Sürdürülebilir Enerji ve İklim Eylem Planları İdari Örgütlenme Modeli

Rapor No / 5 “İdari Örgütlenme Önerisi”

Ocak, 2021

Hazırlayan

DEMİR ENERJİ DANIŞMANLIK – CANER DEMİR

Koşuyolu, Halil Sk. No:7, 34718 Kadıköy/İstanbul

Tel: (0216) 428 76 69
E-mail: info@demirenerji.com
Web: www.demirenerji.com

"İş bu rapor Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı (BEBKA) TR41/20/TD/0035 Teknik Desteği kapsamında Demir Enerji tarafından hazırlanmıştır."

Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı Teknik Destek programları kapsamında hazırlanan bu raporun içeriği Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı'nın görüşlerini yansıtmamakta olup, içerik ile ilgili tek sorumluluk Demir Enerji'ye aittir.

BEBKA
Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı

Eskişehir
Tepebaşı
Belediyesi

T.C. Cumhuriyeti Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı

İçindekiler

Şekil Listesi ii
Kısaltma Listesi ii
Yönetici Özeti iii
1. Giriş 1
1.1. İklim Değişikliği ve Kentlerin Rolü 1
2. İklim Değişikliği ve Çoklu Yönetişim 2
2.1. Kentsel İklim Değişikliği Politikaları; Kurumsal Yapılanma ve Yönetişim 3
2.1.1. İklim değişikliği politikalarının entegrasyonu 4
2.1.2. Yerel yönetimde iç işleyişinde iklim politikalarına katkı 6
2.1.3. Yerel yönetim içi etkili politika geliştirmede başarılar ve başarısızlıklar 6
2.1.4. Yerel yönetimlerde iklim değişikliği yönetişimi önündeki başlıca engeller 7
2.2. Kurumsal Yapılanma ve Yönetişim Önerileri 7
3. Tepebaşı için İklim Politikaları Kurumsal Yapılanma ve Yönetişim Önerisi 8
4. Sonuç 9
5. Kaynakça 10

Şekil Listesi

Şekil 1: İklim değişikliği eylem planları (Aylett 2015) 5
Şekil 2: Uyum planlamasının yerel yönetim planlarına entegrasyonu (Aylett 2015) 5
Şekil 3: Belediye kurumlarının iklim planlaması ve uygulamasına katkıları (Aylett 2015) 6
Şekil 4: Ekonomik, çevresel ve toplumsal faydalar 8
Şekil 5: Tepebaşı iklim politikaları kurumsal yapılanma ve yönetişim önerisi 9

Kısaltma Listesi

Kısaltma	Açıklama
BEBKA	Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı
CoM	Covenant of Mayors
ICLEI	Uluslararası Yerel Girişimleri Konseyi
IPCC	Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli
SEİEP	Sürdürülebilir Enerji ve İklim Eylem Planı
STK	Sivil Toplum Kuruluşları

Yönetici Özeti

Bu rapor, BEBKA'nın 2020 yılı Mayıs-Haziran dönemi Teknik Destek Programı kapsamında fonlanan; "TD 35- Tepebaşı Belediyesi Sürdürülebilir Enerji ve İklim Eylem Planı hazırlamaya yönelik kapasite geliştirme" projesi için gerçekleştirilen danışmanlık hizmeti kapsamında hazırlanmıştır. Söz konusu proje kapsamında Yerel Yönetimin İklim Değişikliği ile mücadele kapsamında kapasitesini arttırmaya yönelik olarak Sürdürülebilir Enerji ve İklim Eylem Planı (SEİEP) hazırlık süreçleri konusunda bilgilendirilmiştir. Yerel yönetim çalışanlarına yönelik olarak düzenlenen İki adet eğitim çalıştayı ile aşağıda sıralanan konulara yönelik eğitim içerikleri programlanmıştır.

- SEİEP hazırlık süreçlerini yürütme
- Sürdürülebilirlik konusunda yerel yönetimlerin kapasitelerinin yükseltilmesi
- Başkanlar Sözleşmesi'nin (Covenant of Mayors, CoM) süreç yönetimi ve online ara yüz bilgilendirmesi
- Finansal kaynağa ve ulusal ağlara erişim
- İdari örgütlenme önerisi alınması

Bu raporda, iklim değişikliği azaltım ve uyum planlarında idari örgütlenmenin önemini ortaya koymak için bir takım araştırma sonuçlarına yer verilmiştir. İklimle mücadelede idari örgütlenme ve yönetişim mekanizmalarının en önemli rolü üstlendiği ve diğer başlıkların da temelini oluşturduğu açıktır. Özellikle kamu, özel ve STK iş birlikleri, kent planlarının hazırlanma ve uygulama süreçlerinde önemli olduğu gibi, iklimle mücadelede de bir hayli önemlidir. İklim değişikliğinin kentin on yıllarını etkileyeceğini düşündüğümüzde, mevcut iklim projeksiyonlar bağlamında hızla eyleme geçilmesi ve doğru idari örgütlenme modelinin hayata geçirilmesi elzemdir. Bununla beraber iklim değişikliği ile mücadeledeki mevcut eylem ve uygulamalar yönetişim modelleriyle de desteklenerek eylemleri uygulama güçlükleri ortadan kaldırılmalıdır.

