

TÜRKİYE'DE ÇEVRE POLİTİKALARI: DEĞİŞEN SÖYLEMLER, DEĞİŞMEYEN ÖNCELİKLER

Gökhan Orhan*

Özet

Kamu politikaları analizi görece genç bir disiplinler arası çalışma alanıdır. Ana akım politika analizi kamu politikalarının incelenmesi ve politika önerileri sunulması sürecinde önemli katkılar sağlamakla birlikte önerdiği çerçevenin sınırlı olduğu alanlar mevcuttur. Kamu politikalarının nesnel bir çerçevede ve ana akım politika analizinin önerdiği teknikler aracılığıyla belirlenmesi ve uygulanması varsayımlarına son dönemde yorumlamacı yaklaşımlar tarafından ciddi eleştiriler getirilmiştir. Yorumlamacı yaklaşımlar anlamın ilgili oyuncular tarafından nasıl ve hangi söylemler üzerinden kurulduğuna ve sonuçta bu anlam yapılarının kamu politikalarını ve nihayetinde kazanan ve kaybedenleri belirlediğini iddia eder. Özellikle çevre politikaları gibi bilim insanlarının bulgularının önem kazandığı, ancak bütün bu bulguların nasıl ve hangi söylemler üzerinden siyasal sürece eklemlendiğinin daha da önemli olduğu politika alanlarının çalışılması sürecinde önemli katkılar sağlamışlardır. Bu çalışma çevre politikalarını sadece teknik bazı çözümlerin belirlenip çözüm sürecine uygulanacağı bir süreç olarak gören yaklaşımlara eleştirel bir bakışla yaklaşarak yeni çevre politikası söylemlerinin var olan kurumsal bağlam ve bu bağlamda hâkim olan söylemlerle ilişkileri üzerinden anlama ve açıklama çabası içinde olan bir alternatif önerecektir.

Anahtar Sözcükler: Çevre, Çevre Politikaları, Yorumlamacı Yaklaşımlar, Eleştirel Pespektif, Türkiye

GİRİŞ

Devletlerin yaptıkları ve yapmadıkları olarak tanımlanan kamu politikaları hakkındaki çalışmalar son dönemde artış göstermiştir. Kamu politikaları analizi yirminci yüzyılın ikinci yarısında kamusal sorun-

* Prof. Dr., Balıkesir Üniversitesi, Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

ların çözümü amacıyla geliştirilen disiplinler arası bir sosyal bilimler çalışma alanıdır. Bu alanın gelişmesi sürecini sosyal bilimler alanındaki bazı gelişmeler ve dönemseller bazı eğilimlerle açıklamak mümkündür. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde gözlemlenen davranışçı devrimin etkisiyle sosyal bilimlerin de olguları doğal bilimlerin yöntemlerini ve nicel yöntemleri kullanarak çalışabilecekleri ve bu çerçevede farklı bilim dallarının bulgularından faydalanarak toplumsal sorunların çözümü sürecine katkıda bulunabilecekleri iddia edilmiştir. Kapitalizmin dönemseller krizlerine verilen bir yanıt olarak görülebilecek olan kamu politikaları analizi piyasanın yetersiz kaldığı durumlarda daha planlamaya yakın bir noktadan hareket ederek, soğuk savaş döneminde yaşanan rekabette kaynakların daha etkili kullanılmasını sağlayacak bir yönelim olarak ortaya çıkmıştır. Teknik aklın ve tarafsız uzmanlığın rehberliğinde çalışacak olan analizci toplumsal sorunların çözümü sürecinde bilgiyi kullanan ve bilgiye dayalı bir analiz sürecinin sonucunda toplum için en iyi çözümü üretme konumunda olduğunu varsayan bu yaklaşım, uzun bir dönem kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecine hâkim olmuştur. Kamu politikaları analizi başlığı altında toplanan bu çalışmaların bir grubu izlenen politikaların değerlendirmesini yapan, bir grubu da geleceğe yönelik politika önerilerinde bulunmuştur.

Ancak kamu politikaları analizinin yukarıdaki varsayımları bir süre sonra önemli eleştirilerle karşılaşmış ve yorumlamacı gelenekten gelen araştırmacılar ana akım politika analizlerine alternatif bir çerçeve geliştirmişlerdir. Özellikle pozitivist yaklaşımların bilgi ve bilimsel yöntemler hakkındaki temel varsayımlarını eleştiren yorumlamacı yaklaşımlar sosyal bilimler alanındaki eleştirileri kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması alanına da yansıtılmışlar, ana akım analizlerin evrensellik ve ussallık temelinde şekillenen ve nicel- pozitivist yöntemler üzerinden yürütülen yaklaşımlarına önemli alternatifler sunmuşlardır. Genel anlamda anlamın ve olgulara anlam verirken kullandığımız dilsel düzenlilikler olarak tanımlayabileceğimiz söylemlerin çalışılmasına önem veren bu yaklaşımlar anlamın öznelere tarafından nasıl kurulduğuna ve bu sürecin kamu politikalarını nasıl etkilediğine odaklanmışlardır. Çevre politikası gibi görece daha yeni ve bilimsel bulguların politikaları şekillendirme sürecinde özel önem taşıdığı alanlara oldukça önemli katkılar sunan bu çalışmalar aynı zamanda politika değişimini anlama ve açıklama sürecinde etkili bir şekilde kullanılabilirler.

Bu çalışma temel olarak Türkiye’de çevre politikalarında gözlemlenen yasal ve kurumsal değişimlere rağmen yaşanan çevre sorunlarının

devam etmesinin ardındaki nedenleri anlama ve açıklama amacındadır. Aslında söylemlerde ve yasal-kurumsal çerçevedeki değişimin politika çıktılarını etkilemede başarısız olması pek çok kamu politikası alanında yanıtlanmayı bekleyen bir soru ve çözülmeyi bekleyen bir sorundur. Çalışma yorumlamacı gelenekten beslenen yaklaşımların çevre politikalarındaki değişim ve sürekliliğin çalışılması sürecinde nasıl kullanılabilceğini tartışmayı amaçlamaktadır. Takip eden bölümlerde öncelikle çevre sorunlarının ortaya çıkması, bir sorun alanı olarak görülmesi ve sorunların çözümü için çevre politikalarının geliştirilmesi sürecinin nasıl geliştiği ortaya konacaktır. Çevre politikalarının çalışılması sürecinde kullanılan bazı yöntemlerin tanıtılmasının ardından “anlamın” çalışılmasını ön plana çıkaran söylemsel kurumsalcılık ve söylemsel politika analizi çevre politikalarının çalışılması sürecinde kullanılacak çerçeveler olarak ortaya konacaktır. Her iki çerçevenin ortak noktası anlamın nasıl kurulduğuna ve kurumlara hâkim olan söylemsel yapılara önem vermeleri ve değişim-süreklilik ikiliğini anlama ve açıklama sürecindeki başarılarıdır. Çalışma Türkiye’de çevre politikalarının belirlenme ve uygulanma sürecinin değişen çevre söylemlerinden ne ölçüde etkilendiğinin tartışılmasıyla devam edecektir.

Kısaca belirtmek gerekirse, çalışma Türkiye çevre politikaları bağlamında kurumların işleyişini ve ülke siyasetini şekillendiren kurumsallaşmış söylemlerin çevre politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecini de etkilediği sonucuna varmaktadır. Her ne kadar sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir kalkınma önemli ve etkili politika söylemleri olarak gündeme gelse ve bu söylemler yasal çerçevede karşılık bulsalar da bu söylemlerin nihai etkisi kalkınmacılık söylemi ve sermaye birikimi kaygıları karşısında yetersiz kalmaktadır. Başlıkta da belirtildiği gibi söylemler değişse de öncelikler değişmeden kalmakta, söylemlerin işaret ettiği değişimler hayata geçirilmemektedir. Yasaların değişmesi ve yeni kurumların ihdası gerçek anlamda kurumsallaşmayı yani söylemlerin kurumsallaşmasını garantileyememektedir.

