

Küresel Su Politikaları ve Havza Yönetimi

Doç. Dr. Ayşegül KİBAROĞLU
ODTÜ Uluslararası İlişkiler Bölümü

Soğuk Savaş'ın sona erdiği 1990'lı yılların ilk yıllarından buyana Doğu-Batı ayrımının ortadan kalktığı ve küreselleşmenin yaşamımızın siyasi, güvenlik, sosyal ve ekonomik boyutlardaki etkilerini artırdığı bu dönemde Kuzey-Güney ayrışması giderek belirginleşmektedir. Asya, Afrika ve Güney Amerika kıtalarında emperyalist dönemde "Büyük Güçler" tarafından ard arda işgal edilen ve kolonileştirilen Güney ülkelerinde bağımsızlık mücadeleleri sonucunda 20. yüzyılda kurulan ulus-devletlerin başlıca misyonu başta toprak ve su kaynakları olmak üzere doğal kaynaklarını geliştirerek tarımsal ve sanayi kalkınmalarını sağlamak olmuştur.

Güney ülkeleri Doğu-Batı ideolojik ayrımının devam ettiği 45 yıllık Soğuk Savaş döneminde doğal kaynakları üzerindeki baskıyı kapitalizm ve komünizm gibi birbirine zıt siyasi ve ekonomik yönelimler çerçevesinde sürdürmüşlerdir. Sovyet Birliği'nin çökmesiyle bu sistemin boyunduruğu altındaki birçok Güney ülkesi kapitalist küresel ekonomiye eklenerek toprak ve su kaynakları üzerinde yarattıkları baskıyı barajlar ve sulama kanalları projelerini arttırarak sürdürmüşlerdir. Tarihsel süreç içinde değerlendirildiğinde, 20. yüzyılın ikinci yarısından buyana Güney'in giderek arttırdığı doğal kaynaklar üzerindeki geliştirme ve kullanım baskısını, ilk olarak Kuzey ülkeleri 19.yüzyıl sonlarından 20. yüzyılın son çeyreğine kadar benzer biçimde uygulamışlardır.

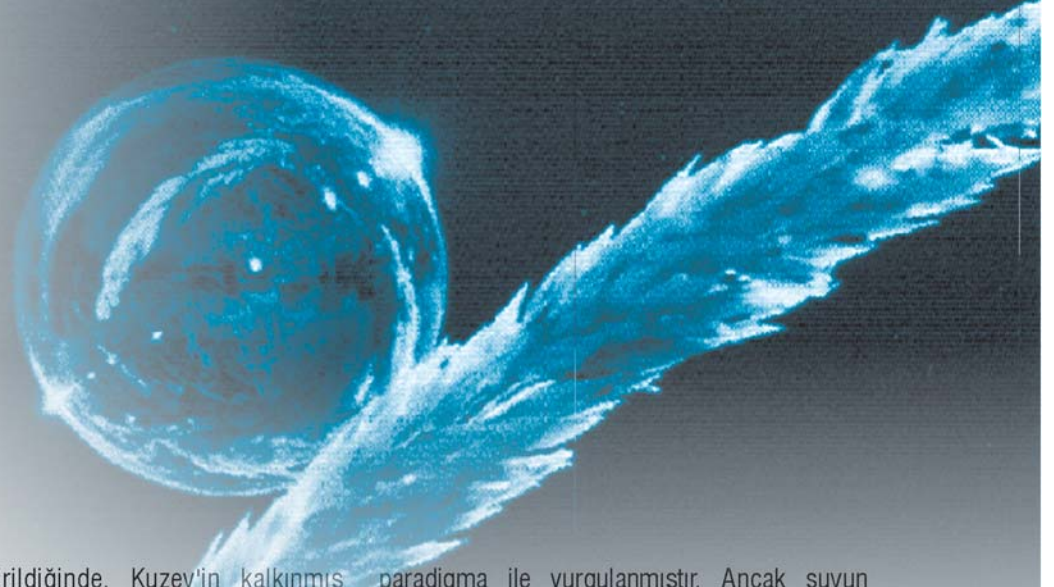
Bu yazıda, 20. yüzyılın son yıllarından buyana Kuzey'in kalkınmış ülkelerinin su kaynakları politikalarında benimsedikleri yaklaşım olarak sunulan "bütüncül su kaynakları yönetimi" (nehir havza yönetimi) politikası, tarihsel süreç içinde analiz edilerek, gelişmekte olan ülkelerin

sosyo-ekonomik öncelik ve ihtiyaçlarıyla örtüşmeyen yönleri vurgulanarak Türkiye su kaynakları politikası bağlamında irdelenecektir.