1. Giriş

Çağımızın en önemli sorunlarından biri haline gelen iklim değişikliği, insan yaşamı ve doğal çevreyi ciddi bir şekilde tehdit etmektedir. Bu sebeple iklim değişikliği ile mücadeleyi yalnızca bireysel ve kentsel bir sorun olarak görmeyip, kitlesel ve küresel bir politika geliştirerek sürdürmek gerektiği anlaşılmıştır. Özellikle son 30 yılda iklim değişikliği ile mücadele küresel ölçekte çok önemli bir hadise haline gelmiştir. Bu bağlamda kentlerin iklim değişikliğine direncinin artırılması için uluslararası düzeyde çeşitli örgütler, konferanslar, paneller, sözleşmeler ve programlar geliştirilmiştir. Bunlardan en önemlisi 1988 senesinde kurulan Hükümetler Arası İklim Değişikliği Paneli (IPCC) olmuştur. IPCC, politikacılar ve yönetimler için, iklim değişikliği etkilerini ve gelecekteki olası riskler hakkında düzenli bilimsel değerlendirmeler yapmak la birlikte, uyum ve azaltım seçeneklerini de ortaya koymaktadır[1]. IPCC'ye göre iklim değişikliği ile mücadele ederken sera gazı emisyonlarının azaltılması ve iklim değişikliğinin kaçınılmaz sonuçlarını öngörerek iklim değişikliği uyum çalışmalarının yapılması önemlidir. IPCC aynı zamanda belirli zaman aralıklarıyla bilimsel yöntemlerle hesaplanmış iklim risklerini ve iklim değişikliğinin yaratacağı sonuçları ortaya koyarak, yönetimlere iklim değişikliği ile mücadelede ışık tutacak rehber niteliği taşıyan raporlar yayınlamaktadır.

Bir diğer önemli adım, Avrupa Komisyonu'nun 2008 senesinde ortaya koyduğu, kentlerde iklim değişikliği etkilerini azaltmak hedefi gözeterek, sera gazı azaltımı ile birlikte kentlerin dirençliliğini artırmak amacı güttüğü Başkanlar Sözleşmesi'dir. Sözleşmeye taraf olan yerel yönetimler 2020, 2030 ve 2050 yıllarında azaltım ve uyum taahhütleriyle iklim eylem ve uyum planlarını hazırlamaktadırlar[2]. Eurostat (2021) verilerine göre, Avrupa nüfusunun yüzde 50'den fazlası kentlerde yaşamaktadır[3]. Her geçen gün artan bu oran, iklim değişikliğinin kentler ve kentlerde yaşayan toplumlar üzerindeki riskini de artırmaktadır. Bu bakımdan kentlere ve kent idarecilerine ayrı sorumluluk düştüğü çok açıktır. Elbette ki merkezi yönetim ve kent yönetimleri arasındaki iş birliğinin sağlanması, kentlerin iklimle mücadeledeki pozisyonunu sağlamlaştıracak en önemli hadisedir.

1.1. İklim Değişikliği ve Kentlerin Rolü

Kentler iklim değişikliği risklerini barındıran en büyük yaşam alanlarıdır. Aynı zamanda ekonomik merkez olan kentler, sera gazı emisyonlarının büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Bu nedenle iklim değişikliği risklerinin azaltılmasında en önemli rol kent yönetimlerine düşmektedir. Bu bağlamda kentsel planlamanın kapsamındaki sosyo-ekonomik faaliyetler, altyapı çözümleri, yoksulluk durumuyla mücadele, nüfus yoğunluğu kararları iklim değişikliği risklerine karşı geliştirilerek, iklim değişikliğinin yaratacağı kırılganlığın önüne geçilmelidir. Yerel yönetimler ve kentsel paydaşlar uygun maliyetli uyum politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında çok mühim konumdadır. Bunun yanı sıra yerel yönetimlerin güçlenmesiyle beraber, ulusal politikalar mevcut yerel deneyimlerden faydalanabilir, politik kararları hızlandırılabilir, kaynak seferberliğine teşvik edilebilir ve yerel paydaşlar da süreçlere dahil edilebilir hale gelebilecektir(Corfee-Morlot ve diğ. 2009).

İklim değişikliği etkilerinin azaltılması ve uyum stratejilerinin geliştirilmesi çalışmalarında kentlerin üzerine düşen görevler birçok araştırmacı tarafından vurgulanmaktadır. Çünkü kentler sera gazı

[1] https://www.ipcc.ch
[2] https://www.covenantofmayors.eu
[3] https://ec.europa.eu/eurostat/data/database

emisyonlarını artırmakla beraber, arazi kullanım değişimlerine ve ormansızlaşma gibi durumlara da neden olmaktadır. Buna ek olarak dünya nüfusunun yarısından fazlasının kentlerde yaşıyor olması, gerekli önlemler alınmadığı takdirde iklim değişikliğinin getireceği sonuçlar karşısında kentlerin ne kadar kırılgan bir durumda olduğunu ortaya koymaktadır. Bu bakımdan hem yerel kent yönetimleri hem kamu sektörünün iklim değişikliği ile mücadele ve uyum çalışmalarındaki rolü yadsınamaz derecede mühimdir(Balaban 2010).

İklim değişikliği etkileri günümüzde giderek daha fazla gözlemlenmektedir. Bununla beraber bölgesel ölçekte yapılan iklim değişikliği etkilerinin olası sonuç tahminleri de daha güvenilir hale gelmiş vaziyettedir. Bu nedenle hem ulusal hem de yerel ölçekte iklim değişikliği azaltım ve uyum politikalarıyla ilgili karar alma yeteneklerinin artması söz konusu olmuştur. Kentlerin nasıl genişleyeceğine dair verilecek kentsel planlama kararları, toplumu on yıllarca etkileyecek kararlar haline gelmiştir. Bu bakımdan iklim değişikliği ile ilgili riskler ve belirsizliklerle beraber, kentin geleceğini etkileyecek sosyo-ekonomik kentsel eğilimler birlikte değerlendirilerek; ihtiyatlı stratejilerin geliştirilmesi gereği karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda kentlerin nasıl geliştiği iklim değişikliği sorunun bir parçası olabileceği gibi çözümünün de bir parçası olabilmektedir. Kentsel politikaların doğru belirlenmesi, uzun ömürlü altyapı sistemlerinin, konut ve ticari binaların, ulaşım ağlarının iklim değişikliği risklerine karşı geliştirilmiş olmasıyla beraber, yapıların enerji performansı ve emisyon değerleri gözetilerek tasarlanması son derece önemlidir. Bütün bunlar gözetildiğinde iklime dirençli, düşük karbonlu bir gelecek için kentlerin özel bir yeri olduğu görülmektedir. Dolayısıyla kent yetkililerinin ve yerel yönetimlerin bu bağlamdaki politikalarının ve kararlarının toplumun geleceğini etkileyeceği ortadadır. Tüm yönetim kademelerinin önceliklerinden biri de iklime dirençli politikalar geliştirmenin yanı sıra politika geliştirirken kent paydaşlarının aktif katılımının sağlanması gerektiği karşımıza çıkmaktadır.

