

**ÇOK DÜZLEMLİ AVRUPA BİRLİĞİNDE
ÇEVRE POLİTİKASI ENTEGRASYONU
ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME:
SEKTÖREL KOORDİNASYON VE BÖLGESELLİK**

**AN ANALYSIS OF ENVIRONMENTAL POLICY
INTEGRATION IN MULTI-LEVELLED EU:
SECTORAL COORDINATION AND REGIONALISM**

Yrd.Doç.Dr.Fikret MAZI*

ÖZET

AB'de çevre politikaları 1970'lerden bu yana ekonomik temeller üzerine kurulmuştur. Ortak Geleceğimiz isimli raporla birlikte sürdürülebilirliğe odaklanan AB çevre politikaları 1990'lardan bu yana AB genişleme politikalarının da etkisiyle çok düzlemlî ve çok aktörlü bir karaktere bürünmüştür. AB'nin 2006'da başlatmış olduğu ÇPE (çevre politikası entegrasyonu)ve Çok Düzlemlî Yönetişim projesi çevresel politikaların hem kendi içinde hem de sosyal, ekonomik alanlar gibi diğer sektörel alanlarla birleşmesini ve bu yolla da sürdürülebilir kalkınmayı başarmayı hedeflemektedir. Oysa AB'nin idari ve politik yapısı bu entegrasyona karşı bir zemin oluşturmaktadır; çünkü AB'nin çok aktörlü, düzlemlî ve merkezli yapısı içsel entegrasyona izin verse bile sektörler arası koordinasyonu imkânsız kılmaktadır. Buna ek olarak AB'nin yerelleşme ve bölgeselleşme çabaları ulusal hükümetlerle iletişimini koparmakta ve dolayısıyla da politik hiyerarşide kopukluk oluşturmaktadır.

ABSTRACT

Environmental policies in the EU has been founded upon economical concerns since the 1970s. These policies focused on sustainability with the report Our Common Future have acquired a multi-level, multi-actor and poly-centric character since the 1990s. The so called EPI (environmental policy integration) and Multi-level Governance Project launched by the EU in 2006 calls for the integration of environmental policies with other sectoral policy areas such as social and economical, and therefore aims to achieve sustainable development. However, the administrative and political setting of the EU poses an anti-ground to this integration. Even if its multi-actored, multi-levelled and centered structure allows for internal integration, inter-

* Adıyaman Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü

sectoral integration seems impossible. Besides, the efforts of the EU towards localization and regionalization have torn its bridges with national governments and therefore the political hierarchy is disrupted.

Çevre politikası entegrasyonu, çok düzlemlî yönetim, sürdürülebilirlik, sektörel koordinasyon
Environmental policy integration, multi-level governance, sustainability, sectoral coordination

1.GİRİŞ

Çevresel politikaların diğerektörel politikalarla uyumlu hale getirilmesi ve birleştirilmesi, AB'nin sürdürülebilir kalkınma projesini gerçekleştirmedeki ön koşuludur. ÇPE'nin (çevre politikası entegrasyonu) yapısal olarak çeşitli bileşenlere sahip olması ve AB'nin de yönetsimsel olarak çok düzlemlî bir bütün olması, sektörel farklılıklar ve emir komuta sistemi üzerine kurulu yönetim araçları ÇPE'nin başarılmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle de ÇPE, AB'nin yatay ve dikey çok düzlemlî yapısından dolayı, uygulama alanındaki başarısı düşük olacak bir proje olarak karşımıza çıkmaktadır.

ÇPE'nin küresel bağlamdaki anlamının gayet açık olmasına ve görünürde kabul edilir bir politika olmasına rağmen, sektörel bağlamdaki anlamı belirsiz ve hatta tartışmalıdır. Çalışma boyunca ÇPE'nin çok düzlemlî AB'de neden tam anlamıyla hayata geçirilmediğine dair çıkış noktasını oluşturacak sektörel koordinasyon ve dikey entegrasyon probleminin değerlendirilmesi bize problemin iç yüzü hakkında önemli bilgiler verecektir.

ÇPE politik bir hedef olarak zor olmakla kalmayıp kavramsal belirsizlik de göstermektedir. Çevre ve sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin teorik literatürde ÇPE kimi zaman içsel kimi zaman dışsal bir entegrasyon olarak görülmektedir. Yine aynı şekilde, ÇPE kimi zaman yönetsel, kimi zaman da politik bir problem olarak algılanmaktadır. Çalışmamızda ise ÇPE, hem AB'nin yatay, dikey, organizasyonel ve kurumsal çok düzlemlîliğinden dolayı hem de AB'nin bölgeselleşme çabalarına bağlı olarak şebekesel çözümlere yönelmesi ve bu sebeple de ulus devletin arka planda kalması yüzünden etkin biçimde başaramamış bir proje olarak irdelenecektir.

Çalışmanın ilk bölümünde ÇPE'nin AB'deki tarihsel gelişimi üzerinde durulacak ve ÇPE'nin sürdürülebilir kalkınma söylemi çerçevesindeki evrimi açıklanacaktır. ÇPE'nin sürdürülebilirlik yanından yola çıkarak AB'nin entegrasyon politikalarının ekonomik ya da politik tabanlı olduğu savunulacaktır. İkinci bölümde ise ÇPE'nin çok aktörlü ve çok merkezli doğasından dolayı yönetim kavramıyla örtüştüğü ve tıpkı küresel yönetimde olduğu gibi bir müzakere sistemi üzerinden artiküle olduğu açıklanacaktır. Bir sonraki bölümde de ÇPE çok düzlemlilik kapsamında ele alınacak ve çok merkezliğin ve çoğul yönetim düzeylerinin bulunduğu AB'de entegrasyonun koordineli olarak yürütülemeyeceği üzerinde odaklanılacaktır.

Çok düzlemlili yönetişimin iki türünden bahsedilirken AB'deki mevcut çok düzlemliliğin ÇPE ile örtüşmediği ve yönetsel yeniliklerin yapılması gerektiği ifade edilecektir. Bölgesel politikaları benimseyen AB'de sektörler arası koordinasyon sağlanamadıkça ÇPE sadece teorik bağlamda yaşayan bir hedef olacak ve sürdürülebilirlik noktasında önemli katkılar sağlamayacaktır.

Çalışmanın en son bölümünde ise kurumsal ve organizasyonel çokluluğu barındıran ÇPE'nin yatay, dikey, içsel ve dışsal bileşenlerinden sözedilecek ve ÇPE'nin başarılı bir proje olması öncelikle sektörel ya da dikey entegrasyonun başarılmasına dayandırılacaktır.

2. ÇPE VE AB: ÇPE'NİN GELİŞİMİ VE TARİHÇESİ

AB'de çevre politikası entegrasyonunun (ÇPE) tarihçesi hakkında kapsamlı bir literatür olmasına rağmen, AB çapında ÇPE için fiili stratejilerin geliştirilmesi birkaç yıl öncesine dayanmaktadır ve bu stratejilerden henüz net sonuçlar elde edilebilmiş değildir. Özellikle Lizbon rekabetçilik hedefi gibi başka AB hedefleri dolayısıyla ÇPE gereken ilgiyi son zamanlara kadar görememiştir. Kimi destekçi politikalarla ve politik süreçlerle ÇPE'nin teşvik edilmesi mevcut yönetim yapılarına ve bugünkü ortamı hazırlayan tarihsel gelişmelere bağlıdır. Çalışmada evvela, AB'de ÇPE'nin tarihsel gelişimi ele alınacak ve ÇPE ve çok düzlemlili yönetişim arasındaki ilişkiye değinilecektir.

