

ÇED RAPORLARI VE SAYIŞTAY DENETİMİ

Muhsin ALTUN & Sait AYAZ
Sayıştay Denetçileri

GİRİŞ

Çevre sorunları özellikle 1970'li yıllardan itibaren gelişmiş toplumların gündemini kaplamış; zamanla sanayileşme sürecini yaşayan tüm ulusların en önemli sorunu haline gelmiştir. Çevre sorunlarının çözümü ve çevrenin korunması günümüzde hem devletin hem de vatandaşların ortak yükümlülüğü olarak kabul edilmekte; "çevre hakkı" da "dayanışma hakları" ya da "üçüncü kuşak haklar" olarak tanımlanan haklar arasında sayılmaktadır. Nitekim Anayasamızın 56. maddesi "Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir" derken, takibeden fıkrada "Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir." biçiminde çevre hakkının dayanışmacı niteliğini vurgulanmaktadır.

Anayasamız çevre hakkının iki boyutlu niteliğini çok güzel ifade etmekle birlikte, konuya ilişkin yasal ve idari düzenlemelerin çoğunlukla kişilere yönelik yükümlülük ve yaptırımlar getirdiği ya da uygulamada mevzuat hükümlerinin kamu tüzel kişilerini çevreyi koruma yükümlülüğünün dışında tutar biçimde ele alındığı görülmektedir. Bu bağlamda 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmeliklere kamu kuruluşlarının da uymalarının sağlanmasının, kamu yatırımları üzerinde yürütülecek etkili bir Sayıştay denetimi ile sağlanabileceği düşünülmektedir. Böyle bir denetim aynı zamanda Anayasamızın öngördüğü çevre koruma yükümlülüğünün devlete ilişkin bölümünün vazgeçilmez bir ögesini oluşturacaktır.

Bu çalışma, bir örnekölay bağlamında Sayıştay'ımızın Çevre Yasası ve Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Yönetmeliği çerçevesinde yürütebileceğini düşündüğümüz denetime ilişkin görüş ve önerilerimizi içermektedir.

I- ÇED NEDİR?

2872 Sayılı Çevre Kanunu (11.8.1983 tarih ve 18132 sayılı RG) bütün kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişileri bağlayan 10. maddesinde:

"Gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler, bir "Çevresel Etki Değerlendirme Raporu" hazırlarlar.

ÇED Raporunun hangi tip projelerde isteneceği, ihtiva edeceği hususlar ve hangi makamca onaylanacağına dair esaslar yönetmelikle belirlenir."

Bu madde ile getirilen ÇED raporu hazırlama yükümlülüğü 7.2.1993 tarih ve 21489 sayılı RG'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği" ile düzenlenmiştir. Yönetmelik ÇED'i şöyle tanımlamaktadır:

"Gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetlerin çevreye olabilecek olumlu ya da olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin seçilecek yer ve teknoloji alternatiflerinin tespit edilerek değerlendirilmesi ve faaliyetlerin uygulamada izlenmesi-denetlenmesi çalışmaları (md.4)."

ÇED Raporu da,

"ÇED uygulanacak faaliyetler listesinde ya da ÇED uygulanacak hassas yörelerde yer alan veya ÇED ön araştırma kontrol listesi ve değerlendirme tablosu ile ilgili mahalli çevre kurullarında "çevresel etkileri önemlidir" kararı verilen bir proje için ÇED raporu formatına uygun olarak hazırlanacak rapordur (md.4)."

Yönetmelik ÇED raporuna ilişkin yetki düzeylerini ise şöyle düzenlemiştir:

"ÇED'e tabi faaliyetler hakkında "ÇED Olumlu" ya da "ÇED Olumsuz" belgesini verme yetkisi Bakanlığa; ÇED ön araştırmasına tabi olan faaliyetler hakkında "Çevresel etkileri önemlidir" ya da önemsizdir" kararını verme yetkisi ise mahalli çevre kuruluna aittir (md. 5)."

Ayrıca Yönetmelik (md. 8), faaliyet sahiplerinin diğer mevzuat uyarınca yetkili kılınmış mercilerden münhasıran yatırıma yönelik olarak her türlü teşvik, onay, izin ve ruhsat almadan önce bu Yönetmelik hükümlerini yerine getirmekle yükümlü olmalarını öngörmüştür.

