T. C.
HATAY MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİMDALI

KAMU POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİNDE BAŞARI VE BAŞARISIZLIK TEORİSİ: YENİLENEBİLİR ENERJİ POLİTİKALARI BAĞLAMINDA TÜRKİYE

DOKTORA TEZİ

Hazırlayan
Ömer Fuad KAHRAMAN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Veysel EREN

Hatay-2022

T. C.
HATAY MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİMDALI

KAMU POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİNDE BAŞARI VE BAŞARISIZLIK TEORİSİ: YENİLENEBİLİR ENERJİ POLİTİKALARI BAĞLAMINDA TÜRKİYE

DOKTORA TEZİ

Hazırlayan
Ömer Fuad KAHRAMAN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Veysel EREN

Hatay-2022

ONAY

Ömer Fuad Kahraman tarafından hazırlanan ***"KAMU POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİNDE BAŞARI VE BAŞARISIZLIK TEORİSİ: YENİLENEBİLİR ENERJİ POLİTİKALARI BAĞLAMINDA TÜRKİYE"*** adlı bu çalışma jüri tarafından lisansüstü öğretim yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip oybirliği/oyçokluğu ile **SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALINDA DOKTORA TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

07/07/2022

Jüri Üyeleri	**İmza**
Prof. Dr. Veysel EREN (Tez Danışmanı-Başkan)	
Prof. Dr. Hamza ATEŞ (Üye)	
Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ (Üye)	
Doç. Dr. Hatice ALTUNOK (Üye)	
Dr. Öğr. Üyesi Murad DUZCU (Üye)	

Ömer Fuad KAHRAMAN tarafından hazırlanan ***"KAMU POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİNDE BAŞARI VE BAŞARISIZLIK TEORİSİ: YENİLENEBİLİR ENERJİ POLİTİKALARI BAĞLAMINDA TÜRKİYE"*** adlı tez çalışmasının yukarıda imzaları bulunan jüri üyelerince kabul edildiğini **onaylarım**.

Doç. Dr. Mustafa Onur Kan
Enstitü Müdürü

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
HATAY MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezde yer alan bilgilerin tamamının akademik kurallara ve etik ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Söz konusu kural ve ilkelerin gereği olarak tezde yararlandığım eserlerin tamamına uygun bir şekilde atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi ayrıca beyan ederim (07/07/2022)

Ömer Fuad KAHRAMAN

ÖNSÖZ

Politikalar hükümetlerin somut yüzüdür. Hükümetlerin ne amaçladıklarını, amaçlarını nasıl gerçekleştirmek istediklerini, hangi kesimler için ne kadar süreyle hangi faaliyetleri yürüteceklerini ortaya konulan politikalardan anlaşılması mümkündür. Bu nedenle toplum yönetimin var olduğu zamandan itibaren kamu politikalarının benzer şekillerde değerlendirildiği bilinmektedir. Bir anlamda politikanın değerlendirilmesi, politika üreten ve politikada karar alan merciler ve mekanizmaların da anlaşılması adına kıymetli bir çabadır.

Politika değerlendirme çalışmalarına modern anlamda istatistik, matematik, iktisat, tarih, siyaset bilimi, işletme gibi pek çok farklı bilim alanından katkı sunulmuştur. Değerlendirme çalışmalarının münferit bir kimlik kazandığı İkinci Dünya Savaşı sonrası ilk dönemlerden günümüze kadar gelen süreçte kamu politikası değerlendirme metotları da modern numerik yöntemlerden post-modern yorumlayıcı yöntemlere evirilmiştir.

Bu çalışma ise post modern yöntemlerle güncel bir örnek sunmayı amaçlamaktayken daha önce politika değerlendirilmesi bakımında bakir bırakılmış bir alan olarak yenilenebilir enerji politikaları konusuna eğilmeyi tercih etmektedir. Enerjinin özellikle son dönemde yaşanan Covid-19 pandemisi ve Ukrayna'nın işgali ile ortaya çıkan önemi çalışmanın niteliğine katkı sunmaktadır. Türkiye'nin özellikle bu dönemde enerji güvenliği temeline oturttuğu enerji politikaları içerisinde yenilenebilir enerji politikalarının ayrıca irdelenmesi gelecek dönemde yer alacak politika çerçevesi için önemli bir katkı sunacaktır.

Tez çalışmasını yürütmeye başladığım ilk andan itibaren desteğini ve rehberliğini esirgemeyen tez danışmanım sayın Prof. Dr. Veysel EREN'e, bu süreçte yanımda bulunarak desteklerini esirgemeyen kıymetli mesai arkadaşlarıma ve aileme sabırları, anlayışları ve yardımları için teşekkür eder, saygılarımı sunarım.

KAMU POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİNDE BAŞARI VE BAŞARISIZLIK TEORİSİ: YENİLENEBİLİR ENERJİ POLİTİKALARI BAĞLAMINDA TÜRKİYE

Ömer Fuad KAHRAMAN
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, 2022
Danışman: Prof. Dr. Veysel EREN

ÖZET

Politika değerlendirme, politika sürecinin kimi zaman son basamağı, kimi zaman da yeni politika girdileri oluşturması sebebiyle öncü basamağı olarak ele alınmaktadır. Buna karşın bir politikanın sonuçları ile analiz edilmesi ve yeterli şekilde anlaşılabilmesi için politika değerlendirme süreçlerinde iyi şekilde tahlil edilmesi de oldukça önemlidir. Politika değerlendirme, politikanın karar alıcılarından politikadan etkilenen taraflara kadar tüm aktörler için kıymetlidir. Bunun kıymetin nedeni, politika aktörlerinin birbirleri ile etkileşime girmeleri, siyaset mekanizmasının sağlıklı şekilde çalışması, toplumun yönetime katılması, karar alıcıların niyetlerinin topluma sağlıklı şekilde aktarılması gibi pek çok yönden politika değerlendirme faaliyetlerinin olumlu katkı sunmasındadır.

