

İklim Değişikliğinin Yerel Bir Sorun Olarak İnşası

Mustafa DEMİRCİ^a

Erciyes Üniversitesi

Öz

İklim değişikliğinin çözülebilir bir kamu politikası sorunu olarak formüle edilmesi, çağımızda siyasetçileri ve bilim adamlarını zorlayan kamu politikası alanlarından birini teşkil etmektedir. Bu çalışmada iklim değişikliğinin bir kamu politikası sorunu olarak tanımlanması, çerçevesi, yapılandırılması, seçilmesi ve çözülmesi ile ilgili sorunlar inşacı bir yaklaşımla analiz edilmekte ve çözülebilir bir politika sorunu üretim süreci olarak iklim değişikliğinin yerel bir sorun olarak tanımlanması tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler:

İklim Değişikliği; Sorun Tanımlama; Sorun Çerçeveleme; Sorun Yapılandırma

Birçok kurum ve politikacı tarafından günümüzün en önemli çevre sorunu olarak kabul edilen küresel iklim değişikliğiyle mücadele için Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) ile başlayan süreçte oluşturulan küresel iklim değişikliği yönetim sistemi sorumluluk öznesi olarak devletleri seçmiştir. Potansiyel olarak küresel bir felakete sebep olabilecek “küresel bir sorun” olarak tanımlanan iklim değişikliğine karşı Çerçeve Sözleşmeye göre devletlerin eşitlik temelinde ortak fakat farklı sorumluluklarla güçlerine uygun olarak iklimi koruyucu tedbirler alması gerekir. Ne var ki devletlerin iklim müzakerelerinde çıkmaza girmesi ile oluşan hayal kırıklığı ortamında yerel yönetimlerin (belediyelerin) iklim değişikliğiyle ilgili çabalarda ön plana çıktığı görülmektedir.

Bulkeley ve arkadaşlarının (2011: 125) yaptığı araştırmanın bulgularına göre 1990’lardan bu yana iklim değişikliği konusunda yerel yönetim politikaları açısından iki dönem tespit edilebilir. İlk dönem tek başına kentler ile ICLEI’nin İklim Koruma için Kentler (Cities for Climate Protection), İklim İttifakı (Climate Alliance) ve Enerji Kentler (Energy Cities) gibi ulus üstü belediye ağbağlarının (transnational municipal networks) sera gazları salımın azaltmak için eyleme

geçmesi ile 1990’ların ikinci yarısında başlamıştır. Uluslararası iklim değişikliği yönetim rejimi ve devletler başlangıçta genellikle bu tür kentsel inisiyatiflere pek ilgi göstermemiştir. Bariz bir biçimde Kuzey Amerika ve Avrupa’dan birkaç kentin öncülük ettiği birinci dönemden itibaren politikalarına ağırlık verilmiştir. Bu ilk dönemi Bulkeley ve Betsill (2013: 139) gönüllü şehircilik (municipal voluntarism) diye adlandırmıştır.

Yerel iklim politikalarının ikinci döneminde ulus üstü belediye ağbağları hem sayı olarak daha da büyüyüp gelişmiş hem de coğrafi alan olarak dünyanın farklı bölgelerini içine almıştır. C40 Kentler İklim Liderliği Grubu (Cities Climate Leadership Group), Rockefeller Vakfı İklim Değişikliği İnisiyatifi (Rockefeller Foundation Climate Change Initiative), ICLEI’nin devam eden çalışmaları gibi ulus üstü belediye ağbağları kentsel iklim değişikliği gündeminin oluşumuna ciddi katkılar yapmıştır. Bu dönemde aynı zamanda hâkim mitigasyon politikasının yerine hem mitigasyonun hem de adaptasyonun önemli görüldüğü belediye iklim politikası ortaya çıkmıştır. İkinci döneme Bulkeley ve Betsill (2013: 140) stratejik şehircilik (strategic urbanism) adını vermiştir.

^a Mustafa DEMİRCİ, Doç. Dr., Erciyes Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, musdemirci@erciyes.edu.tr

İklim değişikliği ile mücadelede kentlerin(yerel yönetimlerin) izlediği politikaların ön plana çıkmasında iklim değişikliğinin “çözülebilir yerel bir sorun” olarak çerçevelenmesinin önemi büyüktür. Zira devletlerin sorumluluğu altında küresel ölçekte mitigasyon eylemi olarak iklim değişikliği sorununun çözümü çıkmaza girmiştir. Bu çalışmada inşacı (constructivist) yaklaşım ile kamu politikası sorunlarının otorite olarak tanımlanması, çerçevelenmesi, yapılandırılması, seçilmesi ve çözülmesine ilişkin sorunlar literatür taraması yoluyla belirlendikten sonra, iklim değişikliği sorununun tanımlanması, çerçevelenmesi, yapılandırılması ve çözülmesine ilişkin sorunlar belirlenmiştir. Daha sonra, çözülebilir bir sorun önerisi olarak iklim değişikliğinin yerel bir sorun olarak çerçevelenmesinin olumlu ve olumsuz yönleri üzerinde durulmuştur.

Kamu Politikası Sorunlarını Üretme Süreçleri (Tanımlama, Çerçeveleme, Yapılandırma, Seçme ve Çözme) İle İlgili Sorunlar

Sorun, pozitivist yaklaşımda ve inşacı (constructivist) yaklaşımda farklı biçimde tanımlanır. Pozitivist açıdan sorunlar, bilimsel olarak ölçülebilen ve sebepleri analiz edilebilen olgulardır. Bu açıdan kamu politikalarının ilgilenmesi gereken sosyal sorunlar, denge halini koruyan toplumda bir tür sapma veya fonksiyon bozukluğu (arıza, sakatlık, hastalık) olarak görülebilir. Bilgi üretimi (bilimsel araştırma ve analiz) ve üretilen bilginin uygulanması sosyal sorunları çözecektir (Parsons, 1995: 92-96).

İnşacı perspektiften bakıldığında ise, sorunun tanımı bizatihi bir sorundur. Zira sorunlar algıları, algılar zihni inşaları, zihni inşalar söylemleri ihtiva eder. Sorunlar, gerçek diye algılanan durumlar ile olması arzu edilen durumlar arasındaki aykırılık (tezat, farklılık, çelişki, açık) olarak tanımlanabilir. Başka bir ifade ile sorun, sosyal olarak inşa edilen “olan” ve “olması gereken” arasındaki uyumsuzluktur. Siyasal açıdan bakıldığında bir toplumda ne olduğu, ne olacağı ve ne olabileceği hakkındaki bilgi iddialarının geçerlilik derecesi ile arzu edilen durumu tanımlamada kullanılacak değerler, normlar ve standartlar hakkında görüş birliğinin

derecesi sorundan soruna farklılık gösterir (Hoppe, 2010: 30). Kamu politikalarında durumun ne olduğunun tespiti ile ilgili bilgi eksiklikleri/belirsizlikler ve ne olması gerektiği hakkında değer yargıları sürekli tartışma ve mücadele konusudur.

Hâlihazırda veya gelecekte dünyada bazı durumların sorun (arzu edilmeyen durum) olarak kabul edilmesi gerekir iddiasına sorun bulma, sorun algılama veya sorun saptama (problem finding, problem sensing, problem identification) denir. Belli bir sorunu saptamada vatandaşlar, paydaşlar, politika belirleyiciler problematik görünen durumları kategorize etmede veya göstermede (temsilde) çoğu zaman farklı, çelişen ve hatta çatışan yollar izler. Bu açıdan bir sorunun çerçevelenmesi (problem framing, problem representation, problem categorization) önemlidir. Yorum şemaları, düşünce kalıpları veya paradigmlar olarak çerçeveler (frames), sorunlu duruma karşı takınılacak tutum ve davranışları (alternatif çözümleri) şekillendirir. Çerçeveler, belli kaygıları öne çıkarırken bazı kaygıları ihmal eder, ilgilenilmesi gerekenleri tutarlı bir biçimde ifade eder.