II- ÇED'İN BAĞLAYICILIĞI

Madde hükümlerinden anlaşılacağı gibi Çevre Bakanlığı'ndan ÇED olumlu belgesi ya da mahalli çevre kurulundan "çevresel etkileri önemsizdir" kararı alınmadan ÇED'e tabi bir yatırımın başlatılması, bir başka deyişle yatırım için ihale onayı alınması mümkün değildir. Bu belgelerin sağlanabilmesi ise öncelikle bir ÇED raporu hazırlanmasına bağlıdır. İdareler ÇED raporunu eğer Yönetmelikte (md. 29) istenilen yeterliğe sahip iseler kendileri hazırlayabilecekleri gibi, sahip değilseler 2886 sayılı yasa kapsamında "hazırlatma" imkânları da vardır. Yönetmeliğin 4. maddesi **faaliyet sahibi**'ni ".....ÇED Raporunu hazırlamakla veya hazırlatmakla yükümlü olan kurum, kuruluş ve kişiler " olarak tanımlamıştır. Kanaatimizce ÇED raporu hazırlatma işi özelliği itibarıyla 2886 sayılı yasanın 4. maddesinde tanımlanan hizmet kavramına dahil olduğundan, aynı yasanın 35. maddesinde sayılan ihale usullerinden biri ile yaptırılabilir.

Burada bilinmesi gereken en önemli husus, ÇED raporunun bütün ihale işlemlerinden (ihale onayı alınması dahil) önce hazırlanmasının zorunlu olduğudur. Yasa koyucu ÇED raporu hazırlama işini yatırımın planlama aşamasının bir parçası olarak düzenlemiştir. 2872 Sayılı yasanın 10. maddesinin başındaki "*Gerçekleştirmeyi planladıkları....*" ibaresi bunu göstermektedir.

III- ÇEVRE - DENETİM İLİŞKİSİ

Yatırımların gerek ihale edilmesi, gerekse yürütülmesi aşamalarının Sayıştay denetimi ile olan yakın ilgisi düşünüldüğünde Sayıştay'ın kamu yatırımlarını denetlerken çevre faktörünü de dikkate almasının ne denli önemli olduğu anlaşılır. Çevrenin denetime dahil edilmesi, yukarıda sözü edilen anayasal ve toplumsal yükümlülüğü yerine getirmenin yanında Sayıştay denetiminin etkisini de artıracaktır. **Çevreci denetim yaklaşımı** olarak tanım-

layabileceğimiz böyle bir yaklaşımın en önemli ögesini ise ÇED raporları ve ÇED olumlu belgelerinin oluşturacağı düşünülmektedir. Ayrıca gerek Çevre Yasası gerekse ÇED Yönetmeliği'nin böyle bir denetim yaklaşımını destekleyecek düzenlemeleri içerdiği görülmektedir.

Ülkemizdeki kamu yatırımlarının büyük kısmının çevre koruma açısından "ilişkili" oldukları söylenebilir. Ancak böyle bir ilişikten fazla ödeme çıkarılabileceğini düşünmek gerçekçi olmayacaktır. Çevre dışsal (exogen) bir değişken olduğundan, çevre kirliliği sonucu oluşan maliyetler de dışsal maliyetlerdir; fiyatlandırılmazlar. Çevrenin içselleştirilmesine yönelik çalışmalar henüz teorik düzeyde olduğundan, bunun pratiğe yansımalarının büyük ölçüde özel hukuk alanında, yargı kararları ile gerçekleşmesi beklenmelidir. Çevreci denetim yaklaşımı **cezalandırıcı** değil; **önleyici** olmak zorundadır.

Fazla ödeme arama yaklaşımı da söz konusu olamayacağına göre çevrenin denetime nasıl dahil edileceği konusu önem kazanmaktadır. Bunun için yatırım sözleşmelerinin tescili ve uygulanması aşamalarında iki farklı denetim yürütülebileceği düşünülmektedir.

IV- SÖZLEŞME TESCİLİ AŞAMASINDA DENETİM

Tescil için Sayıştay'a gönderilen sözleşmeler 832 sayılı Kanun gereğince yasalara, KHK'lara, tüzük ve yönetmeliklerle Sayıştay Genel Kurul Kararlarına uygunluk açısından denetlenmektedir. Tescile tabi bir sözleşme incelenirken öncelikle sözleşme konusu yatırımın **ÇED uygulanacak faaliyetler listesi**'nde ya da **ÇED ön araştırma kontrol listesi**'nde sayılıp sayılmadığına bakılacaktır. ÇED uygulanacak faaliyetler listesinde sayılıp da Sayıştay denetimine tabi olan yatırımlar şunlardır (Yön. ek-1):

a- Şehirlerarası otoyollar, karayolları, ekspres yollar ve bunlarla bağlantılı köprüler ve tüneller,

b- Şehirlerarası demiryolu hatları ve bunlarla bağlantılı köprüler ve tüneller,

c- Havaalanları,

d- Limanlar (1350 tonun üzerindeki gemilerin girişine izin verilenler)

e- Barajlar (Göl hacmi 100 milyon m³ ya da göl alanı 15 km²'den büyük olanlar),

ÇED ön araştırması uygulanacak faaliyetlerden Sayıştay denetimine tabi olanlar (Yönetmelik, Ek-3):

