



**RASYONEL KAMU POLİTİKASI ANALİZİ
PERSPEKTİFİNDEN TÜRKİYE'DEKİ İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ
POLİTİKALARI**

**PUBLIC POLICY ANALYSIS PERSPECTIVE OF CLIMATE
CHANGE POLICIES IN TURKEY¹**

Volkan GÖÇÖĞLU* & Mehmet Devrim AYDIN**

ÖZ

Bu çalışma, rasyonel kamu politikası analizi perspektifinden Türkiye'deki iklim değişikliği politikalarını incelemektedir. İlgili iklim değişikliği ulusal stratejik planı, eylem planı ile bildirilerde yer alan politika tasarımları, söz konusu analiz modeli üzerinden değerlendirilmiştir. Çalışmanın ilk iki bölümünde çeşitli kamu politikası analizi yaklaşımları iklim değişikliği politikaları çerçevesinde ele alınmaktadır. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise Türkiye'deki iklim değişikliği politikaları yedi basamaktan oluşan rasyonel kamu politikası analizi doğrultusunda tartışılmaktadır. Çalışma sonucunda daha etkin, verimli ve somut çözüm sunan bir politika üretim sürecine ilişkin önerilere yer verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Kamu Politikası Analizi, Rasyonel Kamu Politikası Analizi, İklim Değişikliği, Plan.

¹ Bu çalışmanın kamu politikası ve kamu politikası analizi ile ilgili kısımları Prof. Dr. Mehmet Devrim Aydın danışmanlığında, Volkan Göçöğlü tarafından hazırlanan doktora tezinden üretilmiştir.

* Dr., Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, volkangocoglu@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7036-2416>.

** Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mdaydin@hacettepe.edu.tr, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8959-6194>.

* Makale Geliş Tarihi: 04.09.2017
Makale Kabul Tarihi: 02.11.2017

ABSTRACT

This study evaluates the climate change policies in Turkey from the perspective of rational public policy analysis. Relevant climate change national strategic plan, action plan, and the policy designs in the manifesto were analyzed on the context of related policy analysis model. In the first two parts of the study, various public policy analysis approaches were evaluated in the perspective of climate change policies. In the third part of the study, the climate change policies in Turkey were discussed according to rational public policy analysis consisting seven stages. In the conclusion of the study, a more effective, efficient and concrete policy making process was suggested.

Keywords: Public Policy, Public Policy Analysis, Rational Public Policy Analysis, Climate Change, Plan.

GİRİŞ

İklim değişikliği politikaları, küresel platformda Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve Avrupa Çevre Ajansı gibi uluslararası kuruluşlar tarafından üretilmektedir. Uluslararası platformda iklim değişikliği alanındaki en geniş organizasyonlardan biri 1988’de kurulan Hükümetler Arası İklim Değişikliği Paneli (IPCC)’dir. Bu panelde, ağırlıklı olarak iklim değişikliği konusunda gelecek senaryoları üzerinde durulmuştur. Söz konusu senaryolar, ekonomik gelişme düzeyleri, kaynak kıtlıkları, nüfus artışı, düşük karbon kullanımlı teknolojilerin yayılması ve bölgesel eşitsizliklerin artması gibi faktörler göz önünde bulundurularak oluşturulmuştur (Giddens, 2009: 21). Günümüzde tartışılan iklim değişikliği politikaları da genel olarak bu konular üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Türkiye’de iklim değişikliği üzerine yapılan çalışmalar, ülkenin 2004 yılında Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi’ne (BMİDÇS) taraf olmasından sonra gelişmeye başlamıştır (ÇŞB, 2015). Bunun yanında, yürütülen çalışmalar, politikalar/politika önerileri ve Türkiye’nin “özel koşulları”, ülkenin sözleşmede Ek-1 ya da Ek-2 listesinde olması tartışmaları (DSİ, 2015: 2, Mazlum, 2009: 74) çerçevesinde verimsiz bir seyir izlemiştir. Son yıllarda ise; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan ve daha uzun vadeli politika planlarını içeren İklim Değişikliği Stratejisi (2010-2020), İklim Değişikliği Eylem Planı (2011-2023), Türkiye İklim Değişikliği Bildirimleri (1-5)

ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının yaptığı çeşitli çalışmalar (Şahin, 2014) bu alana duyulan ilginin arttığını göstermektedir.

İklim değişikliği politikalarında, politikaya farklı disiplinler çerçevesinde yaklaşıldığında farklı değerlerin ön plana çıkması söz konusudur. Bolin'in (2007: 117) belirttiği üzere; iklim değişikliği politikalarına ağırlıklı olarak ekonomi penceresinden yaklaşmaktadır. Buna bağlı olarak, politikaların uygulamalarından sağlanacak toplumsal ya da küresel fayda, politikaların uygulamasının daha kısa vadede getireceği ekonomik yük karşısında göz ardı edilmektedir. Bu yüzden iklim değişikliği politikalarına daha makro bir çerçeveden bakmak ve problemleri daha mikro düzeyde belirlemek, uygun politika kararlarının alınmasında önem teşkil etmektedir.

Ülkelerde üretilen iklim değişikliği politikalarının verimliliği için, söz konusu politikaların ulusal ve yerel düzeyde sağlıklı bir şekilde üretilmesi ve uygulanması gerekmektedir. İyi bir politika üretimi için ise problemin doğru tanımlanması, aktör katılımında çeşitlilik ve kapsamlı bir çözüm planı gerekmektedir. Politika üretimi sürecinde söz konusu politika üretim aşamalarını daha ayrıntılı ele almak üzere, kamu yönetimi disiplini içerisinde bir alt alan oluşturan ve Türkiye'de popüler hale gelmekte olan kamu politikası ve analizi (Yıldız vd., 2011: 358; Dye, 1981), iklim değişikliği politikalarına daha sistematik ve bilimsel bir zemin kazandıracaktır.

Bu çalışma, Türkiye'de iklim değişikliği alanında üretilen politikaların, iskeletini Laswell'in (1956) rasyonalist kuram üzerine kurduğu ve beş aşamadan oluşan politika üretim sistemi üzerinden değerlendirerek, bu politikaların daha sistematik bir temelde ve süreçte üretilmesinin önemini vurgulamayı amaçlamaktadır. Çalışmada aynı zamanda, genel anlamda ekonomist bir bakış açısından ele alınarak uygulanan iklim değişikliği politikalarının, uzun vadede toplum yararını göz ardı eden dışsallıkları üzerinde durularak, problem tanımlarında ve çözümlerinde, konunun temeline inilmesinin getirileri tartışılmaktadır. Bunun yanında çalışmada, iklim değişikliği politikası üretim sürecinde yer alan aktörler ve paydaşların katılım düzeylerinin önemi üzerinde durulmaktadır. Çalışma, bilimsel yöntem temelinde, ikincil veri toplama tekniği kullanılarak oluşturulmuştur. Elde edilen ikincil veriler ve politika tasarımları Laswell'in (1956) rasyonel sistemikte oluşturduğu beş aşamalı politika analizi modelinde yer alan başlıklar altında sistematik bir şekilde değerlendirilmiştir. Çalışmada, bir kamu politikası analizi yapılmamış, üretilmiş ve üretilecek olan daha etkin politikalar için kamu politikası analizi sürecinde nasıl bir değerlendirme yapılması gerektiği ile problemin tanımı, aktörlerin belirlenmesi/katılımı, alternatif politikalar ve dışsallıkların belirlenme süreçleri Türkiye ekseninde ele alınmıştır.

1. KAMU POLİTİKASI ANALİZİNE YÖNELİK YAKLAŞIMLAR

Kamu yönetimi alan yazınında genel olarak kabul görülen tanımıyla “devletin yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her şey” (Dye, 1981: 1) olarak ifade edilen kamu politikası, son yıllarda Türkiye’de de araştırmacılar tarafından çalışma alanı olarak da ilgi gören bir kavramdır (Yıldız vd., 2011: 358). Kavram biraz daha detaylı olarak tasvir edildiğinde kamu politikası; devletin yasalardan gelen otorite gücünün nüfuz ettiği, herhangi bir konuda yetki sahibi olan, kamu kurumu ya da kamu görevlisinin yaptığı iş ve eylem olarak değerlendirilebilir. Buna göre, bakanlar kurulu kararıyla yürürlüğe giren ve tüm vatandaşları etkileyen bir vergi indirim gibi, küçük bir köydeki ihtiyar heyeti ve muhtarın köy ile ilgili aldığı bir karar da kamu politikası kavramını ifade edecektir (Akdoğan, 2011: 75). Öyleyse, ilk anlamıyla kamu politikası kavramını, devlet ve bağlı kuruluşları aracılığıyla karar verilen ve uygulanması belirli bir kitleyi ya da topluluğu etkileyen karar ya da kararlar bütünü olarak düşünmek yanlış olmayacaktır.