Siyasette farklı sorun çerçeveleri politika gündemi oluşturmak için birbiri ile rekabet eder. Rekabet eden sorun gösterimleri/çerçeveleri hakkında yapılan araştırma, tartışma, değerlendirme ve siyasal mücadeleye, sorun yapılandırma (problem structuring) denir. Mevcut durumla ilgili bilginin “kesinlik” derecesine ve arzu edilen durumla ilgili değer ve normlar üzerinde “uzlaşma” derecesine göre yapılandırılma bakımından sorunlar dört gruba ayrılır (Hisschemöller ve Hoppe, 1996: 56): Yapılandırılmış sorunlar, (amaçlar açısından) kısmen yapılandırılmış sorunlar, (araçlar açısından) kısmen yapılandırılmış sorunlar ve yapılandırılmamış sorunlar. Zaman geçtikçe bir sorun yapılandırılma derecesine göre bir gruptan başka bir gruba geçiş yapılabilir.

Yüksek düzeyde kesinlik ve uzlaşmaya sahip olan sorunlara yapılandırılmış sorunlar (teknik sorunlar) denir. Yapılandırılmış sorunlar veya teknik sorunlar, çözüm açısından program, standart veya kural geliştirmeye uygundur. İlgili değerler hakkında uzlaşma var ama ne tür bilginin konu ile alakalı olduğu hakkında anlaşma yoksa buna (amaçlar açısından)

kısmen yapılandırılmış sorun denir. Bu tür politika sorunlarına karşılık vermede deney ve yenilik (inovasyon) ön plana çıkar. Hangi tür bilginin konu ile alakalı olduğu konusunda uzlaşmanın olduğu ancak ilgili değerler konusunda uzlaşmazlığın olduğu sorunlara, (araçlar açısından) kısmen yapılandırılmış sorunlar denir. Bu tür sorunların çözümünde müzakere, pazarlık, katılım, arabuluculuk gibi stratejilere ağırlık verilir. Değerler üzerinde uzlaşma bilgi hakkında kesinlik yoksa ama mevcut durum rahatsızlık verici ise, yapılandırılmamış sorun vardır. Sistemle ilgili belirsizliklerin ve kararlar ilgili çıkar çatışmalarının yüksek düzeyde olduğu bu tür sorunlara Funtowicz ve Ravetz (2003) normal bilimin mevcut teknikleri ile çözüme yetersiz kaldığı "post normal" sorunlar adını vermiştir. Yapılandırılmamış sorunları Rittel ve Webber (1973) ise, " karmaşık sorunlar" (wicked problems) olarak isimlendirmiştir.

Karmaşık sorunların özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Karl vd., 2011: 238-239): (1) Karmaşık sorunların kesin tanımı yoktur. Karmaşık sorunların farklı çıkarılara göre farklı yorumları vardır. Bu yorumların hiçbiri doğru veya yanlış değildir. (2) Karmaşık sorunlar tek bir sebepten kaynaklanmaz, birçok sebebi vardır. Karmaşık sorunlar çatışan amaçlar/değerler arasında karşı bedeller ihtiva eder. (3) Karmaşık sorunlara yapılan müdahaleler başka yerlerde bilinmeyen etkiler yapabilir. (4) Karmaşık sorunlar çoğu zaman sabit değildir. Sorun çözümler sürekli hareket eden bir hedefe odaklanmak zorundadır. (5) Karmaşık sorunların tek bir çözümü olmayabilir. (6) Karmaşık sorunlar sosyal olarak da karmaşıktır. Sosyal karmaşıklık birçok yönetim yaklaşımını allak bullak eder. (7) Karmaşık sorunlarla ilgili sorumlulukları dağıtmak zordur, çünkü karmaşık sorunlar herhangi tek bir kişi, tek bir disiplin veya tek bir örgüte uygun olarak konumlandırılmaz. (8) Karmaşık sorunlar konusunda uzlaşma kararı, kişisel ve toplumsal davranışlarda zorunlu olarak değişiklik yapmayı gerektirir. Bu değişiklikler duruma göre teşvik edilir, duruma göre dirençle karşılaşır.

Otorite olarak sorun tanımı veya sorun tercihi (problem choice) sorun bulma, sorun çerçeveleme ve sorun yapılandırma süreçlerinin geçici olarak bir süreliğine kararlaştırılmış sonucudur. Mevcut durum ile

arzulanan durum arasındaki uyumsuzluğu ortadan kaldırmak için alternatif hareket istikametleri arasında seçim yapmak, sorun çözüme anlamına gelir.

Sorunu tanımlamak, bir bakıma sorunu çözmektir. Tersten söylemek gerekirse, tanımlanamayan sorunlar çözülemez. Çünkü sorun tanımında tercih edilen çerçeve (söylem, teori, hikâye, model, mitos) sebep-sonuç ilişkilerini (kozalite) ihtiva eder. İnşacı perspektiften politika kararları, hem sorunların hem de çözümlerin yer aldığı söylemlerdir. Farklı sorularla çözümü bariz olan sorunlara ilişkin yanlış soruları sorma, çözümleri görünmez kılabilir. Örneğin son tahlilde aynı kapıya çıksa da "Dua derken sigara içilebilir mi?" sorusunun cevabı hayır iken, "Sigara içerken dua edilebilir mi?" sorusunun cevabı evettir (Bacchi, 2001: 49-50). Bu açıdan otorite olarak ortaya konan sorun tanımı veya sorun tercihinin mevcut yönetim tarzları bakımından yapılabilir bir çözüm ortaya koyan söylemlere dayanması gerekir.

Sorun üretme (problem processing), sorun bulma, sorun tanımlama, sorun çerçeveleme sorun yapılandırma, sorun çözüme gibi tüm faaliyetleri içine alır. Bir siyasal sistemde bir kamu politikası sorununun üretiminde vatandaşlar ve diğer politika aktörleri tarafından kullanılan kurumlar, inançlar, kurallar ve pratikler toplamına, sorunların yönetimi (governance of problems) denir (Hoppe, 2010: 43).

Aşağıda bu kavramsal çerçeve içinde iklim değişikliğinin bir kamu politikası sorunu olarak üretim sürecine ilişkin sorunlar ele alınacaktır.

İklim Değişikliği Sorununun Üretim Sürecine (Bulma, Tanımlama, Çerçeveleme, Yapılandırma, Seçme ve Çözüme) İlişkin Sorunlar

Tarihsel olarak bakıldığında sera etkisi teorisini 1896 yılında ilk defa ortaya atan İsveçli bilim adamı Svante Arrhenius'tan 1980'li yıllara kadar iklim değişikliği sorunu, sadece bireysel olarak bilim adamlarının ilgisini çeken ezoterik bir konu olarak kalmıştır. Bilim çevrelerinde 1950'lerin ortasına kadar iklimbilimcilerin çoğu iklimin sabit olduğu inancını paylaşmıştır (Kadioğlu, 2007: 243).