ÇEVRE SORUNSALI VE ÇEVRE POLİTİKALARI

Çevre sorunları insanlık tarihi kadar eski sorunlardır. İnsanlardan ya da diğer doğal nedenlerden kaynaklanan ve ekolojik dengenin bozulması sonucu ortaya çıkan çevre sorunları uzun zamandan beri var olagelmiş, dünyamız pek çok çevre sorununu yaşamıştır. Ancak insan ve yaşadığı ortam arasındaki denge son iki yüzyılda insanların doğaya

gitgide artan müdahaleleri sonucu daha da fazla bozulmaya başlamış ve özellikle yirminci yüzyılın ikinci yarısında çevre sorunları hızla artmıştır. Benzerleri daha önceleri yaşanmış olmakla birlikte çevre sorunları gelişmiş sanayi ülkelerinden başlayarak dünyayı daha da artan bir şekilde etkilemeye başlamıştır. Geçtiğimiz yüzyılın ikinci yarısında siyasallaşarak başlı başına bir sorun alanı olarak kabul edilen çevre sorunları toplumların çözmeye çalıştığı önemli sorunlardan ve gündem maddelerinden biri haline gelmiştir. Özellikle 1960'lar ve 1970'ler kirlilik hakkındaki kaygıların yoğunlaştığı bir dönemdir ve o zamandan günümüze kadar geçen süreçte çevre sorunları ulusal ve uluslararası kuruluşların gündemine girmiş ve önemli yerler tutmuşlardır. Yine bu dönemde çevre sorunlarının insanlar, küresel kaynaklar ve sosyal ve fiziksel çevresi arasındaki oldukça karmaşık bir ilişkinin sonucu olarak ortaya çıktığının farkına varılmıştır. 1960'lar sonrasında çevre tahribinin boyutları ve insanlık için önemi daha da iyi bir şekilde anlaşılmaya başlamış ve sonuçta geleneksel büyüme hedef, strateji ve politikalarının kabul edilebilirliği hakkındaki soru ve sorunlar kamuoyu önünde tartışılmaya başlanmıştır.¹

Ortaya çıkan çevre sorunları, çevreciliğin ve değişen insan-çevre ilişkisi anlayışının da etkisiyle, sanayi toplumunun kurumlarıyla çok ciddi çatışmaların çıkmasına neden oldu. Çevreci anlayış sadece var olan yönetim anlayışının ve politikaların bir eleştirisini yapmakla kalmamış, aynı zamanda siyasi sistemin temel kurumlarına karşı da bir eleştiri getirmiştir.² Bu tepkilerin ve anlayış değişikliklerinin sonucunda çevre sorunlarının çözümünü amaçlayan politikaların geliştirilmesi gündeme gelmiştir. Görece genç bir kamu politikası alanı olarak çevre politikalarının ilgilendiği sorun alanları başlangıçta muhtelif diğer kurumlar tarafından düzenlenmiştir. Her ne kadar 19. Yüzyılın ikinci yarısında sanayi devriminin yarattığı çevre sorunlarıyla mücadele etmek için bazı kurumlar oluşturulsa da sadece bu sorunlarla ilgilenecek ve çevreden sorumlu örgütlerin kurulması ve yaygınlaşması yirminci yüzyılın ikinci yarısında söz konusu olmuştur. 1972 yılında toplanan ve çevre sorunlarının uluslararası boyutta ele alan ilk önemli toplantı olan Stockholm İnsan Çevresi Konferansı çevre sorunlarının uluslara-

1 S. Baker, vd., "Introduction", S. Baker, vd. (der.) *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*, Routledge, London, 1997, s.2.

2 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

rası alana taşınmasında ve bu sorunlara artan bir ilgi gösterilmesinde önemli bir rol oynamıştır.

Stockholm Konferansı sonrası çevre sorunlarının önemi daha geniş bir kitle tarafından anlaşılmıştır. Bu konferans sonrası pek çok ülkede hükümetler çevre sorunlarının çözümü için yeni bürokratik örgütlenmelere gitmişlerdir. Başlangıçta, ortaya çıkan çevre sorunlarıyla farklı bakanlıklar ve kuruluşlar ilgilenirken 1970'lerde çevre sorunları başlı başına bir sorun alanı olarak tanımlanmış ve bunların çözümü için daha önceki modellerden farklı olarak çevre bakanlıkları, çevre müsteşarlıkları tipi bağımsız örgütlenmelere gidilmiştir. Kurumsal düzenlemeleri takip eden dönemde çevre politikalarının gelişimi parçalı bir yapı izlemiştir. Kurumsal çerçeveyi destekleyecek yasal düzenlemeler hazırlanırken içinde buldukları dönemin varsayımlarından beslenen politikalar geliştirilmiştir.

Weale'in belirttiği gibi 1970'lerin kirlilik kontrolüyle ilgili stratejileri yeni kurumların ve örgütsel formların hayata geçirilmesi şeklindeki kurumsal düzenlemeleri içermektedir. Bu stratejiler genellikle idari düzenleme şeklinde olup bazı sorunlar üzerinde daha fazla durup, diğerlerini göz ardı ederek uygulamada ciddi sorunlar yarattılar. Alıcı ortama göre kirlilik kontrolünü öngören yasal düzenlemeleri tercih eden bu yaklaşımlar, çevrenin ayrı bir sorun alanı olarak ele alınabileceği varsayımına dayandıklarından sorunların çözümü yerine zaman ve mekânsal olarak sorunların yer değiştirmesine neden oldular.³ Yine bu yaklaşımlar çevre sorunlarının uzman bir bakanlık tarafından tek başlarına ele alınabileceğini, çevre sorunlarının karakterinin yeterince anlaşıldığını, arıtma teknolojilerinin yeterli olacağını ve kirlilik kontrolünde çevre koruma ve ekonomik büyüme arasında belli bir denge tutturulması gerektiğini varsaydılar.⁴ Bu varsayımlar çeşitli ülkelerin ve uluslararası kuruluşların ilk kuşak çevre politikalarını oldukça derinden etkiledi. Çevre sorunlarını geçici ve kolayca çözülebilir sorunlar olarak gören bu yaklaşımlar kirliten öder ilkesi rehberliğinde arıtma teknolojilerini temel alan çözümler ürettiler. Kullandıkları temel araçlar yasal ve idari düzenlemeler olup, çevre üzerinde uzmanlaşmış birimler kurmayı tercih ettiler. Siyasal olarak çevre sorunlarının sıfır toplamlı karakterde olduğunu düşündüler ve bilimin rolünü problemlerin ortaya çıkarılıp, neden-sonuç ilişkilerinin belirlenmesine sınırladılar.⁵

3 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

4 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

5 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

1970'lerin bu yaklaşımı bazı sorunları çözmekle birlikte beraberinde artan çevre sorunları getirdi. Jänicke ve Weidner'in de belirttiği üzere göreceli olarak müreffeh ülkelerde bile sadece SO₂ ve PM kaynaklı hava kirliliğinde bir azalma ve kanalizasyon sayılarında artış sağlandı. Ancak bu ülkelerde de trafikten kaynaklanan hava kirliliği, yeraltı sularının kirlenmesi, artan katı atık ve toksik atık miktarları, toksik atıklara maruz kalmış alanların sayısının artması ve biyolojik çeşitliliğin azalması önemli çevre sorunları arasında yer almaya devam etti.⁶ Bu anlamda şehirlerde hava kirliliğinin, bazı bileşenlerinin, azaltılması ve benzeri bir kaç alanda ilerleme sağlanmakla birlikte çevre sorunları artmaya devam etmiştir.

Takip eden dönemde bir yandan 1972 tarihli Roma Klübü Raporunda ifade edilen "sıfır büyüme" yaklaşımı oldukça eleştirilmiş ve kısmen de olsa yerini çevre korumayla ekonomik büyümenin birbiriyle uyumlu olarak görülebileceği ve ille de çelişen hedefler olmayabileceğini savunan bir yaklaşıma devretmiştir.⁷ Diğer yandan 1980'lerin ortalarında, çevresel uyanış döneminin idari düzenleme tarzı politikalarının ortaya çıkan kaynağı belirlenemeyen ve ulusal sınırları aşan çevre sorunlarının çözümü için yetersiz olduğu açıkça ortaya çıkmıştı.⁸ Bu süreçte 1980'ler ve 1990'lar boyunca ekolojik modernizasyon ve sürdürülebilir kalkınma gibi yeni politika fikirleri ve söylemleri çevre politikası stratejilerini etkilemeye ve belirlemeye başlamıştır.

