

## HAVZA YÖNETİM MANTIĞI NASIL OLMALIDIR?

**Dr. Uçkun GERAY\***

### **Doğu Anadolu su Havzası Rehabilitasyon Projesi**

Doğu Anadolu Su Havzası Rehabilitasyon Projesi (DASHAP) 1999 yılı sonu itibariyle, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) illerinden Adıyaman, Gaziantep, Şanlıurfa, Elazığ, Malatya, Kahramanmaraş, Sivas ve bölge dışından da Adana, Mersin ve Antalya illerini kapsayan bir projedir.

Projenin amaçları özetle,

- havzada yatırımlar yapmak ve havzayı iyileştirmek,
- ileri hayvancılık teknikleri ve toprak işleme yöntemleri ile gelir ve refah düzeyini arttırmak,
- mikrohavzalar bazında bir rehabilitasyon çalışmasının nasıl tasarlanıp uygulanacağını öğretmek,
- erozyonun büyük boyutta kendini gösterdiği alanlarda rehabilitasyonun başarısını gösteren model bir proje oluşturmaktır.

Projenin örgütlenme biçimine göre, proje yönlendirmesi merkezde ve illerde ayrı ayrı oluşturulan kurullarda gerçekleştirilmektedir. Merkez Yönlendirme Kurulu, Orman Bakanlığı tarafından koordine edilmektedir. Bu kurul, uygulayıcı bakanlıkların üst düzey karar vericileri, Hazine Müsteşarlığı, Dünya Bankası ve DPT yetkililerinden oluşmaktadır. Kurul belli aralıklarla toplanarak Merkez Proje Yürütme Kurulunun gündeme getirdiği konuları görüşerek kararlar almaktadır.

Bu merkezi yönlendirme örgütlenmesinin paralelinde, illerde, İl Yönlendirme Kurulu ve ayrıca İl Proje Yürütme Kurulu oluşturulmuştur. İl Yönlendirme Kurulu havza yönetimi için gerekli olan finans, araç ve personeli sağlama, yıllık çalışma programlarını izleme ve değerlendirme, kendi içinde ve merkezle koordinasyonu sağlama şeklinde özetlenebilecek işleri yapmaktadır.

İl Proje Yürütme Kurulu ise, havzaların hedeflerini tespit etmek, seçenekleri oluşturup değerlendirmek, öncelikli havzaları belirlemek, proje gruplarının çalışmalarını izleyip gerekli destekleri sağlamak, projelerin yayım ve tanıtımını yapmak, eğitim ve bilinçlendirme çalışmalarını organize etmek ve sekreteryaya hizmetlerini yürütmektedir.

Havza-Mikrohavza Proje Grubu olarak alana en yakın çalışma yapan örgütün görevleri ise, mikrohavzaların analizini ve kaynaklarının tespitini gerçekleştirmek, hedef grupları belirlemek, havza yönetim planlarını yapmak ve bütçeyi belirlemek, havza yönetim uygulamalarını yapmak, izleme ve değerlendirme verilerini saptamak, mikrohavzalarda yayım ve tanıtım çalışmalarını yapmak, eğitim ve bilinçlendirme çalışmalarını yürütmek olarak özetlenebilir.\*

---

\* İ.Ü.Orman Fakültesi, Ormanlık Ekonomisi Anabilim Dalı, 34473 Bahçeköy-İSTANBUL

\* Daha geniş bilgi için U.Geray ve İ. Küçükaya tarafından Orman Mühendisleri Odası için yapılan "GAP Bölgesinde Yukarı Havzaların Yönetim Modeli" 2001 çalışmasına bakılmalıdır.

Proje Grubuna bağılı olarak üç ekip çalışma yürütmektedir. Bunlar ormancılık sektörü ekibi, sulama ve alt yapı ekibi, tarım sektörü ekibidir.

Türkiye’de görev yürüten kamu kurumları, bunların yapıları, kaynakları ve görev tanımları, birikim ve deneyim farklılıkları nedeniyle eşgüdüm içinde çalışma yerine, kendi başlarına çalışma alışkanlığına sahiptir. Dolayısıyla her kurumun coğrafya olarak ve uygulama zamanı olarak aynı mekan ve zaman diliminde ve ortak hedeflere dönük olarak buluşup çalışma yapma alışkanlıkları ve değerleri oluşmamıştır.

Yukarıda DASHAP için özetle verilen; projeli, koordine ve bağlayıcı özelliği bulunan bir düzen daha önceki çalışmaların hiçbirinde uygulanmış sayılamaz.

DASHAP, projeli uygulama çerçevesine sahip, çok kurumlu ve çok disiplinli, bütünleşik ve hayli başarılı olan bir örnek olarak, incelemeye ve havza yönetim mantığını belirlemede yardım almaya değer bir çalışmadır.