Enerji günlük hayatın olmazsa olmaz bir parçasıdır ve dünya genelinde devletin küçülmesine ilişkin yaklaşık yarım asırdır devam eden bir akıma karşın hükümetlerin yönetmekten vazgeçemedikleri bir alan olarak karşımızdadır. Enerji politikalarının üretim ve dağıtımının belirli oranlarda özel sektöre hizmet devrinin yapıldığı ülkemizde de benzer bir yaklaşım söz konusudur. Karar alıcılar, enerji yönetiminde düzenleyici ve hakem devlet rolünün yanında kısmen müdahaleci devlet elbisesini de dönem dönem giymekten çekinmiyor gözükmektedir. Yenilebilir enerji politikaları ise Türkiye'nin karar alma mekanizmaları içerisinde yoğrulan enerji politikalarının önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Çalışma, enerji politikalarının hedef ve stratejisini yenilenebilir enerji dahilinde irdelemekte ve buna ilişkin bir politika analizi sunmaktadır.

ANAHTAR KELİMELER

Kamu Politikası, Politika Değerlendirme, Politika Analizi, Politika Başarısı, 3P Yaklaşımı

THE THEORY OF SUCCESS AND FAILURE IN THE ASSESSMENT OF PUBLIC POLICIES: TURKEY IN THE CONTEXT OF RENEWABLE ENERGY POLICIES

Ömer Fuad KAHRAMAN
Department of Political Science and Public Administration, PhD
Dissertation, 2022
Supervisor: Prof. Dr. Veysel EREN

ABSTRACT

Policy evaluation is sometimes considered as the last step of the policy process and sometimes as the leading step because it creates new policy inputs. However, in order for a policy to be analyzed with its results and understood adequately, it is also very important to analyze it well in policy evaluation processes. Policy evaluation is valuable for all actors, from policy decision makers to policy-affected parties. The reason for this is that policy evaluation activities make a positive contribution in many ways, such as the interaction of policy actors with each other, the healthy functioning of the political mechanism, the participation of the society in the administration, the healthy transfer of the intentions of the decision makers to the society.

Energy is an indispensable part of daily life, and it is an area that governments cannot give up managing, despite the trend of shrinking the state around the world for almost half a century. A similar approach is in question in Turkey, where the generation and distribution of energy policies are transferred to the private sector at certain rates. Decision makers do not seem to hesitate to apply the partially interventionist state approach from time to time, as well as the regulatory and arbitrator state role in energy management. Renewable energy policies, on the other hand, constitute an important pillar of energy policies that are kneaded in Turkey's decision-making mechanisms. The study examines the target and strategy of energy policies within the scope of renewable energy and presents a policy analysis regarding this.

KEYWORDS

Public Policy, Think Tanks, Strategic Research Centers, Policymaking Process, Policy Actors

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ VI
ÖZET I
ABSTRACT II
TABLOLAR LİSTESİ XII
ŞEKİLLER LİSTESİ XIV
KISALTMALAR XVII
GİRİŞ 1
1. Çalışmanın Önemi 4
2. Çalışmanın Kapsamı 6
3. Çalışmanın Amacı 6
4. Çalışmanın Sınırlılıkları 6
5. Çalışmanın Metadolojisi 8
5.1. Çalışmanın Yöntemi 8
5.1.1. İlgili Alandaki Verilerin Derlenmesi 10
5.1.2. Derlenen Verilerden Araştırma Sorularının Çıkartılması 11
5.1.3.Çalışmanın Varsayımları 12
5.1.4. Çalışmanın Hipotezleri 13
5.1.5. Elde Edilmesi Beklenen Sonuçlar 14
5.1.6. Uygun Temaların Belirlenmesi, Taranması ve Adlandırılması 15
5.1.7. Raporlama 17

BİRİNCİ BÖLÜM

1. Kamu Politikasında Kavramsal ve Kuramsal Çerçeve 19
1.1. Politika Analizi Bağlamı: Politika Tartışmalarına Giriş 19
1.2. Politika Nedir, Politikadan Ne Anlaşılmaktadır? 21
1.3. Kamu Politikası Yapım süreci 34
1.3.1. Problem Tanımı ve Gündem Oluşturma 36
1.3.2. Politika Oluşturma 40
1.3.3. Kamu Politikasında Karar Verme 41
1.3.4. Kamu Politikasının Uygulanması 46
1.3.5. Kamu Politikasının Değerlendirilmesi 47
1.4. Kamu Politikasının Aktörleri 48

1.4.1. Resmi Aktörler 49
1.4.1.1. Yasama 49
1.4.1.2. Yürütme 50
1.4.1.3. Yargı 51
1.4.2. Gayrı Resmi Aktörler 51
1.4.2.1. Bireyler 52
1.4.2.2. Çıkar ve Baskı Grupları 52
1.4.2.3. Toplumsal Hareketler 53
1.4.2.4. Siyasi Partiler 54
1.4.2.5. Düşünce Kuruluşları ve Diğer Araştırma Örgütleri 55
1.4.2.6. Sivil Toplum Örgütleri 56
1.4.2.7. Medya ve İletişim Araçları 56
1.4.3. Uluslararası Aktörler 57
1.5. Kamu Politikası Modelleri 57
1.5.1. Süreç Modeli 58
1.5.2. Kurumsal Model 59
1.5.3. Rasyonel Model 60
1.5.4. Eklemeli / Artırımcı Model 62
1.5.5. Grup Modeli 64
1.5.6. Elit Model 65
1.5.7. Kamu Tercihi Modeli 67
1.5.8. Oyun Teorisi Modeli 68
1.5.9. Siyasal Sistem Teorisi 68

İKİNCİ BÖLÜM

2. Politika Değerlendirme ve Kamu Politikasında Başarı 71
2.1. Kamu Politikasında Değerlendirme Kavramı 71
2.2. Değerlendirme Çalışmaları ve Politika Değerlendirmenin Tarihi 73
2.3. Politika Değerlendirme Yöntemleri 76
2.3.1. Kanıta Dayalı Politika Değerlendirme Yöntemi 77
2.3.1.1. Düzenleyici Etki Analizi Yöntemi 78
2.3.1.2. Program Değerlendirme 79
2.3.1.3. Performans Değerlendirme Yönetimi 80
2.3.1.4. Politika Başarısızlığı Yaklaşımları 80