Sürdürülebilir kalkınma özellikle Brundtland Raporunun yayınlanması ve Rio Konferansının toplanmasını takip eden süreçte çevre ve kalkınma sorunsalı bağlamında oldukça popüler bir politika fikri, ilkesi ve hedefi haline gelmiştir. Sürdürülebilir kalkınma hem ulusal hükümetlerin hem de uluslararası kuruluşların gündeminde yerini almış olup çevre ve kalkınmayla ilgili sorunları çözmeye çalışan politika yapımcıları ve karar alıcıları etkilemiştir. Sürdürülebilir kalkınma başlı başına örgütleyici bir politika söylemi olarak inanış, davranış, örgütsel form ve ilişkileri de şekillendirmiştir.⁹

6 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

7 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

8 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

9 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

Bu yeni politika söylemi pek çok ülkenin çevre yasalarında yerini almış olup, Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB) ve Dünya Bankası (DB) gibi pek çok kuruluş sürdürülebilir kalkınmayı rehber ilke olarak kabul etmişlerdir. İkinci Dünya Savaşı sonrası hemen her ülke ve ideolojinin kendini demokratik olarak göstermek istemesi örneğine benzer bir eğilim günümüzde sürdürülebilir kalkınma için geçerlidir.¹⁰

Sürdürülebilir kalkınma söyleminin çevre politikaları üzerindeki etkileri de tartışılması gereken konular arasındadır. Politikaların entegrasyonu, kurumlar arasında işbirliği, paydaşların karar alma sürecine katılımı, sürdürülebilir kaynak kullanımı gibi pek çok politika ilkesi bu çerçevede gündeme gelmiş ve farklı ülkelerin çevre politikalarını şekillendirmeye başlamışlardır. Bu noktada çevre politikaları hakkındaki çalışmaların pek çoğunun odak noktası sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir kalkınma olurken, ilerleyen dönemlerde daha sürdürülebilir bir toplum düzenine geçişin koşullarını ya da sürdürülebilirliğin yukarıda sayılan unsurlarını inceleyen pek çok çalışma gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalarda muhtelif araçlar, yol ve yöntemler kullanılmıştır. Takip eden bölümde bu çalışmalara kısaca değinildikten sonra çevre politikaları için yeni bir araştırma çerçevesi önerilecektir.

ÇEVRE POLİTİKASI ÇALIŞMALARI

Hemen her yeni alanda olduğu gibi çevre politikaları alanında da yasal ve kurumsal çerçevenin oluşturulması ve bu çerçevelerin çalışılması ilk dönemin birincil kaygıları olmuştur. Betimleyici nitelikteki bu çalışmalar başlangıçta ülkelerin çevre politikalarını şekillendiren yasal ve kurumsal çerçeveler konusunda bilgiler vermişler, daha sonraki süreçte ise ülkelerin çevre politikası süreçleri ve performansları dâhil olmak üzere pek çok lensten çevre politikaları karşılaştırmalı olarak çalışılmaya başlanmıştır.

Özellikle farklı ülke deneyimlerini işleyen derleme kitaplarda ve dergilerin özel sayılarında, bir süre sonra sadece çevre politikalarına odaklanan dergilerde yayımlanan çalışmalarda çevre politikaları incelenmeye başlanmıştır. Bu süreçte kamu politikaları analizinin diğer sosyal bilim disiplinlerinden etkilenecek kullandığı modellerin hemen

10 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

tamamı çevre politikalarının analizinde de kullanılmaya başlanmıştır. Örneğin yeni kurumsalcılık bağlamında yapılan çalışmalara bakıldığında Crepaz¹¹, Jahn¹² ve Scruggs¹³ korporatist düzenlemeler ve hava kirliliği üzerinden ölçülen çevre politikası performansı arasında önemli bir korelasyon olduğunu ortaya koymuşlardır. Bäckstrand vd.¹⁴ ve Reitan¹⁵ tarafından yapılan çalışmalar da sürdürülebilir kalkınmanın uygulanması karşısında farklı yönetim seviyelerinde önemli kurumsal engeller olduğunu ortaya çıkarmışlardır.

Bu bağlamda çevre politikalarının kamu politikaları analizinde kullanılan hemen her çerçeveden incelenmesi mümkün görünmektedir. Ancak statik bir perspektiften sadece var olan kurumların yetki, görev ve sorumluluklarını inceleyen kurumsal yaklaşımın bazı sınırlılıkları mevcuttur. Bu çerçevede geçmişten farklı olarak süreç analizi karar alma ve uygulama süreçlerinin ve yeni kurumsalcılık ise kurumsal bağlamın politika çıktıklarına etkilerini tartışılmaya başlanmıştır. Çünkü çevre politikalarının gelişmesi sürecini etkileyen en önemli değişkenlerden arasında yer alan “süreklilik” ve “değişime direnç” yeni dönemde “değişimin açıklanması” gibisinden konularla birlikte ele alınmaya başlanmıştır. Yeni çevre politikası söylemlerinin talep ettiği, toplumsal hareketlerin desteklediği politika değişimi ciddi bir kurumsal yeniden yapılanmayı gerektirmektedir. Bu çerçevede yukarıda bahsedilen yeni kurumsal analizden beslenen yaklaşımlar süreklilik ve patika bağımlılığı (path dependence) konularına göndermede bulunurken bu alanda gözlemlenen değişimi açıklama sürecinde devreye inanışlar ve söylemler gibi yeni değişkenler girmeye başlamıştır. Söylemler ve inanışlar değişimin nasıl gerçekleştiğini ve sürekliliği aşmanın nasıl mümkün olabildiğini gösteren değişkenler olarak düşünülebilir. Yine çevre politikaları gibi sorun tanımlama aşamasında bilim insanlarının katkılarına

-
- 11 M.M.L. Crepaz, “Explaining National Variations of Air Pollution Levels: Political Institutions and Their Impact on Environmental Policy-Making” *Environmental Politics* 4: 3, 1995.
 - 12 D. Jahn, “Environmental Performance and Policy Regimes: Explaining Variations in Eighteen OECD Countries” paper presented at XVIIth World Congress of IPSA in Seoul, S. Korea, 1997.
 - 13 L. Scruggs, “Institutions and Environmental Performance in Seventeen Western Democracies” *British Journal of Political Science*, 29:1, 1999, s.1-31 ve L. Scruggs, “Is There Really a Link Between Neo-Corporatism and Environmental Performance? Updated Evidence and New Data for the 1980s and 1990s” *British Journal of Political Science*, 31, 2001, s.686-692.
 - 14 K. Bäckstrand, A. Kronsell ve P. Söderholm, “Organisational Challenges to Sustainable Development” *Environmental Politics* 5:2, 1996, s.209-230.
 - 15 M. Reitan, “Ecological Modernisation and ‘Realpolitik’: Ideas, Interests and Institutions” *Environmental Politics*, 7:2, 1998.

ihtiyaç duyulan bir alanda bütün bu süreçleri ve süreçte yer alan kurumları ciddi anlamda etkileyen söylemlerin çalışılması bu alana önemli katkılar sağlamaktadır. Çevre politikalarını ve politiklardaki süreklilik ve değişimi anlamının yolu kurumlar ve kurumların işleyişini şekillendiren söylemler arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktan geçmektedir. Takip eden bölümde bu ilişkiyi inceleme sürecinde kullanılabilecek bir çerçeve önerilecektir.

ALTERNATİF BİR ÇERÇEVE OLARAK SÖYLEMSEL KURUMSALCILIK VE SÖYLEMSEL POLİTİKA ANALİZİ

Kurumsal analiz ve yeni kurumsalcılık çerçevesinden yapılan çalışmalar kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması ve özellikle küresel politika söylemlerinin uygulanması sürecinde kurumsal bağlamların ve ülkelere has kurumsal ve siyasal değişkenlerin ne türden etkiler yaratabileceğini ve uygulama sürecinde nasıl engellerle karşılaşabileceğini ortaya koymuştur. Yeni kurumsalcılık bir noktadan sonra fikirleri, kurumsal değişkenleri de etkileyen, önemli bir unsur olarak kendi analiz çerçevesine dâhil etmiştir. Örneğin Peter Hall'un kurumlar ve fikirler düzleminde yaptığı çalışmalar Keynesyen fikirlerin farklı ülkelerdeki iktisat politikaları üzerindeki etkilerini ve bu fikirlerin dünya genelinde bir benzeşme yakınsama sürecine nasıl katkıları olduğunu ortaya koymuştur.¹⁶ Benzer bir çerçevede eserler veren Katrin Sikkink ise kalkınmacılığı Brezilya ve Arjantin örneklerinde incelemiş ve herhangi bir fikrin yeni bir ortamda ne ölçüde kabul göreceğini ortamda egemen olan fikirlerin önemli ölçüde etkilediğini ortaya koymuştur.¹⁷ Ancak kurumsal gelenekten gelen bu çalışmalarda fikirlere atfedilen rol kimilerince değişimi açıklamada sorunlar çeken kurumsalcılığın bu sorunları karşısında kullandığı bir dolgu malzemesine benzetilmiş ve fikirlerin aslında kendiliğinden önemli bir değişken olarak ele alınmasının gerekliliği ortaya konmuştur.¹⁸