Devletin bir konuda politika uyguladığı ya da karar aldığı göz önünde bulundurulduğunda, genellikle devlet bünyesinde ve o konu hakkında yüksek bilgi birikimine sahip bir kişinin, sahip olduğu tüm seçenek ve değerleri ortaya koyarak en iyi kararı verdiği akla gelmektedir. Graham Allison, “Essence of Decision (Kararın Özünü)” isimli kitabında, bahsi geçen ve geleneksel yönetim anlayışında da yer alan tek bir resmi görevlinin verdiği bu kararı model 1 olarak tanımlamıştır. Aynı kitapta Allison, kararın kurumsal olarak alındığı durumu model 2 ve kararın bürokratik çekişmeler sonucu alındığı durumu ise model 3 olarak isimlendirmiştir (Heymann, 2008: 8). Devamında ise karar vericilerin en iyi kararı vermek için sahip olması gereken bilgi ve değerler bütününe lobiler, çıkar grupları ve çeşitli faktörlerce bulanıklaştırılarak en doğru kararın alınmasının güçleştiği de vurgulanmaktadır.

Kamu politikası analizi, uygulanacak politikanın çeşitli şekillerde ve çeşitli araçlarla çözümlenmesini ifade etmektedir. Bu bağlamda, politika analizi terimi, sistem analizi ile siyasal anlamdaki politika kavramını birbiri ile ilişkilendiren profesyonel bir disiplin için kullanılabilir (Dror, 1967: 200). Kamu politikası analizini farklı açılardan ele almak, politika analizinin şeklini ve öne çıkan unsurlarını değiştirebilecektir. Alan yazını genelinde bu yaklaşımlar, karar alma/verme sürecinin eklektik bir uzantısı olarak devam etmektedir. Söz konusu kamu politikası analizi yaklaşımlarının düşünce sistemleri farklı olsa da, aslında bu yaklaşımlar birbirleri ile çeşitli şekillerde (öğrenci-öğretmen, aynı dönem meslektaşları vb.) bağları bulunan kişiler tarafından ortaya atılan ya da geliştirilen, destek ve eleştiri boyutlarıyla birbirlerinden ayrılmaktadır (Çorbacioğlu, 2008). İlgili yaklaşımlar en genel anlamda rasyonalist bakış açısı ve post-pozitivist bakış

açısı içerisinde gruplandırılabilir (Smith ve Larimer, 2009: 103, Hill, 2005: 16-22).

Rasyonalist yaklaşım, karar almada akılcı davranılması, politika analizinde elde edilecek bilgiler doğrultusunda çözümlenmeler yaparak refahın artırılması, kamu tercihinin bağlı kalınması, verilerin multidisipliner bir şekilde değerlendirilmesi ve halk katılımının sağlanması amaçlarına sahiptir (Andrews, 2007: 161). Bu yaklaşımda duygu ve değerler geri plana itilmektedir. Dönemsel olarak da II. Dünya Savaşı sonrası Keynesyen politikalar ve refah devleti eğiliminin etkisindedir. Rasyonel Kamu politikası analizinin temelleri, Easton'un (1965: 77) sistem analizi yaklaşımında yer alan analiz sürecinin Jenkins (1978: 17) tarafından; başlama, bilgilenme, düşünme, karar verme, uygulama, değerlendirme ve sonlandırma basamakları olarak belirlenmesi ve nihayet bu basamakların geliştirilerek Lasswell (1971) tarafından kamu politikası analizine uyarlanmasıyla oluşmuştur. Lasswell'in ortaya koyduğu bu geniş kapsamlı bilgiye dayanan rasyonel yaklaşım, zamanla eleştirilere uğramıştır. Bu eleştiriler yeni bir yaklaşım doğurmamış, rasyonellik modelinin gerçek dünyadaki politika üretim sürecine uymasını sağlayacak bir takım farklı görüşler getirmiştir.

Rasyonel kamu politikasına eleştiri niteliğinde olan görüşlerin başında Simon'ın (1957) "sınırlı rasyonelite" kavramı gelmektedir. Ona göre karar vericiler, uygulanacak politika ile ilgili sınırlı bilgiye sahiptir ve diğer politika alternatifleri ile ilgili tüm seçenekleri aynı anda düşünmemektedir. Sonuç olarak karar vericiler "en iyi" kararı değil, en "memnun edici" kararı vereceklerdir (Enserink, vd., 2013: 20). Eleştirel olmaktan çok rasyonel modele karşı çıkan bir görüş de Linblom'a (1959) aittir. Lindblom (1959: 80-81), o döneme dek alan yazını ele geçiren rasyonel kamu politikası analizi yerine, yazında bir hayli ihmal edilen ve "ikinci metot" olarak adlandırdığı "ardışık sınırlı mukayese" kavramını formüle etmeyi amaçlamıştır. Ona göre birinci metot olan rasyonel metot yalnızca çok basit ve tek amaçlı ya da değişkenli problemlere çözüm olabilecek politikalarda bir nebze başarıya ulaşabilecektir. Ancak bunun yanında karmaşık kamu politikalarında başarılı olmayacaktır. Karar vericiler asla tüm değerleri, tüm politika alternatiflerini ya da tüm politika çıktılarını aynı anda düşünemeyeceklerdir. Göz ardı edilen değer, alternatif ya da sonuçlar olacaktır. Ayrıca, geçmişte üretilen politikalar yeni üretilecek olan politikaları da sınırlayacaktır. Politika üreticisinin bilgileri önceden üretilmiş politikalarla önemli bir derecede sınırlandırılmıştır. Bu yüzden uzun dönemde çözüm getirecek politikalara ulaşamayacak, bunun yerine önceden uygulanmış politikaların üzerine küçük eklemeler yapılarak kısa vadede çözüm sunacak politikalar üretilecektir. Buna inkrementalist ya da tedrici (Çorbacıoğlu, 2008: 36) model denilmektedir.

Wildavsky'nin (1979) savunusu, görüşü Lindblom'dan çok ayrılmaya da kamu politikası analizinde özellikle devlet ve vatandaşlar arasındaki çıkar ve fayda dengesinin kurulması ya da arzulanmış amaçların ortak bir noktada buluşması üzerine kurulmuştur (Hoppe, 1999: 206). Düşüncesinin çoğulcu bir temele yönelmesinde, demokrasi üzerine derin çalışmaları bulunan Robert Dahl'ın etkisi bulunmaktadır. Diğer yandan Lindblom'un inkrementalist modelinden etkilenmiş ve bunu devlet bütçesine uyarlamıştır. Devlet bütçelerinde yeni yıl için ayrılacak finansman kaynakları bir önceki yılın verileri dâhilinde oluşturulmakta ve bu kararın verilmesinde siyasi mekanizmaların diğer çıkar gruplarıyla birlikte tartışmaları etkili olmaktadır. Alınan kararlar bu gruplardan hangisinin galip geleceğine bağlıdır (Çorbacıoğlu, 2008: 40).