### **Havza Yönetiminde Strateji**

Havza yönetimi tanımında zamanla bir ilerleme olduğu bilinmektedir. Buna göre tanım” Bir su toplama havzasında, ekolojinin temel esasları dikkate alınarak, toplumun sosyal, ekonomik ve kültürel gelişimini sağlayacak şekilde doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımının planlanması ve yönetilmesidir” şeklinde yapılabilir. Böylece tanım çok boyutlu, çok disiplinli, çok kurumlu, katılımcı, bütünleşik, koordine ve sürdürülebilir kalkınma nitelikleri olan bir içerik almış olmaktadır. Dolayısıyla su üretimine dönük havzalar da bu genişlik ve derinlikte ele alınmak zorundadır.

Stratejik planlama terimi arazi birimlerinde bütünleşik kırsal kalkınma planı yapma anlamında da kullanılmaktadır.

Stratejik planlama aynı zamanda planlamanın hiyerarşideki yerini ve kapsamını da belli eden bir terimdir. Stratejik planlama ele alınan planlama konusu için en üst düzeydeki, bütüncül, uzun dönemli ve dolayısıyla en kapsamlı çerçeve olarak dikkat çekmektedir.

Diğer yandan, arazi kullanımında genellikle uyumsuzluklar ortaya çıktığından ve birbirleriyle rekabete giren arazi kullanımlarını uyumlulaştırma olanakları çok çeşitli nedenlere bağılı olarak gitgide azaldığından, kapsamlı ve bütüncül planlama, başka deyişle yüksek düzeyde bakış açısı, yani stratejik planlama yaşamsal önem kazanmaktadır. Dolayısıyla bir havzadaki stratejik planlama, burada yer alan ve yer alabilecek olan tüm sektör ve alt sektörleri ayrı ayrı boyutlar olarak içermek durumundadır. Ancak bu, görevin karmaşık ve zor olduğunu, süreçlerin dikkatli bir biçimde örgütlenecek tamamlanması gerektiğini de gündeme getirmektedir. Sektörlerin ve alt sektörlerin herbirine ait planlara ise taktik ve işlemsel planlar adı verilmektedir. Başka deyişle, en üst düzeydeki çerçeve için senaryolar türetildikten ve bunların en uygunu seçildikten sonradır ki bir sektör ve alt sektör kendine düşen görevleri yerine getirecek ve bunu taktik ve işlemsel planlarla gerçekleştirecektir.

Bunlara göre bir havza yönetim planının yapımı aşamasında şu özellikler öne çıkmalıdır:

- Sosyal, ekonomik, kültürel ve çevresel amaçları belirleme,
- Amaçları gerçekleştirmek üzere strateji belirleme,
- Belirsizlikleri ve riskleri kabul eden ve bunlara cevap veren esnek bir yaklaşım sergileme,

- Çıkarların uyumlulaştırılması sürecini temel alma.

Bunun yanında, planlamanın başarısını geliştiren koşullar da önem kazanmaktadır. Aşağıda verilen koşullar başarıyı geliştiren ortam koşullarıdır.

Bu koşullar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Katılım, ortak özveri ve destek sağlama iradesi,
- Yeteri kadar ayrıntıya inme,
- Yanlış anlamaları önleyen tartışma zamanı sağlama,
- Yansız, profesyonel ve dengeli uzman katılımı,
- Uygun, yarayışlı ve saydam bilgi akışının sağlanması,
- Yeterli bir plan yapma ve uygulama kapasitesi,
- Karşılıklı güven.

Planlamada ülke ölçeğinden mikrohavza ölçeğine uzanan farklı hiyerarşik düzeyler söz konusudur.

En üst düzeyde yer alan Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda sürdürülebilir kırsal kalkınmayla ilgili politika, strateji, ilke, amaç, hedef ve araç dizisi öngörülmüş olmalıdır. Bütün bunları hayata geçirmek üzere kullanılacak araçlar arasında kuşkusuz yasal düzenlemeler ve kurumsal yapılar da yer almaktadır.

Daha sonraki aşama Bölgesel Kalkınma Planıdır. Bunlar da sürdürülebilir kırsal kalkınma açısından, Beş Yıllık Kalkınma Planları ile çelişmeyen, tersine onu en güçlü olarak destekleyen içerikte olmalıdır.

Uç noktada ise yerel planlar, bu bağlamda havza yönetim planları bulunmaktadır. Havza yönetim planlarının yapısı havza, alt havza, yukarı havza, ekosistem birimleri... olarak örneklendirilebilir. Bu birimler için yapılan yönetim planlarının, yukarıda vurgulanan ülke ve bölge ölçeğindeki stratejilerle ve politikalarla tutarlı biçimde gerçekleştirilmesi ve uygulanması temel ilke olmalıdır.

Bu uyumlulaşma ve bütünleşmenin anlamı "tutarlılık" terimiyle ifadesini bulmaktadır. Planlama çalışmalarında tutarlılığın somut bir biçimde gösterilmesinde zorunluluk vardır.

Buna göre üst düzeylerde ortaya çıkabilecek politika, strateji... boşlukları daha alt düzeydeki planlama ve uygulamalarda boşluklar yaratmakta ve birbirini desteklemeyen, üstelik çelişen durumlar ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle üst planların sürdürülebilir kırsal kalkınmaya ilişkin boşlukları yahut çelişkileri giderilmelidir. Başka deyişle örneğin GAP Master Planı'nın (1989) ve GAP Bölgesel Kalkınma Planı'nın (2002) sürdürülebilir kırsal kalkınma bağlamında Beş Yıllık Kalkınma Planlarıyla uyumlu bir ilişkisi bulunmalıdır.