Bu alandaki çalışmalar daha sonraki dönemde Söylemsel Kurumsal-

16 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

17 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

18 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

cılık (Discursive Institutionalism) ve Dördüncü Kurumsalcılık başlığı altında toplanmıştı.¹⁹ Yorumlamacı geleneğin etkisinin gözlemlenebileceği bu süreçte Schmidt terimde yer alan kurumsalcılık ibaresinin bu yaklaşımın sadece fikirlerin iletişimi ya da metin hakkında olmadığını, aynı zamanda bu fikirlerin iletişiminin söylemler aracılığıyla gerçekleştiği kurumsal bağlam hakkında olduğunu da göstergesi olduğunu iddia eder. Söylemsel kurumsalcılığın kurumları daha önce geliştirilen kurumsalcı yaklaşımlardan farklı olarak dışarıdan belirlenen kuralları takip eden birimler değildir. Aksine, düşünen ve konuşan oyuncuların içselleştirdiği ve aynı anda hem kısıtlayan yapılar hem de fırsat yaratan anlam inşaları olarak görülebilir. Arka planda oluşan fikirler aracılığıyla hem kurumların nasıl oluştuğu ve devam ettirildiği hem de kurumların devamı ya da değişimi hakkında eleştirel bir bakış açısı geliştirmek mümkündür.²⁰ Bu çerçevede söylemsel kurumsalcılık açıklama öznesi, açıklama mantığı, kurumları nasıl tanımladığı, değişime yaklaşımı, değişimin açıklanması ve değişimi açıklama sürecinde son dönemdeki ilerlemeler bağlamında kendini daha önceki kurumsalcı yaklaşımlardan ayırmaktadır. Söylemsel kurumsalcılık açıklama öznesi olarak oyuncuların söylem ve düşüncelerine odaklanır. Açıklama mantığı olarak iletişim üzerine odaklanır. Kurumları anlam yapıları ve inşalar, değişim ve sürekliliği ise fikirler ve söylemlerin etkileşim halinde olduğu dinamik bir süreç olarak görür. Değişimi arka plandaki fikirlerin ve ön plandaki söylemlerin şekillendirdiği içsel bir süreç olarak açıklar. Son dönemde değişimi epistemik cemaatler, iletişimsel eylemler, müzakereci demokrasi ve dava koalisyonları aracılığıyla ortak hatıraların ve anlatıların yeniden çerçeveselendiği ve biçimlendirildiği içsel bir inşa süreci olarak görme eğilimindedir.²¹

Schmidt'e göre söylemsel kurumsalcılık değişim sürecini içsel bir süreç olarak ortaya koyup kamusal oyuncuların nasıl ve niçin kurumsal değişime giden eylemler içinde yer aldığını açıklamaktadır.²² Görgül alandan gelen kurumsal analiz zaman içinde önce fikirlerin daha sonra söylemlerin gücünü kabul ederek analiz çerçevesine dâhil etmiş ve başlangıçta savunulan düalist pozisyona kıyasla kurumlar ve söylemler arasındaki ilişkide kurumlar söylemlerin şekillendirdiği ve aynı zamanda söylemleri üreten bağlamlar olarak ele alınmaya başlanmıştır.

19 L.J. Lundqvist, "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 2000, s. 17.

20 V. Schmidt, "Taking ideas and discourse seriously...", s.4.

21 *a.k.*, s.5.

22 *a.k.*, s.5.

Bu çalışmanın odağını oluşturan çevre politikalarını bu bağlamda ele almamız gerekirse, başlangıçta kurumsal analiz ve yeni kurumsalcılık çerçevesinden yapılan çalışmalar çevre politikalarının ve küresel çevre söylemlerinin uygulanması sürecinde kurumsal bağlamların ve ülkelere has kurumsal ve siyasal değişkenlerin ne türden etkiler yaratabileceğini ve uygulama sürecinde nasıl engellerle karşılaşılabilceğini ortaya koymuştur. Takip eden süreçte geliştirilen söylemsel kurumsalcılık ise çevre politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecine pek çok açıdan önemli katkılar sağlar. Çünkü çevre politikası ciddi değişimlerin gözlemlendiği bir alandır ve bu alanda değişimi açıklama sürecinde özellikle yeni çevre politikası fikirleri ve söylemlerinin önemli bir dönüştürücü rolü mevcuttur. Diğer yandan çevre politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecinde bilim insanlarının bulguları ve bu bulguların yorumlanması ve bir anlamda anlamın inşa edilmesi de önemli bir rol oynamaktadır.

Bu süreçte yukarıda özetlenen söylemsel kurumsalcılık yaklaşımını ciddi anlamda etkileyen yaklaşımlardan biri de söylemsel politika analizi alanındaki çalışmalardır. Bu başlık altında ve özellikle çevre politikası alanında yürüttüğü çalışmaları aracılığıyla alana önemli katkılar veren bilim insanlarından biri de Maarten A. Hajer'dir. Sosyal inşacı bir yaklaşımla kurumsal analizden söylemsel kurumsalcılığa ilerleyen süreci önemli bir şekilde etkileyen Hajer tartışmanın odak noktasını kurumlardan söylemlere kaydırmış ve söylemlerle kurumlar arasındaki ilişkiyi ve özellikle de değişim ve sürekliliği söylemler ve söylemlerin kurumsallaşması bağlamında açıklamıştır. Söylemsel politika analizi çerçevesinde eserler veren Maarten Hajer'in *Politics of Acid Rain in Europe*²³ başlıklı çalışması söylemsel çevre politikaları analizi alanlarına önemli katkılar sağlayan ve söylemlerin kurumsallaşmaları ve çevre politikalarını şekillendirmeleri sürecini ortaya koyan bir çalışmadır. Hajer bu eserinde Britanya ve Hollanda özelinde asit yağmurları siyasetinin karşılaştırmalı analizini yapmış ve söylem analizini çevre politikasına uyarlamış, dönemin hakim çevre politikası söylemi olan ekolojik modernizasyonun farklı ülkelerdeki asit yağmurlarıyla mücadele politikalarını nasıl etkilediğini ortaya koymuştur.

Bu çalışmalarında Hajer söylemi toplumsal ve fiziksel olgulara anlam verilirken kullanılan ve belli pratikler üzerinden üretilen ve ye-

23 M.A. Hajer, *Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process* Clarendon Press, Oxford. 1995.

niden üretilen fikirler, kavramlar ve kategorilerin bir bileşkesi olarak tanımlamıştır. Bu çerçevede söylem bizim dış dünyada olup bitenlere anlam verirken kullandığımız dilsel düzenliliklerdir.²⁴ Söylemler aynı zamanda politika problemlerini ve çözümlerini belirleyen çerçeveler olarak hangi kavram, fikir, tema ve konuların iktidar mücadelesine dâhil edileceği ya da edilmeyeceğini belirleyerek politika çıktılarının şekillendirilmesine katkıda bulunurlar. Çünkü zaman içinde hegemonik söylemlerin belli bir olgunun anlaşılması ve tanımlanmasını sağlayan bağlamı şekillendirmeye başladığı görülür. Söylem yapılaşması (structuration) olarak adlandırılan bu durum bir müddet sonra hegemonik söylemlerin belli toplumsal pratiklerde tortulaşması sonrasında ilgili oyuncuların artık sorgulamadan kabul ettiği kavram ve örgütsel pratiklere dönecektir ki bu durum söylemin kurumsallaşması durumudur. Kurumsallaşan söylemler ise bir noktadan sonra ortadaki sorunu egemen söylemin diliyle ifade eden kısa ve benzetmelerle yüklü story-line denen anlatıları kullanmaya başlarlar. Bu anlatılar aslında olup biteni daha da basitleştirerek tanımlarlar, ortak bir anlam dünyası oluşturur ve bir süre sonra bu anlatıların takipçilerinin bir söylem koalisyonu oluşturduğu görülür. Söylem koalisyonu terimindeki koalisyon illa da önceden planlanmış ya da müzakereye konu olmuş bir birliktelik değildir, kimi zaman pragmatik ya da rastlantısal birliktelikler de bu koalisyonları şekillendirebilirler²⁵. Bu anlatılar bir söylem koalisyonunu bir arada tutan söylemsel bir çimento olarak ta görülebilir.²⁶

Söylem analizini çevre politikası alanına uyarlayan ve ekolojik modernizasyon söyleminin asit yağmurlarıyla mücadele politikalarını nasıl etkilediğini inceleyen Hajer Wytske Wersteeg ile birlikte kaleme aldığı bir çalışmada da söylem analizinin çevre politikası alanındaki uygulamalarının genel bir değerlendirmesini yapmış ve özellikle Foucault'cu bir çerçeveden dil ve anlam üzerindeki mücadele ve müdahalelerin çevre politikasının şekillenmesi sürecine nasıl etki ettiğini ortaya koymuştur. Hajer ve Verteeg gerçekliğin toplumsal olarak inşa edildiğinden hareketle yorumlayıcı çevre politikası analizinin olgunun kendisinden ziyade anlamın çalışılmasına odaklanması gerektiğini, çünkü önemli olanın toplumun bu olgudan nasıl anlamlar çıkardığı olduğunu iddia ederler. Çünkü kirlilik tek başına insanları harekete geçirecek bir şey

24 a.k., s. 44.