2.4. Politika Değerlendirme Yöntem, Teknik ve Analizlerinin Politika ve Politika Süreçlerine Etkisi Hakkında 81
2.5. Kamu Politikasında "Politika Başarısızlığı" Kavramı 84
2.5.1. Politika Başarısızlığında Başarı ve Başarısızlığın Tanımı 84
2.5.2. Politika Başarısı ve Başarısızlığı Nedir? 86
2.5.3. Politika Başarısızlığı Çalışmaları ve Tarihi 93
2.5.4. Politika Başarısı ve Başarısızlığı Hakkında Geliştirilen Kuramlar ve Tartışmalar 95
2.5.4.1. Politika Başarısızlığı Paradigmaları 96
2.5.4.1.1. Yakalama Teorisi 98
2.5.4.1.2. Kamu Tercihi Teorisi 99
2.5.4.1.3. Yasama Başarısızlığı Yaklaşımı 101
2.5.4.1.4. Bürokratik Başarısızlık Yaklaşımı 103
2.5.4.1.5. Rant Kollama Yaklaşımı 103
2.5.4.1.6. Wolf'un Piyasa-dışı Başarısızlık Teorisi 104
2.5.4.1.7. Le Grand'ın Hükümet Başarısızlığı Teorisi 110
2.5.4.1.8. Vining ve Weimwer'in Kamu Verimliliği Başarısızlığı Teorisi 120
2.6. 3P Yaklaşımı 124
2.6.1. Başarının Tanımının Yeniden Ele Alınması 125
2.6.1.1. Temelci Yaklaşımlara Göre Başarının Tanımı 126
2.6.1.2. Anti Temelci Yaklaşımlara Göre Başarının Tanımı 129
2.6.1.3. Gerçekçilik Yaklaşımına Göre Başarının Tanımı 130
2.6.2. Marsh ve McConnell'a Göre Temelci Yaklaşımlar ve Katkıları 132
2.6.3. Marsh ve McConnell'a Göre Anti Temelci Çalışmalar ve Katkıları 135
2.6.4. Başarının Tanımında Metodolojik Sınırlılıklar 136
2.6.5. 3P Yaklaşımına Göre Başarının Unsurları 137
2.6.5.1. Politika Başarısında Süreç Unsuru 139
2.6.5.2. Politika Başarısında Program Unsuru 142
2.6.5.3. Politika Başarısında Siyaset Unsuru 144
2.6.6. 3P Yaklaşımında Politika Başarısının Analiz Edilmesi: Başarıdan Başarısızlığa 148
2.6.6.1. Politika Başarısı 149
2.6.6.2. Dayanıklı Başarı 149
2.6.6.3. Çekişmeli Başarı 150

2.6.6.4. İstikrarsız Başarı 151
2.6.6.5. Politika Başarısızlığı 153
2.6.6.6. Süreç Boyutunda Politika Değerlendirmesi 155
2.6.6.7. Program Boyutunda Politika Değerlendirmesi 159
2.6.6.8. Siyaset Boyutunda Politika Değerlendirmesi 161
2.6.7. Politika Başarısının Değerlendirilmesinde Süreç, Program ve Siyaset Çelişkisine İlişkin 164
2.6.7.1. İyi Sürece Karşın Kötü Program 164
2.6.7.2. İyi Programa Karşın Kötü Siyaset 165
2.6.7.3. Kötü Programa Karşın İyi Siyaset 165
2.6.8. Başarının Değerlendirilmesinde Karşılaşılacak Güçlükler ve Kısıtlılıklar 167
2.6.8.1. Kimin için Başarı? 168
2.6.8.2. Hedeflerin Kısmen Başarılması 169
2.6.8.3. Çoklu Hedeflerin Dengelenmesi 170
2.6.8.4. Çelişkili Hedeflerin Uzlaştırılması 171
2.6.8.5. İstenmeyen Sonuçların İşlenmesi 171
2.6.8.6. Başarının Beklenenden Büyük Olması 172
2.6.8.7. Politika Etkisini İzole Etmenin Zorluğu 172
2.6.8.8. "Eğer Politika" Olmasaydı Ne Olurdu? 173
2.6.8.9. Gizli Gündemler ve Bilgi Eksikliği 174
2.6.8.10. Zaman Aralığının Belirlenmesi 175
2.6.8.11. Başarının Farklı Bölgelere Göre Değerlendirilmesi 176

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. Dünya'da ve Türkiye'de Enerji ve Yenilenebilir Enerji 177
3.1. Dünya'da Enerji ve Politikasına Genel Bakış 177
3.1.1. Enerjinin Tanımı ve Kapsamı 178
3.1.2. Türlerine Göre Enerji Kaynakları 180
3.1.2.1. Yenilenemez Enerji Kaynakları 181
3.1.2.1.1. Fosil İçerikli Kaynaklar 182
3.1.2.1.1.1. Kömür 183
3.1.2.1.1.2. Petrol 188
3.1.2.1.1.3. Doğalgaz 192

3.1.2.1.2. Çekirdek Kaynaklı Enerji Kaynakları……195
3.1.2.2. Yenilenemez Enerji Kaynaklarının Avantajları ve Dezavantajları..... 198
3.1.2.3. Yenilenebilir Enerji Kaynakları 201
3.1.2.3.1. Hidrolik Enerji……...203
3.1.2.3.2. Güneş / Solar Enerji……...204
3.1.2.3.3. Rüzgâr Enerjisi……..205
3.1.2.3.4. Jeotermal Enerji……206
3.1.2.3.5. Biyokütle Enerjisi……..207
3.1.2.3.6. Hidrojen Enerjisi……208
3.1.2.3.7. Dalga / Med Cezir veya Okyanus Enerjisi……208
3.1.2.3.8. Yıldırım Toplayıcılığına Dayalı Enerji……..209
3.1.2.4. Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Avantajları ve Dezavantajları..... 209
3.1.2.4.1. Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Avantajları……209
3.1.2.4.2. Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Dezavantajları……211
3.1.3. Yenilenebilir Enerji, Politika ve Ekonomi 215
3.1.3.1. Yenilenebilir Enerjinin Değeri ve Potansiyeli 215
3.1.3.2. Yenilenebilir Enerji ve Politika..... 221
3.1.3.3. Yenilenebilir Enerji ve Ekonomi 225
3.2. Türkiye'de Enerji ve Enerji Politikasına Genel Bakış 230
3.2.1. Türkiye'de Yenilenemeyen Enerji 232
3.2.1.1. Türkiye'de Petrol Enerjisi 232
3.2.1.2. Türkiye'de Doğalgaz Enerjisi 238
3.2.1.3. Türkiye'de Kömür Enerjisi 245
3.2.1.4. Türkiye'de Nükleer Enerji 248
3.2.2. Türkiye'de Yenilenebilir Enerji 250
3.2.2.1. Türkiye'de Hidroelektrik Enerjisi 251
3.2.2.2. Türkiye'de Güneş Enerjisi 254
3.2.2.3. Türkiye'de Rüzgâr Enerjisi 258
3.2.2.4. Türkiye'de Jeotermal Enerji..... 261
3.2.2.5. Türkiye'de Biyokütle Enerjisi..... 263
3.2.3. Türkiye'de Elektrik Enerjisi..... 264