Bunlar kadar önemli olan bir diğer konu, tutarlılık geniş kapsamıyla ele alındığında ideal durumun, yalnız farklı planlama düzeyleri arasındaki düşey bütünlüğün sağlanması şeklinde değil, aynı zamanda yasalar ve kuruluşlar arası yatay bütünlüğün sağlanmasıdır. Planlamadan ve uygulamadan sorumlu kuruluşların, bir doğal kaynak yönetim planı sürecinde birbirini güçlü kılacak biçimde bütünleşmesi ve tutarlılık içerisinde bulunması ideal bir durumdur.

Genelde planlama ve uygulama işlevini yerine getirecek tek bir kamu kuruluşu söz konusu değildir. Bu görev kuruluşlar ortaklığındaki planlama ve uygulama ekiplerince yapılmalıdır. Ne var ki, kuruluşlar arası bir ekip oluşturulurken şu ilkelere uymak gerekmektedir:

- Kuruluşlar Arası Dengeli Temsil: Kuruluşlar arası dengeli temsil planlama ekiplerinin analizlerinin yansız oluşunu sağlamaktadır. Havza planlama ve uygulama ekipleri kuruluşların taşra örgütlerinin uzman elemanlarından oluşmalıdır. Ancak merkez örgütünün ve bölge örgütünün yöneticileri de burada yer almalıdır. Böylece, anahtar rol oynayan şemsiye politikalar doğrudan planlama ve uygulama sürecine katılabilmektedir.

- Disiplinler Arası Dengeli Temsil: Planlama ve uygulama süreçlerinde mesleki ve teknik birikimler yönünden gerekli olan belli başlı disiplinler temsil edilmelidir. Bu ilke, çözümlerinin başarısını ve bakış açısının bütünleşmesini sağlayan, ayrıca planlama sürecine katılanlara ve izleyenlere güven veren bir ilkedir.

- Yeterli Kapasitenin Ayrılması: Ekiplerdeki üyelerin kendi sektöründeki sorumluluklarından artan yeterli zamanının ve enerjisinin bulunması gerekmektedir.

- Saygın ve Birikimli Bir Yönetim: Süreci yönetenlerin ekibin üyelerince onay görmüş, yansız ve hükümetin görüş açısını sürece taşıyabilen bir niteliğe sahip olması gereklidir.

### **Havza Yönetiminde Koordinasyon**

Doğal kaynaklar yönetimi büyük başlığı altında çalışma yapanların, kaynak yönetimi konusunda ve özellikle de koordinasyon konusunda sıkıntılar yaşadığı görülmektedir. Sıkıntıların ilk sıralarında, koordinasyonun çok sayıda kamu kuruluşunu ilgilendirmesi, çok sayıda yasanın doğrudan ya da dolaylı olarak kaynak yönetimiyle ilgili bulunması, bu kuruluşların kendi konu ve alanlarına öncelik tanınması ve yetki çatışması gösterilmektedir.

Bakış açısındaki yetersizliğe ve yalnız tek sektör ölçeğinde düşünmeye tipik bir örnek, Çevre Bakanlığı koordinatörlüğünde ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın yönlendirmesinde gerçekleştirilen Ulusal Çevre Eylem Planı (UÇEP) çalışmasında Orman Kaynakları Yönetimi, Arazi Kullanımı, Tarım ve Mera Arazilerinin Yönetimi, Su Kaynakları Yönetimi gibi bütünleşmeden uzak, hatta bütünleşmeyi önleyen bir rapor yazım düzeninin ve sözde işbölümünün temel alınmış olmasıdır. Bu belgelerin ortak yanı kaynak "yönetimi" ve/veya "kullanımı" olduğu halde, tarım alanları, ormanlar, meralar, sular, ayrı ayrı raporlaştırılmıştır. Böylece aslında bir bütün olan ve özellikle de bir havza ölçeğinde bütünleşen bu doğal kaynaklar, sanki birbirlerinden kopuk olarak yönetilebilirmiş izlenimi doğmaktadır.

Bu arada, hazırlanan "Toprak Koruma Kanunu Tasarısı Taslağı" (TKTT) (daha sonra bir ölçüde değiştirilmiştir) da benzer yanlışlıklar içermektedir. Örneğin, TKTT'nin 2. maddesinde "Ülkenin arazi ve toprak kaynaklarının" ve "tüm ülke topraklarının"

- korunması
- geliştirilmesi
- belirlenmesi
- sınıflandırılması
- tahsisi
- uygun kullanımının teşvik edilmesi ve bu yöndeki usul ve esasların oluşturulması

bir tek kuruluşa verilmek istenmektedir. Bu ifadelere göre bu kuruluş dışındaki kuruluşların, yasal görev ve sorumlulukları ile birikimleri bir kenara konulmaktadır.