Bilim insanlarının gelecek küresel felaket olarak bulduğu iklim değişikliği sorununun bilimsel alandan siyasal alana aktarılmasında Hükümetler arası İklim Değişikliği Paneli (IPCC) önemli rol oynamıştır. 1988 yılında iklim değişikliği konusunda siyasete bilimsel tavsiye oluşturmak için IPCC'nin kurulması, uluslararası bilimsel iklim değişikliği söyleminin küresel düzeyde ortaya çıkışı açısından önemli bir dönüm noktası olmuştur.

Bilimsel otorite kabul edilen IPCC'ye göre iklim sisteminin ısınmakta olduğu tartışmasız kesin bir gerçektir. IPCC kuruluşundan itibaren periyodik olarak yayınladığı raporlarda sürekli olarak insan kaynaklı sera gazları salımlarının artması nedeniyle iklim değişikliğinin meydana geldiğini değerlendirme raporlarından (1990 FAR, 1995 SAR, 2001 TAR, 2007 AR4, 2014 AR5) özellikle ikincisinden itibaren gittikçe daha kesin bir dille ifade ede gelmiştir. Bilim adamlarının bulduğu iklim değişikliği sorununa göre sera gazları salımları artışı durdurulmazsa, kuvvetlendirilmiş sera etkisiyle birçok felaket (türlerin yok olması, hastalıkların yayılması, kuraklık, çölleşme, açlık, küçük ada devletlerinin yok olması, aşırı hava olaylarının artması vs.) meydana gelecektir.

Bilimsel iklim değişikliği söylemine göre iklim değişikliği sorunuyla baş etmek için öncelikle sorunun sebebine (mitigasyon) ve ikincil olarak sonuçlarına (adaptasyon) yönelik küresel ölçekte politikalar geliştirilmelidir. IPCC'ye göre yeryüzü ortalama sıcaklık artışını 2 C°'de sınırlamak için atmosferdeki sera gazları miktarının 2100 yılına kadar 450 ppm'i aşmaması gerekir. Eğer atmosferdeki sera gazı miktarı artışı 500 ppm'i aşarsa, yeryüzü ortalama sıcaklık artışını 2 C° derecede sınırlamak mümkün olmayacaktır (IPCC, 2014: 10). İklim değişikliğini mitigasyon sorunu olarak çözmek bu düşünce tarzında esasen ulus devletlerin ve uluslararası örgütlerin yetki alanı olarak görülmüştür (Lindst, 2004: 325). Çok sayıda bilimsel belirsizlik altında bu egemen bilimsel söylemin aksini savunan tüm görüşler, IPCC tarafından reddedilmiş ve marjinalleştirilmiştir.

Ne var ki iklim değişikliği sorunu bilimsel belirsizlikler nedeniyle pozitivist yaklaşımla kesinlik altında rasyonel karar alma kurallarına uygun çözüm geliştirmeye elverişli yapılandırılmış sorun veya teknik

bir sorun değildir. Bu nedenle iklim değişikliği sorunu siyasal alanda ihtiyatlılık ilkesine (precautionary principle) dayalı olarak belirsizlik altında karar almayı gerektiren daha önce görülmemiş acil bir küresel politika sorunu olarak ortaya konmuştur. İklim değişikliği konusunda ihtiyatlılık ilkesini tatmin edici bir şekilde formüle etmenin çok zor olduğu anlaşılmıştır. Belirsizlik altında karar almanın rasyonel tek bir yolu olmadığı için iyimserlik, kötümserlik gibi duygusal temelde birçok karar alma ilkesine başvurulabilir. İklim değişikliği konusunda egemen bilimsel söylemin tercih ettiği acil eylem yapmayı gerektiren, karamsarlık ve korkuya dayanan maximin ilkesi, böylesi karmaşık bir soruna karşı uygulanabilecek tek rasyonel karar alma ilkesi değildir (Bognar, 2011: 345).

İklim değişikliği konusunda gelişmiş ülkeleri acil eyleme geçmeye çağıran BMİDÇS'nin 1992 yılında Rio'da ortaya çıkışı, bilimsel iklim değişikliği söyleminin siyasal alanda güçlü bir başlangıç yaptığına işaret etmektedir. BMİDÇS ile birlikte iklim değişikliği söyleminin egemen söylem haline gelmesi için gerekli iki koşul (söylem yapılaşması ve söylem kurumsallaşması) meydana gelmiştir (Hajer, 2005: 303). Birçok insan iklim değişikliği alanında sorunun kavramsallaştırmasında IPCC'nin ürettiği bilimsel söylemi kullanmış ve bu söylem BMİDÇS ile Taraflar Konferansı (COP) ve Sekretarya gibi kurumsal ve örgütsel pratiklerde somutlaşmıştır. BMİDÇS'nin iklim değişikliği tanımına göre, eğer iklim değişikliğinin kaynağı insan değilse, harekete geçmenin hiçbir gerekçesi yoktur. Zira BMİDÇS'de (insan kaynaklı olmayan) doğal iklim felaketlerine karşı hiçbir önlem önerilmemektedir (Pielke, 2005: 556). İklim değişikliği BMİDÇS'inde adeta lineer çözüm gerektiren tek bir lineer sorun olarak çerçevelemiştir (küresel bir rejim altında sera gazları salımlarının azaltılması). IPCC, iklim değişikliğinin tanımını insan kaynaklı olmayan (doğal) iklim değişikliğini de içine alarak BMİDÇS'den daha geniş tutmuştur.

İklim değişikliği BMİDÇS'nin formüle ettiği teknik bir sorun olmaktan daha ziyade yapılandırılmamış sorunlar (post normal sorunlar veya karmaşık sorunlar) kategorisine daha uygun düşmektedir. Örneğin Levin ve arkadaşlarına göre (2012: 123) iklim değişikliği şu

özelliklere sahip olan süper bir karmaşık sorundur: (1) Harekete geçmek için zaman azalmaktadır. (2) Soruna sebep olanlar aynı zamanda soruna cevap arayanlardır. (3) Sorunla ilgilenmesi gereken bir merkezi otorite yoktur. (4) Politika tepkileri irrasyonel olarak geleceği önemsememektedir. (5) Geleneksel analitik teknikler çözümü belirlemek bakımından yetersizdir.

Bilimsel belirsizlikler ve siyasal çıkarlar açısından bakıldığında iklim değişikliği post normal sorunlar kategorisinde yer almaktadır. İklim karmaşık bir sistem olduğu için kullanılan bilgisayar modelleri iklimle ilgili tüm belirsizlikleri çözmemiştir ve çözmesi de mümkün değildir. Dolayısıyla iklim değişikliğini tek bir sebebe indirgeyerek çözmek mümkün değildir. Bilimsel kesinliğin olmadığı iklim değişikliği ile ilgili sorunlar devletlerarasında adalet, kalkınma ve enerji güvenliği gibi kaygılar yüzünden çıkar çatışmaları alanı haline gelmiştir.

Hal böyle olunca bilim insanlarınca bulunan iklim değişikliği sorunu, siyasal alanda kamu politikası sorun üretim sürecinde farklı söylem çerçeveleri tarafından farklı şekillerde tanımlanmış ve bu farklı sorun tanımları siyasal arenada birbiriyle rekabet içinde olmuştur. Uluslararası iklim müzakerelerinde taraf devletler arasında iklim değişikliği sorununun bir kamu politikası sorunu olarak üretim sürecinde küresele karşı yerel, Kuzey ülkelere karşı Güney ülkeler, bugünkü nesillere karşı gelecek nesiller, merkezileşmeye karşı adem-i merkezileşme, ekonomik verimliliğe karşı çevre etiği, mitigasyona karşı adaptasyon gibi birçok çatışma ve gerilim noktası ortaya çıkmıştır.