Modern Çağda Su Kaynakları Geliştirme ve Yönetimi: Sanayileşmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerin Ayrışan Yolları

19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren su kaynakları yönetimiyle ilgili Kuzey ve Güney ülkeleri arasında öncelik, ihtiyaç ve yaklaşım farklılıklarını ortaya koyan bir dizi 'su kaynakları yönetimi paradigmaları' gelişmiştir. Kuzey'in hızla sanayileşen ülkeleri su kaynakları dahil tüm doğal kaynakların kontrol edilebileceği anlayışıyla 19. yüzyılın ikinci ve 20. yüzyılın ilk yarısı itibariyle çok sayıda baraj ve sulama kanalları inşa ettiler. Su sektöründe, mühendislik kapasitesi, bilimsel gelişmeler ve devlet ile özel sektörün yatırım girişimlerini birleştiren "hidrolik misyon" olarak tanımlanabilecek çok sayıda baraj ve sulama kanalları yapımını içeren bu su kaynakları yönetimi yaklaşımı, 20. yüzyılda Amerika Birleşik Devletleri başta olmak üzere sanayileşmiş ülkelerin, enerji, gıda, içme suyu ve hizmet sektörlerinde artan ihtiyaçlarına cevap vermiştir. Öte yandan hidrolik misyon, 19. yüzyılın ikinci yarısı itibariyle, Büyük Britanya'nın kolonilerinde uygulanmış; Mısır ve Hindistan'da İmparatorluğun tekstil sanayiine girdi sağlayan pamuk tarlaları Nil ve İndus nehirlerinin su kaynakları ile beslenmiştir. Hidrolik misyon yalnızca kapitalist ülkelerde değil Sovyet Rusya'da da Orta Asya'nın verimli tarlalarında tarımsal faaliyetler, su biriktirme havzalarında enerji üretmek için kullanılmıştır.

Hidrolik misyon, 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra Güney'e, gelişmekte olan ülkelere ihraç edilmiştir. Ancak, hidrolik misyon 20. yüzyılın son



çeyreğine girildiğinde, Kuzey'in kalkınmış ülkelerinde artan nüfus ve şehirleşme sonucunda büyüyen taleplerle gelen su krizlerine çare bulamamıştır. Bir yandan büyük su projeleri için ekonomik olarak geliştirilebilecek uygun alanlar bulmak güçleşmekte öte yandan su yapılarına aktarabilecek finans kaynakları yetersiz kalabilmektedir. Bununla birlikte, 1960'lı yıllarda gelişmiş ülkelerde çevre hareketlerinin ortaya çıktığı dönemde, hızla ve çok sayıda gerçekleştirilen su altyapılarının doğayı kontrol etmekten çok çevreye büyük zararlar verdiği yolunda eleştiriler duyulmaya başlanmıştır. Önceleri merkezi yönetimde dirençle karşılaşılan çevre hareketleri, zaman içinde bu ülkelerde seçmenlerin de dikkatini çekerek ve desteğini kazanarak; kurumsallaşarak, su yönetiminde önemli dönüşümlere yol açmışlardır. Böylelikle su kaynakları tarım, içme suyu, sanayi ve hizmetler yanında çevreye de tahsis edilerek ekosistemlerin dengesi korunmaya çalışılmıştır. Ancak çevre duyarlılığını vurgulayan ve Kuzey tarafından yeterli finans kaynakları ile de desteklenen bu paradigma, Güney ülkelerinin su kaynakları yönetiminde yer bulmamış ve benimsenmemiştir.

1980'lerin sonu itibarıyla su kaynakları yönetiminde yine Kuzey ülkeleri ve Dünya Bankası gibi fon kuruluşları tarafından desteklendiği biçimiyle farklı bir paradigma ön plana çıkmaya başlamıştır: 'Suyun ekonomik bir meta' olduğu görüşü Kuzey ülkelerinde su kaynakları yöneticileri tarafından benimsenmeye başlanmıştır. Su kaynakları üzerinde giderek aratan baskıyı kontrol etmek ve mevcut kaynakları daha etkin kullanmak için 'fiyatlandırma,' 'su pazarları' ve 'özelleştirme' gibi liberal ekonominin araçlarının kullanılmasının gerekliliği bu

paradigma ile vurgulanmıştır. Ancak suyun özellikle büyük miktarlarda tahsisi edildiği tarım sektöründe başta olmak üzere kullanıcıların suyu sosyal bir kaynak olarak değerlendirdiği Güney'in gelişmekte olan ülkelerinde önerilen bu liberal ekonominin su kaynakları yönetimi araçları benimsenmemiştir.