25 M.A. Hajer, *Politics of Environmental Discourse*, s. 58-68.

26 a.k., s.65.

ifade etmez, ancak bazı semboller ve deneyimler aracılığıyla insanlar fiziksel dünyada olanlara bir anlam atfetmeye başlarlar. Bu noktada dilin kullanımı ve özellikle metaforlar üzerinden yapılan tanımlamalar anlam dünyasını şekillendirmeye başlarlar ve bu bir sonraki aşamada anlamlar çıktıkları, kurumları ve yasaları da etkilemeye başlar. Söylemsel politika analizi dilin özellikle çevre politikası gibi karmaşık alanlarda siyasetteki merkez konumunu ve gündelik pratiklere iliştilmişliğini de ortaya koyar. Bu süreçlerde yer alan oyuncular doğayı anlama ve açıklama sürecinde de story-line dediğimiz anlatıları kullanırlar ve toplamda kendi tanımlarını kabul ettirmeye çalışırlar. Oyuncuların sorun tanımlama aşamasındaki önemini de ortaya koyan söylem analizi belli tanımların istenen değişimleri niçin ürettiği ya da üretmediği sorularına yanıt verme sürecindeki başarısıyla bu alanda önemli bir alternatif olma potansiyeline sahiptir.²⁷

Hajer ve Versteeg'e göre söylemsel politika analizi doğanın başlı başına tartışmalı bir kavrayış olduğunu kabul eder. Söylemsel çevre politikası analizi hâkim çevre söylemlerinin nelerin düşünülüp nelerin düşünülmeceğini şekillendirerek politika seçeneklerini sınırlandırdığını ve politika çıktılarını şekillendirdiğini gösterir. Yine söylemsel politika analizi çevre politikalarının belirlenmesi sürecini etkileyen söylem ve pratiklerdeki önyargı ve peşin hükümleri ortaya çıkarır. Yeni söylemlerin kendilerine tehdit altında hissedilen oyuncuların bu gelişmeleri yine söylem seviyesinde engellediğini ortaya koyar. Söylemsel politika analizi Foucault'nun governmentality kavramını kullanarak çevre söylemlerinin nasıl toplum üzerinde belli denetimleri uygulamanın bir mekanizması haline getirildiği açıklar. Bu çerçevede Foucault'dan etkilenen söylemsel çevre politikası analizi belki Habermasçı gelenekten farklı olarak bazı önerilerde bulunma potansiyeline sahip değildir. Ancak bu yaklaşımın asıl gücü çevre siyasetini şekillendiren söylemsel iktidar mücadelesini ortaya çıkarma noktasında kendini göstermektedir. Bu bakış açısı araştırmacıların çevre siyasetini hem gerçek dünyadaki çözüm isteyen sorunlara yanıt verme hem de söylemler arasında çatışmanın abartıldığı, sürüncemede bırakıldığı/görmezden gelindiği (sidedestepped) ya da çözüldüğü bir mücadele alanı olarak ta görme şansını verir. Söylemsel çevre politikası analizi söylemlerdeki belli başlı dü-

27 M. Hajer, V. Versteeg, "A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics Achievements, Challenges, Perspectives" *Journal of Environmental Policy and Planning*, 7:3, 2005, s.175-184.

zenlilikleri inceler, bu söylemsel düzenlilik ve rutinlerin kırıldığı anları iktidar mücadelesinin en önemli anları olarak görür. Yine çevre siyasetinin önemli kurumsal yansımaları olduğunu kabul eder. Bu çerçevede her ne kadar söylemlerin kurumları etkilediği söylene de bu kurumlar artık sadece ulus devlet çerçevesinde düşünülemez. Bu çerçevede yerel olanı da anlamının yolu uluslar arası ve hatta ulus-aşırı seviyedeki söylemleri incelemekten geçer. Söylem analizi oyuncuları takip eder ve bu süreçte hemen her seviyedeki oyuncuları takip ederek çevre siyasetinin dinamiklerini açıklayabilme potansiyeli taşıdığını gösterir.²⁸

Bu bağlamda değişen çevre politikası söylemlerinin kurumsallaşmasının ya da kurumsallaşamamasının ardında rol oynayan nedenlerin çalışılması sürecinde yorumlamacı gelenekten beslenen söylemsel kurumsalcılık ve söylemsel politika analizi önemli araçlar sağlamaktadır. Takip eden bölümde Türkiye’de çevre politikalarının gelişimi yeni söylemlerin etkisi ve bu söylemlerin kurumsallaşması sürecinde var olan egemen söylemlerin rolü bağlamında değerlendirilecektir.

TÜRKİYE’DE ÇEVRE POLİTİKALARININ GELİŞİMİ: DEĞİŞEN GÜNDEMLER, DEĞİŞMEYEN ÖNCELİKLER

Çevre politikaları görece genç bir alan olmakla birlikte önemli değişimlerin gözlemlendiği bir alandır. Çalışmanın başlangıcında da belirtildiği üzere 1970’lerin çevre politikalarını şekillendiren varsayımların 1980’ler ve 1990’larda yerlerini yeni varsayım ve politika ilkelerine bırakmıştır. Ancak değişen söylemlere ve devreye giren bir dizi yasal ve kurumsal düzenlemeye rağmen hem kirlilik hem de diğer sosyal göstergeler bağlamında değişmeyen bazı şeylerin olduğu görülmektedir. Hava kirliliği bağlamında Türkiye Avrupa’nın en kirli bölgelerine ev sahipliği yapmakta, kentsel hava kirliliği önemli sağlık sorunlarına neden olmaktadır. Su kirliliği bağlamında da denizlerin, özellikle Marmara Denizinin pek çok gösterge açısından sorunlu olduğu resmi raporlarda da ortaya konmuş, aynı sorun göl ve akarsularda da kendini göstermektedir. Resmi açıklamalar her ne kadar arıtma tesisleri sayılarından bahsetse de su kirliliği çözülememekte, düzenli katı atık depolama tesislerinin sayısının atması katı atık miktarını azaltmamakta ve dikildiği söylenen onca fidana rağmen orman alanlarının tahribatı hızla devam etmektedir.

28 M. Hajer, V. Versteeg, “A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics..”

Bu alanlarda bir değişim iddiası dile getirilirken değişmeden kalan, süregiden pek çok değişken olduğu söylenebilir. Bu noktada süreklilik ve değişimi anlama ve açıklamanın yollarından biri bu süreçleri şekillendiren en önemli değişkenlerden olan kurumsal geleneklerin ve politika belirleme ve uygulama sürecine hâkim olan söylemlerin çalışılmasıdır. Çevre politikası gibi yeni bir kamu politikası alanının mücadele etmesi gereken kurumsal gelenekler ve kalıplaşmış iş yapma biçimleri mevcuttur. Daha önce başka politika alanları tarafından düzenlenen çevre sorunları zaman içinde çevre bürokrasileri tarafından düzenlenmeye başlamıştır. Dahası çevre bürokrasileri geleneksel-sektörel bakanlık ve kurumlarının sadece kendi öncelikleri doğrultusunda geliştirdikleri politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecine de müdahil olma iradesini ortaya koymuşlardır. Bu bağlamda kurumsal geleneklerin şekillendirdiği iş yapma tarzı ve bu tarzı bilgilendiren politika söylemleri çevre politikalarının kurumsallaşması karşısında başlı başına bir sorun alanı olarak görülebilir.

Bu mücadelede çevre sorunlarının ve bu sorunlara ait göstergelerin tespiti önemli bir yere sahiptir. Ancak göstergelerin bilinmesi ya da dış dünyadaki değişimler kendiliğinden politika değişikliği üretmezler. Önemli olan oyuncuların bu göstergeleri nasıl anlamlandırdıklarıdır. Çevre politikaları gibi yeni politika alanlarının en önemli kaynağı dış dünyadak göstergeyi nasıl anlamlandırmamız gerektiğini bize işaret eden fikirler ve söylemlerdir. Sürdürülebilir kalkınma ve ekolojik modernizasyon örneklerinde görüldüğü gibi bu fikir ve söylemlerin ne ölçüde uygulamaya gireceği, çevre politikalarını şekillendireceği, politika entegrasyonunu mümkün kılacağı ve kurumsallaşmış standart iş görme prosedürlerini etkileyeceğini var olan kurumsallaşmış söylemlerin ne ölçüde yeni politika söylemleriyle uyumlu olduğı belirlenir. Türkiye’de çevre politikalarının çalışılması sürecinde bu değişkenlerin değerlendirilmesi önemli bir açıklama gücüne sahiptir. Bu nedenle Türkiye’de çevre politikalarının gelişimi bu etkileşim üzerinden açıklanmaya çalışılacaktır.