1997'de Kyoto Protokolü'nün formülasyonu ile birlikte iklim değişikliği sorununun yapılandırılması ile ilgili söylemlerin çeşitlendiği görülmektedir. Backstrand ve Lövbrand (2007: 124) küresel iklim değişikliği sorunlarının yönetim sisteminde taraflar arası müzakerelerde rekabet eden üç temel üst söylem olduğunu tespit etmiştir. Bunlar yeşil yönetimsellik (green governmentality), ekolojik modernizasyon ve yurttaş çevreciliğidir (civic environmentalism). Heterojen olan bu söylemler iklim tartışmalarında sürekli değişmekte ve yeniden tanımlanmaktadır. İklim değişikliği sorununun tanımında ve çözümünde bu

söylemlerin yer yer çatıştığı gibi yer yer örtüştüğü de görülmektedir.

Yeşil yönetimsellik söylemi, iklim değişikliği sorununu bilimin yönlendirdiği merkezi çok taraflı müzakere düzeni ve bu düzenle ilişkili küresel ölçekte uygulanan yukarıdan aşağıya doğru iklim izleme ve mitigasyon teknikleri ile çözmek niyetindedir. Avrupa Birliği bu söylemi en yüksek sesle dile getiren aktör olmuştur. Buna karşın ekolojik modernizasyon iklim değişikliği sorunlarına karşı esnek ve maliyet optimal çözümler bulmayı amaçlayan adem-i merkezi liberal piyasa yönetişimini savunmaktadır. Yurttaş yönetişimi ise iklim adaleti ve iklim sürdürülebilirliğine dayalı olarak diğer iki söylemin hâkimiyetine direnen ve meydan okuyan radikal ve daha çok reform yönelimli çözümler önermektedir. Yurttaş çevreciliğinin radikal versiyonu, Kuzey tüketim kalıplarının temelli dönüşümünü, daha ekoloji merkezli ve daha adil dünya düzeni için kapitalizmin ve devlet merkezli egemenliğin terk edilmesini savunmaktadır. Buna karşın yurttaş çevreciliğinin reform yönelimli versiyonu, ulus üstü sivil toplum örgütlerinin devlet merkezli pratiklerin tamamlayıcısı olarak iklim rejiminin meşruiyetini ve hesap verebilirliğini artırabileceğini öne sürmektedir.

1992 BMİDÇS, yeşil yönetimsellik zihniyetinin komuta ve kontrol mantığını yansıtırken, 1997 Kyoto Protokolü'nde ekolojik modernizasyonun piyasa yönelimli maliyet etkin çözümleri baskın hale gelmiştir (karbon ticareti, temiz kalkınma mekanizmaları ve ortak yürütme gibi esneklik mekanizmaları). Özellikle 2001 yılında ABD'nin Kyoto'dan çekilmesiyle birlikte yeşil yönetimsellik zihniyetine dayalı egemen iklim söylemi sarsılmıştır. (Tirkkonen vd., 2002: 193-195). İkinci uygulama dönemi 2012'de Doha'da toplanan 18. Taraflar Konferansında 2020 yılına kadar uzatılan Kyoto Protokolü sonrası iklim yönetim sisteminin şekillenmesinde iklim değişikliği sorununun anlamı, taraflar arasında iklim müzakerelerinde mücadele konusu haline gelmiştir. 2020 sonrasında gelecek iklim sorunlarının yönetim sistemini oluşturmada devam eden söylem mücadelesi, Kuzey-Güney adaleti, bugünkü nesiller ve gelecek nesiller arasında adil yük paylaşımı, yoksullukla mücadele, sürdürülebilir kalkınma, katılımcı demokrasi ve daha geniş normatif tartışmalara kapı açmıştır.

BMİDÇS ile Kyoto Protokolü arasında önemli farklar vardır. BMİDÇS uluslararası yumuşak hukuk belgesi olarak salım indirimi iyi niyet düzeyinde iken, Kyoto Protokolü 2008-2012 dönemi için somut sayısal hedefler koymuştur. BMİDÇS yaptırım gücü açısından zayıfken, Protokol sonraki dönemler için ağır yaptırımlar öngörmüştür. Kyoto, salım indirim maliyetini azaltmak için ortak yürütme, temiz kalkınma mekanizmaları ve salım ticareti gibi esneklik mekanizmaları getirmiştir. BMİDÇS ülkeler arası ayrımda gelişmişlik düzeyi ve OECD üyeliğini esas alırken, Protokol'de müzakereler yoluyla her ülke kendine farklı bir konum belirleyebilmiştir. BMİDÇS, iklim değişikliği meselesinde temel hukuki metindir (Arıkan, 2006: 57).

Birinci uygulama dönemi 2008-2012 ikinci uygulama dönemi 2012-2020 yılları arasını kapsayan Kyoto Protokolü sonrası iklim değişikliği sorunlarının yönetimi için müzakerelere bağlı olarak 2015'de Paris'te toplanacak 21. Taraflar Konferansında yeni bir sistemin oluşturulması beklenmektedir. Ne var ki iklim değişikliği sorununun çözülemez şekilde formülasyonu(küresel ölçekte devletlerin zorunlu mitigasyon yükü alması) ve iklim değişikliği sorununun farklı söylemler tarafından çatışmalı şekilde formülasyonu (zorunlu eylem-gönüllü eylem, küresel-yerel, merkezîyet-ademi merkezîyet, Kuzey-Güney, bugünkü nesiller-gelecek nesiller vs.), bilimsel belirsizlikler göz ardı edilse bile, meseleyi içinden çıkılmaz hale getirmektedir.

Küresel iklim değişikliği yönetim sisteminin sorun çözümünde en fazla önem verdiği husus, ulus devletlerin sorumluluğunda mitigasyondur (iklim değişikliğinin nedeni sayılan insan kaynaklı sera gazları salımlarının özellikle karbondioksit salımının küresel olarak devletler tarafından sınırlandırılması). Ancak bu yaklaşım aşağıdaki sebeplerden dolayı çıkmaza girmiştir. Bir defa Kyoto deneyimi iklim değişikliğinin nedenleri üzerinde ihmal edilecek derecede küçük etki yaratacak salım indirimlerinin bile ülkeler açısından karşılanmasının ne kadar zor olduğunu göstermiştir. Maliyetleri azaltmak için esneklik mekanizmaları getirilmiştir. IPCC'nin görüşüne göre gelecek iklim sözleşmesi Kyoto'dan daha güçlü mitigasyon politikalarını gerekli

kılmaktadır. Sanayileşmiş ülkelerin daha fazla indirim yükümlülüğü alması, zamanla sorumlulukların diğer ülkelere doğru yaygınlaştırılması ihtiyacı vardır. Ancak kalkınmakta olan ülkeler bu aşamada ekonomilerine karbon sınırlaması dayatmanın adaletsiz olduğunu ileri sürmüştür. Çünkü bu ülkelerin yoksullukla ve işsizlikle mücadele gibi daha acil öncelikleri vardır. Karbon sınırlamasının getirdiği ekonomik daralma temel kamu hizmetlerinin dahi sunumunu zorlaştıracaktır ki bunlar meşru kaygılardır. BMİDÇS'de yer alan eşitlik temelinde ortak fakat farklı sorumluluklar, ülkelerin güçlerine göre yükümlülük alması, tarafların özel koşullarının tümüyle dikkate alınması, gelişmekte olan ülkelere gereğinden fazla veya anormal yükümlülük getirilmemesi, ekonomik gelişme hakkının tanınması ve sürdürülebilir kalkınma gibi ilkeler gelişmekte olan ülkelerin bağlayıcı yükümlülük altına girmemesine gerekçe oluşturmaktadır. Tüm bu sebeplerden dolayı uluslararası iklim müzakerelerinde (Taraflar Konferanslarında) iklim değişikliğini ulus devletlerin mitigasyon politikası ile çözmesi gereken küresel bir sorun olarak çerçeveleyen politika söylemi, sorunu çıkmaza sürüklemiştir.