Kamu politikası analizinde post-pozitivist yaklaşım, rasyonel yaklaşımdaki daha çok ekonomik temeller üzerine kurulmuş olan politika üretim sürecine karşı çıkan ve gerçekler-değerler ayrımını yaparak değerlerin önemini vurgulayan bir yaklaşımdır (Fischer, vd., 2007: 19). Postmodernizmin ve yorumsamacı paradigmanın etkilerini taşıyan yaklaşım, politika analizinin yapısını lineer, süreçsel, ve akılcı bir kalıptan çıkararak; karmaşık, çok sesli, keskin çizgileri olmayan ve çoğunlukla tartışmacı bir kalıba taşımıştır (Lejano, 2013: 98-112). Çok seslilik konusunu destekler bir şekilde rasyonel yaklaşıma getirdiği temel eleştiri, rasyonel politika analizinin demokratik bir sistemin ihtiyaçlarına cevap veremiyor olmasıdır. Bunu yanında politika analizinin amaçları arasında sosyal değerler göz ardı edilmektedir. Örneğin; eğitim kalitesini artırmak üzere üretilen bir kamu politikasında, para kaynağının ve dolayısıyla maddi imkânların artırılmasına rağmen okulun eğitim kalitesi artmayabilir. Bu durumda paranın bir önemi yoktur. Gerekli olan şey kurumsal ve maddi olmayan bir değişimdir. Bu değişimdeki girdiler ve ölçütler ampirik veri olarak değil, sosyal değer olarak hesaba katılacaktır. İstatistiksel olarak bir değeri olmayan faktörler göz önüne alınmalıdır. Böylece politika analizinin sonuçları yorumlayıcı bir şekilde değerlendirilecektir (Smith ve Larimer, 2009: 118).

Kamu politikası analizi yaklaşımları rasyonel ve post-pozitivist olarak iki ana başlık altında gruplansa da, bu başlıklar altında yer bulan ve özellikle "karar verme" kavramı üzerinden geliştirilmiş çeşitli modeller söz konusudur. Alan yazınında geniş yer tutan modeller özetle, politika kararlarının merkezden alınarak yerele uygulandığını savunan "yukarıdan aşağıya" modeli, kararların yerelden alınarak bütüne uygulandığını savunan "aşağıdan yukarıya" modeli ve bu iki modelin karması şeklinde oluşan "melez model" (Pülzl ve Treib, 2007: 91) ile çözümlerin karışık şekilde zaten var olup çıkan problemlerin bu çözümlerin biri ya da birkaçına uydurularak politika oluşturulmasına dayanan "çöp kutusu karar verme" modelidir (Cohen, March ve Olsen, 1972: 16).

2. İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ POLİTİKALARINDA RASYONEL KAMU POLİTİKASI ANALİZİNİN ÖNEMİ

İklim değışikliği ve buna bağlı bir Şekilde ortaya çıkan sorunlar, dünya üzerinde yaşayan tüm canlıları ortak olarak etkileyen sorunlardır. İklim değışikliği politikalarının birçok kamu politikasından farklılaşan tarafı; zamansal olarak telafisi mümkün olmayan problemler ortaya çıkarabilecek bir potansiyele sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Giddens'in da (2009: 91) vurguladığı üzere, iklim değışikliği alanındaki problemleri özlemek üzere üretilen politikalar, ileri bir zamana ertelenemeyecek politikalarlardır. Örneğin; bir yerel yönetim, evre düzenlemesi politikası olarak park yapımı için bütçe ve gerekli koşullar sağlanana kadar bekleyebilir, ancak işleyen zamanda sürekli olarak atmosfere zararlı gaz salınımının söz konusu olduğu iklim değışikliği probleminde aynı erteleme, çevresel açıdan büyük zarara yol açacaktır.

İklim değışikliğine neden olan problemler, büyük lde sayısal verilere dayanan ya da sayısal verilere dönüştürülebilen ltlerle açıklanmaktadır. Bu alanda yapılan bilimsel çalışmalar da genelde iklim değışikliğine neden olan zararlı gaz salınımını ya da sıcaklık değışimlerini, yıllara göre kronolojik olarak sayısal veriler haline getirerek problemin ciddiyetini ortaya koymakla başlamaktadır (Shogren ve Toman, 2000; Norwine, 2014). Akademik çalışmaların yanı sıra, iklim değışikliği alanında uygulanan politikaların sonuçlarının değerlendirildiği ulusal bildirimlerde ve strateji belgelerinde sağlanan başarılar, gerilemeler ve ortaya konulan hedefler büyük oranda sayısal verilere dayanmaktadır (TİDB, 2013; UIDAP, 2011; TİDS, 2010). Bu sayısal veriler, karbondioksit gibi zararlı gazların emisyonlarının miktarlarını ve bu miktarlara ait olan fiyatlandırmaları göstermektedir. Söz konusu sayısal veriler, uygulanacak ya da uygulanmakta olan iklim değışikliği politikalarının temelini oluşturmaktadır. Örneğin; bu politikaları zamanla ulusal politikası haline dönüştüren İngiltere'de uygulanan iklim değışikliği politikalarında; karbon emisyon hedefi, yenilenebilir lojistik yakıtı zorunluluğu, fosil kaynaklı olmayan yakıt zorunluluğu, enerji tasarrufu programı gibi yaptırımlar uygulanmaktadır (Bowen ve Rydge, 2011: 17). Bu politikaların değerlendirilmesinde, fayda-maliyet analizi kullanılmaktadır.

Rasyonel ve post-pozitivist kamu politikası analizi yaklaşımlarının birbiri arasındaki eleştirel noktaları, iklim değışikliği alan yazınında da dolaylı olarak yer almaktadır. Örneğin; Shogren ve Toman (2000: 15), iklim değışikliği konusunda, rasyonel yaklaşımın metotlarından biri olan fayda-maliyet analizinin eleştirilerine değinmektedir. Onlara göre iklim değışikliğinin neden olduğu zararlar ve bu zararları azaltmak üzere uygulanacak olan politikaların maliyeti, politika üreticilerinin sahip olduğu bilgiden bağımsız bir Şekilde belirsizdir.

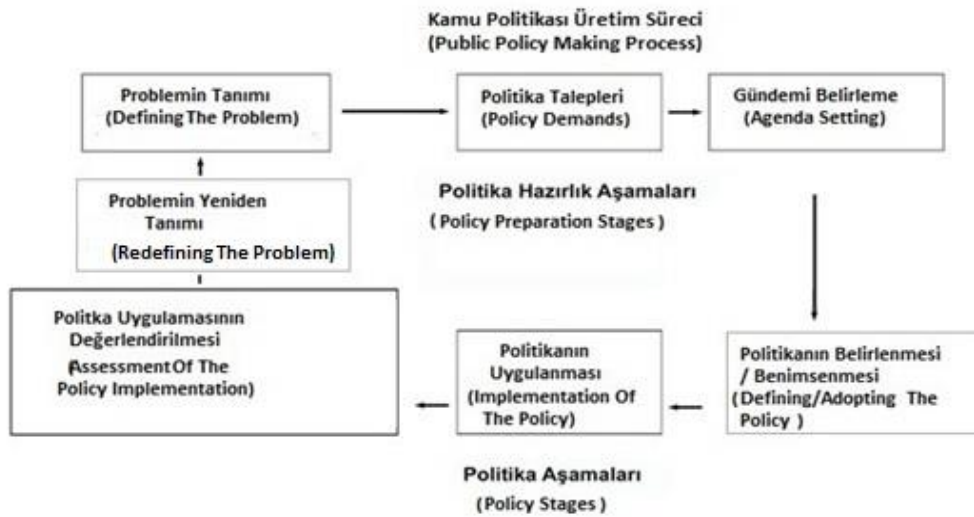
Bunun nedeni, maliyetlerin sonu belli olmayan bir zaman çizgisine yayılmış olmasıdır. Diğer yandan, iklim değişikliği konusu çok önemli adalet ve eşitlik sorunu içermektedir. İklim değişikliği alanında uygulanacak politikaların gelecek nesillere olacak etkisi bir fayda-maliyet analizi değil, birer manevi sorundur. Bu sorunları tam çözmeseyse de, son yıllarda iklim değişikliği konusunda gelişmiş ülkelerin, gelişmemiş ya da gelişmekte olan ülkelere karşı önerdiği politika süreçleri (emisyon sınırı muafiyeti vb.) eşitsizliği gidermek adına atılan önemli adımlardır. Yazarlar, fayda-maliyet analizinin politika üretiminden tamamen kaldırılmasını değil, karar vericilerin politika üretimi sürecinde daha iyi ekonomik analiz yapmalarını, farklı değerleri de hesaba katmalarını ve her türlü eşitsizliği göz önünde bulundurmalarını savunmaktadırlar. Zira bir kamu politikası üretim sürecinde, fayda-maliyet analizine sadece parasal açıdan bakmak, üretilecek politikanın niteliği de bir takım değerler açısından tatmin edici olmayabilecektir. İklim değişikliği politikalarında, benzer yönde bir bakış açısı daha vahim sonuçlar ortaya çıkaracaktır. Kısa vadede, parasal açıdan daha rasyonel olduğu düşünülen ve üzerine karar kılınan politikalar, uzun vadede gelecek nesillerin yaşayacağı dünyayı daha yaşanılmaz bir yer haline çevirebilecektir.