Cumhuriyetin ilk yıllarına gidildiğinde savaş sonrası dönemin yaralarının sarılması, kentlerin imarı ve güzelleştirilmesi konularının ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlara ek olarak halk sağlığı kaygılarından harekete geçen bir grup düzenlemenin hayata geçirildiği görülür. 1924 tarihli Köy Kanunu, 1930 tarihli Genel Halk Sağlığını Koruma Kanunu ve Belediye Kanunu bu amaca hizmet eden hükümlere sahiptir. Yine Cumhuriyet dönemi boyunca ormansızlaşma ve toprak erozyonu

konuları da önemli sorun alanları olarak dikkat çekmiştir. Ormanlarla ilgili düzenlemelerin yanında su ürünlerinden yeraltı sularına kadar pek çok alanda düzenlemeler yapılmıştır. Ancak modern anlamda çevre politikaları 1970'lerle birlikte gündeme gelmeye başlamıştır.

Kirliliğin kritik safhalara ulaşmaması ve aynı zamanda kirliliğin bir sorun olarak görülmemesi çevre sorunlarının daha önce gündeme gelmemesinin ardında yatan önemli nedenler olarak görülebilir. Yorumlamacı yaklaşımların da belirttiği gibi sadece fiziksel değişimler değil, var olan fiziksel değişmelerin toplum tarafından nasıl anlamlandırıldığı önem arz eden bir değişkendir. Bu bağlamda çevreciliğin ve bu alandaki bilgi birikiminin değişim sürecini etkilemeye başlaması oldukça muhtemeldir. Türkiye'de çevre politikalarının başlangıcı sürecinde ve yeni bir bakış açısının Türkiye'ye ve Türkiye bürokrasisine sirayet etmesi sürecinde 1972'de düzenlenen Stokholm Konferansının önemli bir rolü olduğu kabul edilir. Konferansı takip eden dönemde çevre sorunlarının çözümü amacıyla yeni kurumlar hayata geçirilmiş ve Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı kurulmuştur.

Müsteşarlığın kurulduğu dönemde etkili olan söylemlerin neler olduğunu incelediğimizde öncelikle çevre koruma ve ekonomik kalkınma ilişkisinin sıfır toplamlı bir oyun olarak görüldüğünü söylemek mümkündür. Stokholm Konferansı boyunca devam eden tartışmaların odak noktası olan kalkınma-çevre ikileminin nasıl aşılacağı sorunsalı bu bağlamda da kendini göstermektedir. Cumhuriyet dönemi boyunca sanayileşme aracılığıyla kalkınma hedefine ulaşmaya çalışan ve ciddi bir yukarıdan-aşağıya modernleşme geleneğine sahip olan Türkiye için çevre koruma çabaları "ancak kalkınma çabalarını engellememesi kaydıyla" kabul edilebilecek bir çerçevede ele alınmıştır. Dönemin "sıfır kalkınma" söyleminin neden olduğu kaygılar karşısında gelişmekte olan ülkelerin hemen tamamının tavrı kalkınma süreçlerine çevre koruma adına ipotek altına koydurulmaması olmuştur. Beş Yıllık Planlarda daha önceden yer almayan çevre sorunlarına ilk defa yer verilmesi ve bu sorunların ele alınış şekli dönemin anlayışını yansıtacak niteliktedir.

Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ayrı bir Çevre bölümü olmamasına rağmen 3. Planda çevreye bir başlık ayrılması da dikkate değer bir gelişmedir. Planda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çevre sorunlarının aynı kategoride ele alınamayacağı ve çevre sorunlarını ileri sürerek kalkınma çabalarının yavaşlatılmasının mümkün

olmadığı ifade edilmiştir. Plan belgesinde Türkiye’de belli bölgelerdeki kirliliğin varlığını kabul edilmekle birlikte, asıl çevre sorunlarının erozyon ve çevre sağlığı olduğu ve bunların nedeninin de doğal kaynakların yeterince kullanılmaması, gelir ve eğitim yetersizliği olduğu belirtilmiştir. Özetle, gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye’nin sanayileşme ve kalkınmaya zarar verecek çevre politikalarını kabul etmeyeceği belirtilmiştir.²⁹

Türkiye’de çevre politikalarının oluşturulmaya başlandığı noktada çevre ve kalkınmanın birbirini dışlayan kategoriler olarak ayrı ayrı ele alındığı, aralarında bir üstünlük ilişkisi kurulduğu ve kalkınmanın öncelik sahibi olduğu bir anlam çerçevesinden bahsedebiliriz. Örgütlenme açısından bakıldığında, 1978 yılında kurulan Çevre Müsteşarlığının görev, yetki ve sorumlulukları belirlenirken eşgüdümci bir kurum olması planlanmış ama bu planlar hayata geçirilmemiştir.

1980’lerle birlikte ilgili kurumların işleyişini düzenleyen yasal çerçevenin oluşturulmaya başladığı görülür. Ancak 1980’lerin çevre politikası düzenlemelerini şekillendiren söylemlerin büyük ölçüde 1970’lerin bakış açısını yeniden ürettiği görülür. 1983 yılında yayınlanan Çevre Kanununu incelediğimizde aynı ayırımın ve ilişkilendirmenin orada da yapıldığını görürüz. Benzer bir şekilde çevre ve kalkınma ayırımı yapıldığı ve çevre korumanın kalkınmayı engellemeyecek bir şekilde gerçekleştirilmesi bir hedef olarak yasaya konulmuştur.

1980’ler çevre kaygısının ve çevreci değerlerin yükselişe geçtiği bir dönemdir. Askeri darbe sonrası toplumsal muhalefetin bastırıldığı bir dönemde merkezi idarenin gerçekleştirmeyi amaçladığı bazı projeler ekolojik riskleri bağlamında muhalefete konu olmuş ve çevreci ideolojilerin şekillendirdiği hareketlerin hakim kalkınmacı yaklaşım karşısında kazandığı bazı mevziler olmuştur. Bu dönemde çevre politikaları devletin yapması gerekenler üzerinden tartışılmıştır. Asli tartışmalar çevre örgütünün nasıl bir nitelikte olması gerektiği etrafında yürütülmüş ve sorunların çözümü için 1980’lerde iki defa statüsü değişen Çevre Müsteşarlığının uygulamacı bir Bakanlığa dönüştürülmesi gerektiği dile getirilmiştir. 1991 yılında Çevre Bakanlığı kurulmuş ve başlangıçtaki eşgüdümci modelden uygulamacı modele doğru bir yönelim gözlenmiştir. Bakanlığın kurulması iyimser bir ortamın doğmasına neden

29 TÇSV, *Türkiye’nin Çevre Politikası Nedir? Ne Olmalıdır?*, 1987, s.72-73.

olmuştur. Bu hamle önemli bir kazanım olarak görülmekle birlikte, asıl mücadelenin yeni başladığını ve önemli olanın bu bakanlığın yetki, görev ve sorumluluklarının bütçe ve personelle eşleşmesi gerekliliğini hatırlatan oyuncular da olmuştur.

1990’lardan itibaren yeni çevre politikası söylemleri olan ekolojik modernizasyon ve sürdürülebilir kalkınmanın etkilerinin gözlemlenmeye başladığını söyleyebiliriz. Brundtland Raporunun yayınlanması sonrasında ve özellikle Rio Konferansını takip eden dönemde sürdürülebilir kalkınma, başlangıçta bağlayıcı olmasa da zaman içinde, önemli bir çevre politikası söylemi olarak Türkiye’deki çevre politikalarını etkilemeye başlamıştır. Bu dönem sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir kalkınma söyleminin gündeme geldiği, yükseldiği bir dönem olmuştur.