AB'nin çevre politikası 1970'lerde esas olarak ekonomik kaygılar üstüne kurulmuştu ve bu alandaki sorumluluk sadece çevre politikacılarına aitmiş gibi görülüyordu. Ama ne var ki çevresel kurum ve kuruluşların modern çevre sorunlarıyla başa çıkamaması politik entegrasyonun gerekliliğini vurguluyordu. Diğer bir deyişle daha önceki uygulamaların başarısızlığının kabul edilmesi daha bütüncül bir yaklaşıma duyulan ihtiyacı ortaya koyuyordu. Çevreyi sadece çevre komisyonlarının ve çevre genel yönetimlerinin sorumluluğu olarak gören AB'de çevre düzenlemeleri emir-komuta ilkesine dayanıyordu. Süregelen işte bu başarısızlık ve sektörler arası uyumsuzluk çevre politikasının öncelikle yatay biçimde entegre edilmesini gerektiriyordu. Bu, çok düzlemlili politik bir zemine sahip olan AB'nin ÇPE konusunda başarılı olabilmesinin ilk adımıydı.

Çok düzlemlili bu politik yapının ortaya çıkarmış olduğu koordine zorluğu küresel çevre yönetişiminin belli bir sistematik üzerinden yürütülmesini engellemekle birlikte, bu konudan sorumlu kurum ve kuruluşlar arasında otonom çarpışmalarına ve politik tutarsızlıklara da yol açmaktaydı.¹

1987'de *Ortak Geleceğimiz* isimli raporun yayınlanmasıyla çevre politikası entegrasyonu küresel çevre yönetişimindeki baş aktörler ve özellikle de AB için önemli bir kavram haline gelmişti. Bu raporla birlikte

¹ Steinar ANDRESEN, "The Role of the UN in Global Environmental Governance: Potential for Increased Effectiveness?", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Special Issue, 7(4), 2007, s.330.

sürdürülebilir kalkınma; çevresel, sosyal ve ekonomik boyutları da içeren bir söylem haline dönüştü. Zaten sürdürülebilir kalkınmanın en önemli yanı birleştirici bir prensip olarak görülmesiydi.² Uluslararası hukukçu Fitzmaurice de sürdürülebilir kalkınmayı, çevresel kaygıları ekonomik ve diğer türde kalkınmalarla birleştiren ve çevresel koruma prensipleri oluşturulurken çevresel etmenler haricinde başka etmenleri de hesaba katan bir kavram olarak değerlendirmektedir.³

1973'te hazırlanan ilk Eylem Planının belirttiği üzere çevrenin etkin biçimde korunabilmesi için küresel düzeyde hem teknik planlama hem de karar alma süreçlerinde çevresel sonuçlar dikkate alınmalıydı. 1990'larda daha büyük çevrelerce tanınan ÇPE 1997 Lüksemburg Anlaşması ile birlikte AB devlet ve hükümet başkanlarının önceliği haline gelmişti. ÇPE yeni milenyum başında Avrupalı çevre politikacılarının başarmak durumunda oldukları kritik bir hedefti; çünkü tek yönlü bir biçimde çevrenin durumunu iyileştirmeye yönelik politikalar ve bu politikaları ortadan kaldıran yeni düzenlemeler döngüsü sektörel politikaların değişmesini zorunlu kılmıştı.

Bir prensip olarak ÇPE uluslararası düzlemde bir paradigma değişimi dâhilinde ve içsel bir performans başarısızlığına tepki olarak ortaya çıkmıştır.⁴ Bir yandan da ÇPE ile yakından alakalı olan sürdürülebilir kalkınmanın 1987 *Ortak Geleceğimiz* isimli raporla çevresel korumanın önemini vurgulaması ÇPE'nin şekillenme sürecini hızlandırmıştır. Rapora göre kaynak tüketiminin, yatırımın ve teknolojik gelişmenin gidişatının hem şimdiki hem de gelecek kuşakların gereksinimlerini gözetmesi çok önemliydi.

AB 5. Eylem Planı da bu raporun ana fikrine uygun biçimde, politika entegrasyonunun ekonomik aktivitelerin çevreye zarar vermeden götürülmesi için bir araç olduğunu belirtiyordu. Böylece, ÇPE ve sürdürülebilir kalkınma arasındaki güçlü söylemsel ilişki ÇPE'nin politik zemindeki kabulünü arttırıyordu.

İç ve dış pazarların birleştirilmesi isteği de ÇPE'yi bir politika olarak öne çıkaran nedenlerden bir tanesiydi. *Ortak Geleceğimiz* isimli rapordan sonra ortaya çıkan eylem planlarının temelini oluşturduğunu söyleyebileceğimiz ÇPE, 1986 Avrupa Tek Senedi ile meşru bir kimlik kazanmış⁵ ve çevresel kaygıların AT'nin politikalarına entegre edilmesi gerektiğini belirten 1992 Maastricht Antlaşması ile daha güçlü bir pozisyona kavuşmuş oluyordu. Ama entegrasyon sürecinin üye ülkelerce mi yoksa Komisyonca mı yürütüleceği pek açık değildi. 1997 Amsterdam Antlaşması'yla birlikte entegrasyon ve sürdürülebilir kalkınma arasında açık

² Dominic MCGOLDRICK, 'Sustainable development and human rights: An integrated approach', *International and Comparative Law Quarterly* 45 (4), 1996, s.818

³ Malgosia FITZMAURICE, *International protection of the environment*, Recueil des Cours 293, 2001, s. 47.

⁴ Andrea LENSCHOW, *Environmental policy integration: greening sectoral policies in Europe*, London, Earthscan, 2002, s.4.

⁵ Bkz, Avrupa Tek Senedi, Madde 130R. <http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/SEA/Single%20European%20Act.pdf>, (12.03.2009).

bir ilişki kuruluyordu. Böylece entegrasyon prensibi daha önemli bir statüye kavuşmuş oluyordu. Amsterdam Antlaşması'nda bu prensibin meşru zemini kesinleşmiş olsa bile, uygulama anlamında bu meşruiyet pek de anlamlı değildi.⁶

1992'de Rio Çevre ve Kalkınma Bildirgesi'yle resmi statü kazanan çevre politikası entegrasyonu⁷ Uluslararası Hukuk Topluluğu sayesinde daha büyük etkinlik kazanmıştır ve Topluluğun sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin Yeni Delhi Uluslararası Hukuk Prensipleri Bildirgesi'nde entegrasyon prensibi; sosyal, ekonomik, finansal ve çevresel faktörler ve sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde insan hakları yasaları arasındaki bağımlılığı ifade edilmiştir. Dahası küresel, bölgesel, ulusal ve yerel olmak üzere bütün yönetim düzeylerinde ve toplumun her kesiminde sürdürülebilir kalkınmanın temel bileşeni olan entegrasyon prensibi uygulanmalıdır. Devletlerin de mevcut kurumlar ya da uygun kurumların oluşturulması yoluyla ekonomik, sosyal ve çevresel problemleri çözümülemesi gereklidir. Ama ne var ki hem yatay ve dikey hem de içsel ve dışsal bakımdan çok katlı bir hiyerarşiye sahip olan AB için ÇPE çok ussal bir hedef değildir.