Kuvvetlendirilmiş sera etkisi teorisine göre en azimli mitigasyon politikaları uygulansa dahi, bu iklim değişikliğini durdurmak için yeterli olmayacaktır. Dolayısıyla iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamayı kolaylaştıracak politikaların (adaptasyon) da belirlenmesi gerekir. Mitigasyon politikaları gibi adaptasyon politikaları da önemli maliyetleri beraberinde getirmektedir. Bu açıdan Kyoto sonrası müzakerelerinde iklim değişikliği ile mücadele için gerekli finansmanın sağlanması için fon oluşturma ve bu fonları işletme öncelikli meseleler arasında yer almaktadır.

Tüm bu tartışmalar gösteriyor ki iklim değişikliği karmaşık bir sistemden kaynaklanan karmaşık bir sorundur ve basit bir çözümü yoktur. Körlerin fili tarif etmesi metaforunda olduğu gibi iklim değişikliği sorunu farklı kişi ve kurumlar tarafından farklı açılardan farklı şekilde çerçevelenerek yapılandırılmaktadır. İklim değişikliğinin farklı sorun tanımlarına şu örnekler verilebilir: Kirlilik sorunu, küresel ortak mallar sorunu, piyasa başarısızlığı sorunu, çevre sorunu, medeniyet sorunu, ahlak sorunu,

kapitalist düzen sorunu, doğal kaynak olarak atmosferin paylaşılması sorunu, sürdürülebilir kalkınma sorunu, Güney-Kuzey ülkeler arası adalet sorunu, kuşaklar arası adalet sorunu, küresel bir sorun, yerel bir sorun, mitigasyon sorunu, adaptasyon sorunu, enerji sorunu, yaşam tarzı sorunu, belirsiz risk, küresel felaket vs.

Taraflar konferansında yer alan müzakerelerde ve IPCC raporlarında iklim sorununun farklı perspektiflerden çerçevelenerek yapılandırmanın getirdiği karmaşıklık sürmektedir. Örneğin 1997 Kyoto'da liberal piyasa yaklaşımı diğer söylemleri marjinalleştirmiştir. 2001 Marakeş 7. Taraflar Konferansı sonrası küresel mitigasyon rejimine karşı hasar görebilirlik (vulnerability) ve adaptasyon kaygılarının öne çıktığı görülmektedir. IPCC, 2007 değerlendirme raporunda (AR4) iklim değişikliği sorununu daha çok sürdürülebilir kalkınma paradigmasına yerleştirmiştir. Kyoto sonrası için daha çoğulcu ve daha çok parçalanmış iklim yönetim düzeni oluşmaktadır (Backstrand ve Lövbrand, 2007: 136). Kısacası iklim değişikliği başlığı altında yer alan karmaşık, postnormal veya yapılandırılmamış sorunlar yumağı ile ilgilenmede tüm tarafların tanımı üzerinde ittifak ettikleri "tek bir aynı sorun" yoktur. İklim değişikliği sorunları üretme sürecinde farklı çerçevelere (söylemlere, paradigmalara, hikâyelere, mitoslara, teorilere, çıkarılara) dayanan farklı iklim değişikliği sorun yapılandırmaları arasındaki rekabet devam etmektedir.

İklim değişikliği sorunlarının yapılandırılması ile ilgili çerçevelerarası yaşanan rekabette dikkat çeken önemli konulardan biri, yerel yönetimlerin (kentlerin) son zamanlarda ön plana çıkmasıdır. Özellikle 2009 Kopenhag15. Taraflar Konferansı'nda (COP15) ve müteakip konferanslarda (Cancun COP 16, Durban COP 17) devletlerin mitigasyon tedbirleriyle ilgili küresel bir sözleşmeye ulaşma çabaları hayal kırıklığı ile sonuçlandıktan sonra, bilim ve politika çevrelerinin ilgisi gittikçe daha fazla bir oranda yerel (kent) üzerinde yoğunlaşmaya başlamıştır (Hoff ve Strobel, 2013: 3). Aşağıda iklim değişikliği literatüründe büyük ilgi uyandıran iklim değişikliği sorunlarının sosyal üretim sürecinde iklim değişikliğinin yerel bir sorun olarak inşası konusu değerlendirilecektir.

İklim Değişikliğinin Çözülebilir Yerel Sorun Olarak Çerçevenmesi

İklim değişikliğine tepkileri 1990'lı yıllarda başlasa da kentlerin uluslararası politika alanında iklim değişikliğinde önemli bir aktör olarak tanınması görece yeni bir olgudur (Broto ve Bulkeley, 2013: 92). Günümüzde artık iklim değişikliği az sayıda belediye arasında çok az bilinen bir kaygı değil, uluslararası iklim değişikliği gündeminde geniş yer tutan bir konudur (Bulkeley ve Betsill, 2013: 136). ABD ve Avusturalya gibi hükümetlerin uluslararası iklim değişikliği çabalarını desteklemede gönülsüz olduğu ülkelerde bile kentler (ulus altı yerel yönetim birimleri), iklim değişikliği ile mücadelede başı çekmektedir (Antonio ve Oliveira, 2009: 254). Yerel yönetimler arasında iklim değişikliğine yönelik ulus üstü ağbağların, belediyeler arası sözleşmelerin ve yerel yönetim bildirelerinin sayısında son zamanlarda ciddi bir artış gözlenmiştir. Uluslararası resmi zorlama ve yaptırım süreçlerinin yokluğunda iklim konusunda belediyeler arası ağbağ türü yönetim gerçekleşmiştir (Bulkeley ve Betsill, 2013: 143). Tüm bu gelişmeler, 2007 AR4'den sonra kentlerin iklim politikasındaki öneminin tanınması ve ilgili literatürdeki hızlı gelişme, IPCC'yi 2014 AR5'de kentsel alanlar hakkında daha önceki raporlarda hiç olmayan müstakil bölümler ayırmaya sevk etmiştir (Seto vd., 2014: 978).

Şu önerme günümüzde hem akademik çevrelerde hem de siyaset çevrelerinde geniş kabul görmektedir: İklim değişikliği ile ilgili sorunların yönetimi sadece uluslararası müzakerelere ve ulusal politika belirlemeye özgü bir konu değil, aynı zamanda kentsel (yerel) bir sorundur. İklim sorunlarının yönetiminde karmaşık yatay ve dikey ilişkiler ağında kentler önemli bir yere sahiptir (Bulkeley ve Betsill, 2013: 138). İklim değişikliği ile mücadele sadece devletlerarasında değil aynı zamanda diğer yönetim kademeleri, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasında daha önce görülmedik ölçüde işbirliğini gerektirmektedir (Broto ve Bulkeley, 2013: 92). Bu açıdan kentler iklim değişikliği ile mücadelede önemli bir yere sahiptir. Kimilerine göre yeryüzünün ikliminin geleceği büyük ölçüde kentlerin gelecekte nasıl bir gelişme izleyeceği ile yakından ilgilidir (Corfee-Morlot vd., 2009: 13).