Ancak bu süreçte de sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir kalkınma oldukça sınırlı bir çerçevede ele alınmıştır. Sürdürülebilirlik hedeflerine ulaşmak için hayata geçirilmesi gereken politikaların entegrasyonu, paydaşların karar alma ve uygulama süreçlerine katılımı ve kalkınmanın daha farklı bir perspektifte ele alınmasını gerektiren politika ilkelerinin hayata geçirilmesi sürecinde önemli sorunlar yaşanmıştır. Dönemin politikacılarının söylemlerine bakıldığında çevre koruma kalkınmanın bir ön koşul olarak görülmüş ve bir çeşit ekolojik modernizasyon projesi olarak, maliyet azaltıcı ve rekabetçiliği arttırıcı ve kalkınma için gerçekleştirilmesi gereken bir proje olarak sunulmuştur. Daha sonrasında devreye giren önemli bir değişken olan Avrupa Birliğiyle bütünleşme süreci alandaki yasal ve kurumsal değişimi hızlandırmış ve yasal düzenlemelerin uyumlaştırılması önemli bir hedef olarak görülmüştür.

Geçen zamanda çevre yönetiminin kurumsal açıdan ciddi yeniden düzenlemelere konu olmuştur. Öncelikle politikaların entegrasyonu gerekçesiyle Orman Bakanlığıyla birleştirilen Çevre Bakanlığına yine aynı gerekçeyle 2007 yılında Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bağlanmış, 2011 yılındaysa Bakanlık ikiye bölünüp su yönetimi ve ormancılıkla ilgili birimler Orman ve Su İşleri Bakanlığı, kalan birimler ise Bayındırlık Bakanlığıyla birleştirilerek Çevre ve Şehircilik Bakanlığı oluşturulmuştur. Bütün bu birleştirme ve ayırma işlemlerinin ardında politikaların entegrasyonu, suyun her açıdan tek elden yönetilmesi benzeri gerekçeler ileri sürülmüştür.

2006 yılında yürürlüğe giren 5491 sayılı Çevre Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanunla sürdürülebilirlik yasal anlamda

bir karşılık bulmuştur. Bu kanun bağlamında her ne kadar sürdürülebilir kalkınma karşılık bulsa da bu sefer de sürdürülebilir kalkınma ve sürdürülebilir çevre gibi ikili bir yapı oluşturularak politikaların gerçek anlamda entegrasyonunun sağlanmasının önüne yeni bir engel çıkarılmıştır.

Bu noktada yapılan pek çok şey, ayrılan pek çok kaynak ve harcanan önemli bir zaman olduğu ortadadır. Ancak sorulması gereken soru oldukça basittir, göstergeler bağlamında bakıldığında neden sorunlar çözülüyor? Bu alanda Türkiye hakkında daha önceden yapılan bazı çalışmalarda fikirler ve kurumların nasıl bir karşılıklı bağımlılık çerçevesinde ele alınması gerektiği sürdürülebilir kalkınma ve ekolojik modernizasyon söylemlerinin Türkiye’deki uygulanmaları bağlamında incelenmiş ve özellikle de kurumsallaşmış fikirlerin ve hakim söylemlerin yeni fikirlerin alınıp uygulanması sürecinde nasıl bir rol oynadığı ortaya konmuştur. Türkiye’de çevre politikaları bu çerçeveden incelendiğinde özellikle sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir kalkınma söylemlerinin uygulanması sürecinde hakim kalkınmacı söylemin yeni kalkınma paradigmasının kurumsallaşması karşısında en önemli bariyeri oluşturduğu, özellikle katılımcılık ve entegrasyon bağlamında gözlemlenen direnişin sermaye birikimi söz konusu olduğunda daha da arttığı daha önce yapılan çalışmalarda ortaya konmuştur.³⁰

Bu çerçeveden bakıldığında Türkiye’de var olan ve kurumların işleyişine sirayet eden kalkınmacı geleneğin sürdürülebilir kalkınma ve ekolojik modernizasyon söylemlerini önemli ölçüde kullanarak iş gördüğünü, ancak bu süreçte bu söylemlerin gerektirdiği değişimlerin gerçek anlamda bir söylem kurumsallaşmasını getirmediğini söylemek mümkündür. Sonuçta Türkiye çevre politikaları bağlamında kurumların işleyişini ve ülke siyasetini şekillendiren kurumsallaşmış söylemlerin çevre politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecini de etkilediği sonucuna varılabilir. Her ne kadar sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir kalkınma önemli ve etkili politika söylemleri olarak gündeme gelse ve bu söylemler yasal çerçevede karşılık bulsalar da bu söylemlerin nihai etkisi kalkınmacılık söylemi ve sermaye birikimi kaygıları karşısında yetersiz kalmaktadır. Başlıkta da belirtildiği gibi söylemler değişse de öncelikler değişmeden kalmakta, söylemlerin işaret ettiği değişimler

30 Gökhan Orhan, “Institutions and Ideas in the Institutionalisation of Turkish Environmental Policy” *Critical Policy Analysis*, 1:1, 2007.

hayata geçirilmemektedir. Yasaların değişmesi ve yeni kurumların ih-dası gerçek anlamda kurumsallaşmayı yani sylemlerin kurumsallaş-masını garantileyememektedir.

Çünkü sermaye, bürokrasi, siyasi iktidar ve sınır tanımayan bir ekonomik büyüme arzusu içinde olan tüm grupların çevreye bakış açısı aslında hala geçmiş dönemin anlayışından etkilenmektedir. evre adına ya da başka bir nedenle sermaye birikimine engel olacak herhangi bir müdahale aynen 1970'lerde gözlemlenen tepkilerle karşılaşmaktadır. Ancak kk bir farkla, günümüzde kimse kendini çevreye karşı bir ko-numda gösterme cesaretini gösterememektedir. Bu nedenle çevreye en zararlı kararların altına imza atan resmi oyuncular ve piyasa oyuncuları da dâhil olmak üzere hemen her oyuncu çevreciliğin, srdrlebilirli-ęin ya da iklim değişikliğiyle mücadelenin dilini kullanmaktadır. İş bu nedenle bütün bu söylenenleri sadece söylendiği gibi alarak bir değer-lendirmeye tabi tutmak alanda neler olup bittiğini anlama ve açıklama sürecinde fazla bir katkı sağlamayacaktır. Nasıl daha önceki dönemler-de hâkim olan yasal-kurumsal analizlerin alanda olup biteni anlama ve açıklama sürecinde bazı sınırlılıkları varsa metinlerin ya da konuşma-ların ya da yasal ve kurumsal düzenlemelerin olduğu gibi ele alınması-nın da benzer sınırlılıkları vardır. Bütün bu malzemenin satır aralarını zmlemeden, bu eylem ve edimleri yapı bozumuna uğratmadan ve bütün bu süreçlerin ürettikleri politika ıktıları bağlamında bir değer-lendirmeye gidilmeden evre politikalarındaki süreklilik ve değişimin anlaşılması mümkün değildir. Çünkü oyuncular artık daha inandırıcı olmak adına sınırları aşmak ve karşıtlarının söylemlerini kullanmakta sakınca görmemektedirler. Siyasetin her geçen gün daha da performatif bir hal aldığı bu dönemde olup biteni anlamak ve anlamlandırmak her zamankinden daha bütüncül bir çaba gerektirmektedir.

Yeni evre politikası söylemleri karşısındaki direnişi çalışmanın en iyi yolu yukarıda bahsedilen yöntemler doğrultusunda yapılacak belge ve konuşmaların da dahil olduğu içerik taraması ve analizinden ve bu süreci destekleyecek, ve kilit oyuncuların anlam dünyasını zmle-yecek yüz yüze yarı yapılandırılmış mülakatlardan geçmektedir. Yeni fikirlerin neden uygulanamadığını ya da yasalara yönetmeliklere girse de neden kurumsallaşamadığının anlaşılması bu tarz kurumların işle-yişine sirayet eden anlam dünyalarının anlaşılmasını gerektirmektedir. Örneğin Türkiye'de su kalitesi politikalarını inceleyecek bir bilim insa-nının sadece ilgili yasa ve yönetmelikler üzerinden konuyu incelemesi