Belli işleri belli kamu kuruluşlarından kopararak bunlardan birine verme ve görevleri belli mesleklerin hegemonyası altında toplama niyeti, kapsayıcılık, çok sektörlülük, katılımcılık ve çok mesleklik gibi vazgeçilmez ilkelerle taban tabana ters düşen tutumlardır ve üstelik tek kuruluşta toplamak bir koordinasyon önlemi de değildir. Yukarıdaki türden yanlışlıkları çoğaltmak mümkündür. Ancak buradaki amacımız olmaması gerekenlere örnekler verme biçiminde sınırlıdır.

Bunlara bakılırsa, ülkemiz özelinde sorun, dar çerçevede bir koordinasyon sorunu olmaktan çok, bir anlayış sorunudur. Ama pek çok çözümleme sahibi, bir anlayış sorunu yokmuşçasına öneri ileri sürmektedir. Bu öneriler haklı da olsa anlayış engeli olumlu gelişmelere engel teşkil etmektedir.

### **Koordinasyon Tıkanıklığında İki Kademe**

Bugün bize göre ülkede iki kademedeki koordinasyon tıkanıklığı yaşanmaktadır:

- Sektör içinde yani alt sektörler arasında,
- Sektörler arasında

Havza yönetiminde baskın olan üç sektörün yani ormancılık, hayvancılık ve tarımın her birinde bir kurumsal yapı, örneğin genel müdürlükler, daire başkanlıkları, bölge müdürlükleri, il müdürlükleri... vb. mevcuttur. Bu yapı içinde dahi belli bir sektörün alt sektörleri, sorumlulukları, yetkileri, görevleri, programları çerçevesinde bir araya gelerek, öncelikli yörelerde koordine çalışma yapamamaktadırlar. Aynı bakanlıktaki hatta aynı genel müdürlük içindeki kuruluşların dahi koordine çalışmayı gerçekleştiremedikleri çok açık bir biçimde gözlemlenmekte ve durumdan şikayet edilmektedir.

Birinci kademedeki bu boşluk yanında üç sektör arasında da koordinasyon sağlanamamaktadır. Ancak sadece bazı projelerde koordinasyon hayli iyi düzeyde sağlanabilmiştir. Bunun en önemli örneği yukarıda değinilmiş olan Doğu Anadolu Su Havzası Rehabilitasyon Projesidir.

### **Koordinasyon Yapıları**

Hemen hemen tüm dünyada havza yönetiminde yahut kırsal kalkınma çalışmalarında koordinasyondaki başarı sonucu belirleyici olmaktadır. Koordinasyonun

- Protokollerle
- Proje birlikleriyle
- Havza yönetim kurulu

yoluyla sağlanabileceği ifade edilebilir.

İlgili kamu kuruluşları yukarıdaki yapılardan herhangi biri uyarınca planlama, uygulama ve izleme bağlamında teknik, idari ve finansal güçlerini bir araya getirecek ve bir havza bazında işbölümü yaparak sürdürülebilir havza yönetimini gerçekleştireceklerdir.

Klasik yönetim bilgisi kurallarından biri, bir görevlinin veya kuruluşun sadece bir tek üste yahut üst kuruluşa bağlı olabileceği, farklı yerlerden emir ve talimat alamayacağı şeklinde özetlenebilir. Ancak bir havzanın bütünleşik kaynak yönetimine konu edilmesi halinde, havzada işlevi olabilecek farklı tüm sektör ve alt sektör kuruluşları, bilinen sorumlulukları yanı sıra, söz konusu havza bağlamında da, tanımı bir planla ortaya konulmuş olan görev ve sorumlulukları almak durumundadırlar.

Uygulamalara bakıldığında protokollerle çalışmanın boşlukları olduğu anlaşılmaktadır. Zira bu yöntem bağlayıcılığı düşük, genellikle arkasındaki kendine özgü finans kaynağı yetersiz, belli bir idari düzeye kadar ilgi yaratabilen bir çözüm yolu olarak dikkat çekmektedir. Diğer yandan görevin arkasında kuvvetli ve uzun ömürlü bir siyasi iradenin bulunup bulunmadığı konusunda da kuşku vardır. Kuruluşların yaşadığı hızlı personel hareketleri de bir o kadar protokolle çalışmadaki başarıyı engellemektedir. Bu yöntemde sonuçların izlenmesi, değerlendirilmesi, ödüllendirilmesi şeklinde bir düzenlemenin varolduğu da söylenemez. Yine kural olmamakla birlikte, protokollerin ideale yakın bir projelendirme ve katılım düzenini içermediği düşünülmektedir. Büyük boyutlu ve kapsamlı kaynak yönetimlerinin protokolle yürütülmesi gerçekçi olmamaktadır.