İklim değişikliğin yerel bir sorun olarak inşasının geniş ölçüde kabul görmesinde şu noktaların önemli olduğunun vurgulanması gerekir: Bir defa kentler (yerel yönetimler), iklim değişikliğinde hem sorunun hem de çözümün parçası olarak ilişkilendirilebilir. İkincisi, iklim değişikliği politikalarının (mitigasyon, adaptasyon) yerelde uygulanması iklim değişikliğiyle mücadeleye katkı yaptığı gibi kentlere de yarar sağlamaktadır (co-benefit). Çünkü yerel iklim politikalarının izlenmesi sadece iklim değişikliği sorunlarıyla mücadele etmekle kalmayıp aynı zamanda kentsel hava kirliliğinin azaltılması, halk sağlığının korunması, trafik sıkışıklığının önlenmesi, enerji güvenliğinin sağlanması vb. birçok kentsel faydanın ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir (Bulkeley ve Betsill, 2013: 139).

Yerelde harekete geçmeyi kolaylaştıran bu siyasal söylem, iklim değişikliğini çözülebilir yerel sorun olarak çerçevelemiştir. İklim değişikliğinin (soyut küresel bir sorun değil) çözülebilir somut yerel bir sorun olarak yapılandırma çabalarında altı çizilmesi gereken noktalar aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Öncelikle kentler iklim değişikliği sorununun bir parçasıdır; çünkü kentler ekonomik ve sosyal faaliyetlerin yoğunlaştığı mekânlar olarak sera gazı salım kaynaklarıdır. Kentteki binaların soğutulması ve ısıtılması, yerel sanayi ve işletmelerin enerji kullanımı ve kentteki diğer enerji yoğun faaliyetler sera gazı üretimine önemli katkılar sağlamaktadır (Lindseth, 2004: 328). Kentlerin küresel sera gazı salımlarının oran olarak ne kadarından sorumlu olduğu literatürde tartışmalıdır (Broto ve Bulkeley, 2013: 92). IPCC'nin (AR5 Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change) raporuna göre kentsel alanlar, küresel enerji kullanımının % 67-76'den, enerji kaynaklı küresel karbondioksit salımının % 71-76'sından sorumludur. Küresel karbondioksit salımının % 44'ü kentsel alanlardan kaynaklanmaktadır (Seto vd., 2014: 978).

Kentler aynı zamanda iklim değişikliğinin sebep olacağı iklim felaketleri tehdidi altında olduğu için iklim değişikliği sorununun bir parçasıdır. Kentler, iklim felaketlerinden ciddi ölçüde zarar görebilir. IPCC'nin (AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability) raporuna göre iklim değişikliği ile ilgili kentsel riskler (deniz seviyesinin

yükselmesi, fırtına dalgaları, ısı stresi, aşırı yağış, sel baskınları, heyelan, kuraklık, su kıtlığı ve hava kirliliği) artmaktadır. Aynı zamanda kentsel altyapı tesisleri (su, enerji, kanalizasyon, ulaşım, telekomünikasyon) büyük tehlike altındadır (Revi vd., 2014: 538).

İklim değişikliği açısından kentler, sadece sorunun değil, aynı zamanda çözümün bir parçasıdır. Yerel yönetimler halka en yakın yönetim kademesidir. Bu yönüyle kentlere mitigasyon stratejileri açısından önemli roller üstlenebilir. Çünkü kent yönetimleri sera gazlarının hem kaynaklarını hem de yutaklarını etkileyen birçok faaliyet üzerinde çeşitli yetkilere sahiptir. Yerel yönetimlerin enerji arzı ve yönetimi, ulaşım, imar planlaması ve atık yönetiminde sahip oldukları yetkilerle sera gazları salımı üzerinde etki yapma potansiyeli vardır. Mitigasyonla ilgili yerel yönetimlerin önünde bir sürü seçenek vardır (Bulkeley vd, 2011: 126-127):

- Yerel yönetimler, örgüt olarak kendi salımlarını azaltmaya odaklanabilir.
- Yerel yönetimler, farkındalık oluşturmak için eğitim programları düzenleyebilir.
- Yerel yönetimler, yeşil üretim standartları belirleyebilir.
- Yerel yönetimler, ulaşım politikaları ile salım azaltabilir.
- Yerel yönetimler, yerel işletmelerle kamu-özel ortaklıkları yoluyla mitigasyon projeleri gerçekleştirebilir.
- Yerel yönetimler, ağaçlandırma programı geliştirebilir.
- Yerel yönetimler, yenilenebilir enerjiyi teşvik edebilir.
- Yerel yönetimler, kentsel sera gazı salım envanteri hazırlayabilir.
- Yerel yönetimler, kentsel iklim değişikliği eylem planı hazırlayıp uygulayabilir.
- Yerel yönetimler, sera gazı indirim hedefi belirleyebilir.

Kentlerin iklim değişikliği ile ilgili sorunların çözümünün bir parçası olmasının diğer sebebi, yerel

yönetimlerin adaptasyon politikaları uygulama imkânına sahip olmasıdır. İklim değişikliğinin etkileri yerel olarak yaşanacağı için yerele bağlı adaptasyon politikaları izlenmek gerekir. Tarihsel olarak adaptasyon politikası ve planlaması büyük oranda ulusal ölçeğe odaklansa da son zamanlarda yerel ölçekte adaptasyon politikaları izlemenin öneminin yaygın şekilde tanındığı görülmektedir (Measham vd., 2011: 890). Güvenli şehircilik, düşük karbonlu şehircilik, dirençli altyapı gibi söylemler yerelde adaptasyonu öneren önemli söylemlerdir (Bulkeley ve Betsill, 2013: 149).

Adaptasyonla ilgili yerel yönetimlerin önünde bir sürü seçenek vardır. Afet kurtarma ve zarar azaltma programları, iklim değişikliği konusunda bilinç artırma programları, su havzası planlaması ve koordinasyonu sağlama, kuraklık için durumsal planlama, dayanıklı altyapı inşası, suyu koruma ve kirlilik kontrolü, kıyı alanlarını planlama, kıyı doldurmayı yasaklama, kıyı altyapısını geliştirme, orman geliştirme, ekosistem planlama ve yönetimini bütünleştirme, biyolojik çeşitliliği koruma, yeni tarım bitkileri geliştirme, tohum bankalarını iyileştirme, sıcak ve kuraklığa dayanıklı ürünlerin teşvik etme, bilgiyi yayma, tarım kuraklık yönetimi geliştirme bu seçenekler arasında sayılabilir.

İklim politikasının yerelde uygulanmasını kolaylaştıran faktörleri Antonio ve Oliveira (2009: 254) üç kümede toplamaktadır: (1) Yerel yönetimlerin sera gazları salımı üzerinde önemli etkiye sahip alanlarda (ulaşım, enerji, kent planlama, atık yönetimi, çevre eğitimi vs.) önemli yetkileri vardır. Yerel yönetimler bu alanlara ilişkin kapasitesini, iklim değişikliği sorunlarının çözümü yönünde kullanabilir. (2) Yerel yönetimler yeni politikalar uygulamada merkezi idareye nazaran daha esneklerdir. Merkezi idare ile mukayese edildiğinde yerel yönetimler daha çabuk karar alabilir ve kararlarını daha hızlı uygulayabilir. (3) Yerel yönetimler yenilik (inovasyon) politikalarının laboratuvarı olabilir. Çünkü uygulama eninde sonunda yerelde olur.

Bulkeley ve arkadaşları (2011: 148) yerel yönetimlerin iklim değişikliği konusunda hareke geçmesinde dört faktörün önemli olduğunun altını çizmektedir. Bunlar liderlik, yerel yönetimlerin yetkileri, kaynaklar ve sorun çerçevelemesidir.