AB'de çevre politikası entegrasyonuna ilişkin olarak başlatılan EPIGOV projesi ÇPE'nin kapsamını biraz daraltmakta ve ÇPE'yi çevresel kaygıların diğer politika alanlarına eklenmesi olarak tanımlamaktadır. Bu diğer politika alanları da ekonomik ve sosyal kalkınma, tarım, ticaret, enerji, alt yapı ve ulaşım olarak adlandırılmaktadır⁸. Bu sebeple EPIGOV projesi, entegrasyonu çevre politikasının dışına taşıyarak ve çevresel politikanın kendi içindeki entegrasyonunu bir kenara bırakarak temelde dışsal entegrasyon üzerinde durmaktadır. Oysaki AB düzeyinde ve ulusal düzeyde uygulanabilir gözükken bu proje, çevre yönetimi bağlamında kurumsal ve organizasyonel dağınıklığın söz konusu olduğu küresel düzeyde kimi problemlerle karşılaşmaktadır. Bu yüzden ÇPE kurumsal ve organizasyonel, iç ve dış ya da yatay ve dikey entegrasyon boyutlarıyla irdelenmeli ve ÇPE'nin AB dahilinde hem üye ülkeler hem de Birlik düzeyinde ne gibi yönetsel problemlerle karşılaştığı belirlenmelidir.

3. ÇPE: ÇOK DÜZLEMLİLİK VE KÜRESEL YÖNETİŞİM

Küresel yönetim kavramına ilişkin oldukça zengin bir literatür bulunmaktadır ve ayrıca, bu konu sadece ulusal çağrışımlara sahip olmanın

⁶ European EcoForum, Background Paper for the Round Table on Environmental Policy Integration at the 5th Environment for Europe Ministerial Conference, Kyiv, May 21-23, 2003.

⁷ Bildirgenin dördüncü maddesi şöyledir: Sürdürülebilir kalkınmayı başarmak için, çevresel koruma kalkınma sürecinin ayrılmaz bir parçası olmalıdır ve bu süreçten ayrı değerlendirilemez.
<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>, (12.03.2009).

⁸ EPIGOV projesi AB tarafından küresel ve ulusal düzeyde yürütülen bu yönüyle de çok düzlemlili yönetim üzerine odaklanmış, 2006-2008 yıllarını kapsayan ve çevresel politikaların diğer alanlarla bütünleştirilmesini hedefleyen bir projedir.
<http://www.ecologic.de/projekte/epigov/>, (18.02.2009).

ötesine geçmiştir⁹. Ulusal düzeyde yönetim kavramı, kurumsal güçleri aracılığıyla otoritesini uygulayan ulus devlet çerçevesinde değerlendirilmektedir. Ulus devletin sahip olduğu veya içinde barındırdığı kurumsal bu alt yapılar dolayısıyla da yönetim özel dernek ve kuruluşları, diğer resmi ve gayri resmi süreçleri de içeren çoklu bir bütüne işaret etmektedir¹⁰. Küresel bir hükümetin olmayışını göz önüne aldığımızda, yönetim kavramının ülkelerarası ilişkilerin sürekliliğinin sağlanmasında ne kadar önem kazandığını görebiliriz.

Ancak, yönetimle ilgili küresel, uluslararası, ulusüstü ve ulusal yönetim gibi kullanılan kavramlar çoğu kez birbirinin yerine bazen yanlış biçimde kullanılmaktadır. Hangi terimlerin seçileceği ise dünya politikasında kuralların zorunlu kıldığı ve bilimsel olasılıkların olanak tanıdığı süreçte hangi aktörlerin ya da ne tür ilişkilerin kritik önem taşıdığına bağlıdır. Aslında, uluslararası yönetim teriminin kullanılması, dünya politikasındaki yönetimin karşılıklı müzakereler ve güç dengelerine göre şekillendirilmesi gerektiğini ifade eder. Küresel yönetim ise, uluslararası yönetimden daha modern bir kavramdır ve uluslararası yönetimde sözü geçen müzakere süreçlerinden ve güç dengelerinden bağımsız yapılanmaktadır.

Konuyla ilgilenen bilim adamlarının ‘yönetişim’ kavramını kullandıklarında vermek istedikleri anlama ilişkin daha net bir resim oluşturmak adına, literatürdeki belirgin ayrımları sınıflandırmak işe yarayabilir. Bu ayrımların en önemlilerinden bir tanesi, küresel yönetimin ampirik bir kavram mı yoksa normatif (politik liderlik, genel politika çerçevesi) bir hedef mi olduğudur. Bir diğeri ise bugün yönetim olarak adlandırdığımız şeyin bu bütünü tetikleyen etkileşimlerden mi yoksa uluslararası çabalardan mı oluştuğudur.¹¹ ÇPE’nin politik sektörlerin ve hukuksal mekanizmaların bir araya getirilmesi anlamı taşıdığını göz önünde bulundurursak, ÇPE’nin yönetim kavramıyla ne kadar örtüştüğünü görebiliriz. Bu yönüyle de ‘küresel yönetim’ kavramının anlaşılması, çok düzlemlili AB’de ÇPE’nin anlaşılması ve AB’ye ait politik sektörlerin ve hukuksal mekanizmaların bir araya geldiklerinde işlerliklerinin belirlenebilmesinde yardımcı olabilecektir.

4. ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM

Çok düzlemlili yönetim ulusal devletlerdeki aktörlerden daha kapsamlı bir kavramdır ve çoklu kurumsal düzlemler arasındaki belli bir türde ve kavramsal olan ilişkileri ifade etmektedir. Marks ve Hooghe’a göre çok düzlemlili yönetim ulusüstü, ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki çeşitli hükümetler arasında süregelen bir müzakere sistemidir. Peters ve Pierre de çok düzlemlili yönetiminin yasal çerçevelerden ziyade bir müzakere sistemine

⁹ Klaus DINGWERTH, Philipp PATTBERG, ‘Global governance as a perspective on world politics.’ *Global Governance*, 12(2), 2006, s. 189.

¹⁰ James N. ROSENAU, Ernst-Otto CZEMPIEL, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, s.4.

¹¹ DINGWERTH, PATTBERG, a.g.e., s.190.

bağlı olarak işlediğini savunmaktadır.¹² Bu sistem belli bir kurumsallaşma ve karar alma yetkisinin belli aktörlere paylaştırılması sonucu doğar. Diğer bir deyişle, çok düzlemli yönetim belli bir otoritenin merkezi bir devletçe yukarı, aşağı ve yanlara doğru dağıtılmasını ifade eder. Böylece otorite çoğul aktörlerce paylaşılmış olur.¹³

Çok düzlemli yönetimin devlet dışı otoriteleri de içerdiğini söylemek mümkündür. Kohler-Koch ve Rittberger'e göre çok düzlemlilik farklı bölge ya da alanlarda hareket eden aktörler arasındaki bağımlılığı ifade eder. Yani çok düzlemli yönetim sadece ulusal devletler ya da aktörler arasında otoritenin paylaştırılmasını değil, devlet dışı unsurların da söz konusu sürece katıldığı ve her bir tarafın ya da katılımcının birbirine bağlı olduğu bir bütünü ifade etmektedir.