2. İklim Değişikliği ve Çoklu Yönetişim

İklim değişikliğinin kentlerdeki etkisinin, yönetim kademesindeki yetersizlik, sınırlılık ve kötü uygulamalarla doğru orantılı olarak artabileceğini söylemek mümkündür. Bu bakımdan iklim değişikliği ile mücadelede en önemli konulardan biri, etkin ve güçlü kamu yönetim sistemidir. Balaban'a göre (2010), güçlü bir kamu yönetim sistemi oluşturmak daha çok devlet müdahalesi, yerel ve bölgesel düzeydeki yönetimlerin güçlendirilmesi ve yönetim kademeleri arasındaki iş birliğinin artırılmasıyla mümkündür.

Balaban'ın Satterthwaite'tan alıntıladığına göre (2010), iklim değişikliği ile ilgili en etkin mücadeleyi piyasa mekanizmasından ziyade, kamu sektörünün verebileceği yönündedir. İklim değişikliği etkilerini azaltmak ve uyum çalışmalarını gerçekleştirmek için devlet müdahalesinin kaçınılmaz olduğu ifade edilmektedir. Bununla beraber iklim değişikliğine karşı kentlerin ve toplumların dirençliliğini artırabilecek mücadeleler kamusal mal ve hizmet niteliğinde tanımlanmaktadır. Bu bakımdan iklim değişikliğine karşı gerekli olan, önlemlerin, eylemlerin, kamusal hizmet ve faaliyetlerin gereken düzeyle uygulanabilmesi için kamunun etkin bir rolü olması gerektiği; aynı zamanda kâr amacı gütmeyen ilave kaynak kullanımına ihtiyaç duyulduğu ortadadır. Örnek olarak, kentlerde ulaşımdan kaynaklı karbon emisyon oranlarını düşürmek için elektrikli veya hibrit sistemli toplu taşıma araçlarının yaygınlaştırılması toplumsal yarar gözetilerek alınabilecek kararlardandır. Günümüzde iklim değişikliğinin sonuçlarından herkesin aynı oranda etkilenmeyeceği, küresel iklim değişikliğine en az etki etse bile yoksul ve az gelişmiş ülkelerin daha çok etkileneceği bilinmektedir. Bu nedenle yoksulluğun giderilmesiyle birlikte, iklim değişikliğinden etkilenebilirliği en yüksek kırılgan grupların,

iklime karşı dirençliliğinin artırılmasında kamunun yadsınamaz rolü vardır. Neticede her koşulda kamunun iklimle mücadeledeki rolü ve etkinliğinin artırılması, dahası özel sektörle ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birlikleri geliştirerek yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Siyasi mekanizmanın en üst düzeyi için iklim değişikliği ile mücadelenin başlıca amaçlardan olması elzemdir (Balaban 2010).

Bu bakımdan iklim değişikliği ile mücadele hem yerel yönetimlerin hem de merkezi yönetimlerin işbirliği için de çalışması ve katılımcı süreçlerle politikalarını sürdürmesi son derece mühim bir hadisedir. Merkezi yönetimlerin genel politika, yasa ve yönetmelikleri belirlemesi, yerel yönetimlerin uygulamalarının bu düzen doğrultusunda yapması önemlidir. Bu bakımdan iklim değişikliği etkilerinin azaltılması konusundaki çalışmaların merkezi yönetimlerin sorumluluğunda olmasıyla beraber, uyum sağlanmasındaki hususlara yerel yönetimlerce daha çok katkı sağlandığı görülmektedir. İklim değişikliği ile mücadelede tüm yönetim kademelerinin rol alması elzemken, yerel ve bölgesel düzeydeki yönetim kademelerinin daha merkezi bir konumda yer aldığı dikkat çekmektedir. Yerel yönetimlerin arazi kullanım kararları, yapı inşaatı, kentsel altyapı gibi konularda doğrudan söz sahibi olması, kentlerin fiziksel kırılganlıklarını doğrudan etkileyen bir pozisyonda olduğunu ortaya koymaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimler iklim değişikliği ile mücadelede kritik bir konuda yer almaktadır(Balaban 2010). Bununla beraber yerel yönetimlerin başarı sağlayabilmesi için merkezi yönetim desteğine ve yardımlarına ihtiyaç duyduğu açıktır. Dolayısıyla merkezi yönetimden yeterince destek göremeyen yerel yönetimlerin iklim değişikliği ile mücadelede sınırlı kaldığı da ifade edilebilir. Sonuç olarak yerel yönetimlerin iklim değişikliği ile mücadelede yeterli faaliyette bulunabilmeleri için kurumsal kapasitelerinin artırılması ve geliştirilmesi önemlidir. Dahası merkezi yönetimlerin, yerel düzeyde karar alma ve uygulama süreçlerini kolaylaştıracak yöntemleri belirlemesi de bir diğer mühim konudur. Hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim arasındaki bu uyum ve iş birliği iklimle mücadele konusundaki çabayı pekiştirecektir.