İklim değişikliği politikaları; fizik, kimya, biyoloji, çevre bilimleri, ekonomi, sosyal ve beşeri bilimlerin tümüyle bağlantılı politikaları kapsamaktadır. Enerji kaynakları, su kaynakları, tarım ve kentleşme alanları özellikle iklim değişikliğinden birincil derecede etkilenen ve aynı zamanda iklim değişikliğini etkileyen dinamiklerin yer aldığı temel noktalardır. Bu başlıklar altında çeşitli dinamiklerin, özellikle sera gazı emisyonları üzerindeki etkileri ya da sera gazı emisyon oranlarının çeşitli kaynaklar üzerindeki etkileri sayısal verilerle karşılaştırılmaktadır. Üretilecek iklim değişikliği politikaları için de elde var olan bilgiler ışığında geleceğe dair beklentiler oluşturulup, gelecek senaryoları üretilmektedir. Çalışmanın önceki bölümünde daha detaylı olarak ele alınan kamu politikası analizi yaklaşımları göz önüne alındığında, politika üreticilerinin sahip olduğu veriler ışığında, politikayı belirli bir sürece yayarak onu basamaklar halinde uyguladıkları, sosyo-kültürel ve bireysel değerlerden ziyade daha çok sayısal verilere dayanan ve bu verileri multidisipliner bir şekilde yorumlayan rasyonel yaklaşımlı kamu politikası analizi, iklim değişikliği politikaları için daha kullanışlı bir model olacaktır. Diğer yandan, önde gelen dünya ülkelerine kıyasla Türkiye, iklim değişikliği konusuna ancak 2000'li yıllardan sonra adapte olabilmıştır. Dolayısıyla, konu ile ilgili olabilecek tüm aktörlerin (vatandaşlar dâhil) farkındalığının görece yetersiz olması ve diğer muhtemel tecrübesizlikler düşünüldüğünde, daha karmaşık bir politika analizi modelini ortaya koyan post-pozitivist kamu politikası analizi Türkiye için uygun görülmemiştir.

3. TÜRKİYE'DE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ POLİTİKALARININ KAMU POLİTİKASI ANALİZİ SÜRECİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu politikası üretim sürecini döngüsel olarak basamaklara ayıran ve rasyonel yaklaşım çerçevesinde sunan politika yapım süreci modeli, genel hatlarıyla aşağıdaki tabloda yer alan şekli ile kalıplaşmıştır. Benzer şekilde Jenkins (1997: 30), alan yazınında yer alan ve politika üretim süreci basamaklarından oluşan rasyonel kamu politikası analiz sürecinin, Harold Lasswell'in (1956) ortaya koyduğu modelin geliştirilmesiyle ortaya çıktığını vurgulamaktadır. Türkiye'de yapılan kamu politikası analizi çalışmalarında da benzer bir süreç döngüsüne rastlamak mümkündür.²

Şekil.1: Kamu Politikası Analizi Basamakları



Kaynak: Cochran vd., 2009

Kamu politikası analizinde, basamaklarda bir başlık olarak yer almamasına karşın, sürecin bütününde etkiye ve önemli bir role sahip olan “aktörler”, üzerinde özellikle durulması gereken bir konudur. Aktörler, problemin tanımlanmasından, politika taleplerinin ve alternatiflerinin belirlenmesine, gündemin oluşturulmasından, politikaların belirlenerek uygulanmasına ve politika sonuçlarının geribildirimlerle değerlendirmesine etki eden paydaşlardır. Türkiye'nin iklim politikalarına etki eden bu aktörleri altı grupta sınıflandırmak mümkündür. Bunlardan ilki politikaları oluşturan ana aktörlerin bulunduğu kamu kesimiyken bir diğeri, birlik ve dernekler yoluyla küresel sisteme entegre

² Sözü edilen model çerçevesinde yapılmış iki çalışma örneği için; Semiz, Ö. (2009). “Bir Kamu Politikası Analizi: Türkiye’de Korsanla Mücadele Odaklı Fikri Haklar Politikası”, Ankara Barosu Dergisi, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/frmmakale/2009-4/1.pdf> (Erişim Tarihi: 20.09.2015) ve Çalı, H. H. (2012). “Aile İçi Şiddet: Bir Kamu Politikası Analizi”, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 2012 16 (2): 1-25 künyeli çalışmalara bakılabilir.

olarak, verimlilik ve enerji tasarrufuyla giderleri azaltma yolunda giderek, teknolojiyi kullanıp rekabet üstünlüğü yaratmak isteyen ve sürdürülebilirlik ilkesini uygulayarak iklim politikalarında savunmacı bir tutum sergileyen şirketlerden oluşan özel sektördür. Uluslararası kuruluşlar, sivil toplum, akademi ve medya ise gruplandırmanın kalan kısmını oluşturmaktadır (Şahin, 2014: 7). Daha genel bir grupta ise aktörleri, hükümet kesimi aktörler, hükümet dışı aktörler ve uluslararası kuruluşlar başlıkları altında toplamak mümkündür (Şahin, 2014: 64). Kategorilerde yer alan aktörlerin isimlerinin tümünü bu başlık altında vermek mümkün olmasa da, söz konusu aktörlerin bazılarının çalışmanın devamında, politika analizi basamaklarında yer verilecektir.

Problemin Tanımlanması

Kamuya ilişkin bir sorunun ilgili aktörlerce çözülmek üzere bir amaç haline gelmesi, o sorunun bir kamu politikası problemine dönüşmesine bağlıdır. Problemin tanımlanması olarak nitelendirilen bu ilk basamak, kamu politikası analizi sürecini başlatan basamak olması dolayısıyla çok önemlidir. Yıldız'ın (2011: 2) deyişiyle, “kamu politikası üretim süreci büyük bir çembere benzetilirse, saatin 12’yi gösterdiği noktada ‘problemin tanımı’ vardır”.

İklim değişikliği konusu, bir kamu politikası sorunu olarak ele alındığında, kamu politikası problemini oluşturabilecek nedenler Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'nin (BMİDÇS) başlangıcında, maddelere ilişkin bölümden önce belirtilmiştir. Sözleşmede sorun şu şekilde belirtilmektedir (REC, 2006: 7):

Yeryüzü iklimindeki değişikliğin ve bunun zararlı etkilerinin insanlığın ortak kaygısı olduğunu kabul ederek,

İnsan faaliyetlerinin atmosferdeki sera gazları yoğunluklarını arttırmakta olduğu, bu artışların doğal sera etkisini yükselttiği ve bunun yeryüzü sıcaklığında ve atmosferde ek bir ortalama sıcaklık artışı ile sonuçlanacağı ve doğal ekolojik sistemlere ve insanlığa zarar verici etki yapabileceği endişesiyle...

Genel sorunu yansıtan bu metnin yanı sıra, sorunun Türkiye'deki tanımına bakıldığında, içerik olarak ana sorun üzerinde durulmakta ve özellikle Türkiye'nin BMİDÇS'ne taraf olan diğer ülkelere kıyasla sahip olduğu “özel koşullar” vurgulanmaktadır. Bu özel koşullar: Nüfus artış hızının yüksekliği, insani kalkınma hızının düşüklüğü, taraf ülkelere göre kişi başı birincil enerji üretiminin düşüklüğü, kişi başı ortalama zararlı gaz salımı oranının düşüklüğü ve iklim değişikliğinin zararlı sonuçlarından en çok etkilenecek coğrafi bölge olan Akdeniz Havzası'nda yer almasıdır (ÇŞB, 2013). Türkiye'nin iklim

değişikliği konusunda uygulamayı planladığı orta ve uzun vadeli politikaların yer aldığı Ulusal İklim Değişikliği Aksiyon Planı'nda (ÇŞB, 2011), ülkenin sürdürülebilir bir kalkınma hedefiyle çeşitli sektörlerde özellikle zararlı gaz salınımının azaltılmasına yönelik politikalar üzerinde durulmaktadır.