Çoklu yönetimin belli başlı üç özelliği vardır. Bunlardan ilki belli bir hükümetin farklı kademelerinde hareket eden aktör ve kurumlara verilen karar alma yetkisinin daha ortak hale getirilmesidir. Diğer özellik ise daha kapsamlıdır ve yönetimin kendi içindeki ve yönetimler arası bağımlılığı ifade eder. Bir diğer özellik ise, yönetimle ilgili konulara dâhil olan farklı düzlemlerin ve aktörlerin gitgide daha karmaşık bir hal alması ve yönetim düzlemlerinin ayırt edilmesini zorlaşmasıdır. İlk iki ayrımla ilgili olarak dikey ve yatay çok düzlemli yönetim sınıflandırması yapılmaktadır. Dikey çok düzlemli yönetim politik gücün ulus devletten başlamak kaydıyla diğer yönetim düzlemlerine aktarılmasını ifade eder. Ama yine de yönlendirici gücün büyük bir kısmı ulus devlettedir¹⁴.

Son zamanlarda çok düzlemli yönetim söyleminde politik otoritenin dağılımının daha az hiyerarşik ve daha çok şebekesel olduğu düşünülmeye başlanmıştır.¹⁵ AB, ÇPE'nin dikey boyutuyla ilgili ciddi problemler yaşadığı için son zamanlarda şebekesel çözümlere daha fazla yönelmiştir.¹⁶ Bu arada şunu da belirtmek gerekir ki, AB çevre regülasyonlarının ulus devletlerdeki yansımaları farklı farklı olmuştur. Ancak, uluslararası taahhütler, etkileşimler ve yerel aktörlerin varlığı dikey boyutlu bir çok düzlemliliğe işaret etmektedir.

Hooghe ve Marks'ın belirttiği üzere çok düzlemli ve çok aktörlü bir yönetim sistemine ilişkin farklı tanımlar olabilir. Ama ortak olan bir özellik

¹² Guy B PETERS, Jon PIERRE, 'Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain', **Multi-level Governance**, Ian Bache and Matthew Flinders (ed.), Oxford, Oxford University Press, 2004, s.81.

¹³ Gary MARKS, Liesbet HOOGHE, 'Contrasting Visions of Multi-level Governance', Ian Bache and Matthew Flinders (ed.), **Multi-level Governance**, Oxford: Oxford University Press, 2004, s.16.

¹⁴ Katarina ECKERBERG Mark, JOAS, (2004): 'Multi-level Environmental Governance: a concept under stress?', **Local Environment** 9(5), 2004, s.407.

¹⁵ Bu durum yeni yönetim modelleri olarak adlandırılmaktadır.

¹⁶ Andrew JORDAN, 'The multi-level politics of European environmental governance: A review article' **Public Administration** 77(3), 1999, s.662-671; Susan BAKER, 'The dynamics of European Union biodiversity policy: Interactive, functional and institutional logics', **Environmental Politics** 12(3), 2003, s.23-41; John. A. HOORNBECK, 'Policy-making institutions and water policy outputs in the European Union and the United States: a comparative analysis', **Journal of European Public Policy** 11(3), 2004, s. 461-496.

vardır ki o da, merkezi bir otoritenin alt ve üst kademelere, yanlara doğru ve kamu birimlerine ya da özel birimlere dağıtılmasıdır.¹⁷ Diğer bir özellik de farklı aktör şebekelerinin varlığıdır.

Çok düzlemli yönetimle ilgili tartışmalar AB içindeki birçok gelişmeyle yakından ilgilidir. Bunlardan ilki Brüksel'deki toplantıda ülke içinde çeşitli alanlarda elçiliklerin kendini göstermesi ve Bölgesel Komitelerin kurulmasıdır. İkinci bir gelişme ise bu elçiliklerin ve söz konusu komitenin AB politikalarının geliştirilmesinde birincil derecede önem kazanmalarıdır. Zamanla, çeşitli otoriteler ve Komisyon arasındaki bağların güçlenmesi AB hükümet politikalarının belirlenip hayata geçirilmesinde nispi bir etkinlik kazanmıştır. Bu evrimi Gary Marks “karar alma sürecinin üye ülkelerden iki şekilde başka otoritelere geçişi” olarak tanımlar. Bu otoritelerden ilki ulusaltı diğeri de ulusüstü otoritelerdir. Bu bağlamda da ulus devletin bölgesel hareketliliği ve anayasal dönüşümüyle ilgili mevcut tartışmalar çoklu yönetim bağlamında bir kez daha ele alınmıştır.¹⁸ Bütün bunlardan yola çıkarak çoklu yönetimin AB entegrasyon ve bölgeselleşme süreçleriyle eş zamanlı olarak oluştuğunu belirtebiliriz. Bu entegrasyon ve bölgeselleşme süreci Hooghe'a göre yetkilerin ve güçlerin ulus devletten alt ve üst kademelere doğru yayılmasıdır.¹⁹ Yüzyılda ise çok düzlemli yönetim, hiyerarşilerin nispeten azaldığı ve şebekesel yapıların önem kazandığı bir söylem haline almıştır. Bu durum yeni yönetim modelleri olarak da adlandırılmaktadır.

Esnek düzenlemelerin ortaya çıkışı ve kamusal ve özel yönetim çerçevesinde yeni düzenlemelerin yapılması, gönüllü anlaşmalar, yeni yaklaşımlar doğrultusunda oluşan direktifler, şebeke ve acentelere yeni yetkilerin verilmesi, aktörlerin meşru yetkinliğine göre değil çoklu yönetim sürecine sağlayacakları katkıya göre kabul görmeleri, çok düzlemli ve çok merkezli yönetimin belirleyici özelliği haline gelmiştir.²⁰ Bu dönüşüm bir anlamda AB'deki aşamalı kurumsal oluşumun ve çok ağır işleyen bir politik süreci esnekleştirme çabasının bir yansımasıdır.

4.1. Çok Düzlemli Yönetim: I. ve II. Tip

Çok düzlemli yönetimin ele alındığı süreçlerin çeşitliliğinden yola çıkılarak çok düzlemli yönetim iki gruba ayrılmıştır. Bunlardan ilki farklı düzlemlerde yer alan genel amaçlı hükümetlerdir ve bu hükümetler kendi aralarında belli yetkilerin dağılımını sağlarlar. Bu yaklaşım devlet merkezli bir politikayı anımsatmaktadır. I. tipe ilişkin daha az yaygın olan bir diğer süreç ise, bölgesel ve yerel kamu aktörlerinin birçok politika alanında daha

¹⁷ Liesbet HOOGHE, Gary MARKS, ‘Types of Multi-Level Governance’, *European Integration online Papers* (EIOP) 5(11), 2001, s.3.

¹⁸ Michael KEATING, ‘Thirty Years of Territorial Politics’, *West European Politics*, 31(1), 2008, s.68.

¹⁹ Liesbet HOOGHE, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1996, s.13.

²⁰ Charles SABEL, Jonathan ZEITLIN, *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union*, *European Governance Papers* (EUROGOV), <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-07-02.pdf> (20.03.2009).

üst düzeylerle işbirliği içerisinde olmasını ifade etmesidir. AB politika yapımında bölgesel ve yerel hükümetler çok önemlidir. Bu hükümetlerin yokluğunda AB politikalarının uygulanması ve sivil halktan geri dönüşüm alınması da mümkün değildir. Zaten, halka yakın olma ilkesi AB anlaşmalarının ve bu anlaşma maddelerinin bel kemiğini oluşturmaktadır.