- a- Sulama, arazi ıslahı, taşkın önleme işleri ve drenaj projeleri,
- b- Balıkçı barınakları, kıyı ve deniz yapıları vb.
- c- Eğitim ve spor kompleksleri,
- d- Atık su deşarjı ve arıtma tesisleri,
- e- Limanlar, (ek-1'de yer almayanlar) mendirek ve marinalar,
- f- Şehiriçi metrolar ile diğer raylı taşıma sistemleri ve asmayollar,
- g- Büyükşehir belediyesi statüsüne tabi il merkezlerinde yapılan şehirlerarası otobüs terminalleri,
- h- Barajlar (ek-1'de yer almayanlar)

Eğer sözleşme konusu yatırım yukarıda sayılan faaliyetlerden birini içeriyorsa, ek-1'deki faaliyetler için ÇED Olumlu belgesinin; ek-2'deki faaliyetler için mahalli çevre kurullarından alınmış "çevresel etkileri önemsizdir" kararının bulunup bulunmadığına bakılır. ÇED raporu düzenlenmesi yasanın amir hükmü olduğundan, bu rapora dayanılarak verilecek belgeler de sözleşme ekinde yer almalıdır. Nitekim Yönetmelik de ÇED'in yatırıma ilişkin diğer aşamalardan önce geldiğini vurgulamaktadır. Buna göre yukarıdaki faaliyetlerden birine ait sözleşmenin ekleri arasında sözü edilen iki belgeden birisi yoksa sözleşme iade edilecektir. İade üzerine sonradan alelusül bir belge düzenlenmesi olasılığına karşı ÇED raporu da istenmelidir. ÇED raporunda aşağıdaki bilgilerin bulunup bulunmadığına bakılacaktır:

Faaliyetlerle ilgili yer, teknoloji, kaynak seçiminin, çevreye etkilerinin, inşaat, işletme ve işletme sonrası muhtemel çevre sorunlarına karşı alınacak önlemlerin ve bu hususlarda olabilecek alternatiflerin fayda-maliyet analizi, yatırım ve yapılacak işlerin programı, akış şemaları ile izleme esaslarının açıklandığı yazılı metin, harita, imar ve vaziyet planı, grafik gibi bilgi ve belgeler (Yönetmelik md. 7).

Bu belgelerin sözleşme ekinde çıkmaması, iade üzerine gönderilmesi ya da öngörülen koşulları taşınamaması halinde, diğer belgeler tam olsa bile 2872 sayılı yasa ve ÇED Yönetmeliği'nin yukarıdaki hükümleri karşısında kanaatimizce böyle bir sözleşmenin tescili mümkün değildir.

Yasa ve yönetmeliklerin düzenlenmesini zorunlu tuttuğu bir belgenin sözleşme eki olarak kabulü tabi bulunduğundan, ÇED raporu düzenlenmemiş ve olumlu belgesi almamış bir yatırımın sözleşmesi en basit anlamda **belge noksanlığı** dolayısıyla iade edilerek, idarelerin çevreyi dikkate almayan yatırım politikalarının önüne geçilmiş olacaktır.

Öte yandan ÇED zorunluluğu bulunan faaliyetlere ait -varsa- Olumlu Belgeleri Çevre Bakanlığı'ndan istenilmek suretiyle denetim hızlandırılabilir. Zaten Yönetmeliğin 23. maddesi gereğince Bakanlık, *ÇED Olumlu Belgesi'ni kendi görev ve yetkileri çerçevesinde faaliyeti izlemeleri ve denetlemeleri için* ilgili kurum ve kuruluşlara göndermekle yükümlüdür.

Sözleşmelerin çevreci bir yaklaşımla incelenmesi idareleri hazırlıksız yakalayabileceğinden, bir genelge ile kapsama giren sözleşmelerin ekine Olumlu Belgesi ya da "çevresel etkileri önemsizdir" belgesinin eklenmesinin istenmesi yararlı olacaktır.