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. Türkiye'de Yenilenebilir Enerji Politikaları..... 271

4.1. Enerji Politikası Kavramı 273
4.2. Enerji Politikalarının Bileşenleri ve Unsurları 274
4.3. Türkiye'de Enerji Politikasının Aktörleri 275
4.3.1. Enerji Politikasının Resmi Aktörleri 275
4.3.1.1. Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlıklar……276
4.3.1.1.1. Bakanlıklar……276
4.3.1.1.1.1. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı……276
4.3.1.1.1.2. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı…….279
4.3.1.1.1.3. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı…….279
4.3.1.1.1.4. Dışişleri Bakanlığı……...279
4.3.1.1.5. İçişleri Bakanlığı…….280
4.3.1.1.6. Savunma Bakanlığı…….280
4.3.1.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi 280
4.3.1.3. Bağımsız İdari Otoriteler 281
4.3.1.3.1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu……..283
4.3.1.3.2. Rekabet Kurumu……283
4.3.1.3.3. Kamu İktisadi Teşekkülleri……284
4.3.2. Enerji Politikasının Gayrı Resmi Aktörleri 285
4.3.2.1. Meslek Kuruluşları: Esnaf ve Ticaret Odaları 286
4.3.2.1.1. Esnaf Odaları…… 286
4.3.2.2. Sivil Toplum Örgütleri: Çevre Örgütleri ve Dernekler 287
4.3.2.3. Üniversiteler 288
4.3.2.4. Özel Şirketler 288
4.3.2.5. Düşünce Kuruluşları 288
4.3.3. Enerji Politikasının Uluslararası Aktörleri 289
4.3.3.1. Birleşmiş Milletler 289
4.3.3.2. Avrupa Birliği 289
4.3.3.3. Uluslararası Enerji Ajansı 290
4.3.3.4. Ülkeler Arası Anlaşmalar ve İlişkiler 290
4.4. Türkiye'de Enerji Politikası ve Yönetimi 291
4.4.1. Türkiye'de Enerji ve Yenilenebilir Enerji Politikalarının Gündemi ve Amaçları……. 299
4.4.1.1. Enerji Güvenliği 301
4.4.1.2. Enerji Verimliliği 305

4.4.1.3. Enerji Tasarrufu 306
4.4.1.4. İklim ve Emisyon Hedefleri 307
4.4.1.5. Enerji Teknolojilerine ve Altyapısına Yatırım..... 309
4.4.1.6. Enerjide Transit Güzergâh 310
4.4.2. Türkiye'de Enerji ve Yenilenebilir Enerji Politikalarının Formulasyonu ve Stratejisi 316
4.4.2.1. Türkiye'de Yenilenebilir Enerji Mevzuatı 320
4.4.2.1.1. 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu……320
4.4.2.1.2. 5346 Sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına Dair Kanun…….321
4.4.2.1.3. 5627 Sayılı Enerji Verimliliği Kanunu……..322
4.4.2.1.4. 5686 Sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu……..323
4.4.2.1.5. Binalarda Enerji Performansı Yönetmeliği……323
4.4.2.1.6. Elektrik Enerjisi Üretimine Yönelik Jeotermal Kaynak Alanlarının Kullanımına Dair Yönetmelik……..324
4.4.2.1.7. Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi……..324
4.4.2.1.8. Ulusal İklim Değişikliği Strateji Belgesi 2010-2023…….324
4.4.2.1.9.Enerji Sektörü Araştırma-Geliştirme Projeleri Destekleme Programına (ENAR) Dair Yönetmelik……..325
4.4.2.1.10.Elektrik Piyasalarında Lisanssız Elektrik Üretimine İlişkin Yönetmelik……325
4.4.2.1.11. Enerji Verimliliği Strateji Belgesi 2012-2023…….327
4.4.2.1.12. 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu……...328
4.4.2.1.13. Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği……..328
4.4.2.1.14. Ulusal Yenilenebilir Enerji Eylem Planı (YEEP)…….331
4.4.2.1.15. Ulusal Enerji Verimliliği Eylem Planı…….332
4.4.2.1.16. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları (YEKA) Yönetmeliği…...333
4.4.3. Türkiye'de Enerji ve Yenilenebilir Enerji Politika Uygulamaları 334
4.4.3.1. Düzenleyici Politikalar ve Türkiye Uygulamaları 336
4.4.3.1.1. Tarife Garantisi (Sabit Fiyat Garantisi ve Prim Garantisi) ve Türkiye Uygulamaları…….336
4.4.3.1.2. Kota Yükümlülükleri / Yenilenebilir Portföy Standartları ve Türkiye Uygulamaları…….340

4.4.3.1.3. Yenilenebilir Enerji Sertifikaları ve Türkiye Uygulamaları……...341
4.4.3.1.4. İhale Yöntemi ve Türkiye Uygulamaları……343
4.4.3.1.5. Net Ölçüm Sistemi ve Türkiye Uygulamaları……344
4.4.3.1.6. Biyoyakıt Yükümlülükleri ve Türkiye Uygulamaları……345
4.4.3.1.7. Isı Yükümlülükleri ve Türkiye Uygulamaları……347
4.4.3.2. Mali Teşvikler ve Kamu Finansmanı ile Türkiye Uygulamaları 348
4.4.3.2.1. Vergi Muafiyeti ve İstisnaları ve Türkiye Uygulamaları……349
4.4.3.2.2. Vergi Kredileri (Yatırım ve Üretim Vergi Kredileri) ve Türkiye Uygulamaları……351
4.4.3.2.3. Çevresel Olumsuz Dışsallıkların Fiyatlandırılması ve Türkiye Uygulamaları……351
4.4.2.3.4. Kamu Yatırımları, Krediler, Hibeler, Sermaye Sübvansiyonları ve İndirimleri ile Türkiye Uygulamaları……353