Öte yandan Kuzey'in gelişmiş ülkeleri 1990'lı yılların sonları itibarıyla su kaynakları yönetiminde "bütüncül su kaynakları yönetimi" paradigmasını öne çıkarmaya başlamışlardır. Bütüncül su kaynakları yönetimi: havza sınırları içinde yerüstü ve yeraltı sularını; su ve toprak kaynaklarını bir arada ele alan; havzanın aşağı ve yukarısı arasındaki ilişkileri; suyu farklı yerde farklı amaçlarla kullananlar ve yönetenlerin arasındaki ilişkileri ve suya gereksinim duyan ekosistemlerin suyla olan ilişkileri gibi temel ilişkilerin belirlenmesini ve bu ilişkiler arasında işbirliğini sağlayacak yasal ve kurumsal mekanizmaların oluşturulmasını kapsamaktadır. Bu paradigma çerçevesinde, su yönetimi havza bazında planlanırken, bu planlamalar yalnızca enerji ve sulama üzerinde odaklanmayacak, havza içindeki ve komşu havzalardaki çevresel ve sosyal etkileşimler de gözönüne alınacaktır. Bu yaklaşım çerçevesinde çevresel duyarlılık ve suyun liberal ekonominin araçlarıyla etkin kullanımı anlayışı güçlenerek devam etmektedir. Örneğin: "Nehir havza planlaması" yaklaşımının ana eksenini oluşturduğu ve su kaynakları yönetiminde Avrupa Birliği'nin en üst yasal kaynağı olarak sunulan Avrupa Birliği Su Çerçeve Direktifi kapsamında ekolojik kalite ve suyun gerçek (piyasa) değerinde fiyatlandırılması gibi normlar yer almaktadır.

Bu iki unsura ek olarak "bütüncül su kaynakları

yönetiminin” vurguladığı bir diğer husus da su yönetiminde havza temelinde teknik ve yönetişime ilişkin kurumsal yapılanmalarla etkin su kaynakları yönetimi mekanizmasının oluşturulabileceğidir. Kuramsal içeriği ve gelişmiş ülke coğrafyalarındaki uygulamalarıyla Kuzey'in ihtiyaçlarına yönelik olarak şekillenmiş bu yaklaşım Güney ülkelerinde su yönetimini biçimlendiren sosyal, ekonomik, kültürel, tarihi ve coğrafi şartları ile uyumsuzluklar gösterebilmektedir. Sanayileşmiş Kuzey ülkelerinin siyasi iktisadi yaklaşımlarının bir ürünü olan 'havza planlama yaklaşımı' gelişmekte olan ülkelerde tıpkı 'hidrolik misyondaki' gibi doğrudan uygulanmaya çalışılırsa bu ülkelerin sosyo-ekonomik kalkınma ve suyun stratejik rolü gibi öncelikleriyle örtüşmeyecektir. Nitekim, Türkiye'nin neoliberal küresel politikaların bir unsuru olarak gelişen Kuzeyin sunduğu “bütüncül su kaynakları yönetimi” yaklaşımının içerdiği teknik ve yönetişime ilişkin araçların sağlayabileceğinden farklı ihtiyaçları, kısıtları ve öncelikleri bulunmaktadır. Yazının takip eden bölümünde, Türkiye'nin jeopolitik konumu ve sosyo-ekonomik kalkınma hedefleri çerçevesinde gelişen su kaynakları politikalarının 20. yüzyılın ikinci yarısından buyana geçtiği aşamaların kısa bir tarihsel analizi yapılmaktadır.

