

A.Senem Dartar¹
İçerik ve Yayın Editörü

COP31, TÜRKİYE’NİN İKLİM POLİTİKASINDA BİR YÖNETİŞİM VE İLETİŞİM EŞİĞİ OLABİLİR Mİ?

DEĞERLENDİRME NOTU

Neden şimdi? İklim politikasında yeni bir aşama

Küresel iklim politikası son yıllarda kritik bir eşikten geçerek hedef koyma ve taahhüt verme döneminden uygulama ve dönüşüm odaklı yeni bir evreye girdi. Bugün tartışma, hedeflerin ne kadar iddialı olduğundan çok bu hedeflerin ekonomi ve toplum içinde nasıl hayata geçirileceği, nasıl karşılık bulacağı ve nasıl anlatılacağı etrafında şekilleniyor. Bu nedenle iklim politikasının başarısı artık yalnızca teknik hedeflerle değil; yönetim kapasitesi, politika uyumu ve etkili bir iletişim çerçevesiyle birlikte değerlendiriliyor.

Bu yeni evre, hedeflerin artırılmasından çok uygulama kapasitesi ile uygulama ihtiyacı arasındaki açığı daha görünür hale getiriyor. Hükümetler ve şehirler son yıllarda iklim hedeflerini ve planlarını genişletmiş olsa da, bu hedeflerin sahaya yansımaları aynı hızla ilerlemiyor.

Birleşmiş Milletler Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli’nin (IPCC) Altıncı Değerlendirme Raporu’na (AR6) göre, hedeflerdeki genişlemeye rağmen uygulama hızı, kapsayıcılık ve finansman alanlarında ciddi boşluklar varlığını koruyor. Bilimsel bilgi ile uygulama kapasitesi arasındaki mesafe, önümüzdeki dönemin en kritik gerilim alanlarından biri olarak öne çıkıyor.

Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (UNFCCC) kapsamında yürütülen Küresel Durum Değerlendirmesi süreci ve COP30 müzakerelerinde öne çıkan tartışmalar, bu tabloyu daha da netleştirdi. Son müzakereler, küresel iklim gündeminin yeni hedefler açıklamaktan çok mevcut hedeflerin nasıl uygulanacağına odaklanan bir aşamaya geçtiğini ortaya koyuyor. İklim

¹ <https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1496>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazar(lar)ına aittir. TEPAV’ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

politikası artık sadece çevre başlığı altında ele alınabilecek bir alan değil; kalkınma, enerji güvenliği, istihdam, sanayi politikası ve dayanıklılık tartışmalarıyla birlikte düşünülmek zorunda. “Uygulama on yılı” vurgusu da iklim hedeflerinin yerel gündemde somut ekonomik ve toplumsal karşılık üretmeden kalıcı olamayacağını daha açık biçimde gündeme taşıyor.

OECD'nin iklim yönetişi ve net sıfır dönüşümü üzerine çalışmaları benzer bir çerçeve çiziyor: Uzun vadeli iklim hedefleri ancak ülkelerin kendi politika yapıları ve ekonomik gerçeklikleri içinde uygulanabilir hale geldiklerinde anlam kazanıyor. Bu da teknik araçlarla birlikte politika tutarlılığına, yönetişim kapasitesine ve toplumsal sahiplenmeye odaklanmayı gerektiriyor.

Tam da bu nedenle Türkiye'nin COP31'e ev sahipliği yapacak olması yalnızca diplomatik bir gelişme olarak değil, iklim politikasının ekonomi ve toplum içindeki yerinin yeniden tanımlanabileceği bir eşik olarak da değerlendirilebilir. COP31, iklim politikasını dış politika başlığının ötesine taşıyarak ekonomi, sektörler ve toplumla daha doğrudan ilişkilendirme imkânı sunabilir. Bu süreç, iklim politikalarının yerel gündemde nasıl karşılık bulacağı açısından yeni bir tartışma zemini yaratabilir. Farklı aktörlerin bu dönüşümü nasıl sahipleneceği de bu zeminin bir parçası olacaktır. Bu eşikte iklim iletişiminin nasıl kurgulanacağı, dönüşümün ekonomi ve toplum içinde nasıl karşılık bulacağını etkileyen kilit başlıklardan biri olarak öne çıkıyor.