BEŞİNCİ BÖLÜM

5. Raporlama ve Değerlendirme: Türkiye'de Yenilenebilir Enerji Politikasının Başarı Analizi 356
5.1. 3P Yaklaşımı Çerçevesinde Başarı Analizi 356
5.1.1. Süreç Boyutunun Unsurları 356
5.1.1.1. Hükümetin Hedeflerinin ve Araçlarının Ne Kadar Korunduğu 357
5.1.1.2. Politikanın Ne Kadar Siyasal Meşruiyet Taşıdığı 361
5.1.1.3. Sürdürülebilir Bir Koalisyonun Kurulması 363
5.1.1.4. Yenilik Getirmesi veya Etkileyici Bir Sonuca Ulaşılması 364
5.1.2. Program Boyutunun Unsurları 365
5.1.2.1. Politika Hedeflerine Ulaşılması 366
5.1.2.2. İstenen Sonuçların Üretilmesi 368
5.1.2.3. Hedef Grup İçin Çıkar Sağlanması 370
5.1.2.4. Politika Alanı Kriterlerinin Karşılanması 372
5.1.3. Siyaset Boyutunun Unsurları 373
5.1.3.1. Hükümetlerin ve Liderlerin Seçim Beklentilerini veya İtibarını Artırmak……374
5.1.3.2. Politika Gündemini Kontrol Etmek ve Yönetme İşini Kolaylaştırmak……. 375
5.1.3.3. Hükümetin Değerlerini ve İstikametini Sürdürmek 375

5.2. Araştırma Sorusunun Ele Alınması: Araştırmanın Alana Katkısı ve Özgünlüğü 377
5.3. Değerlendirmenin Kısıtlılıkları ..... 388825.4. Gelecek Araştırmalar İçin Öneriler 385
SONUÇ……386
KAYNAKÇA 391

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 0.1. McConnell'ın Politika Değerlendirmede Rehber Tablosu…… 11
Tablo 0.2. Yenilenebilir Enerji Politikasında Tema Matrisi……...17
Tablo 1.1 Kuramcılarına Göre Politika Yapım Süreci Basamakları…….. 35
Tablo 1.2. Süreç Modeli Olarak Kamu Politikası…….. 59
Tablo 2.1. Wolf'un Piyasa-dışı Başarısızlık Teorisi……107
Tablo 2.2. Politika Başarısında Temelci, Anti Temelci ve Gerçekçi Bakış Açıları…….. 132
Tablo 2.3.Bovens'e Göre Program ve Siyaset Değerlendirme Kriterleri……138
Tablo 2.4. McConnell'a Göre Politika Başarısının Boyutları…….. 139
Tablo 2.5. McConnell'a Göre Politika Başarısının Unsurları…….. 147
Tablo 2.6. Politika Başarısı Yelpazesinde Değerlendirmeler Listesi……... 154
Tablo 2.7. Süreç Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi……. 158
Tablo 2.8. Program Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi…….....161
Tablo 2.9. Siyaset Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi……...163
Tablo 3.1. Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Avantaj ve Dezavantajlarını Gösterir…… 215
Tablo 3.2. Sektörel Kaynaklarına Göre Biyokütle Kaynakları ve Toplam Değer 2019-2020…….264
Tablo 3.3. Kaynak Bazında Kurulu Güç (Lisanssızlar Dahil) ve Üretim Değerleri, 2020…….. 266
Tablo 3.4. Lisanslı Kurulu Gücün Kaynak Bazında Değişimi, 2019-2020……. 267
Tablo 4.1. On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planına Göre Enerji Sektör Hedefleri……... 297
Tablo 4.2. Türkiye'nin Enerji Politikalarında Stratejik Hedefler Matrisi…… 312
Tablo 4.3. Türkiye'nin EP Stratejik Hedefler Matrisi ve Yenilenebilir Enerjinin Yeri……...316
Tablo 4.4.YEK Destek Prim Ödemeleri Değişiklik Tablosu, 2010-2021……..... 339
Tablo 5.1. Süreç Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi……. 356
Tablo 5.2. Süreç Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi……. 361
Tablo 5.3. Süreç Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi……. 363
Tablo 5.4. Süreç Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi…….364
Tablo 5.5. Süreç Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi……. 365

Tablo 5.6. Program Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi…….366
Tablo 5.7. Program Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi…… 368
Tablo 5.8. Program Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi……..... 370
Tablo 5.9. Program Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi…… 372
Tablo 5.10. Program Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi…….. 373
Tablo 5.11. Siyaset Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi…….373
Tablo 5.12. Siyaset Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi…….375
Tablo 5.13. Siyaset Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi…… 375
Tablo 5.14. Siyaset Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi…….376
Tablo 5.15. Türkiye'nin EP Stratejik Hedefler Matrisi ve Yenilenebilir Enerjinin Yeri…….. 379