II. Tip çok düzeyli yönetim ise belli amaçlara yönelik, ortak üyeliği bulunan ve kısa vadeli ihtiyaçlara çözüm bulan hükümetleri ifade etmektedir. Bu tip bir yönetimde kâr ve zarar hükümetin kendi içerisinde dengelenir. Bu yönüyle de bu tür hükümetler birçok düzlemde etkinliğe sahip olabilirler. Bu durumu AB bağlamında ele aldığımız zaman, II. Tür çok düzeyli yönetimde karar alma ve uygulama şebekelerinin AB'nin ikincil yasalarında net olarak ifade edilmeyen görevleri üstlendikleri söylenebilir. Yapısal fonların kullanılmasına ilişkin ortaklık anlaşmaları ve Açık Koordinasyon Metodu dâhilinde ortaya çıkan farklı uygulamalar bu noktada örnek olarak sunulabilir.²¹

4.2. I. Tip ve II. Tip Çok Düzlemli Yönetim: Bir Karşılaştırma

Çok düzeyli yönetim tartışmalarında hangi tip yönetimin çıkış noktası olması gerektiği henüz belli değildir. Özetlemek gerekirse I. tip AB'yi diğer federal sistemlere benzetmektedir. Zaten AB bu bölgesellikte çok düzeyli yönetimin I. tipine daha fazla benzemektedir.²² Bu bağlamda bölgeler ise çoklu yönetimin anayasal ya da yarı anayasal bileşenleri olarak değerlendirilebilir. Bu durumda da yetkilerin farklı düzeyler arasında nasıl dağıtılacağı sorusu önem kazanmaktadır.

Oysa, II. tip çok düzeyli yönetimde AB hem kendi içindeki hem de küresel düzeydeki daha kapsamlı olan yönetim problemleri çerçevesinde algılanmaktadır.²³ Bu tip çok düzeyli yönetimde farklı politika alanlarında (kent planlama, vergilendirme, kültür, turizm vb.) karar alma ve uygulama mekanizmaları ya da küresel ve ulusaltı düzeylerde belli görevleri yürüten yönetimler arasında karşılaştırma yapma olanağı doğar. II. tip çok düzeyli yönetim tecrübelerinin paylaşılmasını ve farklı kurumsal ortamlarda yönetimin karşılaştırmalı bir analizinin yapılmasını sağlayabilir. Buna karşın I. tip yönetimde bölgesel ve yerel yapılar büyük değişiklikler gösterir ve bu bölgesel ya da yerel düzeylerin çeşitli üye ülkelerde sahip olması gereken rol hakkında bir uzlaşma bulunmamaktadır. I. tipe ile ilgili diğer bir sorun ise farklı katmanlar arasındaki görev dağılımlarının ve etkileşimlerin belirlenmiş sınırlarının olmayışıdır. Bu durumda akla gelen soru, AB bağlamında yeni bir türde çoklu yönetimden bahsedilirken II. tipe mi

²¹ Kimilerine göre esnek yasalar demokratik meşruiyet bakımından gereksinimleri azaltsa da, sivil toplumun çoklu yönetim sürecine daha fazla katılmış olması ve şeffaflığın daha kolay sağlanabilmesi AB politika yapımının katılımcı doğasını güçlendirebilir (Bkz. Gbikpi ve Grote, 2002; Borrás ve Conzelmann, 2007).

²² Ingmar von HOMEYER, Doris KNOBLAUCH, 'Environmental Policy Integration and Multi-Level Governance – A State-of-the-Art Report', *EPIGOV Paper*, No. 31, Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy: Berlin, 2008, s.4.

²³ Knud E. JORGENSEN, Ben ROSAMOND, Europe: Regional Laboratory for a Global Polity?', *CSGR Working Paper*, No. 71/01, Warwick: Centre for the Study of Globalization and Regionalization, 2001.

odaklanılması gerektiğidir. Yapısal politikaların artık önemini kaybettiğini ve özellikle de çevre gibi belli bölgelerle sınırlı olmayan politika alanlarını göz önünde bulundurduğumuzda II. tip çok düzlemli yönetim daha yerli bir politik yaklaşım olacaktır. Ama ne yazık ki, AB'deki çoklu yönetim sistemi görünürde II. tipe benzerken, fiili anlamda I. tipe daha çok uymakta ve bu yüzden de ÇPE gibi sınır tanımayan bir politika alanı yönetsimsel problemlerle karşımıza çıkmaktadır.

Oysa ki, çok düzlemli yönetimin ilk kez ortaya çıktığı AB'nin yapısal politikası 2. tipe daha çok uyuşmaktadır. Bunu açıklamak gerekirse, hem akademik dünyanın hem de politika yapımı anlamındaki seçkin grupların bölgelere göre Avrupanın olası oluşumuna ve ulusaltı aktörlerin güçlendirilmesine karşı duydukları heyecan büyük ölçüde gözlemcilerin, AB'de ulusaltı aktörlerin rollerini değerlendirmedeki tutumlarından kaynaklanmaktadır. I. tip çok düzlemli yönetim bakış açısına göre AB'de daha geniş bir yer tutan yönetim fenomeninin bir parçası olan yapısal fonları uygulama alanları bir şekilde kapatılıyordu. Doğrusu, Avrupa Komisyonu yapısal fonların kullanılmasına yerel aktörleri dâhil ederken federalist davranmak gibi bir amacı yoktu. Çünkü, politik ve mekânsal olarak uzak olan üye ülkelerle uğraşmaktansa bölgesel ve yerel aktörlerin politik süreçlere dâhil edilmesi, bölgesel gelişme için fikirlerin ve politikaların kabul görmesinde iç yönetim mekanizmaları ve yatırım odaklı politikalar daha etkiliydi.²⁴

Ne var ki, bölgesel ya da yerel aktörlerin belirlenmiş ve süreli görevleri vardır ve bu aktörler 1993'ten bu yana süregelen yapısal fonların uygulanmasına ilişkin düzenlemelere dâhil edilen diğer sosyal ortaklarla eşit etkinliğe sahiptir. Hatta yapısal fonlar için oluşturulmuş şebekelerin coğrafi ve işlevsel bakımdan sınırları zamanla değişkenlik göstermekte ve genelde yerel yönetimlerin idari sınırlarıyla örtüşmemektedir. Bölgesel hükümetler ya da merkezi olmayan yöneticiler yapısal fonların kullanılmasında zaman zaman önemli bir etkinliğe sahip olsalar da, belli bir yönetim düzlemini ifade etmekten öte minimum bir müdahale hakkına sahiptirler ve daha resmileşmiş bölgesel yapıların oluşmasında önemli bir paya sahip değillerdir. Özetlemek gerekirse 2. tip çok düzlemli yönetim AB'nin entegrasyon bazlı bütün politikaları için daha uygulanabilir bir seçenektir.

Marks ve Hooghe'a göre 2. tip çok düzlemli yönetim hükümetlerinin seçmenleri aynı coğrafi ve işlevsel alanı paylaşır ve ortak gereksinimler karar alma sürecini şekillendirir.²⁵ Bu bize coğrafi bağımlılığın işlevsel bağımlılık yaratacağı anlamına da gelmektedir. Daha basit bir deyişle, çok düzlemlilik kavramı ortak problemi olan farklı aktörleri birleştirebilir.

Bu durumda çok düzlemlilik politik olarak birbirine bağımlı ve diğer alanlarda özerk olan aktörler arasında bağlayıcı bir anlaşmadır; ama bu aktörlerden hiçbirisi kendine özgü bir yetkiye ya da sabit bir politik otoriteye

²⁴ KEATING, a.g.e., s.72.