V- SÖZLEŞMENİN UYGULANMASI AŞAMASINDA DENETİM

ÇED'e tabi yatırımların uygulanmasının denetimi iki şekilde olacaktır:

1- Yukarıdaki gibi denetlenerek tescil edilmiş sözleşmelere ait yatırımın denetimi: Sözleşmeye olumlu belgesinin eklenmesiyle sorun bitmez; ÇED raporunda belirtilen hususların (alınacak önlemler gibi) yerine getirilmesini sağlamak amacıyla faaliyet sahibinin Bakanlığa bir taahhütname vermesi öngörülmüştür (md. 8). Gerek fiziki gerekse belge üzerinde yapılan denetim sırasında, ÇED raporunda faaliyetin yol açacağı olumsuz etkilere karşı alınması istenilen önlemlerin alınmadığının görülmesi halinde ne yapılacaktır? Sayıştay tescili, sözleşme ekinde yer alan hususlara uyulması koşulunu da içerdiğinden, bunlara uyulmaması Sayıştay tarafından -faaliyet sahibini sözleşme çizgisine çekecek- bir yaptırımla karşılanmalıdır. Bu yatırımın ne olabileceğini Yönetmeliğin 25. maddesi göstermektedir:

"ÇED olumlu belgesi olarak faaliyete başlamış olan tesisler için 8. maddede belirtilen, faaliyet sahibinin nihai ÇED raporu ve ekleri hakkındaki beyanına ve taahhütnameye uyulmadığının tespiti halinde, mahallin en büyük mülki idare amiri tespit edilecek süre içerisinde beyan ve taahhütname ile ilgili yükümlülük ve taahhütlerini yerine getirmesini faaliyet sahibinden ister. Verilen süre sonunda da yükümlülüğün yerine getirilmemesi halinde faaliyetin yürütülmesi, ilgili en büyük mülki idare amirince durdurulur. Faaliyet hakkında bu yükümlülükler yerine getirilmedikçe durdurma kararı kaldırılmaz. Cezai hükümler saklıdır."

Görüleceği gibi öncelikle aykırılığın bir raporla **tespit edilmesi** gerekmektedir. Bu tespit çalışması aynı zamanda bir **İşlem ve Olayın Her Safhasında İnceleme (İHSİ)** çalışması olduğundan, Sayıştay Başkanlığı'nın 462 No.lu genelgesi eki kitapçıkta belirlenen prosedür izlenerek bir İHSİ raporu düzenlenecektir. Raporun faaliyeti yürüten (ödemeyi yapan, kontrollüğü üstlenen) kuruluşlara ve mutlaka Çevre Bakanlığı'na bir **Denetim Bildirimi** ile bildirilmesi gerekecektir.

Çevreci denetim yaklaşımında, denetim bildiriminden sonuç alınabilmesi, yürütülen faaliyete ait iş programının dikkatli bir incelemesini gerekli kılar. Bildirim, işin tamamının ya da önemli kısımlarının (temel kazısı, baraj gövdesi, temel alt dolgusu gibi) bitiriliş tarihlerinden (halihazır gecikmeleri de dikkate alarak) önce ilgili kuruluşlara ulaşabilmeli; klasik uygunluk denetimimizdeki sistemin yapısından kaynaklanan gecikmelerin bu tarz bir denetimde de yaşanmasına izin verilmemelidir.

ÇED raporundaki hususların uygulamada yerine getirilip getirilmediğinin Sayıştay tarafından tespiti her zaman mümkün olmayabilir. Örneğin; bir balıkçı barınağının kıyı kesiminde erozyona yol açmasını önlemek için öngörülen mahmuz sisteminin inşa edilip edilmediği kolayca gözlenebilir. Oysa zemin yapısının düzenlenmesi için öngörülen kazı ve dolguların tespiti ve benzer konular bir uzmanın bilirkişi olarak istihdamını gerektirebilir. Bu durumda Başkanlık oluruna dayanarak bizzat bilirkişi atanması mümkün bulunmaktadır.

İlgili kuruluşların Denetim Bildirimi'nde yer alan hususlara katılmaları halinde, 25. madde gereğinin yapılması hususu Çevre Bakanlığı'na aittir. Kanaatimizce bu alanda tespit edilecek bir ilişkinin sorguya alınarak say-

manlık düzeyinde sorgulanmasına ve sonuçta yargı raporuna alınmasına gerek yoktur. Böyle bir uygulama, yargılama sürecinin uzunluğundan dolayı bu tarz bir denetimden beklenen yararı sağlamayacaktır. Kaldı ki burada bir harcamanın değil; faaliyetin hukuksal düzenlemelerle uyumunun denetlenmesi, bir başka deyişle iç kontrol sistemlerinin yeterliğinin incelenmesi söz konusu olduğundan, konunun bir Denetim Bildirimi kapsamında ele alınması daha uygun bir yaklaşım olacaktır.