Türkiye'de Siyasal İktisadi Yaşamda Su Kaynaklarının Stratejik Rolü

Ülkemizde 1950'lerden itibaren hızla artan nüfusun enerji ve gıda ihtiyacını karşılamak ve kitleleri gönence ulaştıracak sosyo-ekonomik kalkınma hedeflerini gerçekleştirmek üzere, su kaynaklarının geliştirilmesi ile ilgili kapsamlı planlama faaliyetleri ve bunlarla koşut fiziksel yapılar gerçekleştirilmiştir. Türkiye, o günlerden bu yana, su kaynakları arzının artırılması yolunda mesafeler kaydetmiştir. Ancak art arda gelen politik ve ekonomik krizler nedeniyle kalkınma ile ilgili girişimlerin sistematik olarak tamamlanamadığı ülkemizde, 20. yüzyılın ikinci yarısında içme, tarım, endüstri ve enerji için su ihtiyaçları katlanarak artmış, öte yandan su arzının artırılması için gerçekleştirilen fiziksel yapılar sonucunda su ve toprak kaynakları başta

olmak üzere doğal kaynaklar ve ekolojik dengede bozulmalar başlamıştır.

Türkiye'nin su politikası, ithal enerji kaynaklarına bağımlılıktan kurtulma; tarımsal üretimi artırma ve gıda güvenliğini sağlama; kentsel, sanayi ve kırsal alanlardaki artan su ihtiyacını karşılama; ülke içindeki bölgesel, ekonomik ve sosyal dengesizlikleri giderme; halkın hayat standardını yükseltme hedefleriyle karakterize edilebilir. Türkiye'deki sistematik su kaynakları yönetimi 1954'de Devlet Su İşleri'nin (DSİ) kurulmasıyla başlamıştır. 1960'ların başlarında, 8.5 milyon hektar sulanabilir arazinin sadece 1.2 milyon hektarlık kısmı sulanabiliyordu. Nitekim, Türkiye'nin sulanabilir alanlarının beşte birine sahip olan güneydoğu Anadolu Bölgesini Fırat ve Dicle Nehirlerinin büyük su potansiyellerini kullanarak sulama fikri 1960'larda ortaya çıkmıştır. 1970'lerdeki petrol krizleri, Türkiye'de hidroelektrik potansiyelin geliştirilmesine hız vermiştir. Ülke ekonomisinin ithal petrole olan bağımlılığını azaltmak için hidroelektrik ve linyitle çalışan santral projelerine hız verilmiştir. Tüm bu çabalara rağmen nüfus artışı, hızlı kentleşme ve sanayileşme arz-talep açığının artmasının önüne geçememiştir.

Günümüz itibariyle Türkiye'de 135 adet hidroelektrik santral işletmede bulunmaktadır. Bu santraller 12,631 MW'lık bir kurulu güce ve toplam potansiyelin % 36'sına karşılık gelen 45,325 GWh'lık yıllık ortalama üretim kapasitesine sahiptir. Gelişmiş ülkelerde kurulu gücün teknik kapasiteye oranı çok daha yüksek düzeylerde. Planlı dönemdeki bütün 5 yıllık planlarda, “Hidroelektrik kaynakların değerlendirilmesine önem verileceği” belirtilmesine rağmen, hidroelektrik üretimin toplam elektrik enerjisi üretimindeki payı istenen oranda artırlanmamış, 1996 yılında %47 düzeyinde iken günümüzde %26'ya gerilemiştir. AB üye ülkelerin elektrik üretimi içindeki yeşil enerjinin payını artırmayı taahhüt ederken, Türkiye'nin yeşil enerji olan hidroelektrik üretimini azaltması ciddi bir sorun alanıdır. Oysa ülkemizin enerjiye duyduğu gereksinim her geçen gün artmaktadır.