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1. Gündem Oluşturma Basamakları 38
Şekil 1.2. Artırımcı Model 63
Şekil 1.3. Grup Modeli 64
Şekil 1.4. Elit Modeli 66
Şekil 3.1. Enerji Kaynaklarına Göre Toplam Enerji Arzı 1990-2019 182
Şekil 3.2. Dünya Enerji Tüketimi ve Birincil Enerji Kaynaklarının Payı, 1995-2020 183
Şekil 3.3. Üretim Hızına Göre Kalan Kömür Rezervleri Süresi, 2000-2020 185
Şekil 3.4. 2050 Yılına Kadar Sektörlere Göre Küresel Kömür Talebi 185
Şekil 3.5. Yakıt ve Senaryo Bazında Toplam Birincil Enerji Arzı 2010-2050 186
Şekil 3.6. Kaynaklarına Göre Elektrik Enerjisi Üretimi, 1988-2020 187
Şekil 3.7. Yakıt ve Sektör Bazında Enerji Arz ve Talebi, 2020 ve 2050 188
Şekil 3.8. Üretim Hızına Göre Kalan Petrol Rezervleri Süresi, 1990-2020 189
Şekil 3.9. Petrol Üretimi ve Tüketiminin Bölgelere Göre Dağılımı 1996-2020 190
Şekil 3.10. Petrol, Doğalgaz ve Kömür Fiyat Değişimleri, 2010-2021 190
Şekil 3.11. Dünya Petrol Fiyatları ve Etki Eden Faktörler, 1861-2020 191
Şekil 3.12. Senaryoya Göre 2050'ye Kadar Enerji Arzı 191
Şekil 3.13. Güncel Tüketim Oranlarına Göre Doğalgaz Kalan Kullanım Ömrü 1990-2020 192
Şekil 3.14. Doğalgazın Bölgelere Göre Üretim – Tüketim Oranları 1995-2020 193
Şekil 3.15. Kaynaklarına Göre Doğalgaz Temin Fiyatları, 2003-2020 194
Şekil 3.16. Kaynaklarına Göre Enerji Tüketim Oranları, 1995-2020 195
Şekil 3.17. Kaynaklarına Göre Elektrik Üretiminde Kullanılan Enerji Birimleri, 1988-2020 196
Şekil 3.18. IEA Senaryolarına Göre Nükleer Enerji Kapasiteleri Tahmini, 2020-2050 197
Şekil 3.19. Kaynaklarına Göre Elektrik Enerjisi Arzı, 1990-2019 203
Şekil 3.20. Yenilenebilir Enerji Kaynakları İçerisinde Elektrik Üretiminin Dağılımı, 1990-2019 204
Şekil 3.21. Kaynaklarına Göre Yenilenebilir Enerji Üretimi Payları, 2000-2020 205
Şekil 3.22. Rüzgâr ve Güneş Enerjisi Kurulu Kapasiteleri, 2010-2020 206
Şekil 3.23. Enerji Kaynaklarına Göre Yüzey Kullanım Oranları, 1997 212

Şekil 3.24. Karbon Kullanım Kaynaklarına Göre Yenilenebilir Enerji Yatırımları 213
Şekil 3.25. Kaynaklarına Göre Karbon Emisyon Oranları, 1990-2019 217
Şekil 3.26. Enerji Kaynaklarının Yıllar İçerisindeki Ortalama Maliyet Fiyatları, 2009-2020 218
Şekil 3.27. Yenilenebilir Enerji Tesisleri ve YE ile Kömür Kaynaklı Enerji Arzı Paylaşımı, 2010-2020..... 219
Şekil 3.28. Kaynaklarına Göre Birincil Enerji Arzı Tahminleri, 2020-2030-2050 . 221
Şekil 3.29. Enerji Kaynakları ve Madenlerinin Piyasa Hacimleri ve Yayılımlarına Dayalı Herfindahl – Hirschman Endeksi 229
Şekil 3.30. Türkiye'nin Kaynaklarına Göre Enerji Tüketim Miktarları, 1990-2019231
Şekil 3.31. Türkiye'nin Kaynaklarına Göre Enerji Arz Miktarları, 1990-2020..... 232
Şekil 3.33. Toplam Arz ve Toplam Nihai Tüketim İçerisinde Petrol'ün Yıllara Göre Payı, 2000-2019 233
Şekil 3.32. Kullanım Alanlarına Göre Petrol ve Ürünleri Dağılımı, 1990-2019 233
Şekil 3.34. Ülkeler Bazında Türkiye'nin Net Ham Petrol Ticareti 2008-2018 234
Şekil 3.35. Ülkelere Göre Dizel Yakıt Fiyatları ve Vergi Oranları Sıralaması, 2019/4..... 236
Şekil 3.37. Petrol Stok, İkmal ve Rafineri Haritası..... 237
Şekil 3.36. Satınalma Gücü Paritesine Göre Kişi Başına GSYH Değerleri, 2020... 237
Şekil 3.38. Enerji Kaynaklarına Göre Nihai Enerji Tüketimi Miktarları, 1990-2019 238
Şekil 3.40. Kullanım Alanlarına Göre Sektörel Bazda Doğalgaz Miktarları, 1990-2019 239
Şekil 3.39. Enerji Kaynaklarına Göre Nihai Enerji Tüketimi Miktarları, 2017-2020 239
Şekil 3.41. İthalat Yapılan Ülkelere Göre Doğalgaz Hacmi, 1990-2019..... 240
Şekil 3.42. Türkiye Doğalgaz Boru Hatları, 2020 241
Şekil 3.43. IEA Ülkelerinde Sanayi ve Ev Tüketiminde Doğalgaz Ücretleri, 2019 244
Şekil 3.44. Türkiye'de Toplam Enerji Arzı İçerisinde Kömür, 1990-2019 245
Şekil 3.45. Türkiye'de Toplam Enerji Tüketimi İçerisinde Kömür, 1990-2019 245
Şekil 3.46. Kullanılan Sektörlere Göre Türkiye'de Kömür Tüketimi, 1990-2019 .. 246
Şekil 3.47. Türkiye'de Kömür Ticareti ve Depolama Oranları Miktarı, 2000-2019247
Şekil 3.48. Akkuyu NES'nin Türkiye Toplam Elektrik Tüketimi İçerisindeki Tahmini Payı 249

Şekil 3.49. Hidroelektrik Enerjisinden Elde Edilen Elektrik Enerjisi, 1990-2020 .. 252
Şekil 3.50. Türkiye'de Yıllara Göre Kurulu Hidroelektrik Santralleri Kapasitesi, 2010-2020 253
Şekil 3.51. Türkiye'de Güneş Enerjisi Santrallerinden Elde Edilen Elektrik Üretimi, 2014-2020 255
Şekil 3.52. Güneş Enerjisi Potansiyel Atlası..... 256
Şekil 3.53. Türkiye'de 100 mt'de Yıllık Rüzgâr Güzü Potansiyel Haritası..... 259
Şekil 3.54. Türkiye'de RES'lerden Üretilen Elektrik Enerjisi Miktarı, 1998-2020 260
Şekil 3.55. Türkiye Jeotermal Kaynaklar ve Uygulama Haritası..... 261
Şekil 3.56. Dünya'da ve Türkiye'de Jeotermal Kaynakların Kurulu Kapasiteleri, 2019-2020 262
Şekil 3.58. Türkiye'de Elektrik Enerjisi Üretiminin Kaynaklara Göre Dağılımı, 2021..... 265
Şekil 3.57. Yıllara Göre Elektrik Enerjisi Üretiminin Kaynaklara Göre Dağılımı, 1990-2020 265
Şekil 3.59. Kaynaklarına Göre Elektrik Tüketimi, 1990-2020 267
Şekil 3.60. Dünya Üzerinde 230 Ülkenin Elektrik Fiyatları, USD Bazlı, 2021 268
Şekil 4.1. Enerji Güvenliğinin Göstergeleri..... 313
Şekil 4.2. DEK Enerji İndeksine Göre Dünya Geneli..... 315
Şekil 4.3. DEK Enerji İndeksine Göre Türkiye 316