²⁵ MARKS, HOOGHE, a.g.e., s.240.

sahip değildir.²⁶ Paylaşımları fiziksel alan bağımlılık, ait olma ve güven gibi duyguları telkin etmesi şebekeler arası etkileşimi kolaylaşmaktadır. Bu yönüyle de II. tip çok düzlemli yönetimde ortak mekân kavramı büyük önem taşımaktadır. Çünkü karar alma sürecinin kurumsallaşması ve uygulama kapasitesi büyük bir ölçüde paylaşılan ortak bir mekân kapsamında gelişmektedir.

5. ÇPE: İÇ, DIŞ, YATAY VE DİKEY BİLEŞENLER

5.1. Kurumsal ve Organizasyonel Entegrasyon

ÇPE'ye ilişkin birçok çalışmada çok düzlemliliğin üzerinde vurgu yapılsa da, çok düzlemliliğin kurumsal boyutunun ortaya çıkardığı zorluklar üzerine pek fazla durulmamıştır. Yönetişim kavramının kurumsal ve organizasyonel boyutlarının ayırt edilmesi çok önemlidir. Kurumların temelinde, katılımcıların belli görevler yükleyen ve bu görevlerin etkileşimini organize eden belli kurallar ve karar alma prosedürleri vardır²⁷ Organizasyonlar ise belli politikaları takip eden ve bir lider eşliğinde yönetilen; küresel ve yerel düzeylerde oluşturulmuş birliklerdir. Bu organizasyonların ÇPE'nin çok düzlemli yapısında alt düzlem bileşenlerinden olduğu hesaba katılırsa, kurumsal ve organizasyonel entegrasyon tanınarak ÇPE'nin başarılabilmesindeki idari zayıflıklar daha net görülebilir.

Hükümetler arası organizasyonları üç kısımda incelemek mümkündür: (a) organizasyonun yönetilmesinde kullanılan prensip ve kurallar dizini; (b) kurumlara bağlı üye ülkeler; (c) belli bir bürokratik işleyiş ve bir yönetici/lider.

Hükümetler arası bu bürokrasilerin etkileri bilişsel, kural koyucu ve yönlendirici olarak belirlenebilir. Bilişsel etki, uluslararası bürokrasilerin politika oluşturma aşamasında bilimsel bilginin üretilmesi, sentezlenmesi ve dağıtılması yoluyla müzakere taraflarına bilginin iletilmesi ya da gündem oluşturma yoluyla bilgisel zemini güçlendirmesini ifade etmektedir. Kural koyucu etki ise uluslararası bürokrasilerin; hükümetler arası norm belirleme ve devam eden müzakerelerin desteklenmesi yoluyla; ya da ulus altı düzeyde kural belirlenmesinin yönetilmesi şeklinde uluslararası ve ulusal kuralların geliştirilmesine katkıda bulunmasıdır. Üçüncü etki olan idari ya da yönetici etki ise yürütülecek olan projelerin finanse ve dizayn edilmesine ve bundan sonra da gerçekleştirilmesine yöneliktir.

²⁶ Philippe C. SCHMITTER, 'Democracy in Europe and Europe's Democratization', *Journal of Democracy* 14(4), 2003, s.72.

²⁷ IHDP, 'International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change', *Institutional Dimensions of Global Environmental Change*. Science Plan IHDP Report 9. Bonn: IHDP, 1999.
Beth A SIMMONS, Lisa L. MARTIN 'International organizations and institutions', *In Handbook of International Relations*, Walter Carlsnaes, Thomas Risse, and Beth A. Simmon (ed.) s, London, 2002, s.192.

AB'nin çevre politikası, entegrasyonunun kurumsal ve organizasyonel boyutunda oldukça başarılıdır. Yalnız, çok aktörlü bir siyasi yapı dolayısıyla belirli bir bürokratik işleyişin henüz başarılammış olması ÇPE'nin kurumsal ve organizasyonel entegrasyondan yoksun olacağını ve dolayısıyla da daha bu aşamada böyle bir vizyonun AB'ne uymayacağını göstermektedir.

5.2. İç ve Dış Entegrasyon

Açıklığa kavuşturulması gereken diğer bir konu da ÇPE'nin içsel mi yoksa dışsal bir entegrasyon mu olduğudur. Yani, yanıtlanması gereken soru ÇPE'nin salt bir çevresel entegrasyonu mu yoksa diğer politika sektörlerinin de dâhil olduğu bir süreci mi ima ettiğidir.²⁸ Bazı politikaların niteliğini ayırt etmek çok zorlaştığından ÇPE'nin de içsel ya da dışsallığının belirlenmesi zorlaşmaktadır. Örneğin sera gazlarını azaltma politikaları sanayi ülkelerinde salt bir çevresel politika olarak algılanırken gelişmemiş ülkelerde bir tür ekonomik politika olarak görülmektedir. Yine de, çalışmada çevre politikalarının kendi içindeki entegrasyonundan öte, dışsal ya da dikey kurumsal entegrasyon üzerine durulacaktır. Çünkü ÇPE'nin kesin bir başarıya ulaşmamış olmasının nedeni burada yatmaktadır.

5.3. Yatay Entegrasyon: ÇPE'nin Çok Düzlemli Doğası

ÇPE literatüründe sektörler arası entegrasyon temel zorluk olarak tanımlanmaktadır. Hatta çevresel entegrasyonun yatay boyutu ÇPE'nin temel bileşeniymiş gibi algılanmaktadır. Diğer bir deyişle çevre politikası entegrasyonu çevresel kaygıların sanayi, ulaşım ve tarım sektörleriyle birleşmesine dayanmaktadır. Literatürdeki çalışmaların çoğu ÇPE'nin yatay yönünü benzer şekillerde tarif etmiş ve sektörler arası entegrasyona bir şekilde değinilmiştir.

Oysa çok düzlemli yönetim tartışmalarında yatay entegrasyon, sektörler arası politika entegrasyonundan daha da kapsamlı olarak gücün sektörler arası dağılımını ifade etmektedir. Her iki yaklaşım da belli ölçülerde benzerlik göstermekte ama sektörler arası güç dağılımı pek ele alınmamaktadır. Ulus devlet ve hükümetin alt kademelerinin yasal yaptırıma sahip olması ve bunlar dışındaki yapılardaki meşruiyet problemleri, çalışmaların salt sektörler arası entegrasyona yönelmiş olmasını açıklayabilir. Yani, çevreyi içine entegre edebileceğimiz bir tür hükümet yapısına gereksinim vardır. Burdan yola çıkarak çok düzlemli yönetim ve ÇPE'nin özdeş bir doğaya sahip olduğu ileri sürülebilir.

²⁸ Aslında ÇPE içsel ve dışsal yerine yatay ve dikey şeklinde bir sınıflandırmayla da açıklanabilir. Dışsal entegrasyonla örtüşen dikey entegrasyon mevcut ya da kurulum aşamasında olan kurumların ve acentelerin birbirleriyle küresel, bölgesel, ulusal ve ulus altı düzeyde etkileşimleri üzerine odaklanır.

5.4. ÇPE ve Dikey Entegrasyon: Merkezi Kontrol ve Sektörel Koordinasyon

Dikey entegrasyon, belli bir hükümet sektörünün sürekli izlediği hedefler bütününe çevresel politikaları eklemesidir.²⁹ Bu yaklaşım hükümet merkezlidir ve belli bir bakanlığın ya da merkezi hükümetin oluşturduğu politikalara uyumu ifade eder. Zaten literatürde de ister AB çapında olsun³⁰ isterse ulusal düzeyde olsun dikey entegrasyon hükümetin ya da merkezi otoritenin kendi içindeki entegrasyonunu ifade eder.