(1) Liderlik bakımından bireysel olarak belediye başkanları iklim politikalarını teşvik bakımından çok önemli role sahiptir. Ulus üstü belediye ağbağlarına üyelikte ve belediye iklim sözleşme ve bildirelerini imzalamada, belediye başkanlarının sergilediği liderlik önemlidir.

(2) Yetkileri açısından ulusal hükümetlerin yerel yönetimlere etki alanı açması ve yerel yönetimleri yönlendirmesi son derece önemlidir. Yerel yönetimlerin mitigasyon ve adaptasyon politikaları izlemek için gerek duyduğu yetki alanları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu açıdan yerel yönetimlerin kapasitesinin geliştirmesi büyük önem arz etmektedir.

(3) Yerel adaptasyon ve mitigasyon projeleri için fon sağlamada uluslararası kuruluşların ve ağbağların önemli olduğu görülmüştür. Kyoto Protokolü temiz kalkınma mekanizmaları, geliştirmekte olan ülkeler için mali kaynak açısından önemli bir fırsat oluşturmaktadır.

(4) İklim değişikliğinin çözülebilir yerel bir sorun olarak inşası, yerel yönetimleri harekete geçirme bakımından son derece önemlidir. Küresel iklim değişikliği gibi kimi ne zaman nerde ve nasıl etkileyeceği belirsiz soyut bir soruna karşı çoğu insan ve kurum ilgisizdir. İklim değişikliğinin etkilerinin ve politikalarının yerelleştirilmesi, enerji güvenliğinin sağlanması, yerel hava kalitesinin artırılması ve halk sağlığının korunması gibi yerel faydaların sergilenmesi yerel eylemi teşvik edecektir.

Ancak iklim değişikliğinin söylem olarak her yerde olması nedeniyle iklim değişikliği selden korunmadan ağaç dikme projelerine kadar önceden iklim değişikliğinin dışında olan farklı projelerle ilişkilendirilmektedir (Bulkeley ve Broto, 2013: 363). Lindseth'e göre (2004: 332-334) iklim değişikliği söylemindeki dağınıklık, iklim değişikliği sorununu değil, sera gazları salımını kontrol etme politikasını yerelleştirmiştir. İklim değişikliğinin yerel bir sorun olarak inşası, enerji verimliliğine başka bir gerekçe oluşturmuştur. İklim değişikliği sorununun (tehlike, felaket) ciddiyetinden duyulan kaygılar değil, kente sağlayacağı faydalar (ekonomik fırsatlar, yeşil büyüme) motivasyon kaynağı olmuştur. İklim değişikliği başlığı

altında yapılan yerel eylemlerde yerel ekonomiyi geliştirme ve yerel istihdam fırsatlarını artırma gibi kaygılar öne çıkarken, iklim değişikliği sorunu ikincil plana düşmüştür. Bulkeley ve arkadaşlarına göre (2011: 148) enerji güvenliği ile ilgili kaygılar ve enerji tasarrufunun ekonomik faydaları, yerel iklim değişikliği gündeminin üst sıralarında yer almaktadır.

İklim değişikliğinin yerel bir sorun olarak inşası ayrıca şu tehlikeyi taşımaktadır: İklim değişikliği sorunları yerel olarak çözülebilir (Lindseth, 2004: 334). Oysa deneyimler göstermiştir ki iklim değişikliği gibi karmaşık sorunlar yumağını çözmek yerel yönetimler gibi tek bir yönetim kademesinin veya biriminin tek başına çözebileceği türden yapılandırılmış (teknik) sorunlar değildir. Kaldı ki yerel yönetimler iklim değişikliği ile mücadelede bilgi eksikliği, kurumsal kapasite yetersizliği, mali kaynak yetersizliği gibi bir sürü sorunla karşı karşıyadır (Measham, 2011: 893).

Uygulamada kentlerin iklim değişikliği konusunda tutarlı bir politika izlemesinin önünde birçok engel vardır. Örneğin kentsel mitigasyon ve adaptasyon eşzamanlı izlenebilir politikalarla ama bunlar arasındaki karşı bedellerin politika tasarımında dikkate alınması gerekir. Bazı mitigasyon tedbirleri, kentin iklim değişikliğine karşı hasar görebilirliğini artırabilir. Örneğin kentsel yoğunluğu artırma, toplu taşımaya duyulan ihtiyacı (dolayısıyla karbondioksit salımını) azaltır. Ancak mitigasyon açısından iyi olan bu politika, adaptasyon açısından kötüdür. Zira bu politika kentsel ısı adası etkisi yapar ve kanalizasyon sorunlarına neden olur (Bulkeley vd., 2011: 128). Antonio ve Oliveira'ya göre (2009) yerel yönetimler iklim politikaları izlerken mitigasyon ile adaptasyonun bütünleştirilmesi, iklim değişikliği politikalarının diğer politikalar, diğer yönetim kademeleri, sivil toplum örgütleri ile bütünleştirilmesi sorunlarıyla karşı karşıyadır.

Yerel yönetimleri iklim değişikliği konusunda harekete geçmeye sevk eden faktörler, aynı zamanda harekete geçmeyi engelleyen faktörler olarak da ortaya çıkabilir (Bulkeley vd., 2011: 150). Liderlik fırsatları, sorunla ilgilenme yetkileri, kaynaklara erişim, sorun çerçeveleme aynı zamanda duruma bağlı olarak kentlerde iklim değişikliği ile mücadele çabalarını sınırlandırabilir. Nitekim Bulkeley ve Broto'nun bulgularına göre (2013: 361-372) politika retorığının

önemli yerel yönetim programlarına dönüşmesi, uygulamada sınırlı kalmıştır. ICLEI'nin İklim Koruma için Kentler ağbağı bile iklim değişikliği konusunda yerelde yapılandırılmış bir yaklaşım geliştirmede başarısız olmuştur. Onun yerine bu ağbağ, duruma göre maliyet etkin olan ve diğer politika amaçlarıyla zor karşı bedeller gerektirmeyen (no-regret) tedbirler uygulamayı tercih etmiştir. %79'u 2005 yılından sonra başlayan kentsel eylemler, "iklim deneyleri" diye isimlendirilebilir. Kentlerde plan ve politikaya dönüşmeden deney formunda iklim değişikliği tepkileri yer almaktadır. Broto ve Bulkeley'e göre (2013: 93) kentlerin öneminin kabul edilmesine rağmen, retorik ile kentsel iklim politikasının uygulanması arasında büyük bir açık vardır. İklim değişikliği ile ilgili kentsel tepkiler büyük ölçüde enerji ve kentsel altyapıya odaklanan deneylerden oluşmaktadır.

IPCC WG III (Çalışma Grubu III) kentsel iklim değişikliği politikaları ile ilgili bilgi eksikliklerini AR5'de şu şekilde sıralamaktadır (Seto vd., 2014: 977-978):

- Yerel ölçekte birbiriyle bağdaşan ve karşılaştırılabilir salım verileri yoktur.
- Kentsel formu değiştirmenin salım indirimine yapacağı katkı bilinmemektedir.
- Yerel salım hesaplama yöntemleri arasında bağdaşma ve karşılaştırılabilirlik yoktur.
- Kentsel iklim eylem planları ve bu planların etkililiği konusunda çok az bilgi vardır.
- Kentlerin mitigasyon stratejilerini nasıl öncelikli hale getirebileceği hakkında bilimsel kavrayış yoktur.
- Gelecekte kentlerin nasıl gelişeceği konusunda büyük belirsizlik vardır.