Bilgi aktarımından yönetişim iletişimine

Uluslararası iklim rejiminin temel metinleri — UNFCCC ve Paris Anlaşması — iletişimi bağımsız bir politika alanı olarak tanımlamıyor; daha çok raporlama, şeffaflık ve bilgi paylaşımı yükümlülüklerine odaklanıyor. Bu çerçeve, iklim hedeflerinin ne olduğu ve nasıl raporlanacağı konusunda küresel bir standart oluştururken bu hedeflerin toplumda nasıl anlaşılacağı, nasıl sahiplenileceği ve uygulamaya nasıl dönüşeceği sorularını büyük ölçüde ulusal bağlama bırakıyor.

Bu ayrım kritik önem taşıyor. Zira bilgi aktarımı, sayısal hedeflerin ve teknik raporların paylaşılmasıyla sınırlı kalıyor. İletişim ise bu bilgilerin farklı toplumsal gruplar ve ekonomik aktörler tarafından nasıl yorumlandığını, hangi davranış ve yatırım kararlarına dönüştüğünü ve politika tercihlerine nasıl yansıdığını belirliyor. OECD'nin iklim yönetişi ve vatandaş katılımına ilişkin çalışmaları, iklim politikasının başarısının salt teknik doğrulukla değil; güven, katılım ve meşruiyetle birlikte şekillendiğini vurguluyor.

Bu nedenle iklim iletişimi, politika sürecinin dışsal bir tamamlayıcısı olarak değil, uygulamanın ayrılmaz bir parçası olarak düşünülmeli. İklım politikalarının hayata geçebilmesi, teknik olarak doğru tasarlanmalarının ötesinde; ekonomik ve toplumsal aktörler tarafından anlaşılır, öngörülebilir ve adil bulunmalarına da bağlı. Başka bir ifadeyle, iklim politikalarının uygulanabilirliği teknik tasarım kadar bu politikaların nasıl anlatıldığı ve nasıl karşılık bulduğuyla da yakından ilişkili.

Anlatının yönü neden önemli?

IPCC senaryoları, küresel ısınmanın kısa vadede 1,5°C'ye ulaşmasının muhtemel olduğunu ortaya koyuyor. Ancak bu senaryolar, iklim geleceğinin tek yönlü ve kaçınılmaz bir patika olmadığını da gösteriyor. Emisyon yolları ve politika tercihleri arasındaki farklar, doğal değişkenliğin ötesinde yaklaşık yirmi yıl içinde belirginleşiyor. Bu tablo, iklim iletişiminin “işler kötüye gidiyor” anlatısını tekrar etmekle sınırlı kalmaması gerektiğini hatırlatıyor.

Hâlâ mümkün olan geleceklerin, bu geleceklerin hangi tercihlere bağlı olduğunun ve hangi politika araçlarıyla şekillenebileceğinin görünür kılınması önem taşıyor.

Küresel Durum Değerlendirmesi süreci de bu açıdan dikkat çekici. Bilimsel bulguları bir başarısızlık listesi olarak değil, rotayı düzeltme ve uygulamayı hızlandırma fırsatı olarak çerçeveleyen bu yaklaşım, iklim iletişiminin felaket anlatılarının ötesine geçmesine imkân tanıyor. Böylece iletişim, riskleri aktaran bir araç olmanın ötesine geçerek; seçenekleri, geçiş yollarını ve karar anlarını görünür kılan bir yönetim aracına dönüşüyor.

Net sıfır, karbon bütçeleri ve yanlış anlatı riski

IPCC'nin karbon bütçeleri ve net sıfır değerlendirmeleri, iklim hedeflerinin artık soyut uzun vadeli vizyonlar olmadığını açıkça ortaya koyuyor. Net sıfır, sınırlı ve hızla tükenen bir karbon bütçesi tarafından çerçevelenen; bu on yılda alınacak kararlarla şekillenen somut bir geçiş sürecine işaret ediyor. OECD ve Birleşmiş Milletler çerçeveleri ise bu dönüşümün ancak politika tutarlılığı, toplumsal kabul ve paydaş katılımıyla mümkün olabileceğini vurguluyor.

Ancak net sıfırın nasıl anlatıldığı en az içeriği kadar belirleyici. Yanlış kurgulanan anlatılar ciddi sonuçlar doğurabilir. IPCC'nin de altını çizdiği üzere, bazı azaltım ve giderim yolları yeterince iyi tasarlanmadığında biyoçeşitlilik kaybı, gıda güvenliği sorunları ve kırılgan gruplar üzerinde orantısız etkiler ortaya çıkabiliyor. Bu nedenle iletişim, teknik çözümleri aktarmakla sınırlı kalmamalı; bu çözümlerin ekonomik, sosyal ve bölgesel yansımalarını da görünür kılmalı. Aksi hâlde iklim politikaları toplum ve ekonomi açısından dışsal, maliyet odaklı bir yük olarak algılanabilir.