Sektörel politika oluşumuna neyin entegre edileceği konusunda iki tür görüş bulunmaktadır. Bir grup sadece çevrenin sektörel politika yapımına entegre edilmesi gerektiğini savunurken diğerleri de sürdürülebilirlik politikasının sektörel politika yapımına entegre edilmesini savunmaktadır. Bu farklı iki görüş ÇPE'nin nasıl kavramsallaştırıldığı hakkında bize öngörü sağlamaktadır. Aslında ÇPE daha ziyade, belli bir hükümetin sektörler arası politika entegrasyonunu ifade emektedir. Sürdürülebilir kalkınma stratejileri ise belli yetki mekanizmaları arasındaki sosyal, çevresel ve ekonomik hedeflerin dengelenmesiyle ilgilidir.

5.5. ÇPE: Üye Ülkeler ve Çok Düzlemli Yönetişim

Çok düzlemli yönetim çerçevesinde ÇPE literatürü genelde AB, diğer üye ülkeler ve diğer ulusaltı yönetim katmanları arasındaki koordinasyonu ve bu koordinasyon kapsamındaki direktiflerin uygulanabilirliğini ele almaktadır. AB, ÇPE konusunda başarılı olmak için daha çok şebeke odaklı çözümlere yönelmiştir.³¹ Çünkü belirlenen politikaların hayata geçirilemeyişi ÇPE'nin daha büyük oranlarda sağlanmasına hiyerarşik engeller çıkarmıştır. Çok düzlemli AB'de güçlü dikey bağlar mevcut değildir ve çok düzlemli bir yönetim gücün ve sorumluluğun söz konusu yapıya dâhil aktörler arasında paylaşılmasını gerektirmektedir. ÇPE'yi şekillendiren ve ulusüstü bir birlik olan AB'de yukardan aşağıya otorite dağılımı çok önemli bir yer tutmaktadır. Üye ülkelere çok güçlü bir dikey baskı uygulamayan AB'nin bir bakıma üye ülkelerden direkt olarak etkilendiği de söylenebilir.

Oysa her ne kadar ulus devletler ve üye ülkeler AB çevre direktiflerine karşı koyma hakkına sahip olsalar da, AB'nin çok düzlemli doğası bunu engellemektedir. Böylece ulus devlet geri planda kalmış olmaktadır. Ulusal düzlemde aktivasyon gösteren sivil toplum örgütleri ulusüstü birliklere erişime sahip olabilmekte ve politik difüzyonu ve entegrasyonu kolaylaştırabilmektedirler.

Geleneksel devlet otoritesinin geri planda kaldığı örneklerden bir tanesi *İklim Koruması Programı Kapsamındaki kentler*'dir Bu program yerel

²⁹ William M. LAFFERTY, Eivind HOVDEN, 'Environmental policy integration: Towards an analytical framework', *Environmental Politics* 12(3), 2003, s.12.

³⁰ Julia HERTIN, Frans BERKHOUT, 'Ecological Modernisation and EU Environmental Policy Integration', *Journal of Environmental Policy and Planning*, 5 (1), 2001, s.41.

³¹ Adriaan SCHOUT, Andrew JORDAN, 'Coordinated European governance: Selforganizing or centrally steered?', *Public Administration* 83(1), 2005, s. 205.

hükümetlerin gücünü arttırmış ve normalde ulus devlete ait olması gereken gücü yerel hükümetlere transfer etmiştir.³² Aslında, geleneksel hükümet otoritesinin tamamen ikinci planda kaldığını öne sürmek de doğru değildir. Yerel hükümetlere transfer olan bir güç dengesi değişimi değil, düzlemler arasındaki etkileşimin bir sonucudur.

Bu durumda şu soru ağırlık kazanmaktadır: çok düzlemlilik bir yönetim ortamında ÇPE ne anlama gelmektedir. Çevre neyin içine entegre edilmektedir? Şu ana kadar ele aldığımız şekliyle ÇPE belli bir düzlemdeki entegrasyona karşılık gelmektedir. Çok düzlemlilik bir hükümet henüz bulunmamaktadır.

Çok düzlemlilik yönetim ve bunun ÇPE üzerine olan etkisi hakkında net sonuçlara varmak pek mümkün gözükmemektedir. Ama, çok düzlemlilik perspektifleri hem dikey entegrasyon hem de AB çapındaki entegrasyon bakımından AB direktiflerine uygulanırsa ÇPE'nin başarısının çok fazla olmadığı görülebilir. Avrupa Komisyonu'nun organizasyonel yapısından kaynaklanan ve güçlü dikey bölümlerin oldukça sektörelleşmiş politika yapımını desteklemesiyle oluşan bir başarısızlığı söz konusudur. Bu bölünmüşlüğü'nün altında yatan temel neden çok düzlemlilik olma düşüncesidir.³³ Dahası, üye ülke liderlerinin politik istekliliği ve öncelikleri ÇPE'nin çok düzlemlilik karakterini göz ardı etmektedir. Sonuç olarak çok düzlemlilik ve çok aktörlü bir yapıya sahip olan AB için, zaten çok düzlemlilik bir doğaya sahip olan ÇPE problemlilik bir politik hedef olmuştur.

Çok düzlemlilik yönetim ve ÇPE arasında önemli bir özdeşlik bulunmaktadır. ÇPE'den bahsederken çoklu düzlemlilikten ve aktörlerden söz etmek kaçınılmazdır. Buna rağmen, ÇPE'nin ne kadar başarılı olacağı ve çok düzlemlilik arasındaki ilişki açık değildir.

6. DEĞERLENDİRME

AB'de çevresel politika yapımına ve çevre politikası entegrasyon tarihine baktığımızda kayda değer bir çaba ve büyük bir politik desteğin varlığı oldukça açıktır. Bu durumda ÇPE ile ilgili problemin politik ya da yasal taahhütlerin eksikliği olduğu söylenemez. ÇPE'nin beklenen başarıya erişememiş olmasının nedeni, AB'nin merkeziliğini yitirmesi; ulusal hükümetleri atlayarak yerel şebekelere yönelmeyi tercih etmesi ve yerel şebeke aktörlerinin veya liderlerinin de çevreyi diğer politika alanlarıyla örtüşürememeleridir.

ÇPE ve sürdürülebilir kalkınmanın büyük oranda örtüşen hedefler olduğunu daha önce belirtmiştik. Bilindiği üzere sürdürülebilirlik bir anlamda farklı politika alanlarındaki çatışmaların uzlaştırılmasından ibarettir ve bu süreç oldukça uzun dönemlidir. Entegrasyon sürecinin ilk aşamasında

³² Michele M. BETSILL, Harriet BULKELEY, 'Cities and the multilevel governance of global climate change.' *Global Governance* 12(2), 206, s. 147-48.

³³ Albert WEALE, , Geoffrey PRIDHAM vd., *Environmental Governance in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, s.458.

Avrupa Komisyonu'nun tek başına çevresel değerlendirmeler yapmaması gereklidir. Bunun yerine sektörel konseylerdeki otoriteler bir araya gelmeli ve değerlendirmeler aşamalı olarak yapılmalıdır. Komisyon, üye ülke yetkilileri ve diğer sektörel yetkililerin bir arada çalışması ÇPE'yi olanaklı kılabilir. Bu da koordine birimlerinde çalışacak yetkin kişilerin, politik döngünün her aşamasında bilgi akışını sağlayacak mekanizmaların ve oluşan problemlere kısa zamanda çözüm sunabilecek birimlerin varlığına bağlıdır.