Ulusal bildirim ve aksiyon planının genel şekil şartları göz önüne alındığında, bu belgelerdeki politikalar üzerinde daha makro bir bakış açısıyla durulması normal olarak değerlendirilebilecektir. Bu çalışmada, kamu politikası analizi açısından önerilen durum, daha yüzeysel problemlere karşı ve problemlerin kökleri arasında yer alan sorunlara karşı kamu politikası üretilmesidir. Konuyu daha somut bir hale getirebilmek açısından “kamu politikası problemi” olarak tanımlanabilecek bazı kök sorunlar ve sorular şu şekilde sıralanabilir:

- Zararlı gaz salınımını azaltmak üzere fabrikalarca kullanılan filtrenin fiyatı çok yüksek, bu fiyatlar nasıl azaltılabilir?
- Sanayide çalışacak olan mühendislerin iklim değişikliği duyarlılığı yeterli ölçüde değil. Bu duyarlılık daha temelde nasıl artırılabilir?
- Zararlı gaz salımın etkisini düşüren orman arazileri yeterli büyüklükte değil. Bu nasıl artırılabilir? Hangi bölge ya da şehirlerden başlanılmalıdır?
- Sosyal medya iklim değişikliği farkındalığının artırılmasında daha etkin nasıl kullanılabilir?

Yukarıda örnek olarak verilen kök sorunlara benzer şekilde daha birçok mikro kamu politikası problemi tanımlanabilmektedir. Bunun için özellikle vatandaşlar, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları gibi aktörlerin yapacağı çalışmalara ihtiyaç vardır. Türkiye'deki alan yazınında bu tip çalışmalara rastlamak oldukça zordur. Çalışmalar daha çok kamu kesimi tarafından oluşturulan genel vizyona dayanan ulusal belgeler şeklindedir.

Rasyonel kamu politikası analizini bu basamaklarda bir örnek aracılığı ile tasvir etmeye çalışmak, bu sürecin anlaşılması adına faydalı olacaktır. Spesifik bir örnek verilecek olursa; sürecin bu basamağında problem, “taşıtlardan kaynaklanan kirletici egzoz gazlarının neden olduğu karbondioksit (CO₂) konsantrasyonunun artmasına bağlı olarak iklim değişikliği etkilerinin artması” olarak tanımlanabilir. Tanımlanan bu problem, iklim değişikliği için genel bir problem olan “CO₂ konsantrasyonunun” daha da kökenine inilmiş bir problemdir. Bölümün diğer başlıklarının son kısımlarında, tanımlanan bu probleme ilişkin oluşturulacak politika ve politikanın oluşma evreleri verilecektir.

Politika Taleplerinin Oluşturulması, Gündem Belirleme ve Politikanın Belirlenmesi

Politika taleplerinin oluşturulması, problem tanımından sonra, tanımlanan probleme ilişkin çözüm önerilerinin ortaya konulması aşamasıdır. Bu aşamada en önemli kriterlerden birisi, aktörlerin sürece katılımıyla soruna farklı açılardan yaklaşabilmesidir. Kamu kesimi aktörleri içerisinde yer alan, iklim değişikliği ile ilgili bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı gibi) bu sürece öncülük eden aktörlerdir. Çözüm önerilerinin yanında, ulusal politikaların uluslararası politikalara uyumu adına sürece dâhil edilecek olan Birleşmiş Milletlere bağlı Bölgesel Çevre Merkezi (REC) gibi kuruluşlar da Türkiye’de kurumsal merkez açan aktörlerdendir. Uluslararası statüde Greenpeace Akdeniz, ulusal statüde Küresel Eylem Grubu (KEG), İklim Ağı, 350 Ankara kuruluşları, sürece dâhil olan sivil toplum kuruluşları gruplarıdır (Şahin, 2014). Sivil toplum kuruluşları diğer bir yönüyle, vatandaşların da politika üretim sürecine katılımında önemli bir araç görevi görmektedir.

Özellikle zararlı gaz salınımında büyük paya sahip olan kurumsal şirketlerin de içinde yer aldığı özel sektör aktörü, daha çok kendi çıkarlarını korumak adına çeşitli meslek birlikleri ile sürece dâhil olmaktadır. Alternatif politikaların üretilmesinde özel sektör aktörünün, sivil toplum kuruluşlarına karşı dengeleyici politika önerileri ortaya koyma eğilimi, kuruluş amaçları olan karlılık ilkesinin bir ürünü olarak değerlendirilmektedir. Diğer yandan sürecin önemli aktörlerinden biri olan üniversiteler de bilimsel çalışmaların üretildiği kuruluşlar olarak iklim değişikliği konusunda daha objektif ve verimli politika önerileri sağlanmasına katkıda bulunurlar. İklim değişikliği politikalarına Türkiye’de üniversite katılımı bir hayli düşük olsa da ülkede mevcut olan 200 civarındaki üniversiteden, İstanbul Teknik Üniversitesi, Marmara Üniversitesi, Boğaziçi Üniversitesi ve İstanbul Üniversitesi bu alanda bir takım öncü çalışmalar yürütmektedir. Yapılan akademik çalışma sayılarına bakıldığında ise iklim değişikliği başlığını içeren çalışma sayısı 500-600 civarındayken bu başlığa “politika” sözcüğü eklendiğinde sayı 100’ün altına düşmektedir (Şahin, 2014: 182).

Medya ve sosyal medya aktörleri, hem politika taleplerinin karar vericilere ulaşmasında hem de gündem belirlenmesinde işlevi olan en önemli aktörlerdir. Gündem belirlemede bir takım farklı amaç odakları olabildikleri gibi, bu odakların oluşturulmasında da rol alan aktörlerdir. Örneğin; hükümetin seçtiği politika alternatiflerinin ön planda olduğu “hükümet gündemi”, karar listesine alınan ve farklı aktörlerin önerilerinin de içinde yer aldığı “karar gündemi” ve

medyada ilgi toplayan politika alternatiflerinin bulunduğu “medya ve kamuoyu gündemi” birbirlerinden farklı içeriğe sahip olabilmektedir. Bu içeriklerde, hükümet gündeminde hükümet yetkililerinin, karar gündeminde özel sektör yetkilileri ile teknik uzmanların, medya ve kamuoyu gündeminde ise sivil toplum kuruluşlarının etkileri daha baskın şekilde hissedilecektir (Kingdon, 2014: 4). Gündemde yer alan bu aktörlerin ürettiği politika alternatiflerinin kabul edilebilirliğinde, çözüm önerilerinin niteliğinin beraberinde oluşturduğu baskının da etkisi olacaktır. Özellikle 2000’li yıllardan itibaren önemli bir iletişim aracı haline gelen internet ve sosyal medya, aktörlerin politika alternatiflerini geniş kitlelere duyurabilecekleri birer araç haline gelmiştir (Göçöğlü, 2014).

Politikanın belirlenmesi ve benimsenmesi aşamasında, karar verildikten sonra politika formüle edilmiş, gerekli düzenleme ve yasama işlemleri yapılarak uygulanacak politikanın detayları son haline getirilmiştir. Becker’in (1984: 25) belirttiği üzere, bu aşamada gündem belirlemede daha etkili olan aktörlerin politika önerilerinin baskın olduğu bir karar alınması beklenmektedir. Ancak söz konusu iklim değişikliği politikaları olduğunda, burada istisnai bir durum göz önünde bulundurulmalıdır. İklim değişikliği konusu sonuçlarıyla tüm insanlığı ve hatta daha sonraki nesilleri de ilgilendirmektedir. Çalışmanın önceki bölümünde değinildiği üzere, bu konuda yapılacak fayda-maliyet hesapları, diğer kamu politikası analizlerinde yapılacaklardan farklılık taşımaktadır. Bu bağlamda, iklim değişikliği politikaları üzerinde belirlenecek olan politikalarda çıkar gruplarının kitlesel avantajlarından ziyade insanlığın ortak çıkarları ön planda tutulmalıdır. Ülkelerin iklim değişikliği politikaları, karbon piyasası, özel şirketlerin iklim değişikliği önlemleri konusunda kendi çıkarlarına yönelik baskıları düşünüldüğünde, söz konusu politikalarda daha çok yerel-kitlesel çıkarların ön planda tutulduğu, insanlığın ortak çıkarı durumunun göz ardı edildiği görülmektedir.