2- ÇED Olumlu Belgesi ya da "çevresel etkileri önemsizdir" kararı alınmaksızın başlatılmış bulunan faaliyetlerin denetimi: Sayıştay denetimine tabi bir yatırım faaliyeti iki şekilde bu kategoriye girebilir: Keşif tutarı itibarıyla tescil sınırının altında kalmış olabilir ya da tescil için gönderildiği halde her nasılsa konu gözden kaçmış olabilir. Bir yatırımın bu şekilde başlatılmış olduğu sözleşme eki belgelerin incelenmesiyle hemen anlaşılabacaktır. Böyle bir durumda söz konusu faaliyet, Yönetmeliğin 25. maddesi (1. paragraf) gereğince herhangi bir süre tanımaksızın mahallin en büyük mülki amirince durdurulacak ve yönetmelik hükümlerine göre gerekli işlemler tamamlanmadan durdurma kararı kaldırılmayacaktır. Dolayısıyla Sayıştay'ca böyle bir eksikliğin tespiti halinde, yine sorgu konusu yapılmaksızın bir İH-Sİ raporu düzenlenmeli ve durum bir Denetim Bildirimi ile sadece Çevre Bakanlığı'na bildirilmelidir. Çünkü Yönetmelik gereğince (md.5) ÇED Olumlu Belgesi verme (ya da vermeme) yetkisi Çevre Bakanlığı'na aittir. Mahalli Çevre Kurullarından "çevresel etkileri önemsizdir" kararı alınmadan başlatılmış faaliyetler için de aynı prosedürün izlenmesi uygun olacaktır.

Yukarıdaki yaklaşımla elde edilen denetim bulgularının Sayıştay açısından önemli (material) bir sayı ve kapsama ulaşması halinde, bunların birleştirilerek bir **Değerlendirme Raporu**'na dönüştürülmesi de mümkün olabilecektir.

Böyle bir denetimin nasıl yürütülüp sonuçlandırıldığına ilişkin aşağıda bir **örnek** kolay yer almaktadır.

- ÖRNEKOLAY -
İzmir- Çeşme Devlet Karayolu

1- İzmir Özel İdare Müdürlüğü 1994 yılı hesabının ekibimizce yerinde incelenmesi sırasında yapımı sürmekte olan 82.000.000.000 TL keşif bedelli Çeşme-Alaçatı Vali Barajı inşaatına ilişkin olarak **İşlem ve Olayın Her Safhasında İnceleme** yapılmıştır. Baraj Çeşme ve Alaçatı ilçelerinin içme suyu ihtiyacının karşılanmasına yönelik olup, Kontrollüğü DSİ Bölge Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. İnşaat sahasında ve belgeler üzerinde yapılan incelemelerde, barajda su tutulmasıyla birlikte (onaylı iş programına göre Ağustos-1996) İzmir-Çeşme devlet yolunun göl alanı içinde kalacağı anlaşılmıştır. Sorun yeni yol güzergahının belirlenmesine ilişkindir.

2- 5539 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Teşkilat Kanunu'nun 2.maddesi yol güzergahlarının tespit ve onaylanması yetkisini Karayolları Genel Müdürlüğü'ne vermiştir. Genel Müdürlük bu yetkiye dayanarak bölge müdürlüğünce önerilen yol güzergahını onaylamıştır. (30.11.1994) Ancak işin kontrollüğünü yürüten DSİ Bölge Müdürlüğü, bu güzergahı **su havzalarının korunması açısından** sakıncalı bularak yeni bir güzergah önermiştir. DSİ'nin öne sürdüğü gerekçeler şunlardır:

a- Yol güzergahı, baraj mansabından sonra Şadlık Tepesi'nin güneyindeki kesimde baraj mutlak koruma alanından geçmektedir. Yol inşaatı sırasında yapılacak kazı ve dolgu işlemleri ile baraja bakan yamacın tabii dengesi bozulacağından, ileride zemin stabilitesinde değişiklikler olabileceği gibi buna bağlı olarak baraj gölünde kirlenmeler görülebilecektir. Aynı zamanda yol işletmeye açıldığında, kimyasal, zehirli ve kirletici malzeme taşıyan taşıtların kaza yapmaları veya taşıdıkları hamuleden sızıntı, döküntü olması halinde, baraj gölünde doğrudan doğruya ve telafi edilemeyecek kirlenmeye sebep olabilecektir.

b- Baraja ait dolusavak deşarj kanalı, teklif edilen yol güzergahı altında kalmaktadır. Kanalin taban genişliği 30 m. dir. Bu kısımdan köprü ile geçilmesi gerekeceğinden, maliyet artacaktır. Ayrıca muhtemel feyezanlı dönemde dolusavak çalıştığında yolda ve köprüde tahribat olacak ve yol trafiğe kapanabilecektir.