Proje birlikleri oluşturma yaklaşımı ise, yukarıda sayılan boşluklara benzer sıkıntıları daha az düzeyde yaşayan bir yaklaşımdır. Başka deyişle kamu kuruluşları kendilerine düşen görevleri yine tam ve zamanında gerçekleştirememektedirler. Bunun başlıca nedenleri, projelerin genelde bütçe dışı finans kaynaklarına dayanıyor olması, bu finans olanağının yetersizliği, kamu kuruluşları ile projenin bütçe, araç-gereç, donanım bağlantılarının zayıf olmasıdır. Bütün bu nedenlerden dolayı projelerin yeterli desteği sağlayamadıkları, ayrıca, genel olarak, bir tek kuruluş ve bir tek bakış açısı doğrultusunda yapılıp yönetildiği de ifade edilebilir. Proje birliklerinin bir başka zayıf noktası ise bu etkinliğin yalnızca birkaç yıl sürecek olmasıdır. Bu nedenle de proje sonrası izleme-değerlendirme işlerine yeterli önemin verilememesidir. Dolayısıyla proje ürünü olarak ortaya konulmuş olan havza yönetim biçiminin giderek zayıflamasıdır. Oysa projenin ürünü olan ve ilk dönemde başarılı olabilen bir havza yönetiminin ilgi ve çıkar gruplarınca sahiplenilmesi ve adeta sonsuza dek önemli bir destek görmeden yaşayabilmesi son derece önemli bir konudur.

Bize göre, hukuki bir düzenleme yapılarak, havza yönetim yaklaşımı, havza yönetim kurulu\* yahut havza yönetim otoritesi (erki) biçimine dönüştürülebilir. Bu otoritenin, alandaki kamu birimleri ve onların elemanları ile oluşturulacak mevzuat çerçevesinde yakın ve hızlı işleyen bir bağ kurması, yetki ve sorumluluk ilişkisi içerisine girmesi ve proje birliklerinden daha üst düzeyde bir bağlayıcılık yaratması mümkündür. Ancak bu yaklaşımın en önemli sıkıntısı, yönetim kurulunun oluşturulması ve uygulamaya geçilmesi kararının siyasi destek almaya; buna bağlı olarak da, ülke kaynaklarının öncelikli havzalarda aynı dönemde yoğunlaştırılması yönünde teknik, idari, finansal ve siyasi destek sağlamaya öteki koordinasyon yapılarından daha ileri ölçüde muhtaç olmasıdır.

Başka deyişle bu yapı siyasi irade ve anlayış değişikliğini gerektirmektedir. Böyle bir değişiklik, bu sistemin hem kuruluşunu hem çalışmasını büyük ölçüde güvence altına alan bir faktördür. Ayrıca bu sistem adeta sonsuza kadar sürebilecek bir kaynak yönetim yaklaşımı olarak da dikkat çekmektedir.

Yukarıda söz edildiği gibi, protokolle çalışma yöntemi dışında, bir havza yönetim kurulunun iki farklı yapıda oluşturulup çalıştırılması önerilebilir:

---

\* Havza Yönetim Birimi; Havza Yönetim Erki gibi terimler de düşünülmelidir.

- a)Belli bir zaman dilimini kapsayan ve görev sonunda işlevi biten bir proje çerçevesinde proje birliği oluşturmak ve bu bağlamda bir havza yönetim koordinatörlüğünün altında, planlama, uygulama ve izleme yapmak.
- b)Belli bir zaman dilimi ile sınırlı olmaksızın, gelişen, değişen koşullara uyum sağlayan sürekli bir havza yönetim kurulu oluşturarak planlama, uygulama ve izleme gerçekleştirmek.

Bu örgütlenmeler “matris örgütlenme biçimi” olarak düzenlenmelidir. Zira görevli kişi veya kuruluş, aynı zamanda iki farklı otoriteye bağlanmış olmaktadır. Bunlardan birisi kuruluş, diğeri havza yönetim kurulu olmaktadır.

Bu iki yaklaşımın, havza yönetiminin ihtiyacı olan araç-gereç, donanım ve finans olanakları açısından ülke ölçeğinde hesap yapıldığında, önemli bir fark ve devlete ek yük getirmeyeceği de ifade edilebilir. Bu kolaylığı sağlayan husus, kuruluşların esasen elde etmekte olduğu kaynakları belli yörelere birlikte kaydırmalarıdır. Başka deyişle yeni bir kuruluş tesisini gerektirmemesidir.

### **Kamu Hukuku Tüzel Kişiliğine Olan İhtiyaç**

Diğer yandan, havza yönetim kurulunun kamu hukuku tüzel kişisi statüsüne sahip olmasını gerektiren nedenlere de değinmek gerekir. Havzalarda genellikle orman ve mera alanları büyük yer kaplamaktadır. Devlete ait ormanlar Anayasa'nın 169. maddesi gereği devlet tarafından işletilmeli ve yönetilmelidir. Burada kısaca bu Anayasa ilkesinin yerinde olduğunu ve kaldırılmasının büyük sakıncalar yaratacağını belirtmek gerekir. Son dönemde Hükümetin Anayasa'nın 169. maddesini “Devlet ormanları kanuna göre, Devletçe yönetilir, işletilir ve işletirilir” şeklinde değiştirme gayreti içinde olduğu, bu Anayasa değişikliğinin Cumhurbaşkanı tarafından veto edildiği, arkasından 20-21 Eylül 2004 tarihinde “Ormancılığın Değerlendirilmesi İstişare Toplantısı”nın yapıldığı ve bunun bildirdesinde “işlettirme” doğrultusunda sonuç verecek önerilerin bulunduğu hatırlanmalıdır. Dolayısıyla, ancak havza yönetiminin kamu tüzel kişisi niteliğine sahip olması ile Anayasa'nın sözü edilen ilkesi yerine getirilebilecektir. Böyle bir otoriteye, ancak yasa koymak suretiyle kavuşulabileceği de açıktır.