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BM	: Birleşmiş Milletler
BOTAŞ	: Boru Hatları İle Petrol Taşıma Anonim Şirketi
CB	: Cumhurbaşkanlığı
ÇŞİDB	: Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
DRES	: Denizüstü Rüzgâr Elektrik Santrali
DEK	: Dünya Enerji Konseyi
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
EPİAŞ	: Enerji Piyasaları İşletme A.Ş.
ETKB	: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
EÜAŞ	: Elektrik Üretim Anonim Şirketi
GES	: Güneş Enerjisi Santrali
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HES	: Hidro Elektrik Santrali
JES	: Jeotermal Elektrik Santrali
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülleri
LNG	: Sıvılaştırılmış Doğal Gaz
MGM	: Meteoroloji Genel Müdürlüğü
MMO	: Türkiye Makine Mühendisleri Odası
MTA	: Maden Tetkik Arama Kurumu
OECD	: İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı
PB	: Politika Başarısızlığı
PV	: Fotovoltaik
RAND	: Research and Development Corporation
RES	: Rüzgâr Elektrik Santrali
RK	: Rekabet Kurumu
TANAP	: Trans Anadolu Doğalgaz Boru Hattı
TAP	: Türk Akım Projesi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEDAŞ	: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEK	: Türkiye Elektrik Kurumu

TETAŞ	: Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi
TKİ	: Türkiye Kömür İşletmeleri
TPAO	: Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜPRAŞ	: Türkiye Petrol Rafinerileri Anonim Şirketi
Vb.	: Ve benzeri
Vs.	: Vesaire
YE	: Yenilenebilir Enerji
YEGM	: Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü
YEK	: Yenilenebilir Enerji Kaynakları
YEKA	: Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları
Yy.	: Yüzyıl

GİRİŞ

Politika, hükümet faaliyetlerinin tamamından fazlasını kapsamaktadır. Daha açık bir ifade ile politika hükümetin yaptığı ve yapmadığı şeylerin bütünüyle ilgilenmektedir. Politika değerlendirme ise burada, politikanın genel faaliyetlerine dönük toplam bir analizi ortaya koymaktan ziyade, hakkında politika geliştirilen münferit sahaların birer birer değerlendirilmesine odaklanmaktadır. Politika değerlendirme çalışmalarından hükümetlerin tüm faaliyetlerine zamanında ve kapsayıcı bir analiz yükü tahsis etmek, değerlendirme çalışmalarının kapasitesini oldukça aşacaktır. Bunun yerine değerlendirme çalışmaları, politika yapıcıların daha dar kapsamda ve küçük bağlamda, mesela belli bir dönem aralığında belli bir politika yapıcı tarafından geliştirilen ve uygulanan eğitim faaliyetlerinin değerlendirilmesi veya belli bir proje ve sene içerisinde gerçekleştirilen ulaşım politikalarının analiz edilmesini kendisine görev edinmiştir.

Kamu politikası çalışmaları çerçevesinde politika değerlendirme, özellikle son dönemde öne çıkan politika çalışmalarından bir tanesidir. Bu önem, hükümetlerin politika yapıcılar olarak kamu kaynaklarını nasıl kullandıklarını analiz etmenin bir yolu olması hasebiyle değerli ve kritiktir. Politika değerlendirme çalışmaları sonucunda politika aktörlerinin, kamu kaynaklarını nasıl kullandıkları veya kullanmadıkları yönünde bir analizin ortaya çıkması bu şekilde mümkün olmaktadır. Ayrıca bu çalışmalar aracılığıyla geliştirilecek yeni politikalara da bilgi ve metodoloji temelli girdi ve analizlerin sağlandığı da ifade edilmelidir. Buradan hareketle politika arenasında yer alan tüm tarafların, bireylerden politika yapıcılara kadar, politika değerlendirme çalışmalarından faydalanmaları beklenmektedir.

Enerji politikaları, hükümetlerin hakkında pek fazla politika paydaşına sıcak bakmadığı alanlardan birisidir. 1980'lerden bu yana devletin hizmet sunmaktan çekilmesine dayanan neoliberal politikalar dahi, hükümetlerin enerji piyasasında temel karar alıcı, düzenleyici, denetleyici ve kısmen de piyasada aktif faaliyetlerle rol alan bir yapıya bürünmesine engel olamamıştır. Hükümetler enerji üretimini özel şirketlere devretmekle birlikte pek çok ülkede enerji sınıflarına bakılmaksızın devletler, bu kritik sektörde ciddi pay sahibi ve regülatörler olarak öne çıkmaktadır.

Sağlık ve eğitim gibi önemli politika sahalarında enerjiye görece çok hızlı şekilde çekildiği görülen hükümetlerin, enerji piyasasını terk etmekte bu alanlar kadar

gönüllü olmamaları, politika değerlendirme çalışmalarını önemli hale getirmektedir. Başka bir ifade ile politika değerlendirme çalışmaları sonucunda enerji piyasasında gerçekleştirilen veya gerçekleştirilmeyen faaliyetlerin neler olduklarının analiz edilmesi, politikaların yerindeliğinin aktörler tarafında tespit edilmesi ve buna ilişkin politika rekabetinin ve mücadelelerinin sağlıklı şekilde yürüyebilmesi için önemlidir. Bu çalışma, daha önce politika değerlendirme çalışmalarının ele almadığı bir alan olarak yenilenebilir enerji politikalarının analizine bu nedenle eğilmektedir. Çalışma sonucunda elde edilen verilerin, akademiye, politika aktör ve paydaşlarına katkı sunması planlanmaktadır.