Kısacası bugüne kadar yapılan tanımları itibarıyla yerel bir sorun olarak iklim değişikliği yapılandırılmış (teknik) bir sorun olmaktan uzaktır. İklim değişikliğinde kentlerin yerinin ne olduğuna dair bilgi eksiklikleri ve kentlerin ne yapması gerektiğine dair değer tartışmaları sürmektedir.

Tartışma

Bu çalışmada inşacı bir yaklaşımla iklim değişikliği sorunu veya sorunlarını bir kamu politikası sorunu olarak üretme (bulma, tanımlama, çerçeveleme, yapılandırma, seçme ve çözme) süreciyle ilgili sorunlar tartışılmış ve çözülebilir bir sorun yapılandırması olarak iklim değişikliğinin yerel bir sorun olarak inşası değerlendirilmiştir. İklim değişikliği karmaşık sistemlerden kaynaklanan karmaşık (post normal veya yapılandırılmamış) bir sorun olduğu için çözümü de zor görünmektedir. Zira tanımlanamayan (yapılandırılmayan) sorunlar çözülemez. İklim değişikliği sorununun çözülebilir bir tanımı olarak sunulan yerel bir sorun olarak iklim değişikliği de belirsizlikler ve değer/çıkar çatışmalarından dolayı henüz yapılandırılmış (teknik) bir sorun değildir. Devletlerin iklim müzakerelerinde bağlayıcı mitigasyon yükümlülüğüne dayanan küresel iklim yönetim sistemi kurmada başarısız olması kentleri (yerel yönetimleri) öne çıkarmıştır.

Kaynakça

Antonio, Jose and Puppim de Oliveira, (2009), "The Implementation of Climate Change Related Policies at the Subnational Level: An Analysis of Three Countries", *Habitat International*, 33(3): 253-259.

Arıkan, Yunus, (2006), Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Kyoto Protokolü Metinler ve Temel Bilgiler, Bölgesel Çevre Merkezi REC-Türkiye, <http://www.ttg.org.tr/content/docs/rec.pdf> (19.01.2015).

Backstrand, Karin and Eva Lövbrand, (2007), "Climate Governance Beyond 2012: Competing Discourses of Green Governmentality, Ecological Modernization and Civic Environmentalism", Mary E. Pettenger (ed.), *Social Construction of Climate Change*, (Hampshire: Ashgate Publishing Limited): 123-147.

Bognar, Grag, (2011), "Can the Maximin Principle Serve as a Basis for Climate Change Policy?", *The Monist*, 94(3): 329-348.

Broto, Vanesa Castan and Harriet Bulkeley, (2013), "A Survey of Urban Climate Change Experiments in 100 Cities", *Global Environmental Change*, 23(1): 92-102.

Bulkeley, Harriet and Michele M. Betsill, (2013), "Revisiting the Urban Politics of Climate Change", *Environmental Politics*, 22(1) 136-154.

Bulkeley, Harriet and Vanesa Castan Broto, (2013), "Government by Experiment? Global Cities and the Governing of Climate Change", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 38(3): 361-375.

Bulkeley, Harriet, Heike Schroeder, Katy Janda, Jimin Zhao, Andrea Armstrong, Shu Yi Chu and Shibani Ghosh, (2011), "The Role of Institutions, Governance and Urban Planning for Mitigation and Adaptation", Daniel Hoornweg, Mila Freire, Marcus J. Lee, Perinaz Bhada-Tata and Belinda Yuen (ed.), *Cities and Climate Change Responding to an Urgent Agenda*, (Washington: the World Bank): 125-159.

Corfee-Morlot, Jan, Lamia Kamal-Chaoui, Michael G. Donovan, Ian Cochran, Alexis Robert and Pierre-Jonathan Teasdale, (2009), *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, OECD Environmental Working Papers no:14, <http://www.oecd.org/env/cc/44242293.pdf> (23.01.2015).

Funtowicz, F. and J. Ravetz, (2003), *Post Normal Science*, <http://isecoeco.org/pdf/pstnormsc.pdf> (21.01.2015).

Hajer, Maarten A. (2005), "Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental Politics: From Acid Rain to BSE", Howarth, David and Jacob Torfing (ed.), *Discourse Theory in European Politics Identity, Policy and Governance*, (New York: Palgrave Macmillan): 297-315.

Hisschemöller, Matthijs and Rob Hoppe, (1996), "Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis", *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, 8(4): 40-60.

Hoff, Jens and Bjarne W. Strobel, (2013), "A Municipal 'Climate Revolution'? The Shaping of Municipal Climate Change Policies", *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* 12(1): 3-14.

Hoppe, Robert, (2010), *The Governance of Problems Puzzling, Powering, Participation*, (Bristol: The Policy Press).

IPCC, (2014), "Summary for Policymakers", Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, (Cambridge and New York: Cambridge University Press), http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_summary-for-policymakers.pdf (20.01.2015).

Kadıoğlu, Mikdat, (2007), *Küresel İklim Değişimi ve Türkiye Bildiğiniz Havalardan Sonu*, (İstanbul: Güncel Yayıncılık).

Karl, H. C. Curtin, L. Scarlett and W. Hopkins, (2011), "Adapting to Climate Change- A Wicked Problem A Road Map for Action", I. Linkov and T. S. Bridges (ed.), *Climate: Global Change and Local Adaptation*, (Boston: Springer): 237-254.

Levin, Kelly, Benjamin Cashore, Steven Bernstein and Graeme Auld, (2012), "Overcoming the Tragedy of Super Wicked Problems: Constraining our Future Selves to Ameliorate Global Climate Change", *Policy Sciences*, 45(2): 123-152.

Lindseth, Gard, (2004), "The Cities for Climate Production Campaign (CCPC) and Framing of Local Climate Policy", *Local Environment*, 9(4): 325-336.

Measham, Thomas G., Benjamin L. Preston, Timothy F. Smith, CassandraBrooke, RussellGordard, Geoff Withycombe, Craig Morrison, (2011), "Adapting to Climate Change through Local Municipal Planning: Barriers and Challenges", *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 16(8): 889-909.

Parsons, Wayne, (1995), *Public Policy An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, (Cheltenham and Northampton: Edward Elgar).

Pielke, R. A., (2005), "Misdefining "Climate Change" Consequence for Science and Action", *Environmental Science and Policy*, 8(6): 548-561.

Revi, A., D.E. Satterthwaite, F. Aragón-Durand, J. Corfee-Morlot, R.B.R. Kiunsi, M. Pelling, D.C. Roberts, and W. Solecki, (2014), "Urban Areas". Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge and New York: Cambridge University Press): 535-612. http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-Chap8_FINAL.pdf (19.01.2015).

Rittel, Horst W. and Melvin M. Webber, (1973), "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences*, 4(2): 155-169.

Seto K. C., S. Dhakal, A. Bigio, H. Blanco, G. C. Delgado, D. Dewar, L. Huang, A. Inaba, A. Kansal, S. Lwasa, J. E. McMahon, D. B. Müller, J. Murakami, H. Nagendra, and A. Ramaswami, (2014), "Human Settlements, Infrastructure and Spatial Planning", Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, (Cambridge and New York: Cambridge University Press): 923-1000. http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_chapter12.pdf (19.01.2015).

Tirkkonen, Juhani, Petri Tapio and MarkkuWilenus, (2002), "The Development of Climate Discourse: Internationally, in Finland and in Finnish Transport Futures Studies", Käyhkö, J. and Talve, L. (eds.), *Understanding the Global System. The Finnish Perspective*, (Painosalama: Turku): 193-199.