Bu noktada tartışılması gereken sorunlardan biri de kamu hukuku tüzel kişiliğinin hangi kademede yani ulusal, bölgesel, havza düzeylerinden hangisinde oluşturulabileceğidir. Bize göre kamu hukuku tüzel kişiliği havza yönetimi düzeyinden (HYK) başlamalıdır. Bu tüzel kişiler, bir bölgede, Bölgesel Havza Yönetim Kurulu koordinatörlüğü (BHYK) kapsamında yer alan ögeler olarak çalışma yapacaklardır. BHYK'nın temel görevi, kendi bölgesindeki havza yönetimlerinin koordinasyonudur. Esasen bazı coğrafyalarda, belki de, proje birliği ve/veya havza yönetim kurulu yer almayabilecektir. Ülke düzeyindeki tek yapılı veya iki yapılı bu örgütlenme havzaların önemine ve bunların aldıkları öncelik puanına göre oluşturulacaktır. Havza yönetim kurulları, adeta, UHYK'nın, yerel havza idareleri durumundadır. Dolayısıyla UHYK de bir kamu hukuku tüzel kişisi olmalıdır ve başbakana yahut bir devlet bakanına bağlı kurul olarak faaliyet göstermelidir.

Proje birliği yaklaşımı da geçerli olsa, havza yönetim kurulu yaklaşımı da geçerli olsa, başarılı bir havza yönetiminin sürekliliğini sağlama gibi önemli bir sorun söz konusudur. Ancak proje birliğinde bu süreklilik daha zor ve karmaşık bir sorun halindedir. Proje birliği yaklaşımıyla oluşturulan başarılı bir havza yönetimi bu yönetime sahip çıkabilen bir yerel örgütlenmeye bırakılmak zorundadır. Aslında böyle bir olanak havzaların seçimi sırasında aranmalı ve böyle bir umut varsa proje birliği yapısına girilmelidir. Havza yönetiminin kamu tüzel kişisi olan bir örgütlenmeye bırakılması da önem kazanmaktadır. Zira daha önce de belirtildiği gibi Anayasa'nın

169. maddesi bunu gerektirmektedir. Böyle bir durumda kooperatif ve dernek seçenekleri ikinci planda kalmaktadır. Dolayısıyla havza yönetiminin düzenlenmesinde köy birlikleri kurma ve buna kamu hukuku tüzel kişiliği verme daha gerçekçi bir yol olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ancak burada bize göre üzerinde önemle durulması gereken noktalar vardır. Kısacası “yönetişim” terimiyle bugünlerde kastedilmeye başlanan bir çerçevede özel kesimin yönetim erkine dahil edilmesinin önemli sakıncaları vardır. Yönetişim terimi ile kamunun, sivil örgütlenmenin ve özel sektörün birlikte oluşturduğu “yönetim erki” hedeflenmektedir. Böylece kamunun işlevi ve alanı hayli daraltılmış olmakta ve havza yönetimi gibi kaynakların kamu yararına yönetilmesinin gerektirdiği etkinlikler özel sektörün değerlerine bırakılmaktadır. Burada, henüz havzalar çerçevesinde yeterince ortaya çıkamayan sivil örgütlerin durumu da düşündürmektedir. Ne var ki bu ifadeler, katılımı dışlamak anlamına gelmemektedir. İlgili ve çıkar grupları planlama, uygulama, izleme... gibi süreçlere katılmalı, bunların talepleri dikkate alınmalı, hatta baskı grubu olarak etki yaratabilmelidirler. Ancak ilgili ve çıkar gruplarının dernekler ve vakıflar vasıtasıyla ve yetkili oldukları konularda katılımı esas alınmalıdır. Bu sırada katılımcıların sadece talep baskısı yaratması değil, havza yönetimine verecekleri katkı ön plana çıkmaktadır. Katılım hakkı, eğer havza yönetiminde gerekli olan parasal ve para dışı eksenlerde destek söz konusuysa mevcuttur.

### **Havza Yönetiminde Hiyerarşi**

UHYK, genel anlamda veyahut belli havzalar için, bakanlıklar arası idari, teknik, finansal sorumlulukların öngörülüp tanımlandığı ve paylaşıldığı, önceliklerin ölçütlere bağlandığı, ülke programlarının yapıldığı ve BHYK ve HYK faaliyet sonuçlarının denetlenip onandığı bir kurul niteliğindedir. Bu kurul olası tüm işlevleri, dolayısıyla ilgili olabilecek kamu kuruluşlarını alt sektörler temelinde kapsayacak bir bileşime sahip olmalıdır. Başka bir ifade ile bakanlıkların tek elden ve tek kişiyle temsil edildiği bir yapı yerine ilgili bakanlıkların havza yönetiminde işlevselliği olan tüm alt sektörlerini yani temsilci uzmanlarını içeren katılımcı bir yapı seçilmelidir.