c- Baraj mansabındaki alanda içme suyu arıtma tesislerinin yapımı planlanmıştır. Yolun buradan geçmesi halinde arıtma tesisleri için gerekli alan daralacak ve planlandığı şekilde yapılması imkansız hale gelecektir. Farklı bir yere yapılması ise arıtma tesisleri ve işletme masraflarını artıracaktır.

d- Güzergah, baraj çalışmalarının yoğun olduğu gövde, dolusavak, su alma yapısı, kondüvi deşarj kanalı ve vana odalarının bulunduğu bölgeden geçmektedir. Bu kısımda yol çalışmaları ile baraj çalışmaları girift bir hale gelecek, projelendirme ve yapım yönünden önemli darboğazlar ortaya çıkacaktır.

e- Güzergahtaki arazi yapısının özelliğinden dolayı nispeten daha fazla toprak işleri çıkacaktır.

DSİ tarafından önerilen güzergah, Karayolları Genel Müdürlüğü'nce de benimsenerek 9.3.1995 tarihinde onaylanmıştır. Onay eki istikşaf planında yeni yol güzergahı baraj gövdesinin mansap tarafından, baraja uzak bir mesafeden geçmektedir.

3- Bu aşamadan sonra devreye İzmir Valiliği girer. Ödemeler, valinin başkanı olduğu Özel İdare Müdürlüğü'nce yapılmaktadır. Valilik her iki güzergahı da uygun bulmamıştır. ".....tarafımdan daha ekonomik görüldüğünden....." denilerek yeni bir güzergah teklifi getirilir: Yol baraj kreti (gövde) üzerinden geçirilmelidir!.. Önceki alternatifler bir kenara bırakılarak valiliğin önerdiği yol güzergahı onaylanır. Bir yol güzergahı üzerinde bu kadar farklı görüş ve müdahalenin olması, denetim ekibinin konuyu denetim kapsamına almasında en büyük amil olmuştur.

4- Denetim Ekibi İHSİ çalışmasına başladığında (30.9.1995) baraj gövde inşaatı henüz başlamış bulunuyordu. Baraj sahasında yapılan incelemelerde -baraj toprak dolgu türünde olduğundan- toprak ihtiyacının çevre yamaçlarda geniş çaplı kazılar yapmak suretiyle karşılandığı görüldüğünden, kontrol mühendislerine bu uygulamanın çevreye zararı olup olmadığı, varsa bu zararın nasıl telafi edileceği sorulduğunda, baraj için bir ÇED hazırlanmadığı öğrenilmiştir. Baraj ve yol çalışmasının çevreye verebileceği zararlar ve bu zararların nasıl bertaraf edileceği konusunda herhangi bir çalışma olmadığının tespiti, denetimin temelini oluşturmuştur.

5- Konunun 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği ile ÇED Yönetmeliği çerçevesinde incelenmesi sonucunda,

* Hem baraj hem de yol güzergahının ÇED'e tabi faaliyetler arasında bulunduğu halde ÇED raporunun ve dolayısıyla ÇED Olumlu Belgesi'nin bulunmadığı, (ÇED Yön. md. 6'ya göre birden fazla projeyi kapsayan entegre faaliyetin tamamı için bir ÇED raporu düzenlenir.)

* Baraj kreti üzerinden karayolu geçirilmesinin anılan yönetmeliklere aykırı olduğu, belirlenmiştir.

Bu sonuçlar karşısında faaliyetin durdurulması, yasa ve yönetmeliklerden kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesi gerektiği açıktır. Ancak ülkemizde sıklıkla yaşandığı gibi faaliyeti durdurması gereken makamlarla bu faaliyeti başlatan makamın aynı olması, çalışmanın önemini daha da artırmıştır. Öte yandan Ağustos 1996'da baraj gövdesinin tamamlanacak olması (iş programında aksama görülmemiştir) konunun ivedi biçimde çözümlenmesinin gerekli kılmasıdır.

