950'lerden 1980'lere kadar su kaynaklarının geliştirilmesi, Türkiye'nin su yönetimi politikasının tek ve güçlü önceliği idi. Su kaynaklarını ülkenin yararına kullanma yaklaşımı temel olan bu öncelik çerçevesinde gerekli yasal düzenlemeler yapılmış ve ilgili resmi teşkilatlar kurulmuştur. Su kaynaklarının geliştirilmesine odaklanan bu yaklaşım, kendine uygun birtakım kurumsal pratikleri de beraberinde geliştirdi. Diğer bir ifadeyle, fiyatlandırma, izleme, sınıraşan sularla ilgili ilişkiler, nehir havzası yönetimi ve katılımcılık ile ilgili kurumsallaşmış pratikler, temel öncelik olan su kaynaklarını geliştirme politikasına uygun olarak şekillendi. Özellikle 1980'lerden itibaren kimi çevresel ve toplumsal kaygılar ön plana çıkmaya başladıysa da (su kalitesine yönelik çalışmalar, ya da katılımcı su yönetimi uygulamaları gibi), su kaynaklarının geliştirilmesi, su yönetim politikasını şekillendiren elitlerin temel düşüncesi olmayı sürdürdü.

SÇD "su kalitesi"ne odaklanmıştır, ancak Üye Devletler'i Direktif'in hedeflerine ulaşmada, SÇD'nin benimsediği yaklaşımdan farklı bir yaklaşımı benimsemede serbest bırakmıştır. Bu bakımdan, retorik açıdan yaklaşırsa, Türkiye'nin, su kaynakları geliştirme odaklı yaklaşımından uzaklaşmadan, SÇD kurallarına uyum sağlaması mümkün görünmektedir.

Esasen, su kalitesinin iyileştirilmesini hedefleyen ve AB çapında senkronize edilen son yasal düzenlemeler göstermektedir ki, Su Çerçeve Direktifi'nin kurallarına uyum sağlamak ve Direktif'in gerektirdiği kurumları hayata geçirmek mümkündür. Ancak, kurumlarda ve köklü uygulamalardaki değişimler hem zaman alıcı niteliktedir hem de maliyetlidir. Kurumsal süreçlerde yaşanması beklenen değişimlerin, Türkiye'nin, su yönetimi politikasında devam edegelen geleneklerinden vazgeçmeden gerçekleşip gerçekleşmeyeceği gelecek yıllarda görülecektir.

DİPNOTLAR

- 1 J. Anthony Allan, "IWRM: The Sanctioned New Discourse?", (der.) Peter Mollinga, Ajaya Dixit and Kusum Athukorala, *Integrated Water Resources Management: Global Theory, Emerging Practice and Local Needs*, Sage Publications, New Delhi, 2006, s. 38-64.
- 2 Allan, *IWRM: The Sanctioned New Discourse?*, s. 38-64.
- 3 Ulrich Beck, *World Risk Society*, Polity Press, Cambridge, 1999.
- 4 Henry Buller, Philip Lowe and Andrew Flynn, "National Responses to the Europeanisation of Environmental Policy: A Selective Review of Comparative Research", (der.) Duncan Liefferink and Arthur P.J. Mol, *European Integration and Environmental Policy*, John Wiley & Sons, New York, 1995, s. 181.
- 5 Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000, establishing a framework for Community action in the field of water policy, OJEC L 327 (22/12/2000).
- 6 Win van Leussen, Erik van Slobbe and Georg Meiners, *Transboundary Governance and the Problem of Scale for the Implementation of the European Water Framework Directive at the Dutch-German Border*, CAIWA 2007, International Conference on Adaptive and Integrated Water Management, 12-14 Kasım 2007, 2007, s. 15.
- 7 Common Strategy on the Implementation of the Water Framework Directive, 2001, s. 1.
- 8 Bo Carlsson and Staffan Jacobsson., "In search of useful public policies: key lessons and issues for policy makers, (der.) Bo Carlsson, *Technological Systems and Industrial Dynamics*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1997, s. 299-316.
- 9 William Walters, "The Power of Inscription: Beyond Social Construction and Deconstruction in European Integration Studies", *Millennium- Journal of International Studies*, Cilt. 31, No. 83, 2002, s. 83-108.
- 10 Vakur Sümer, *The European Union Water Framework Directive and Turkey's Water Management Policy: An Analysis*, yayınlanmamış Doktora Tezi, Middle East Technical University, Ankara, 2011, s. 309.



- İleride servet olacak bu! Bunu gelecek fosil olacağız, dünya bunun için birbirini yiyecek
- Böldürme oqlum, taş düşüreceğiz yine!