UHYK'nun başkanlığını bir devlet bakanının yahut dönüşümlü olarak, kurul üyesi bir bakanın yürütmesi uygun bir yaklaşımdır. Ancak, temsil ağırlıkları, kuruluşların harcama düzeyi, personel sayısı, coğrafi alanlarının büyüklükleri vb. açısından değil, işlevsel uzmanlık niteliklerine, alt sektörler göre ve herhangi bir hegemonyaya, eşitsizliğe ve dengesizliğe olanak vermeyen ölçütlere göre tespit edilmelidir. Bu kurul, müzakerelerini “yuvarlak masa toplantısı” anlayışıyla gerçekleştirmelidir.

Hegemonyayı önlemek ve görevleri gerçek sorumlularına verebilmek üzere şu hususlara ilke düzeyinde önem verilmesi uygundur:

- Havzadaki olası işlevlerle doğrudan ilgili elemanı yahut birimi olan,
- Havzalardaki işlevlerle doğrudan ilgili hukuki yetki ve sorumlulukları olan,
- Havzalardaki işlevlerle doğrudan ilgili finansal, idari ve teknik gücü bulunan,
- Havza planlaması, plan uygulaması ve izleme konularında birikimi olan

elemanlar, birimler ve nihayet bakanlıklar temel alınmalıdır.

Bu hiyerarşik yapıyı başarıyla kurabilmek üzere, kurumların ve kuruluşların, mülki bölümlenmeye, yani il ve ilçeye göre taşra örgütlenmesi yapması yerine, bölge bazında örgütlenmesi zorunludur.



Bütün bu koşullar, bir yanıyla, kurullara olan güveni, hem kurul içi ortam hem kurul dışı ortam itibariyle sağlayacak; diğer yanıyla bakanlıkların ve onların taşra birimlerinin ve elemanlarının sorumluluklarıyla severek bütünleşmesini güvence altına alacak hususlardır.

### **Havza Yönetiminde İşlevler ve Sorumluluklar**

Her şeyden önce, üst düzey karar verme, koordinasyon, planlama, uygulama, izleme ve değerlendirme yapma işlevlerinin, bir tek havzada da, havzaların birkaçını bir araya getiren büyük havzalarda da geçerli olduğunu belirtmek gerekir.

Bir havzada yukarıda belirtilen ve sıralanan işlevlerin her birinin hangi örgütlenme yapısı ve hiyerarşisi içerisinde gerçekleştirilebileceği ve bu yapının başlıca sorumluluklarının neler olabileceği kısaca şu şekilde açıklanabilir:

#### **A) Örgüt Yapısı: Ulusal Havza Yönetim Kurulu**

**Başlıca Sorumlulukları:** Politikayı, üst ve ülkesel amaçları, kaynak yönetiminin ilke ve kurallarını belirleme ve havza önceliklerini ortaya koyma, programları Kalkınma Planlarıyla uyumlulaştırma, kaynak tahsisi kararları verme, plan onaylama vb. işleri gerçekleştirme.

#### **B) Örgüt Yapısı: Bölge Havza Yönetim Kurulu**

**Başlıca Sorumlulukları:** Politikaların, planların ve yönetim programlarının koordinasyonu; içsel ve dışsal ilişkilerin düzenlenmesi ve koordinasyonu; üst ve ast ilişkilerinin düzenlenmesi; program uygulamalarının koordinasyonu; izleme-değerlendirme; destek hizmetleri sağlama.

#### **C) Örgüt Yapısı: Havza Yönetim Kurulu**

**Başlıca Sorumlulukları:** Veri toplama, karar vericilerle ve koordinasyon yapılarıyla iletişim ve bağıntı kurma, çözümlenme, uzlaştırma, senaryo geliştirme ve değerlendirme, plan hazırlama, plan uygulama, denetleme, izleme, değerlendirme, bilgilendirme ve bilinçlendirme, katılım düzenleme.

Ulusal ve Bölgesel Havza Yönetim Kurullarının yapısı içerisinde kamu kurum ve kuruluşları, köy tüzel kişilikleri, köy birlikleri, kooperatif birlikleri, yerel yönetimler, meslek odaları, ziraat odaları birliği, üniversiteler, sendikalar, odalar ve borsalar birliği, avcı dernekleri temsilci uzmanları yer almalıdır. Ancak, birlik, örgüt ve temsilci belirlemede uzmanlaşmaya ve yetkeye dikkat etme ve bu doğrultuda kural koyma zorunluluğu vardır.