6- Yukarıdaki düşüncelerle bir İHSİ raporu düzenlenerek 28.11.1995 tarih ve 4062 sayılı müzekkere ekinde Başkanlık Makamı'na sunulmuştur. Rapor **Denetim Planlama ve Rapor Grubu**'nda da incelenerek bir Denetim Bildirimi'ne dönüştürülmüş ve Sayıştay Başkanlığı'nın 1.2.1996 tarihli yazıları ile Karayolları Genel Müdürlüğü, DSİ Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı ve Çevre Bakanlığı'na gönderilmiştir. Bildirim aşağıdaki gibidir:

"a. Çeşme- Alaçatı Vali Barajı inşaatının tamamlanması ile birlikte, baraj gölü içinde kalacak olan İzmir- Çeşme Devlet yolu güzergahının değiştirilmesi amacıyla, Karayolları Genel Müdürlüğü'nce baraj sahası dışından geçecek şekilde yeni bir güzergah belirlendiği ve bu güzergahın DSİ tarafından da uygun görüldüğü; ancak İzmir Valiliği'nin isteği üzerine önceden belirlenen ve onaylanan bu güzergahın, baraj gövdesi üzerinden geçecek şekilde değiştirildiği,

b. Yol güzergahının baraj gövdesi üzerinden geçirilmesinin baraja bakan yamacın doğal dengesini bozabileceği, zemin stabilitesinde değişikliklere yol açabileceği, baraj gölünde telafi edilemeyecek kirlenmelere sebep olabileceği, çevre ve halk sağlığının olumsuz yönde etkilenebileceği;

teklif edilen güzergah, taban genişliği 30 m. olan dolusavak deşarj kanalının köprü ile geçilmesini gerektirdiğinden, maliyetin artacağı; ayrıca dolusavakın feyezanlı dönemlerdeki çalışması sırasında, yolda ve köprüde tahribatın ortaya çıkabileceği,

c. Karayolunun baraj gövdesi üzerinden geçirilmesini öngören 1/25.000 ölçekli istikşaf planının onaylanmasının 5539 Sayılı Kanun'un 2. maddesine; 2872 Sayılı Kanun'a ve bu kanuna göre çıkarılan Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği'nin 16 ve 17. maddeleri ile ÇED Yönetmeliği'nin 6. ve 25. maddelerine aykırı olduğu tespit edildiğinden,

Konu hakkında yazılı görüş ve düşüncelerinizin alınması amacıyla, raporun bir örneği ekleri ile birlikte ilişikte gönderilmiştir

Bilgi edinilmesi ve gereğini rica ederim."

7- Bütün ilgili kuruluşlar Bildirim'e cevap vermişlerdir. İçişleri Bakanlığı "konu hakkında Çevre Bakanlığı'nın görüşünün alınmasının uygun olacağı"nı bildirmişse de (7.3.1996 tarih ve 40130 sayılı yazısı) konu zaten Çevre Bakanlığı'na da yazılmış olduğundan, gerek inşaatın finansmanının özel idarece karşılanmakta oluşu, gerekse yol güzergahına ilişkin istikşaf planının Valiliğin isteği doğrultusunda onaylanmış olması nedenleri ile İçişleri Bakanlığı'na da bildirim gönderilmiştir.

Çevre Bakanlığı Sayıştay Başkanlığı'na gönderdiği cevabi yazıda;

"Ülkemizin kıt olan tatlısu kaynakları hızlı nüfus artışı ve sanayileşme baskısı ile süratle kirlenmekte ve suya olan ihtiyaç gün geçtikçe artmaktadır. İçme ve kullanma suyu havzalarından karayollarının geçirilmesi durumunda, söz konusu yollarda kimyasal ve toksit madde taşıyan tankerlerden kaynaklanacak muhtemel kaza ve sızmalar nedeniyle bu kaynaklar kirlenmekte, ayrıca egzoz gazlarından da olumsuz yönde etkilenmektedir. Suyu kirllettikten sonra temizlemenin maliyeti çok yüksek olduğundan bu kaynakların kirlenmeden korunmasının sağlanması büyük önem taşımaktadır.

Diğer yandan, "karayolları" ÇED Yönetmeliği'nin ÇED Uygulanacak Faaliyetler Listesi'nde yer almaktadır. Çeşme- Alaçatı Vali Barajı inşaatının tamamlanması ile baraj gölü altında kalacak İzmir-Çeşme devlet yolu güzergahının değiştirilmesi sonucu, yeni inşa edilecek karayoluna iliş-

kin olarak, anılan yönetmeliğin 6. maddesi (a) bendi gereğince ÇED raporunun hazırlanması gerekmekte olup, söz konusu faaliyet ile ilgili olarak proje özeti ile birlikte Bakanlığımıza başvuruda bulunulması gerekmekte-
dir. Ayrıca anılan yönetmeliğin 7. maddesi hükmü gereğince hazırlanacak ÇED raporlarında ilgili kurum ve kuruluşlardan alınan, planlanan faaliye-
tin yeri hakkında ilgili mevzuat gereğince engel bulunmadığını belirten bel-
gelerin bulunması şartı aranmaktadır."

demektedir.