1961 Anayasası ile, güneydoğu ve kuzey doğu

illerinin, batı illerine göre görece geri kalmışlığını ve bu bölgeler arasında dengesizlikleri ortadan kaldırmaya yönelik sosyo-ekonomik kalkınma girişimleri kamu önderliğinde hız kazanmıştır. Bu stratejik yöneliş, su kaynaklarının kamu yatırımlarıyla geliştirilmesini de içermiştir. Bu bağlamda, ülke çapında kalkınma hedefli su kaynaklarının geliştirilmesi çabalarının en önemli uygulaması hidroelektrik ve tarımsal üretimi arttırmayı amaçlayan Güney Doğu Anadolu Projesi'dir (GAP). Çok sektörlü, entegre ve sürdürülebilir kalkınma yaklaşımıyla ele alınan bu Proje ile ekonomik, sosyal, kültürel alanlarda geri kalmış bölge halkının hayat standardını yükseltmek ve dolayısıyla bölgelerarası farklılıkların azaltılması amaçlanmıştır. 1980'lerin ilk yıllarından buyana uygulamada olan GAP kapsamında enerji projelerinin Fırat Nehri üzerindeki yapıları gerçekleştirilmesine karşın Dicle nehri üzerindeki çok amaçlı barajlar ve hidroelektrik santraller tamamlanamamıştır. Öte yandan GAP'ın en önemli boyutu olan sulamada gelişmeler bölge düzeyinde %13 seviyesini aşamamıştır. Sulu tarımın gerek bölgeye gerek tüm ülkeye sağlayabileceği faydalar beklentilerin altında olmuştur. Sulu tarıma dayalı sanayii gelişme GAP içinde belli merkezlerde kısıtlı ölçüde gerçekleşebilmiştir. Öte yandan Cumhuriyet döneminin eksik kalan reformlarından olan ülke çapında toprak reformunun gerçekleşmemiş olması da, GAP'ın toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesiyle yarattığı faydaların yaygınlaşmasına engel olmuştur. GAP'ın çeyrek asırlık kalkınma deneyimlerinden dersler çıkarılarak hedeflendiği biçimde tamamlanması ülkemizin su kaynakları politikası içinde stratejik önceliğini korumaktadır.

Türkiye'de ekonomik ve sosyal gereksinimler çerçevesinde su kaynaklarını geliştirmeye verilen öncelik sürmektedir. Bununla birlikte, su kaynaklarının beslediği ekosistemlerin korunması ve su kalite kontrolü, su kaynakları yönetiminde giderek önem kazanmakta ancak henüz yeterli seviyede uygulamalara dönüşmemektedir.

Türkiye'de 1950'li yıllardan buyana sıklıkla yaşanan siyasi ve iktisadi krizler genel olarak

sosyo-ekonomik kalkınma hedeflerinde özellikle de toprak ve su kaynakları geliştirilmesinde ve kullanımında gerilemelere neden olmuştur. Siyasi ekonomik yaşamdaki bu gelişmelerin makro düzeydeki etkileri yanında, yasal mevzuatta ve kurumsal yapılanmada yıllar içinde ortaya çıkan ve etkin bir su yönetiminin gerçekleştirilmesini aksatan gelişmeler su kaynakları politikalarında bir yeniden ele alışı gerekli kılmaktadır. Bu yeniden ele alışı, suyla ilgili kamu kurumları, su kullanıcıları, sivil toplum kuruluşları, özel sektör, üniversiteler ve diğer ilgili paydaşları bir araya getirebilecek geniş bir kurumsal danışma mekanizmasının (ulusal platform) çerçevesinde gerçekleşebileceği gibi, aynı katılımcı mekanizma içinde havza planlama ile ilgili kriterler ülkemizin çıkar ve öncelikleri değerlendirilerek belirlenebilecektir. Türkiye gerek Avrupa Birliği ile üyelik müzakereleri çerçevesinde karşı karşıya olduğu yasal yükümlülükler gerek su kaynaklarının önemli bir bölümünün sınıraşan olması ve bu gruba içinde stratejik nitelikte Fırat-Dicle havzasının bulunması itibarıyla ulusal su kaynakları politikalarını belirleme sürecinde uluslararası etkiler hatta baskılar altında kalmaktadır. Bu aşamada ilgili kurumlar (temin ediciler) ve kullanıcılar düzeyinde ulusal su politikasını (havza planlama yaklaşımı dahil) belirlemede ulaşılabilecek geniş kapsamlı oydaşma ve bu doğrultudaki uygulamalar kritik bir rol üstlenecektir.

KAYNAKLAR

Bilen, Ö., Turkey and Water Issues in the Middle East, Southeastern Anatolia Project, Regional Development Administration, Ankara, 2000.

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, *Official Journal of the European Communities* L327, 22.12.2000.

Kıbaroğlu, A., V. Sümer, İ. Sağşen ve Ö. Kaplan, "Türkiye'nin Su Kaynakları Politikasına Kapsamlı Bir Bakış: Avrupa Birliği Su Çerçeve Direktifi ve İspanya Örneği", *TMMOB Su Politikaları Kongresi, Bildiriler Kitabı*, 1. Cilt, ss. 184-194, 2006.

Republic of Turkey, Turkey Country Report - Prepared for the 3rd World Water Forum, Ankara: Republic of Turkey, March 2003.