Türkiye’de iklim değişikliği alanında üretilen kamu politikaları, BMİDÇS’de yer alan bir durum nedeniyle olması gerekenden daha farklı bir yönde ilerlemektedir. Durum kısaca özetlenecek olursa, BMİDÇS Ek-I’de yer alan ülkeler, belirlenen protokollere göre sera gazı salınımını azaltmak zorunda olan ve bu doğrultuda belirli yüzde hedefleri olan ülkelerdir. Ek-II’de sanayileşmiş ve gelişmiş ülkeler bulunmaktadır. Bu ülkeler Ek-I’de yer alan ve geçiş ekonomisi pozisyonunda bulunan ülkelere, hedeflerine ulaşmaları adına finansal kaynak sağlamak zorundadır. Bunun yanında ülkeler arasında zararlı gaz salınımının düşürülmesini teşvik eden karbon kredileri ve satışına dair ticari işlemler gerçekleştirilmekte ve ülkeler bu işlemlerden maddi gelir elde etmektedir. Örneğin; kendi kotasından daha fazla bir gaz salınımı tasarrufu sağlayan bir ülke, bu oranı para karşılığı başka bir ülkeye satarak finansman sağlayacaktır. Diğer ülke ise bu oranı, zorunlu olduğu ve hedefini tutturamadığı

halde yaptırma tabi olacağı gaz salınımını azaltma kotasında kendi tasarrufu gibi kullanabilecektir. Türkiye 2001 yılında, 7. Taraflar birleşmesinde (COP 7), çalışmada daha önce de bahsedilen özel koşulları nedeniyle Ek-II listesinden çıkarılmış ve sera gazı salınımını azaltma zorunluluğu kaldırılmıştır. Ancak azaltmalardan finansman sağlayabileceği, karbon satımı ve karbon kredileri gibi işlemleri yapabilmesine de hak tanınmamıştır. Türkiye'nin bu haklardan mahrum olmasının, iklim değişikliği alanında üretilecek olan gaz salınımının azaltılmasına yönelik politikaların sayısını ve mahiyetini olumsuz yönde etkilediği açıktır. Diğer yandan 2015 yılında Paris İklim Zirvesinde imzalanan (Karakaya, 2015) Paris Anlaşması'na değinmekte yarar vardır. Yukarıda anlatılan özel koşullar nedeniyle, Türkiye'nin karbon salımı azaltma üzerine sahip olduğu sorumluluk belirsiz bir durumdayken, Paris Anlaşması ile bu durum daha da karmaşık bir hal almıştır. Nitekim bu anlaşma, kendisine taraf olan 195 ülkenin tümüne emisyon azaltmaya dair sorumluluk yükleyen bir anlaşmadır. Zira Paris Anlaşması metninde sözleşmede geçen Ek-I, Ek-II ve Ekler Dışı listelere hiçbir atıf yapılmamış ve anlaşmanın içinde Türkiye'nin "özel koşullarının tanındığı" notuna yer verilmemiştir. Bu durum, Türkiye'nin iklim değişikliği konusunda üreteceği kamu politikalarına orta ve uzun vadede etki edebilecektir.

Bir önceki başlıkta tanımlanan probleme dönülecek olursa, bu problem ilişkin politika taleplerinin toplanması farklı yollarla gerçekleştirilebilecektir. Nitekim bu noktada, politika üretim sürecinde zaman zaman yer değiştirebilecek iki basamak bulunmaktadır. Söz konusu basamaklar, politika taleplerinin toplanması ve gündem belirleme basamaklarıdır. Problem tanımının politikayı yürütecek mercilere değil, buna etki edecek aktörlerce yapıldığı durumlarda, gündem belirleme basamağı politika taleplerinin toplanması basamağından önce gelebilir. Örneğe bağlı olarak, zararlı egzoz gazlarının iklim değişikliğine etki etmesi problemi bir STK tarafından tanımlandığında, buna yönelik politika taleplerinin toplanması için öncelikle problemin gündeme getirilmesi gerekebilecektir. Dolayısıyla STK, bu probleme ilişkin kamuoyu oluşturmak amacıyla bildiri yayınlama, afiş poster vb. araçlar aracılığıyla problemi gündeme getirmeye çabalayacaktır. Kamuoyu oluşturulduktan sonra vatandaşlar, diğer STK'lar, kamu organları ya da özel uzman kuruluşlarca politika talepleri oluşturulabilecektir. Gündem oluşturulduktan sonra gelen politika talepleri, dizel araçlara partikül filtresi takma, insanları toplu taşımaya yönlendirme ve yeni alınacak binek araçlar için vatandaşları elektrikli araçlara yönlendirme şeklinde belirlenir.

Politika talepleri toplandıktan sonra tanımlanan probleme en uygun bulunacak politika önerisi seçilecektir. Bu noktada, üretilecek olan çözümün kısa, orta ve uzun vadede sağlayacağı faydaları, maliyeti, nüfuzu, uygulama

kolaylığı vb. göz önüne alınarak, üzerinde aktörlerce uzlaşılan (ya da en büyük talebi gören) bir tanesi seçilir. Rasyonel kamu politikası analizinin kalbi olan “en büyük faydayı sağlayacak” kararı alma uğraşı bu basamakta yapılacaktır. Bunun için çalışmada daha önceden bahsedilen fayda-maliyet analizi, yardımcı olarak SWOT analizi vb. teknikler kullanılacaktır. Söz konusu analizlerin sonucunda, bu örnek için “vatandaşları elektrikli araçlara yönlendirme” politikasının belirlendiği düşünülecektir.

Politikanın Uygulanması, Değerlendirilmesi ve Problemin Yeniden Tanımlanması

Belirlenen ve benimsenen bir kamu politikasının ilgili kuruluşlarca yürütülmeye başladığı aşama politikanın uygulama aşamasıdır. Bu aşama genellikle, politika için gereken kanunun çıkarılmasıyla sona eren bir süreç olarak düşünülse de, daha dinamik ve aksiyona dayalı bir aşama şeklindedir (Jann ve Wegrich, 2007: 51). Özellikle iklim değişikliği politikalarında amaç doğrudan ya da dolaylı olarak zararlı gaz salınımının azaltılmasını sağlamak olduğundan dolayı, bu konuda çıkarılacak metinlerden (yasalardan) ziyade, maddi olarak azaltılmasına etki edecek aksiyonlarda bulunulması önem taşımaktadır. Çalışmanın “Problemin Tanımlanması” başlığında yer alan bazı iklim değişikliği kök sorunları düşünüldüğünde, sorunlara yönelik uygulanacak olan çözüm politikaları sırasıyla (araştırmacıya göre);

- Zararlı gaz salınımını azaltmak üzere fabrikalarca kullanılan filtrenin ithal ediliyor ise milli üretime teşvik edilmesi,
- Fabrikalarda ve sanayide çalışacak olan mühendislerin iklim değişikliği farkındalığının artırılması için lisans eğitimlerinde bu konuda dersler verilmesi,
- Zararlı gaz salınımını azaltmak üzere belirli bölgelere belirli dönemlerde, belirli sayıda fidan dikilmesi,
- İklim değişikliği farkındalığının artırılmasında sosyal medyayı daha etkin kullanmak amacıyla belirlenen aktörlerce bu amaca yönelik geniş kapsamlı sosyal medya platform hesaplarının açılması

gibi somut ve aksiyonel anlamda uygulanacak kamu politikaları niteliğinde olmalıdır.