Daha fazla irdelediğimizde ise ÇPE'nin başarılabilmesi için AB'deki mevcut yönetsel problemlerin aşılması gerektiğini söyleyebiliriz. Bu yönetsel problemler politika yapımıyla fazla ilgili değildir ki; AB bu anlamda zaten oldukça başarılıdır. Asıl problem ÇPE'yi uygulama aşamasında yeni düzeylerde yatay ve dikey entegrasyonun ya da işbirliğinin eksikliğidir. Bu eksikliğin kapanması, Komisyon'a bağlı bakanlıkların bütün politika yapma süreçlerinde oluşturulan politikaların çevresel yanlarını ve sonuçlarını hesaba katmalarını gerektirmektedir. Halbuki AB'de ve üye ülke hükümetlerindeki sektörel politikacıların evvela kendi alanlarıyla ilgili kaygıları bulunmaktadır ve çoğu zaman çevresel sorumluluğu ilgili bakanlıklara atfetmektedirler. Buradan yola çıkarak diğer sektörel bakanlıkların çevresel sorunlara yakın bir bakış açısı geliştirmesini beklemek pek yerinde değildir. Bunun yerine çevresel komisyonlar ve bakanlıklar diğer politika alanlarınca teşhis edilen problemleri ve bu problemler için gelebilecek çözüm önerilerini takip etmelidir. Zaten ÇPE'nin başarılabilmesi hem yatay olarak bütün çevresel otoritelerin hem de dikey olarak diğer sektörel otoritelerin eşzamanlı biçimde bir politik baskı oluşturmaya bağlıdır.

KAYNAKÇA

1. STEINAR, Andresen., The Role of the UN in Global Environmental Governance: Potential for Increased Effectiveness? **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, Special Issue, 7(4): 317-468, 2007.
2. BAKER, Susan., The dynamics of European Union biodiversity policy: Interactive, functional and institutional logics, **Environmental Politics** 12(3): 23-41, 2003.
3. BETSILL, Michele M. and BULKELEY, Harriet., 'Cities and the multilevel governance of global climate change.' **Global Governance** 12(2): 141-159, 2006.
4. DINGWERTH, Klaus and PATTBERG Philipp, 'Global governance as a perspective on world politics.' **Global Governance**, 12(2), pp. 185-203, 2006.
5. ECKERBERG Katarina and JOAS Mark, 'Multi-level Environmental Governance: a concept under stress?', **Local Environment** 9(5): 405-412, 2004.

6. EUROPEAN ECOFORUM, Background Paper for the Round Table on Environmental Policy Integration at the 5th Environment for Europe Ministerial Conference. Kyiv, May 21-23, 2003.
7. FITZMAURICE, Malgosia, **International protection of the environment**, Recueil des Cours 293, 9-488, 2001.
8. GBIKPI, Bernard and GROTE J. R., From Democratic Government to Participatory Governance, Jürgen R. Grote and Bernard Gbikpi (eds.): **Participatory Governance: Political and Social Implications**; Opladen: Leske + Budrich, 17-34. 2002
9. HERTIN, Julia, and BERKHOUT Frans, Ecological Modernisation and EU Environmental Policy Integration, **Journal of Environmental Policy and Planning**, 5 (1):39-56. 2001.
10. HOMEYER, Ingmar von); EPIGOV Common Framework, EPIGOV Paper No. 1, Ecologic – **Institute for International and European Environmental Policy**; Berlin, 2006.
11. HOMEYER, Ingmar von and KNOBLAUCH Doris , ‘Environmental Policy Integration and Multi-Level Governance – A State-of-the-Art Report’, EPIGOV Paper No. 31, Ecologic –**Institute for International and European Environmental Policy**; Berlin, 2008.
12. HOOGHE, Liesbet, **Cohesion Policy and European Integration:Building Multi-Level Governance**, Oxford: Oxford University Press, 1996.
13. HOOGHE, Liesbet and MARKS, Garry, ‘Types of Multi-Level Governance’, **European Integration online Papers** (EIOP) 5(11), 2001.
14. HOORNBECK, John A., ‘Policy-making institutions and water policy outputs in the European Union and the United States: a comparative analysis’ **Journal of European Public Policy** 11(3): 461-496, 2004.
15. IHDP, International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, Institutional Dimensions of Global Environmental Change. Science Plan, **IHDP Report 9**, Bonn: IHDP, 1999.
16. JORDAN, Andrew, Introduction: the construction of a multilevel environmental governance system, **Environment and Planning C-Government and Policy** 17(1): 1-17, 1999.
17. JORDAN, Andrew, ‘The multi-level politics of European environmental governance: A review article.’ **Public Administration** 77(3): 662-671, 1999.
18. JORGENSEN, Knud E. and ROSAMOND Ben, Europe: Regional Laboratory for a Global Polity?, **CSGR Working Paper**, No. 71/01, Warwick: Centre for the Study of Globalization and Regionalization, 2001.

19. KEATING, Michael, Thirty Years of Territorial Politics, **West European Politics**, 31(1): 60-81. 2008
20. LAFFERTY, William M. and HOVDEN, Eivind, Environmental policy integration: Towards an analytical framework, **Environmental Politics** 12(3): 1-22, 2003
21. LENSCHOW, Andrea, **Environmental policy integration: greening sectoral policies in Europe**, London, Earthscan, 2002.
22. MARKS, Gary and HOOGHE Liesbet, Contrasting Visions of Multi-level Governance, in: Ian Bache and Matthew Flinders (ed.): **Multi-level Governance**, Oxford: Oxford University Press. 15-30, 2004.
23. MCGOLDRICK, Dominic, Sustainable development and human rights: An integrated approach, **International and Comparative Law Quarterly** 45 (4): 796-818. 1996.
24. PETERS, B. Guy and PIERRE, Jon, 'Multi-level Governance and Democracy:A faustian Bargin'. **Multi-level Governance**, I. Bache and M. Flinders. Oxford, Oxford. University Pres, 2004.
25. ROSENAU, James N., Ernst-Otto CZEMPIEL, **Governance Without Government: Order and Change in World Politics**, Cambridge: Cambridge University Pres, 1992.
26. SABEL, Charles and ZEITLIN Jonathan, Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union, **European Governance Papers (EUROGOV)**, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-07-02.pdf> (20.03.2009).
27. SCHMITTER, Philippe C., Democracy in Europe and Europe's Democratization, **Journal of Democracy** 14 (4):71-85. 2003.
28. SCHOUT, Adriaan and JORDAN, Andrew, Coordinated European governance: Selforganizing or centrally steered? **Public Administration**, 83(1): 201-220, 2005.
29. SIMMONS, Beth A., and MARTIN Lisa L., International organizations and institutions. In Handbook of International Relations, edited by Walter Carlsnaes, Thomas Risse, and Beth A. Simmons, 192-211. London: Sage, 2002.
30. WEALE, Albert, PRIDHAM, Geoffrey et al., **Environmental Governance in Europe. Oxford**, Oxford University Pres, 2000.
31. YOUNG, Oran R., KING Leslie A. and SCHROEDER Heike, **Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications, and Research Frontiers**. Cambridge, MA: MIT Pres, 2009.