İklim değişikliği ile mücadelenin bir diğer ve en önemli adımlardan biri de farklı kurum ve sektörlerin bir araya gelebileceği işbirliklerinin yapılabilmesidir. Merkezi yönetim, yerel yönetim, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte çalışması ile iklim değişikliği ile mücadelenin daha etkili olacağı açıktır. Bu bakımdan kamunun, diğer aktörlerin de etkinliklerini yönlendirmek ve artırmak açısından ayrı bir görevi daha ortaya çıkmaktadır. Farklı yönetim birimlerinin iş birliği ve çok aktörlü yönetim anlayışıyla beraber idari örgütlenmenin sağlanması temel gerekliliklerdendir (Balaban 2012).

2.1. Kentsel İklim Değişikliği Politikaları; Kurumsal Yapılanma ve Yönetişim

Kentlerde iklim değişikliği politikaları 30. yılına girerken, uluslararası toplumun etkili ve bağlayıcı bir iklim değişikliği anlaşması ortaya çıkaramaması, kentsel iklim değişikliği ile mücadele politikalarının somut başarılarını daha görünür kılmaktadır. Pek çok kentte başarı öyküleri birbirini izlerken, toplam küresel etkinin beklenenden düşük olması, hedeflerin de daha iddialı olması gerekliliğini ortaya koymakta, kent yönetimlerinin hedeflerini sürekli yükseltmeye zorlamaktadır. Kentsel iklim değişikliği politikaları evrim geçirirken, bu politikaların yerel ve bölgesel aktörler içinde kurumsallaştırılması, hedef ve etkilerinin yükseltilmesi öncelik kazanmaktadır. İlk yaklaşımlarda öne çıkan dar anlamda enerji verimliliği ve azaltım önlemlerine "iklim değişikliğine uyum" eklenmiş bulunmaktadır. Kent yönetimlerinin başlangıçta konuyu "çevre duyarlılığına" indirgeyen yaklaşımları yerini; bütünsel, tüm kentsel planlama ve işleyişi kapsayan politikalara bırakmaktadır.

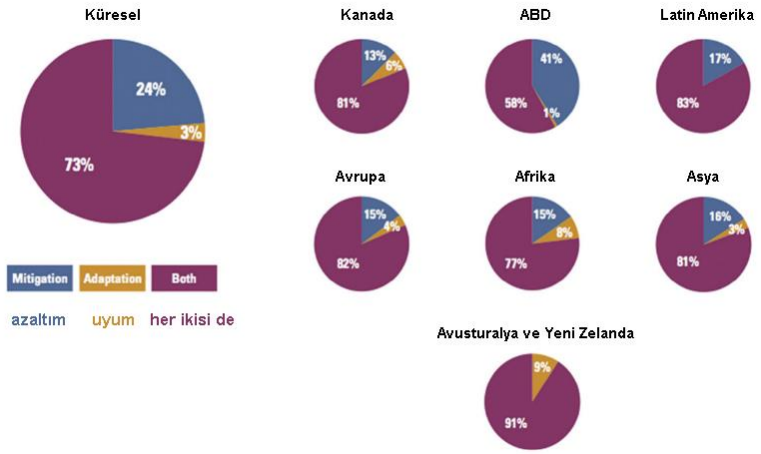
Yerel yönetimlerin her ülkede yetki ve sorumlulukları birbirinden hayli farklı da olsa, Türkiye'de yerel yönetimler için herhangi bir örgütlenme şablonu önermeden önce dünya kentlerinin bu konudaki yaklaşımlarına kısaca bakmak yararlı olacaktır. Bu alanda yapılan pek çok çalışma olmakla birlikte, ortak noktaları ve ana başlıkları, yapısal örgütlenme, planlama ve uygulamalar olmak üzere; yerel yönetimlerde iklim değişikliği yönetişiminin karakteri altı ana kategoride ortaya konulabilir:

- Yerel yönetimin bu alandaki girişimlerinin ana karakteri, müdahale kategorileri, hedefler ve izleme sistemleri
- Bu amaçla kullanılan kurumsal yapıların nitelikleri
- Yerel yönetimler ölçeğinde konunun yapılan tüm işleri kapsamasında benimsenen yaklaşımlar
- Planlama ve icrada karşılaşılan temel güçlükler
- Kamu-dışı aktörlerin ve yerel olmayan oyuncuların politikalara dahil olmalarını teşvik eden stratejiler
- Yerel özelliklerin nasıl ele alındığı ve politikalara yansıtılma şekli

Bu alanda yapılmış en geniş araştırmalardan biri olan, MIT ve ICLEI'nin 5 kıtada 300'ü aşkın kentte gerçekleştirmiş olduğu, Aylett'in 2015'te yaptığı çalışmadır. Hem azaltım hem de uyum açısından yerel yönetimlerin yaklaşımlarını derleyen çalışmada; iklim değişikliği ile mücadele politikalarının kurumsal altyapıları, kentsel planlamaya entegrasyon dereceleri, temel direnç noktaları ile birlikte, engeller ve en etkili yaklaşımlar ortaya koyulmuştur. Bu sorgulama ICLEI üyesi yerel yönetimlerdeki katılımcılara, 6 bölümden oluşan anket çalışmaları gönderilerek yapılmıştır. Anketi cevaplayan katılımcılar Avrupa, Afrika, Asya ve Kuzey Amerika bölgelerinden ICLEI'nin irtibat kişisi olarak anılan kişilerden oluşmaktadır. Çalışma sonunda elektronik posta yöntemiyle toplanan cevaplar analiz edilerek sonuçlar ortaya çıkarılmıştır (Aylett 2015). İklim değişikliği politikalarında idari örgütlenmenin önemini çok yönlü yaklaşımlarla ortaya koyan bu çalışma hem azaltım hem de uyum stratejilerinde kamunun eksikleriyle birlikte, önemini de karşımıza çıkarmaktadır.