Ekonomik dönüşüm ve Türkiye'nin uygulama gerçekliği

İklim politikalarının uygulanabilirliği, sadece sanayi sektörünü değil; enerji, tarım, ulaştırma, inşaat, hizmetler ve finans gibi tüm ekonomik alanları kapsayan bütüncül bir dönüşüm gerektiriyor. IPCC ve OECD bulguları, düşük karbonlu geçişin sektörler arasında farklı hızlarda ilerleyeceğini; ancak bu farklılaşmanın parçalı politikalarla değil, ortak bir yönetim ve iletişim çerçevesi içinde yönetilmesi gerektiğini ortaya koyuyor.

Türkiye'de bu dönüşüm çok katmanlı bir yapı içinde gerçekleşiyor. İhracata dayalı büyüme modeli, KOBİ ağırlıklı üretim yapısı, bölgesel kalkınma farkları ve işgücü piyasasındaki kırılganlıklar, iklim politikalarının ekonomi genelindeki etkilerini daha görünür kılıyor. Enerji dönüşümü sanayi ve ulaştırma maliyetlerini doğrudan etkilerken; tarım ve gıda sistemleri iklim risklerine yüksek derecede duyarlı. Hizmetler ve turizm sektörü ise aşırı hava olayları ve kaynak kısıtları karşısında artan kırılganlıklarla karşı karşıya.

Bu çok katmanlı yapı, tek tip bir iletişim stratejisini imkânsız hale getiriyor. Ekonomi genelinde etkili bir iklim iletişimi; sektörlere göre farklılaşan riskleri, maliyetleri ve fırsatları açık biçimde ortaya koyarken bu farklılıkları ortak bir geçiş anlatısı altında birleştirmeli. Aksi hâlde iklim politikaları bazı aktörler için soyut bir çevre gündemi, bazıları için ise yalnızca maliyet unsuru olarak algılanabilir.

Adil geçiş iklim politikası ile toplumsal meşruiyet arasındaki eksik halka

Adil geçiş kavramı, güncel iklim yönetimi tartışmalarının merkezinde yer almakla birlikte çoğu zaman iklim politikalarının ayrılmaz bir parçası değil, sosyal politika başlığının tali bir unsuru olarak ele alınıyor. Oysa OECD, ILO ve Birleşmiş Milletler çerçeveleri giderek daha açık

biçimde gösteriyor ki, dağılım etkilerini, istihdam dönüşümünü ve bölgesel eşitsizlikleri dikkate almayan iklim politikaları hem siyasi meşruiyet hem de politika sürekliliği açısından risk taşıyor.

Yönetişim perspektifinden bakıldığında adil geçiş, kısa vadede kayıp yaşayacak kesimlerin telafi edilmesinin ötesinde bir mesele. Aynı zamanda farklı toplumsal grupların iklim politikalarına nasıl dahil olacağını ve bu dönüşümden nasıl fayda sağlayacağını belirleyen kurucu bir çerçeve. Karbon yoğun sektörlerde çalışanlar, uyum maliyetleriyle karşılaşan KOBİ'ler, iklime duyarlı geçim kaynaklarına bağımlı kırsal topluluklar ve ekonomik çeşitliliği sınırlı bölgeler bu sürecin merkezinde yer alıyor.

Bu noktada iletişim belirleyici hale geliyor. Geçiş maliyetlerinin nasıl yönetileceği, hangi destek mekanizmalarının devreye gireceği ve yeni fırsatların nasıl dağıtılacağı konusunda açık ve güvenilir bir çerçeve sunulmadığı sürece, iyi tasarlanmış politikalar dahi adaletsiz ya da dışsal olarak algılanabilir. Buna karşılık iklim hedeflerini istihdam, beceri dönüşümü, bölgesel kalkınma ve sosyal koruma politikalarıyla ilişkilendiren bir anlatı, adil geçişi soyut bir ilke olmaktan çıkarıp ortak bir toplumsal projeye dönüştürebilir.

Türkiye açısından bu boyut özellikle kritik. Bölgesel eşitsizlikler, KOBİ ağırlıklı üretim yapısı ve işgücü piyasasındaki kırılanlıklar, iklim politikalarının çevresel etkilerinin yanı sıra adalet boyutuyla da değerlendirileceğini gösteriyor. Adil geçişin iletişim çerçevesinin merkezine yerleştirilmesi hem uygulama kapasitesini hem de toplumsal güveni güçlendirme potansiyeli taşıyor.