Bakanlık aynı yazıdan **gereği için** Karayolları Genel Müdürlüğü'ne de göndermiştir. (5.4.1996 tarih ve 2010 sayılı yazısı)

Karayolları Genel Müdürlüğü de,

"Konu ile ilgili çalışmalar halen DSİ 2. Bölge Müdürlüğü'nün sorum-
luluğu altında yürütülmektedir.

Çalışmalar Genel Müdürlüğümüze intikal ettirildiğinde ilgideki ya-
zınızda belirtilen hususlar göz önünde bulundurulacaktır."
şeklinde görüş bildirmiştir. (8.4.1996 tarih ve 0978 sayılı yazısı)

DSİ Genel Müdürlüğü, başta aktardığımız gerekçelerle Bildirim'deki
hususları teyit ederek,

"Güzergahın baraj gövdesinin mansap tarafından geçecek şekilde
yeniden araştırılmasına Karayolları 2. Bölge Müdürlüğü'nce devam edil-
mektedir."

cevabını vermiştir. (11.3.1996 tarih ve 1284 sayılı yazısı)

8- Denetim Bildirimi'ne gönderilen cevaplardan, ilgili kuruluşların
Bildirim'de yer alan hususlara katıldıkları ve bu doğrultuda gerekli çalışma-
ları başlattıkları sonucu çıkarılmıştır. Artık yapılması gereken, ÇED Yönet-
meliği'nin 25. maddesi gereğince mahallin en büyük mülki amiri olan vali
tarafından faaliyetin durdurulması ise de yukarıda belirtildiği gibi sorun za-
ten valiliğin girişiminden kaynaklandığından, yol güzergahının çevreye en
az zarar verecek biçimde (baraj gövdesinin mansap tarafından) tespit edil-
mesi nesnel bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Bu konuda da ilgili
kuruluşlar içinde Karayolları Genel Müdürlüğü yetkili olduğundan, Bildi-
rim'de belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediğini öğrenmek ama-

ciyla yapılan şifahi görüşmelerden, yol güzergahının Çevre Bakanlığı'nın yukarıda sözü edilen yazısı üzerine yeniden tespit edildiği anlaşılmıştır. Bunun üzerine Başkanlık Makamı'nın 15.11.1996 tarih ve 1232 sayılı yazıları ile (müzekkeremiz 10.9.1996 tarihli) İzmir-Çeşme Devlet Karayolu güzergahının son durumu Genel Müdürlükten sorulmuştur. Genel Müdürlüğün 6.12.1996 tarih ve 5453 sayılı yazısında,

"İzmir- Çeşme Devlet yolunun Alaçatı Vali Barajı göl sahası içinde kalan kesimi, İzmir Özel İdaresi ve DSİ 2. Bölge Müdürlüğü tarafından yaptırılan varyant yol, barajda su tutulmaya başlandığında 10.7.1996 tarihinde trafiğe açılmış ve eski yol trafiğe kapatılmıştır. Bu durumu gösteren 1/25.000 ölçekli harita yazımız ekindedir." denilmiştir.

Ekli haritanın incelenmesinden, yeni yol güzergahının, Denetim Bildirimi'nde önerildiği gibi baraj gövdesinin mansap tarafından geçecek şekilde tespit edildiği anlaşıldığından, içme suyu amacıyla kullanılacak göl alanı için tehlike olmaktan çıkmış bulunmaktadır.

SONUÇ

Kamu yatırımlarının çevreye yönelik olumsuz etkilerinin önlenmesinde Sayıştay denetiminin önemli bir rol oynayabileceği düşünülmektedir. Böyle bir denetimin yatırımların tamamlanmasına kadar aralıksız sürdürülmesi zorunludur. Bu bağlamda Yönetmelik gereğince ÇED olumlu belgesi alması şart koşulan yatırımlara ilişkin sözleşmelere bu belgelerin de eklenmesinin sağlanması yoluyla Sayıştay denetimine tabi yatırımcı kuruluşların bu konudaki ihmallerinin önüne geçmeye yönelik bir denetim tarzı geliştirilebilir.

Çevreci denetim yaklaşımında bulgular sorgu konusu yapılmaksızın, bir Denetim Bildirimi ile denetlenen kuruluşların en üst birimine (bakanlık, genel müdürlük) gönderilecektir. Bu tarz bir denetimde idarelerle yapıcı bir işbirliği ve görüş alışverişi denetimden başarılı sonuç alınmasının en önemli koşuludur. Öte yandan bulguları yasal dayanaklarla desteklemek, uygunluk denetiminde olduğu gibi burada da vazgeçilmez bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.