2.1.1. İklim değişikliği politikalarının entegrasyonu

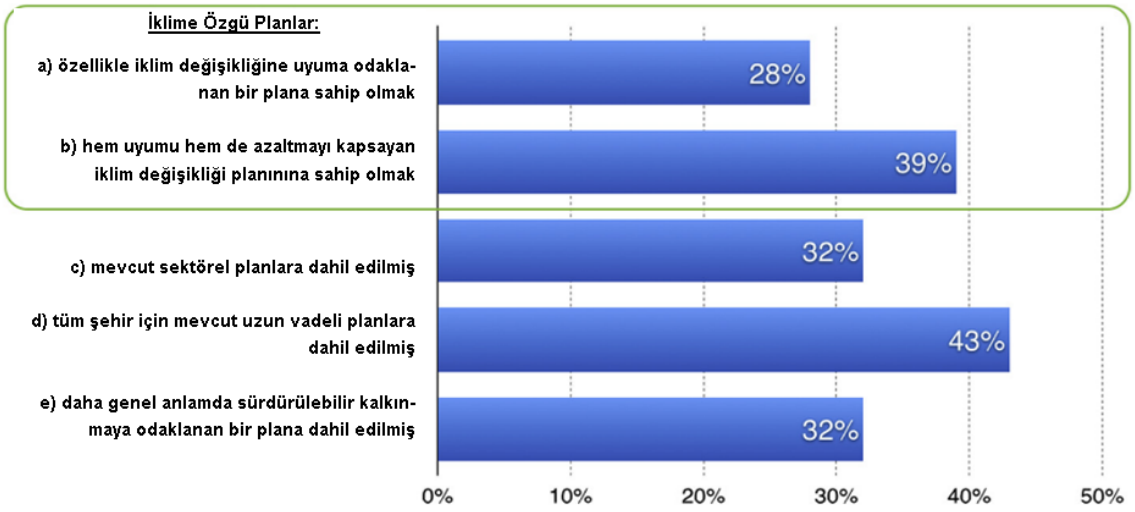
Yerel yönetimlerin başlangıçta azaltım esaslı politikalarının bugün hızla azaltım ve uyumu kapsayan entegre stratejilere evirildiği görülmektedir. Global kentlerden seçilen örneklerde, kentlerin dörtte üçünün bu entegre politikalara sahip olduğu görülebilmektedir. Bu entegrasyon, CoM hareketinin başladığı Avrupa'da, Asya ve Latin Amerika kentlerinde %80'i aşmakta, ABD'de %60'ın altında kalmaktadır (Aylett 2015). İklim politikaları ile tanışan Afrika da dahil olmakla beraber tüm global kentlerin, yalnızca azaltım değil uyum politikalarını da iklim mücadelesinin parçası olarak gördükleri ortaya çıkmaktadır (Şekil 1).



Şekil 1: İklim değişikliği eylem planları (Aylett 2015)

Türkiye'den kentlerin dahil olmadıkları çeşitli araştırmalar yerel yönetimlerin iklim değişikliği ile mücadele konusunda nasıl idari örgütlenmelere gittikleri, yönetişimi hangi yapılanma ve araçlarla yürüttükleri konusuna odaklanmış durumdadır. Global olarak kentlerin %40'ında iklim değişikliği politikalarının sorumluluğu 1-5 kişi arasında personele sahip bağımsız iklim değişikliği birimlerinde iken, %23'ünde bu alanda yalnızca tek (1) personel görevlendirilmiştir. Buna ek olarak kentlerin yalnızca %8'inde 6 ve üzeri tam zamanlı uzman istihdam edildiği görülmektedir (Aylett 2015). Türkiye'de yerel yönetimlerde iklim değişikliği politikaları ile görevlendirilmiş bağımsız birimler bilindiği gibi parmakla gösterilecek kadar az bulunmaktadır.

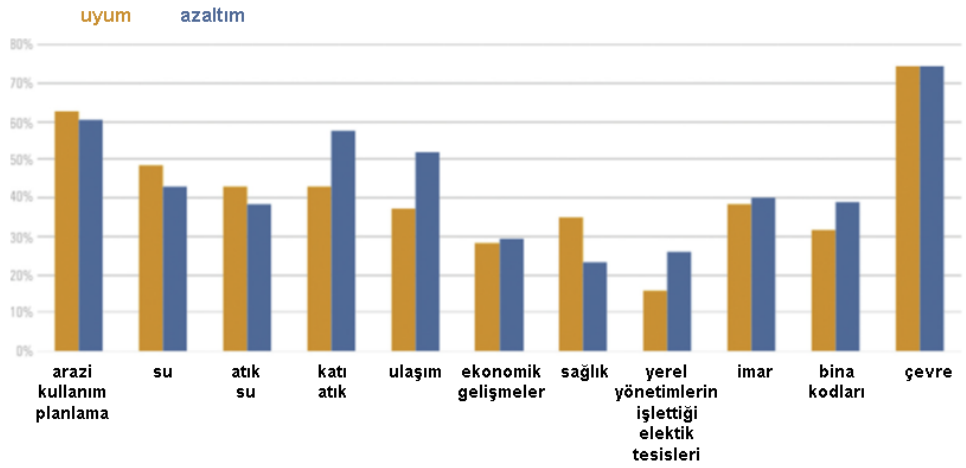
İklim değişikliği politikalarının yerel yönetimin planlama faaliyetlerine entegrasyonu çok farklı şekillerde ele alınabilmektedir. Aylett'in yaptığı çalışmadan elde edilen sonuca göre (2015), iklim değişikliği eylem planı ve stratejisine sahip kentlerde %39 oranla hem azaltım hem uyum planları bulunurken, %28'inde yalnızca iklim değişikliğine uyum planları mevcut durumdadır. Buna karşılık mevcut sektörel planların içine yerleşmiş iklim eylem planlarının kentlerin %32'sinde bulunduğu görülmektedir. Tüm kentsel planlamanın uzun vadede iklim değişikliklerinin etkilerini azaltma ve uyum perspektifiyle oluşturulduğu kentlerin oranı %43 gibi oldukça yüksek bir orandadır. Buna karşılık yalnızca iklim değişikliği değil, esas itibarıyla "sürdürülebilir gelişme" vizyonuna kentlerin %32'sinde rastlanmaktadır (Şekil *2*).