Uygulanan kamu politikalarının değerlendirme aşamasında, belirlenen probleme yönelik bir çözüm olarak benimsenen politikaların amaçlarına ulaşım sağlamadığı sorgulanmaktadır. Söz konusu amaçların gerçekleşip gerçekleşmediği ve belirlenen sorunun çözülüp çözülmediğinin yanı sıra, asıl sorunun çözülmesi sorun mu yoksa bu soruna yol açan başka bir sorun mu olduğu da saptanmalıdır (Yıldız, 2011: 7). Bu, genel olarak kamu politikaları sonucunda

saptanması zor ve zahmetli bir durum olmakla birlikte, iklim değişikliği politikaları alanında daha kolay analiz imkânı sunacaktır. Türkiye’de iklim değişikliği alanında çıkarılan strateji belgesi ve bildirilere bakıldığında; karbon salımı oranı, ölçülebilir çevre değerleri ve alt politika olarak mali politikalar çevresinde şekillenen iklim değişikliği politikalarının ne derece başarılı olduğu da yine sayısal veriler ışığında değerlendirilmektedir. Diğer yandan İklim değişikliği farkındalığının artırılması gibi, ölçümlenme konusunda daha karmaşık olan politikaların sonucu, kalitesinin ve etkisinin miktarı çok net olmasa da bu alanda bilgilendirilen kişi sayısı ile ölçümlenebilecektir.

Problemin yeniden tanımlanması aşaması, uygulanan politika sonucu çözüm bulunmuş ya da bulunamamış bir problemin geldiği son noktanın belirlenmesi ya da ürettiği yeni problemlerin saptanmasına dayanmaktadır. Çalışmada, daha önce kök sorun olarak verilen sorunlara yine çalışmada verilen çözüm politikaları uygulandığında, aşağıdaki gibi yeni sorunlar ortaya çıkabilmektedir:

- Fabrika filtrelerinin maliyetinin düşürülmesine rağmen, filtreleri kullanan fabrika sayısının öngörüldüğü şekilde artmaması,
- Mühendislerin iklim değişikliği politika bilinçlerinin artmasına rağmen, bu farkındalığın getirdiği önlemleri kullanacak inisiyatif sağlayacak görev tanımlarının olmaması,
- Zararlı gaz salınımını azaltmak üzere belirli bölgelere, belirli dönemlerde, belirli sayıda fidan dikilmesine rağmen çok sayıdaki orman yangınları nedeniyle belirlenen oranda yeşil alan artırımının sağlanamaması,
- İklim değişikliği farkındalığının artırılmasında sosyal medyayı daha etkin kullanmak amacıyla, belirlenen aktörlerce bu amaca yönelik geniş kapsamlı sosyal medya platform hesaplarının açılmasına rağmen gerekli takipçi sayısına ulaşılamaması

Bu gibi sorunların yeni sorunların ortaya çıkma ihtimali doğrultusunda, üretilen kamu politikalarının tam anlamıyla başarıya ulaşması için problemin yeniden tanımlanması aşaması da büyük önem taşımaktadır. Yeniden tanımlanan problemler, hem önceki uygulanan politikanın başarısının sağlamasını gerçekleştirecek hem de kök problemlerin ya da oluşan yeni problemlerin de politika üretim sürecine dâhil edilmesini sağlayacaktır.

Diğer başlıklarda ele alınan örnek üzerinden düşünüldüğünde, belirlenen “vatandaşları elektrikli araçlara yönlendirme” politikasının nasıl uygulanacağı bu aşamanın konusudur. Bunu devlet başta olmak üzere birçok aktör üstlenebilecektir. Devlet bu araçlar için çeşitli vergi indirimleri, krediler vb.

yöntemlerle teşvik sağlayabilecek, özel sektör firmaları müşterileri için kampanyalar yapabilecek ya da STK'lar vatandaşların bu konudaki bilincini yükseltecek çalışmalar yürütebilecektir. Uygulamanın nasıl yürütüleceği belirlendikten ve uygulama yürütüldükten sonraki aşamalarda, öngörülen süreler geçtikten sonra sonuçlar değerlendirilecektir. Bu durumda devletin teşvikleri, özel sektörün kampanyaları ve STK'ların çalışmaları sonucunda elektrikli araç satışlarındaki artış oranları ölçümlenebilecektir. Farklı fonksiyonlara yönelik (kirletici gaz salımı ne kadar azaldı gibi) farklı ölçümler de yapılabilecektir. Son aşamada ise belirlenen problemin yeniden tanımlanması vardır. Bu noktada ise daha önceden tanımlanan problemin aslında o soruna ait olup olmadığı, sorunu yansıtan başka bir kök problemin olup olmadığı belirlenmeye çalışılır. Egzozlardan kirletici gazların azalmasının iklim değişikliği üzerinde gerçekten olumlu bir etkisinin olup olmadığı, eğer olmadıysa gerçek problemin belirlenmesi çabaları da bu son basamakta yer alır.

Çalışmada ortaya konularak iklim değişikliği alanında kullanılması tavsiye edilen rasyonel yaklaşım, kamu politikasının maksimum toplumsal kazanım ve maksimum faydaya ulaşması gerektiği görüşü üzerine kurulmuştur. Bu yönde bir yaklaşım çevre politikalarına uygulandığında, ulaşılması planlanan çevresel etki hedeflerine yönelik daha radikal politikalar üretilmesini sağlayarak hızlı ve sonuç odaklı uygulamaları beraberinde getirecektir. Küresel bir problem olan iklim değişikliğine, yine küresel boyutta politikaların üretilmesi yararlı olabilecektir ancak bu ölçekte politikaların üretimi çok zordur. Küresel boyutta fayda-maliyet analizleri, problem tanımları yapmak ve bu boyutta politika üretim sürecinde katılımı sağlamak neredeyse imkânsızdır. Bu yüzden iklim değişikliği konusunda, yerel boyutta üretilen rasyonel kamu politikalarının bütünleşmesiyle meydana gelecek makro politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye'de üretilen ve sonuçları tüm dünyayı ilgilendirecek iklim değişikliği politikalarında, ülkenin sahip olduğu dinamikler de göz önüne alındığında, rasyonel kamu politikası analizi kullanılmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.

4. SONUÇ

Çalışma, Türkiye'de henüz yeni sayılabilecek ancak gelişmekte olan "İklim Değişikliği Politikaları" konusuna, başlığında yer alan "politika" kelimesi dolayısıyla ilişkide olduğu "kamu politikası analizi" çerçevesinden bakmayı amaçlamıştır. İklim değişikliği alanında yapılan alan yazını taramasına ve Türkiye'nin bugüne kadar hazırladığı iklim değişikliği ile ilgili plan ve bildirilerde bakıldığında, politikaların yeterince somut, rasyonel ve çözüme yönelik olmadığı gözlemlenmektedir. Hazırlanan belgelerde yer alan stratejilerin daha çok genel ve prosedürel olup, bu politikaların üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları

tarafından detaylandırılarak somutlaştırılmadığı gözlemlenmiştir. Bu anlamda çalışmada tasvir edilmeye çalışılan rasyonel bakış açısında, aşamalardan oluşan döngüsel bir süreç şeklinde oluşturulmuş kamu politikası analizinin, üretilecek söz konusu politikalara ve akademik çalışmalara fayda sağlayacağı düşünülmektedir.

Türkiye’de iklim değişikliği politikaları, yıllar itibariyle özel koşulların ön plana çıkarılarak uluslararası anlaşmalardan kaçınmaya yönelmiş ve daha çok makro-ekonomik durumu etkilemeyecek şekilde üretilmeye ve uygulanmaya odaklanmıştır. Hâlihazırda dünyada, Kyoto Protokolü’nün 17. maddesine bağlı olarak, emisyon ticareti ile ülkelere izin verilen ve emisyon hedeflerinden, kendilerine belirlenen kotanın üzerinde kalan emisyon birimlerini satma uygulaması yürütülmektedir (Binboğa, 2014: 5740). BMİDÇS’de taraf olunan bazı maddelerden kaynaklanan durumdan dolayı Türkiye, bu uygulamanın dışında tutulmaktadır. Ülkeyi karbon ticareti haklarından mahrum bırakan durumdan dolayı, ülkede üretilecek olan iklim değişikliği politikalarının negatif yönde etkilendiği düşünülmektedir. Zira bu ticaretten doğacak olan karlılık durumu, söz konusu politikaların üretilmesinde bir katalizör göreve görebilecek niteliktedir. Bu konu, ulusal bir politika olarak benimsenerek, üzerinde düşünülmesi ve ülke aleyhine çevrilmesi gereken bir konudur.