Uluslararası deneyimlerden çıkarımlar

Farklı ülkelerdeki politika deneyimleri, iklim politikalarının ekonomik ve toplumsal bağlamla birlikte ele alındığında daha kalıcı ve uygulanabilir hâle geldiğine işaret ediyor.

Güney Kore'de iklim politikası uzun süre çevre politikası çerçevesinde değil, sanayi ve rekabet stratejisinin bir parçası olarak ele alındı. Yeşil büyüme yaklaşımı, düşük karbonlu dönüşümü teknoloji geliştirme, ihracat kapasitesi ve yeni istihdam alanlarıyla ilişkilendirerek iklim politikasını ekonomik modernizasyon anlatısına entegre etti.

İrlanda'da ise Citizens' Assembly modeli aracılığıyla vatandaşlar iklim hedefleri ve karbon azaltım politikalarına ilişkin karar süreçlerine dâhil edildi. Bu süreç, iklim politikasının yalnızca teknik bir uzmanlık alanı değil, demokratik bir müzakere konusu olarak ele alınmasını sağlayarak daha iddialı politika adımlarının daha geniş bir toplumsal kabul zemini üzerinde uygulanmasına imkân tanıdı.

Almanya'da kömürden çıkış ve sanayi bölgelerinin dönüşümü, iklim politikasının ekonomik yeniden yapılanma anlatısıyla birlikte ele alındığı çarpıcı bir örnek sunuyor. Ruhr bölgesinde yürütülen dönüşüm, yeni sanayi alanları, teknoloji yatırımları ve istihdam yaratma hedefleriyle birlikte anlatıldığında daha geniş bir kabul gördü.

Bu örneklerin ortak noktası, iklim politikalarının iletişim boyutunun sonradan eklenen bir anlatı değil, politika tasarımının kurucu unsurlarından biri olması. İklim politikası bu ülkelerde çevresel bir zorunluluk olarak değil; istihdam, rekabetçilik, bölgesel kalkınma ve demokratik katılım çerçevesinde ele alınarak politikaların kalıcılığını ve uygulanabilirliğini güçlendirdi. Bu deneyimler, iklim politikasının teknik olarak doğru tasarlanması kadar ekonomik ve toplumsal bağlamla birlikte anlamlandırılmasının da uygulama kapasitesini belirleyen temel unsurlardan biri olduğunu gösteriyor.

COP31, Türkiye için güçlü bir fırsat penceresi olabilir mi?

Uluslararası deneyim, COP ev sahipliğinin tek başına iklim politikasında dönüşüm yaratmadığını; ancak doğru kurgulandığında güçlü bir politika ve iletişim penceresi açabildiğini ortaya koyuyor.

Fransa, COP21 sürecini enerji dönüşümü ve yeşil finans gündemini hızlandırmak için kullanırken Birleşik Krallık, COP26'yı net sıfır sanayi stratejisini ve yeşil istihdam anlatısını güçlendiren ulusal bir politika aracına dönüştürdü. Buna karşılık bazı ev sahibi ülkelerde zirveler diplomatik görünürlük yaratmakla sınırlı kaldı ve ekonomi ile toplumsal dönüşüm açısından kalıcı bir etki üretmedi.

Bu karşılaştırma, COP ev sahipliğinin otomatik bir kazanım olmadığını; nasıl kurgulandığına bağlı bir yönetim ve iletişim alanı açtığını gösteriyor. Türkiye açısından COP31 de benzer bir potansiyel taşıyor: Tek başına bir dönüşüm yaratmaz; ancak doğru değerlendirildiğinde iklim politikasının ekonomi ve toplum içindeki karşılığını güçlendirebilecek nadir bir fırsat sunabilir.

Türkiye'nin COP31'deki rolü, zirvenin kavramsal ve müzakere içeriğini belirlemekten ziyade ev sahipliği ve kolaylaştırıcılık olacaktır. Bu durum ilk bakışta sınırlı bir etki alanı gibi görünse de, COP sürecinin yarattığı görünürlük, kamuoyu ilgisi ve uluslararası gündem yoğunluğu, iklim politikasının ilk kez geniş ölçekte ekonomi politikası, rekabetçilik, istihdam ve toplumsal refah başlıklarıyla birlikte tartışılmasına zemin hazırlayabilir.