Şekil 2: Uyum planlamasının yerel yönetim planlarına entegrasyonu (Aylett 2015)

2.1.2. Yerel yönetimde iç işleyişinde iklim politikalarına katkı

Farklı yerel yönetim birimlerinin iklim değişikliğine ilişkin stratejilere katılımı da farklılık göstermektedir. Bu farklılıkları daha ayrıntılı anlamak için iklim değişikliğine uyum ve azaltım planlarının uygulanmasında hangi kurumların ne kadar katkıda bulunduğunu tespit etmek amacıyla aşağıdaki Şekil 3'teki sonuca ulaşılmıştır (Aylett 2015). Bu çalışmada azaltım ve uyum politikalarının oluşumunda yerel yönetim birimlerinin katılımı gösterilmektedir.



Şekil 3: Belediye kurumlarının iklim planlaması ve uygulamasına katkıları (Aylett 2015)

2.1.3. Yerel yönetim içi etkili politika geliştirmede başarılar ve başarısızlıklar

İklim değişikliği politikalarını yaygınlaştırmak, projelerin ve programların planlanması ve uygulanmasına birden çok departmanın katılımını teşvik etmek için karşılaşılan en etkili ve en etkisiz yaklaşımları aşağıdaki gibi gruplayabiliriz.

<u>En etkili yaklaşımlar:</u>

- İklim değişikliği politikalarından sorumlu ekibin tüm yerel yönetim birimleri ile birebir ve informal ilişki kanallarını açık tutması
- Uzun vadeli ve güvene dayalı ilişkiler yoluyla diğer birimlerin kendi birim politikalarını uygulama ve geliştirmelerine yarayan iklim stratejilerinin paylaşılması
- İklim değişikliği ya da sürdürülebilirlik odaklı "çalışma gruplarının" farklı birimlerden gelen uzmanlarla desteklenmesi ve silo mantığının dağıtılması
- İklim değişikliği politikalarının farklı birimlerde öncelikli olarak ele alınmasını sağlayacak, münhasıran konuyla ilgili uzmanların birimlerde istihdam edilmesi.

<u>En etkisiz yaklaşımlar:</u>

- İklim politikalarında başarı performans ölçümlerinin tüm yerel yönetim birimlerinde uygulanması
- Özellikle orta kademe yönetici performanslarının iklim hedeflerine uygun olarak saptanması
- Farklı birimlerin bütçe kalemlerinin iklim hedeflerinde performanslara uygun saptanması
- Yerel yönetim personeli için yoğun farkındalık eğitimi düzenlenmesi

2.1.4. Yerel yönetimlerde iklim değişikliği yönetişimi önündeki başlıca engeller

Yerel yönetimlerin iklim değişikliği azaltım ve uyum çalışmaları sürecindeki becerilerini etkileyen çeşitli zorluklar karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimler ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermekle birlikte, yerel yönetimlerin hemen hemen aynı başlıkları, engeller bakımından önceliklendirdikleri ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda önemliden önemsize karşılaşılan zorluklar aşağıdaki gibi ifade edilmektedir:

1. Gerek azaltım gerekse uyum konusunda uygulamaları yürütecek finansal kaynak olmaması
2. Kurum içi yarışan öncelikler nedeniyle iklim değişikliği politikalarının gerekli öncelikle ele alınamaması
3. Bu alanda çalışacak yeterli personel ayrılmaması, olanların rutin işlere kaydırılması
4. Yerel yönetimin yapageldiği işlere iklim değişikliği ile ilgili boyutların katılmasında sıkıntılar yaşanması ve direnç gösterilmesi
5. Yerel yönetim liderliğinin seçimlerle sınırlı kısa vadeli vizyonlara takılıp kalması
6. Yerel yönetim yöneticilerinin iklim hedeflerinin yerel yönetim hedefleri ile çakıştığını anlamamaları
7. Genel itibarıyla iklim değişikliği konusunda personel düzeyinde ilgisizlik ve bilinç eksikliği
8. Farklı uygulamalarda yerel yönetim-dışı unsur ve hiyerarşilerin ayağa takılması, ikna edilememeleri
9. Yerel yönetimlerin temel operasyonlarına iklim değişikliği boyutunun yedirilememesi

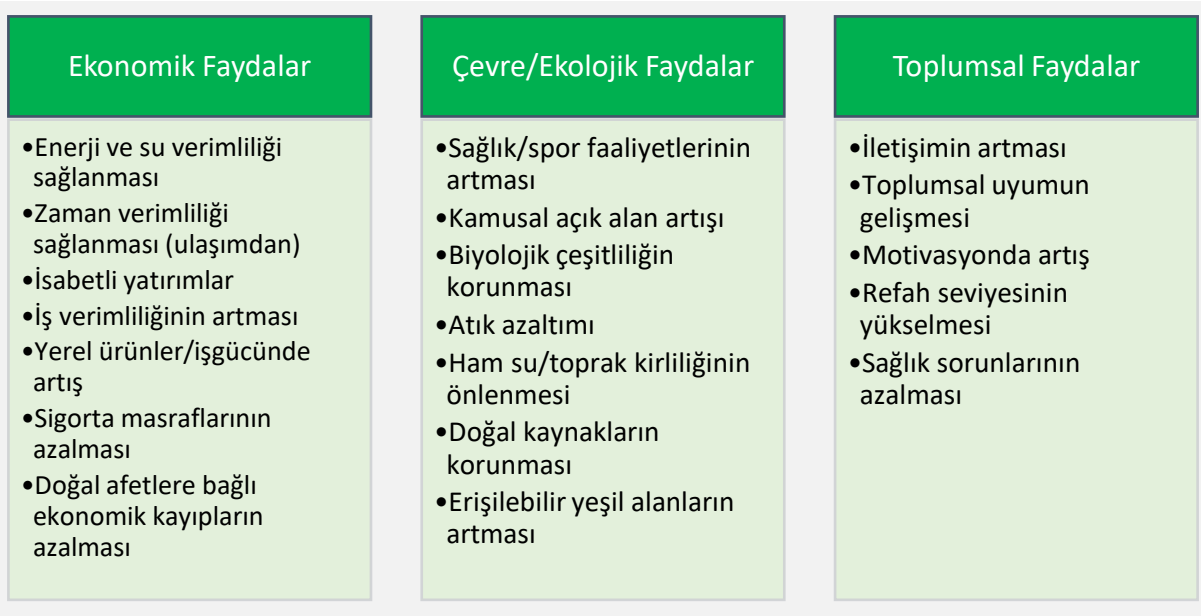
2.2. Kurumsal Yapılanma ve Yönetişim Önerileri