Türkiye’de, iklim değişikliği politikalarında rol oynayan ya da oynayacak aktörlerin belirlenmesine ilişkin çalışmalar kayda değerdir. Bu aktörlerin politika üretim sürecine katılmaları ve kendi politika önerilerini oluşturmaları teşvik edilmelidir. Üretilen iklim değişikliği politikalarında sürece dâhil olan aktörler hükümet kesimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları bazında iyi durumda gözükse de, sürece dâhil olan üniversite sayısı çok azdır. Akademi dışı aktörlerin sayıca fazla görünmesine karşın, yapılan alan yazını taramalarında bu aktörlerin oluşturduğu çalışmalara da yeterince rastlanmamıştır. İklim değişikliği politikaları toplumun bir kısmını değil tüm insanlığı ilgilendirmektedir. Bu bağlamda, politika üretim süreçlerinde vatandaşlar dâhil çoklu aktör katılımı önemlidir. Dolayısıyla, Türkiye’deki tüm üniversiteler ve ilgili sivil toplum kuruluşları sürece dâhil olmalı ve aktif şekilde çalışmalıdır.

Son yıllarda özellikle sonuçlarının gözle görülür ve hissedilir seviyeye ulaşmasıyla (buzulların erimesi, mevsimlerin gecikmesi vb.) gündeme gelen iklim değişikliği konusunun, vatandaş algısındaki öneminin artırılması gerekmektedir. Bu konuda medya ve yeni bir popüler araç olan sosyal medyanın kullanımı önemlidir. Bu konuda gündem belirleme, iklim değişikliği konusunda üzerinde durulması gereken bir aşamadır.

Son yıllarda iklim değişikliği konusunda oluşturulan ulusal plan ve bildirimler iklim değişikliği konusuna verilen önem açısından olumlu sinyaller

verir niteliktedir. Fizik, kimya, biyoloji, bilgi sistemleri, teknoloji, çevre bilimleri, ekonomi gibi disiplinleri ilgilendiren söz konusu iklim değişikliği politikalarının tasarımında, multidisipliner metotların da kullanılacağı rasyonel bir kamu politikası analizine başvurmak daha sistematik, stratejik, etkin, verimli, şeffaf, katılımcı, sürdürülebilir ve izlenebilir politikalar üretmek adına yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

Akdoğan, Argun A. (2011), "Türkiye'de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri", Kartal, Feridun (Der.), Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları (Ankara: TODAİE): 75-99.

Andrews, Clinton J. (2007), Rationality in Policy Decision Making, Frank Fischer, Gerald J Miller ve Mara, S. Sidney (Der.). Handbook of Public Policy Analysis (USA: CRC Press): 161-171.

Becker, Gary (1984), Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Cost (US: Center for the Study of the Economy and the State Working Paper Series, Working Paper): 35.

Binboğa, Gülüzar (2014), "Uluslararası Karbon Ticareti ve Türkiye", Journal of Yasar University, 9 (34): 5732-5759.

Bolin, Bert (2007), A History of The Science and Politics of Climate Change (Cambridge: Cambridge University Press).

Bowen, Alex ve James Rydge (2011), Climate change policy in the United Kingdom. (UK: Centre for Climate Change Economics and Policy Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Economics Department Working Papers): 886.

Cochran, Clarke E., Lawrence C. Mayer, T.R. Carr, ve N. Joseph Cayer (2009), American Public Policy: An Introduction (Boston: Wadsworth Cengage Learning).

Cohen, Michael D., James G. March ve Johan P. Olsen (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", Administrative Science Quarterly, 17 (1): 1-25.

ÇŞB. (2015), Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi. <http://iklim.cob.gov.tr/iklim/AnaSayfa/BMIDCS.aspx?sflang=tr> (03.04.2015).

ÇŞB. (2013), Türkiye İklim Değişikliği 5. Bildirimi (2-3-4-5). T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Ankara).

ÇŞB. (2011), Ulusal İklim Değişikliği Aksiyon Planı. Ankara: T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Ankara).

DSİ. (2015), İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, Kyoto Protokolü ve Türkiye. http://www.dsi.gov.tr/docs/iklim-degisikligi/iklim_degisikligi_cerceve_sozlesmesi_ve_turkiye.pdf?sfvrsn=2 (03.04.2015).

Dye, Thomas (1981), Understanding Public Policy (NJ: Prentice Hall: Englewood Cliffs).

Easton, David (1965), A Systems Analysis of Political Life (New York: Wiley Press).

Enserink, Bert, Koppenjan F. M. Joop ve Igor S. Mayer (2013), "A Policy Sciences View on Policy Analysis", Wil A. H. Thissen ve Warren E. Walker (Der.), Public Policy Analysis (US: Thissen, Springer): 11-40.

Fischer, Frank, Gerald J. Miller ve Mara S. Sidney (2007), Handbook of Public Policy Analysis (US: CRC Press).

Göçoğlu, Volkan (2014), Kamu Politikası ve Sosyal Medya İlişkisi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi (Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü).

Heymann, Philip (2008), Living the Policy Process (Oxford: Oxford University Press).

Hoppe, Rob (1999), "Policy Analysis, Science and Politics: From 'Speaking Truth To Power' To 'Making Sense Together'", Science and Public Policy, 26 (3): 201-210.

Jann, W. ve K. Wegrich (2007), "Theories of the Public Cycle", Frank Fischer., Fischer, Frank, Gerald J. Miller ve Mara S. Sidney (Der.) Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods (US: CRC Press).

Jenkins, Bill (1997), Policy Analysis: Models and Approaches, Michael Hill. (Der). The Policy Process: A Reader (London: PrenticeHall): 30-38.

Karakaya, Ertem (2015), "Paris Anlaşması: İçeriği ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme", <http://www.sut-d.org/wp-content/uploads/2015/12/sut-d-paris-anlasmasi.pdf> (17.10.2017).

Kingdon, John W. (2014), *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (London: Pearson Education Limited).

Lasswell, Harold D. (1956), *The Decision Process* (US: University of Maryland).

Lasswell, Harold D. (1971), *A Pre-View of Policy Sciences* (NY: American Elseiver Publication).

Lejano, Raul Perez (2013), "Postpositivism and the Policy Process", Jr, Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M. ve X. Wu (Der.). *Handbook of Public Policy* (UK: Routledge): 98-112.

Mazlum, Semra Cerit (2009), "Turkey's Foreign Policy on Global Atmospheric Commons: Climate Change and Ozone Depletion", Harris PG (Der.), *Climate Change and Foreign Policy: Case Studies from East to West* (NY: Routledge): 68-84.

Norwine, Jim (2014), *A World After Climate Change and Culture-Shift* (Springer).

REC. (2006), *Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Kyoto Protokolü* (Ankara: Bölgesel Çevre Merkezi).

Shogren, Jason ve Michael Toman (2000), *Climate Change Policy Discussion Paper* (NY: Resources for the Future).

Smith, Kevin B. ve Larimer, Christopher W. (2009), *The Public Policy Theory Primer* (Boulder: Westview Press).

Şahin, Ümit (2014), *Türkiye'nin İklim Politikalarında Aktör Haritası* (İstanbul: IPM).

TİDB. (2013), *Türkiye İklim Değişikliği 5. Bildirimi (2-3-4-5)*, T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Ankara).

TİDS. (2010), *Türkiye İklim Değişikliği Stratejisi*, T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Ankara).

UİDAP. (2011), *Ulusal İklim Değişikliği Aksiyon Planı*. T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Ankara).

Yıldız, Mete (2011), "Kamu Politikası", *Türkiye Bilimler Akademisi Açık Ders Malzemeleri*, <http://www.acikders.org.tr/course/view.php?id=66> (25.09.2015)

Yıldız, Mete, Mehmet Akif Demircioğlu ve Cenay Babaoğlu (2011), "Teaching Public Policy to Undergraduate Students: Issues, Experiences, and Lessons in Turkey", *Journal of Public Affairs Education*, 17 (3): 343–365.