COP31'in Türkiye açısından değeri, zirvenin diplomatik çıktılarından çok bu sürecin ülke içinde nasıl kullanılacağıyla belirlenecek. İklim politikasının yalnızca dış politika ya da çevre başlığı altında ele alındığı mevcut çerçeve yerine; enerji maliyetlerinden sanayi rekabetçiliğine, tarımsal verimlilikten şehir yaşam kalitesine ve hanehalkı refahına uzanan daha bütüncül bir anlatı kurulabilirse COP31, bu tartışmayı ilk kez geniş bir ekonomik ve toplumsal zemine taşıyabilir. İklim politikalarının uygulanabilirliği de büyük ölçüde bu zeminde kurulacak diyalogun niteliğine bağlı.

Sanayi için rekabet gücü, çiftçiler için su ve verimlilik, şehirler için altyapı ve yaşam kalitesi, hanehalkı için ise maliyet ve refah beklentileri iklim politikasının somut karşılık bulduğu alanlar. COP31'in yaratabileceği asıl etki, iklim politikasını bu gündelik ve ekonomik başlıklarla birlikte konuşulabilir hâle getirip getiremeyeceğinde yatıyor.

Bu nedenle mesele ev sahipliğinin ötesinde. Asıl soru, COP31 sürecinin iklim politikasını ekonomi ve toplum içinde daha anlaşılır, tartışılabilir ve uygulanabilir kılan bir ortak çerçeveye dönüştürülüp dönüştürülemeyeceği.

Tam da bu noktada belirleyici olan, bu dönüşümün nasıl anlatılacağı. İklim politikasını ekonomi ve gündelik hayatın parçası hâline getirmek doğru politikaları tasarlamakla birlikte, bu politikaların hangi dille, hangi örneklerle ve hangi toplumsal bağlamlar üzerinden anlatılacağıyla doğrudan ilişkili. COP31 süreci, Türkiye'de iklim iletişimini yeniden düşünmek için önemli bir fırsat sunuyor.

Bugüne kadar ağırlıklı olarak hedefler ve riskler üzerinden kurulan anlatının ötesine geçerek; dönüşümün maliyetlerini, destek mekanizmalarını ve somut kazanımlarını görünür kılan daha bütüncül bir iletişim yaklaşımı geliştirilebilir. Enerji dönüşümünün rekabetçilikle, tarım politikalarının risk yönetimiyle, şehir yatırımlarının yaşam kalitesiyle birlikte anlatıldığı bir çerçeve, iklim politikasını soyut bir çevre gündeminden çıkararak uygulanabilir bir ekonomik ve toplumsal dönüşüm başlığına dönüştürebilir.

Bu nedenle COP31'in Türkiye açısından asıl anlamı, bir zirveye ev sahipliği yapmanın ötesinde; iklim politikasının nasıl konuşulduğunu, nasıl anlatıldığını ve nasıl anlaşılacağını yeniden kurgulamak için bir eşik oluşturup oluşturamayacağına yatıyor. Bu süreç, iklim politikasını ekonomi ve toplum içinde daha anlaşılır ve sahiplenilebilir kılacak yeni bir anlatının kurulmasına katkı sağlayabilirse COP31, Türkiye için diplomatik bir etkinliğin ötesine geçen kalıcı bir dönüm noktasına dönüşebilir. Aksi durumda ise uluslararası görünürlüğü yüksek, ancak ekonomi ve uygulama kapasitesi açısından sınırlı etkisi olan bir zirve olarak kalacaktır.

İklim politikası artık hedef koymanın ötesine geçmiş durumda. Asıl mesele, bu hedefleri ekonomi ve toplum içinde uygulanabilir, meşru ve anlamlı hâle getirebilmek. COP31, Türkiye için bu dönüşümü başlatabilecek önemli eşiklerden biri olabilir. Belirleyici olan, bu eşiğin nasıl geçileceği.

Kaynakça

IPCC. (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Geneva: IPCC.

IPCC. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report*. Cambridge University Press.

UNFCCC. (2023). *Global Stocktake under the Paris Agreement*. United Nations Framework Convention on Climate Change.

UNFCCC. (2015). *Paris Agreement*. United Nations.

OECD. (2023). *Net Zero+: Building Climate and Economic Resilience*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD. (2021). *Governance for Climate Action: Policies and Institutions for a Low-Carbon Transition*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2022). *Building a Just Transition: Inclusive Climate Action and Employment*. Paris: OECD Publishing.

ILO. (2018). *Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*. International Labour Organization.

UNDP. (2022). *Peoples' Climate Vote and Climate Communication Insights*. United Nations Development Programme.

Moser, S. C. (2016). *Reflections on climate change communication research and practice in the second decade of the 21st century: What more is there to say?* Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, 7(3), 345–369.

Corner, A., Shaw, C., & Clarke, J. (2018). *Principles for Effective Communication and Public Engagement on Climate Change*. Oxford: Climate Outreach.