Uzun erimli iklim eylem planlarının geliştirilmesi ve uygulanmasının dünya ölçeğinde analizi, Türkiye'de de belediyelerin, başta merkezi hükümet birimleri olmak üzere, farklı kentsel ve bölgesel paydaş ve aktörlerle etkin bir iş bölümü ve iş birliği içinde olmaları gerektiğini ortaya koymaktadır. Yine kent yönetimlerinin global analizi, başarılı yerel yönetimlerin, iklim değişikliği ile mücadele ve uyum konularında, en üst düzeyde desteklenen, bağımsız bir birim oluşturmuş olduklarını göstermektedir.

İklim politikalarının kentin sürmekte olan olağan işlerine eklemlenmesi ya da entegrasyonu, yerel yönetimlerin karşılaştıkları en önemli direnç noktalarından biridir. Bu entegrasyonun sağlanması yerel yönetimin halihazırda düzenli olarak ürettiği ve geliştirdiği planlama ve strateji araçlarına iklim politikaları merceğinden bakılarak gözden geçirilmesi ve revize edilmeleri yoluyla gerçekleşebilir. Bu plan ve politikalar aşağıdaki gibidir:

- Atık Yönetim Planları,
- Sürdürülebilir Enerji Eylem Planı,
- Ulaşım Master Planı,
- Afet Riski Azaltma Planı,
- Çevre Düzeni Planı,
- Kurumsal Strateji Planı
- Acil Durum Planları
- Yeşil Altyapı Stratejileri

Bunu kolaylaştırmak için iklim uyum politikalarının yerel yönetim gündeminin ön sıralarında yer alan ekonomik, ekolojik ve toplumsal faydalarla iklim politikalarının çakışması can alıcıdır. Aşağıdaki şema bu faydaları özetlemektedir.