### **Havza Yönetiminde Mevzuat İhtiyacı**

Bugünkü yasalarla yapılan kaynak yönetim çalışmalarında kurumlar, havzada kendi yasal çalışma konularında, birbirlerinden ayrı ve halktan uzak bir şekilde çeşitli çalışmalar yapmaktadırlar. Bu durumda kaynak yönetimi havza bazında ve bütünlük arzeder şekilde yapılmamaktadır. Köylünün katılımı sağlanmadığı için de yatırımlarda kaynak israfı ortaya çıkmakta ve sürdürülebilir bir havza yönetimine geçilememektedir.

Bugünkü anlayış ve yasalar çerçevesinde sürdürülebilir havza yönetimi ancak rastlantılarla ortaya çıkabilecek ve kısa ömürlü olabilecektir. Buna göre, bağlayıcılığı olan, dolayısıyla yaptırımını

bulunan, iletişim, koordinasyon, katılım, maliyetlerin paylaşımı... vb. konuları düzenleyen, kişi ve kuruluşların görev ve sorumluluklarını, kurulların bileşimini, çalışma usullerini kurala bağlayan ve havza yönetim yapılarını, yerel ve merkez olarak birbirine bağlayan bir mevzuata ihtiyaç bulunmaktadır.

Mevzuatın geliştirilmesi ihtiyacı bir başka açıdan da zorunludur. Zira Anayasa'nın 123. maddesi "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" demektedir. Oysa havzalar bazında, gerektiğinde, bir yönetim kurulu kurulabilmeli ve bu idare kamu tüzel kişiliğine sahip olmalıdır. Devlet ormanlarının devlet tarafından yönetileceği ve işletileceği ilkesi bunu gerektirmektedir. Dolayısıyla 123. maddenin bu doğrultuda düzenlenmesi gerekmektedir. Havzalarda bir yönetim kurulunun kurulması, doğal kaynakların yönetiminde ortaya çıkan bir zorunluluktur. Kamu yönetimi reformu çerçevesinde düşünülen yerelleştirme ile, yani kaynak yönetimini belde veya il çerçevesinde düşünen bir yaklaşımla önerilenlerin ilgisi bulunmamaktadır.

Ülkemizde, havza yönetim birikimine yeteri kadar sahip olunamayan bir ortam geçerli olduğuna göre, böyle bir mevzuatın hazırlanmasının dahi riskli olduğu kabul edilmelidir. Öyleyse bu mevzuat çalışmasının deneyimlere, araştırma ve inceleme sonuçlarına, tartışmalara, bilimsel raporlara dayanması gerektiği de ortadadır. Başka bir deyişle açık, demokratik, yansız, bilimsel, katılımcı bir ortamda yaşanacak bir olgunlaştırma dönemine ihtiyaç vardır. Bunun yanı sıra, bir ya da birkaç pilot çalışmanın da çok büyük değeri bulunmaktadır. Dolayısıyla sağlıklı bir mevzuat çalışması, başarılı sayılabilecek havza yönetim örneklerine ulaşıldığı noktada gerçekleştirilebilir.

## KAYNAKLAR

1. BOUDEVILLE, J.R. 1968. L'Univers Rural et La Planification. Bibliothèque d'Economie Contemporaine. PUF. 216 s. Paris.
2. BROWN, D.W. 1996. Strategic Land Use Planning Commission on Resources and Environment. 176 s. ve ekleri. Victoria B.C.
3. CERAN, T. 1997. Toprak Yönetiminde sorunlar ve Çözüm Önerileri. Birlik Haberleri, TMMOB Yayını Yıl 24, Ocak 1997. s.35-38. Ankara.
4. GERAY, U. ve AYANOĞLU, S. 1997. Mera Kanunu Tasarısı Üzerine İncelemeler. Birlik Haberleri, TMMOB Yayını, Yıl 24, Mart 1997, s.48-54. Ankara.
5. GERAY, U. 1999. KHGM'nce Hazırlanan Toprak Yasası Tasarı Taslağı Hakkında Görüş (1. Yazım) 10 s. İstanbul (Yayınlanmamıştır).
6. GERAY, U. 2000. Arazi Kullanımı ve Toprak Koruma Kanunu Tasarı Taslağı Hakkında Görüş (1. Yazım). 11 s. (Yayınlanmamıştır).
7. KHGM, 1999. Toprak Koruma Kanunu Tasarı Taslağı. 10 s. Ankara.
8. LOOMIS, J.B.1998 Integrated Public Lands Management. Columbia University Press. 474 s. New York.
9. MINISTRY OF ENVIRONMENT, 1991. Resources Manegement, 12 s. Wellington.

10. OECD, 1998. Formulation de la Politique Rurale. OECD Yayını.177 s. Paris.

11.ONGAN; S.E.1997. Arazi Kullanımı ve Kıyı Alanlarının Yönetimi. DPT Ulusal Çevre Eylem Planı. 84 s. Ankara.

12. TEMA, 1999. Toprak Koruma ve Arazi İyileştirme Kanunu Tasarısı Taslağı. 18 s. İstanbul (Yayınlanmamıştır).

13. ÜNVER, İ. ve BÜYÜKBURÇ, U. 1998. Tarım ve Mera Arazilerinin Yönetimi. DPT Ulusal Çevre Eylem Planı.94 s. Ankara.