oldukça yüzeysel bir açıklama getirme potansiyeline sahiptir. Süreklilik ve değişimi anlamak için yapılması gereken ilgili kurumlarda hâkim olan kurumsallaşmış söylemlerin çalışılmasıdır. Özellikle su yönetimi konusunda DSİ'nin nasıl işlediği ve bu işleyişe hâkim olan fikirler ve söylemlerin detaylı bir araştırması yapılmadan su kalitesi politikalarının dinamiklerini çözmek mümkün değildir. Ancak bütün bu yapıların ayağının yere basması da bir ölçüde önemlidir. Çünkü birilerinin size anlattığı başarı ya da başarısızlık hikâyelerinin kendilerinin aslında birer kurgu olduğu ve araştırmaya konu olması gerektiğini de unutmamak gerekir. Bu da verilerle seviyeli bir ilişkiyi gerektirir. Çünkü çoğu zaman tartışmalar verinin ne olduğundan ziyade nasıl sunulduğu ve nasıl anlamlandırıldığı üzerinden kendini göstermektedir. Hava kirliliği bağlamında bir örnek vermek gerekirse, size hava kirliliğiyle ilgili olarak anlatılan hikayenin hangi veriler üzerinden kurulduğu, verilerin toplanıp toplanmadığı ve ne kadar temsil yeteneği olduğu da dâhil olmak üzere dikkat edilmesi gereken pek çok nokta mevcuttur. Çünkü hem veriler sınırlıdır, hem de yasal düzenlemeler tek başına alanda olup biteni açıklama yeteneğine sahip değildir. Siyasilerin konuyla ilgili değerlendirmeleri de tek başına açıklayıcı olmayacaktır.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Çevre politikaları son dönemde gelişen ancak doğası gereği pek çok farklı kamu politikası alanını etkilediği için oldukça tartışmalı bir kamu politikası alanıdır. Özellikle baskın ekonomik büyüme-istihdam-kalkınma söylemlerinin karşısında yeni gelişen çevre politikalarının hayata geçirilmesi oldukça zorlu bir süreç olmuştur. Bu süreçte bir yandan bilim dünyasının kirlilik ve kirliliğin canlı hayatı üzerindeki etkilerini ortaya koyması, diğer yandan yükselen çevreciliğin ve ekolojist hareketlerin insan doğa ilişkisini ve geleneksel büyüme ve kalkınma kavrayışlarını yeniden tartışmaya açması değişim taleplerini yükseltmiştir.

Değişim talepleri “sıfır büyümeden” “sürdürülebilir kalkınmaya” uzanan bir çerçevede oldukça radikal taleplerden daha ılımlı taleplere yayılan bir çerçevede ele alınabilir. Ancak en ılımlı taleplerin bile modern toplumların üretim ve tüketim kalıpları ve örgütlenmelerinde ciddi değişimler talep ettiği de unutulmamalıdır. Bu taleplerin sürdürülebilir kalkınma gibi genel kabul görenlerinin talep ettiği kurumsal değişime de oldukça geniş yansımalara sahiptir. Bu çerçevede süreklilik ve pati-

ka bağımlılığı konusuna odaklanan kurumsal analiz bu değişimin önündeki bariyerleri ortaya koymuştur. Ancak değişimin nasıl açıklanacağı noktasında öncelikle inanışların, sonrasında fikirlerin ve söylemlerin önemli değişkenler olarak açıklama çerçevesine dâhil edildiği görülür. Çevre politikalarıyla ilgili taleplerin devreye girdiği noktada bütün bu talepler yeni fikirler ve çevre politikası söylemleri üzerinden gündeme getirilir. Bu söylemlerin çevre politikaları ve ilgili kurumlar üzerindeki etkisi ve hâkim olan söylemlerin değişim sürecindeki rolü önemli ve incelenmesi gereken değişkenlerdir. Diğer yandan bütün bu değişim taleplerine rağmen sorunların sürdüğünü bazı alanlar da mevcuttur. Bu da yeni çevre politikası söylemlerinin yasa ve yönetmeliklere girse de uygulamalara sirayet edemediği ve kurumsallaşmadığı noktasına götürmektedir. Bu süreçte de kurumların işleyişini ve sorunlara yönelik bakışını şekillendiren söylemlerin incelenmesi değişime direnişin önemli bir kaynağını ortaya koymaktadır. Yine hemen herkesin benzer bir söylem kullandığı ve kimsenin çevre korumaya karşı olmadığı bir ortamda söylemler arasındaki geçişlerin ve sınır aşımalarının analizi bir o ölçüde önem taşımaktadır. Bu noktada hem çevre politikalarındaki değişimi hem de sürekliliği anlayabilmek için söylemsel kurumsalcılık ve söylemsel politika analizinin önerdiği analiz çerçevelerinin kullanılması oldukça önemli bir açılım sağlayacaktır. Çünkü bize anlatılanın çözülüp bütün bu ilişkiler ve alandaki çıktılar bağlamında anlamlandırılması ve hikâyenin yeni bir perspektifle yazılması hem siyasette hem de sorun çözme sürecinde taze bir soluk getirecektir.

KAYNAKÇA

- Arts, B., M. Buizer, “Forests, discourses, institutions: A discursive-institutional analysis of global forest governance” *Forest Policy and Economics*, 11, 2009, s.340-347.
- Bäckstrand, K., A. Kronsell ve P. Söderholm, “Organisational Challenges to Sustainable Development” *Environmental Politics*, 5:2, 1996, s.209-230.
- Baker, S., M. Kousis, D. Richardson ve S. Young, “Introduction”, S. Baker, M. Kousis, D. Richardson and S. Young (eds.) *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*, Routledge, London and New York, 1997, s.1-42.
- Blyth, M., “Any More Bright Ideas?: The Ideational Turn of Comparative Political Economy” *Comparative Politics* 29:2, 1997, s.229-250.

- Crepaz, M.M.L., "Explaining National Variations of Air Pollution Levels: Political Institutions and Their Impact on Environmental Policy-Making" *Environmental Politics*, 4:3, 1995, s.391-414.
- Hajer, M.A., *Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process* Clarendon Press, Oxford. 1995.
- Hajer, M., W. Versteeg , "A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics : Achievements, Challenges, Perspectives" *Journal of Environmental Policy and Planning*, 7:3, 2005, s.175-184.
- Hall, P.A., "Conclusions: Politics of Keynesian Ideas" , P. Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1989, s.361-391.
- Hall, P.A., "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain" *Comparative Politics* 25, 1993, s.275-296.
- Jahn, D., "Environmental Performance and Policy Regimes: Explaining Variations in Eighteen OECD Countries" paper presented at XVIIth World Congress of IPSA in Seoul, S. Korea, 1997.
- Jänicke, M. ve H. Weidner, "Summary: Global Environmental Policy Learning" in M.Jänicke ve H. Weidner (der.) *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity Building* Springer-Verlag, Berlin,1996, s.299-313.
- Jansen, Alf-Inge, O. Osland ve K. Hanf, "Environmental Challenges and Institutional Changes: An Interpretation of the Development of Environmental Policy in Western Europe" içinde K. Hanf ve Alf-Inge Jansen (der.) *Governance and Environment in Western Europe: Politics, Policy and Administration*, Longman, Harlow, 1998, s.277-325.
- Lafferty, W.M. ve O. Langhelle, "Sustainable Development as Concept and Norm" in W.M. Lafferty ve O. Langhelle (der.) *Towards Sustainable Development: On the Goals of Development-and the Conditions of Sustainability* Macmillan Press, Londra, 1999.
- Lundqvist, L.J., "The International Spread of Ecological Modernisation Ideas" paper presented at *International Workshop on Diffusion of Environmental Policy Innovations*, Berlin, 8-9 December 2000.
- O'Riordan T. ve H. Voisey, "The Political Economy of the Sustainability Transition" in T. O'Riordan and H. Voisey (eds.) *The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe*, Earthscan, Londra,1998, s.3-30.

- Orhan, Gökhan, "Lack of Evidence as Evidence: The Case of Air Pollution in Turkey" *2012 Berlin Conference: Evidence for Sustainable Development*, 5-6 October 2012, Freie Universität Berlin.
- Orhan, Gökhan, "Institutions and Ideas in the Institutionalisation of Turkish Environmental Policy" *Critical Policy Analysis*, 1:1, 2007, s.42-61.
- Reitan, M., "Ecological Modernisation and 'Realpolitik: Ideas, Interests and Institutions" *Environmental Politics*, 7:2, 1998.
- Schmidt, Vivien A., "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalisms: the fourth 'new institutionalism' *European Political Science Review* , 2:1, 2010, s.1-25.
- Scruggs, L., "Institutions and Environmental Performance in Seventeen Western Democracies" *British Journal of Political Science*, 29:1, 1999, s.1-31.
- Scruggs, L., "Is There Really a Link Between Neo-Corporatism and Environmental Performance? Updated Evidence and New Data for the 1980s and 1990s" *British Journal of Political Science*, 31, 2001, s.686-692.
- Sikkink, K., *Ideas and Institutions: Developmentalism in Argentina and Brazil*, Cornell University Press, Ithaca, 1991.
- TÇSV, *Türkiye'nin Çevre Politikası Nedir? Ne Olmalıdır?*, Ankara, 1987.
- Weale, A., *The New Politics of Pollution*, Manchester University Press, Manchester, 1992.
- Yanow, D., *Conducting Interpretive Policy Analysis*, Thousand Oaks, Sage, 2000.
- Yanow, D., "Interpretation in Policy Analysis: On Methods and Practice" *Critical Policy Analysis*, 1:1, 2007, s.110-122.