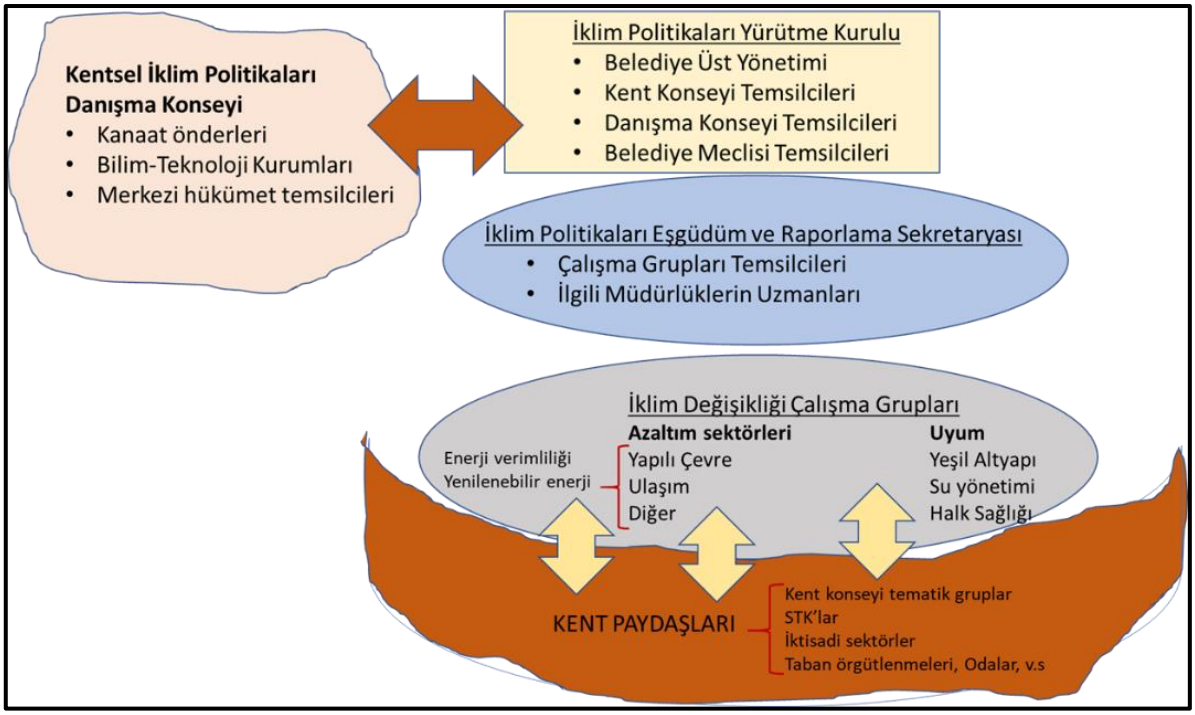


Şekil 4: Ekonomik, çevresel ve toplumsal faydalar

3. Tepebaşı için İklim Politikaları Kurumsal Yapılanma ve Yönetişim Önerisi

Yerel yönetimlerin, iklim politikalarının oluşturulması ve hayata geçirilmeleri bakımından, kendi özgül koşullarını dikkate alarak, zaman içinde en uygun kurumsal yapılanmayı biçimlendirecekleri düşünülebilir. Her kente uygun bir kurumsal yapılanma ve yönetişim şeması olamayacağı kabul edilmekle birlikte, iklim politikalarının belki de başlangıç vuruşu olarak kabul edilebilecek kentsel iklim eylem planlarının yürütülmesine dair bir idari yapının, dünyadaki başarılı örneklerden yola çıkılarak önerilmesi mümkündür. Tepebaşı Belediyesi'nin ve Eskişehir'in özellikleri ve güçlü yanları, özellikle belirli iktisadi sektörlerin gelişmişliği ve bilim-teknoloji kurumlarının varlığı göz önüne alındığında, kent yönetiminin iklim politikalarının oluşumu ve uygulamasına yönelik bir takım öne çıkan boyutları olduğu görülebilir. Kent paydaşlarının planlamanın her aşamasındaki varlığı ile birlikte katkıları, dinamik ve uzun vadeli bir strateji aracı olarak görülmesi gereken iklim politikaları ve alt-plan/stratejilerinin, yaşayan süreçler olarak ele alınmasını gerekli kılar. Kurumsal yapılanma şeması olan Şekil 5 kentin bu özellikleri dikkate alınarak önerilmektedir. Ancak süreç içinde amaca uygun olarak rafine edilmesi ve detaylandırılması uygun olacaktır.

Pek çok kez vurgulandığı gibi, iklim politikalarının hayata geçirilen en başarılı örnekleri, bütüncül kent planlamasına tümüyle entegre edilebilmeleri ile mümkün olmaktadır. Bunun gerçekleşmesi, en üst düzeyde kent yönetiminin kısa-orta-uzun vade vizyonları içinde yer alması, bu vizyonun kentin önemli tüm paydaşlarının ortaklaştığı bir gelecek vizyonu olmasına bağlıdır. Sürecin ayrıntılı, zamana bağlı hedefleri ve kaynak kullanımı haritalarının doğru kurgulanmış olması, yakından izleme mekanizmalarının kurulmuş olması, zamana ve mekâna uygun tadilatların süreç içinde yapılabilmesi gerekir. Hayata geçirilmesinde esnek ve adanmış çalışma gruplarının etkin varlığı kuşkusuz vazgeçilmezdir.



Şekil 5: Tepebaşı iklim politikaları kurumsal yapılanma ve yönetişim önerisi

4. Sonuç

Aylett'in de çalışmasında (2015) ortaya koyduğu gibi, iklim değişikliği azaltım ve uyum planlamasının yerel yönetimlerdeki diğer uzun vadeli ve sektörel planlara entegre edilerek yaygınlaştırılmıştır. Dahası iklim uyum planlaması ve uygulaması sürecindeki katılım düzeylerinin, yerel yönetim kurumları arasında büyük ölçüde değiştiği karşımıza çıkmaktadır. Çoğu kentte uyum planlama çabaları hala erken bir aşamada olsa da yerel yönetimlerin bu planları daha önceki azaltımla ilgili çalışmalarla ve mevcut belediye planlama süreçleriyle entegre etmeyi hedeflediğini görmek olumlu bir durumdur. Bu durumun daha dar bir şekilde tanımlanan iklim azaltım çabalarından daha önemli olduğunu söylemek mümkündür. Böylece iklim uyum planlama süreçlerinde, planlama ve uygulamaya yönelik daha bütüncül bir yaklaşım sergilenmeye başlanmıştır.

İklim uyum planlamasına katılımı yaygınlaştırmak için en etkili taktik, birden çok yerel yönetim kurumu arasında ortak çalışma ağları oluşturmaya odaklanmaktır. Kurumsal düzenlemelerin ileriye dönük belirleyici bir etkiye sahip olabileceği düşünüldüğünde (yeni uygulamalar rutin hale geldikçe), bunların şekillerini, güçlü yanlarını ve zayıflıklarını anlayarak kazanılacak çok şey olduğu açıktır. Aylett'in çalışması kapsamında elde edilen, kentsel uyum yönetişimine ilişkin ilk nicel verilerin ötesinde; bu sonuçlar aynı zamanda yerel yönetim kurumları içindeki ve arasındaki, iç dinamikleri kavrayabilen yönetişim teorilerine olan ihtiyacı vurgulamaktadır.

5. Kaynakça

Aylett, Alexander. 2015. “Institutionalizing the Urban Governance of Climate Change Adaptation: Results of an International Survey.” *Urban Climate* 14: 4–16. http://dx.doi.org/10.1016/j.uclim.2015.06.005.

Balaban, Osman. 2010. “İklim Değişikliği Ile Mücadelede Kamu Sektörünün Rolü: Türkiye Üzerine Bir İnceleme.” *Amme Idaresi Dergisi* 43(3): 83–108.

Balaban, Osman. 2012. “Climate Change and Cities: A Review on the Impacts and Policy Responses.” *Metu Journal of the Faculty of Architecture* 29(1): 21–44.

Corfee-Morlot, Jan et al. 2009. “Cities Climate Change Governance.” : 1–125. http://www.oecd.org/env/cc/44242293.pdf.

Satterthwaite, David - Huq, Saleemul - Reid, Hannah - Pelling, Mark - Romero Lankao, Patricia (2007), “Adapting to Climate Change in Urban Areas: The Possibilities and Constraints in Low- and Middle-Income Nations”, Human Settlements Discussion Paper Series: Climate Change and Cities 1, International Institute for Environment and Development (IIED), London.

URL 1: https://www.ipcc.ch

URL 2: https://www.covenantofmayors.eu

URL 3: https://ec.europa.eu/eurostat/data/database