Türkiye'de enerji politikaları 1980'lere kadar devlet tekelinde ilerletilmiş olmasına karşın, 1980'lerden itibaren dünya üzerindeki eğilimlere paralel olarak özelleştirme kapsamında ele alınmaya başlanmıştır. Fakat enerji piyasasının özelleştirilmesi, 2000'lere kadar mümkün olmamıştır. 2000'lerin başlarında üretim, iletim ve dağıtım alanlarında özelleştirmeler gerçekleştirilmiştir.

Yenilenebilir enerji alanında Türkiye'nin ilk çalışmaları Cumhuriyet'le yaşıttır. Fakat ilk genel faaliyetlerin 1970'lerde gerçekleştirildiğini de ifade etmek yerinde olacaktır. Bu faaliyetlerin devlet ve üniversite elinde gerçekleştiği görülmekteyken 2000'lerde özelleştirme kapsamında mevzuat ve piyasa teşviklerinin de verilmesiyle birlikte yatırım ve enerji üretim tesislerinin hızlandığı görülmektedir. 2010-2020 yılları arasında Türkiye'nin yenilenebilir enerji alanında hidro, güneş, rüzgâr ve jeotermal sınıflandırma altın çağını yaşadığını söylemek güç değildir. Yenilenebilir enerji sahasında yapılan bu yatırımların üretimi ve kapasiteyi oldukça artırdığı, bu yatırımların da ciddi bir oranının özel sektör eliyle hayata geçtiği bilinmektedir. Buna karşın aynı dönemde enerjinin ucuz, verimli, ulaşılabilir, yaygın ve kaliteli verilmesine ilişkin temel politika stratejisinden, özelleştirmeden kaynaklanan kârlılık kaygısı, yüksek teşvik ve prim ödemeleri, dolarizasyon ile dolar bazlı verilen primlerin maliyetlerinin yükselmesi, üretim maliyetlerinin yükselmesi, Covid19 Pandemisi, Rusya'nın Ukrayna'yı işgali gibi genel veya son dönem etkilerle uzaklaşılmıştır.

Çalışma bu bağlamda Türkiye'nin yenilenebilir enerji politikalarını değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Politika değerlendirme alanında ise post-modern nesnel bir değerlendirme yöntemi olarak McConnell tarafından geliştirilen 3P Yaklaşımı esas alınmıştır. Bu yaklaşım, siyaset bilimi alanı içerisinde gelişen, iktisat veya istatistik gibi nicel metotlara dayanmayan bir yöntem olarak değerlidir. Ayrıca

Yaklaşımın ortaya atıldığı 2010 yılından bu yana alanda ve üzerinde pek çok çalışmanın yapıldığı; bu yaklaşımın eğitimden ulaşıma pek çok farklı alanda defalarca kez test edildiği görülmüştür. Yaklaşıma ilişkin bir başka açı ise McConnell'ın literatüre kazandırmak istediği "başarı" ifadesinde saklıdır. McConnell, çalışmalarında politika başarısızlığına ilişkin literatürü eleştirmekte ve politika başarısızlığı yerine politika başarısız çalışmalarının daha önemli ve anlamlı olacağını ifade etmektedir.

Politika başarısızlığı yaklaşımları, bu alanda yer alan çalışmaların, hükümetlerin uygulamaya aldıkları politikaların başarısızlık nedenlerini araştırmayı esas kabul edildiği bir dönemin ürünüdür. Bu dönem, özellikle İkinci Dünya Savaşının ardından 1990'lara kadar hükümetlerin toplumsal dönüşüm ve değişimlere ayak uydurmakta ciddi güçlükler çektiği, toplumların hükümetlerin kamu kaynaklarını harcamada ne kadar yetkin ve yeterli olduklarını merak ettikleri bir dönemdir. Mesela ABD'nin Vietnam'da yenilgiye uğradığını saklamasının, daha sonra Watergate Skandalı ile kamuoyunda gündem oluşturması, ardından tüm dünya üzerinde Petrol Krizinin patlak vermesi gibi nedenlerle toplumlar, hükümetlerin politikalarını başarısızlığa yakın görmeye eğilimli olmuşlardır. Bu algının izinde, politika değerlendirme yaklaşımları da hükümetlerin başarısızlıkları üzerine daha çok eğilmiştir. McConnell ise politika başarısızlıklarından öğrenilecek çok az şeyin olduğunu, hatta sadece bir politikanın nasıl hayata geçirilmeyeceğine ilişkin bir çıkarımın anlamlı olacağını ifade etmektedir. McConnell, bunun yerine başarılı politikaların diğer politika uygulamalarına da örnek sunması gibi olumlu etkilerinin daha yaygın görülmesinin mümkün olduğunu eklemektedir.

3P Yaklaşımı, politika değerlendirmeyi 3 temel ve buna bağlı 11 alt başlıkta gerçekleştirmektedir. Sırasıyla süreç, program ve siyaset süreçleri, kendilerine ait alt başlıklarda politika başarısının değerlendirildiği, 5 ölçekli bir spektruma tabii tutulmaktadır. Buna göre hükümetlerin uyguladıkları politikaların başarısı, başarıdan başarısızlığı sıralanan bir ölçekte analiz edilmektedir. Süreç, politikaların oluşma sürecine ilişkin analizleri içerirken program daha çok politikaların yasalaşma süreçleri ele alınmaktadır. Son olarak siyaset basamağında ise politikaların, hükümetlerin seçim beklentilerine, siyasetin aktif gündemine ve hükümetlerin temel değer ve istikametlerine olan katkısı analiz edilmektedir.

Bu çalışma yenilenebilir enerji alanında bir değerlendirme içermekle birlikte kamu politikası yazınına literatür derlemesi yönünden de katkı sunmayı amaçlamaktadır. Türkçe literatürde oldukça kısıtlı kalan politika değerlendirme

alanındaki bu açığın, bir nebze kapanması hususunda katkı sunmak niyetiyle çalışma, kamu politikası ve kamu politikasında değerlendirme hususlarına değinen ilk iki bölümle başlamaktadır. Birinci bölümde kamu politikasına ilişkin süreçler, teoriler, yaklaşımlar, aktörler ve politika modelleri derlenmiştir. İkinci bölümde ise politika değerlendirme kavramı, tarihi ve bu alandaki çalışmalar derlenmiştir. Ayrıca politika başarısızlığına ilişkin kavramsal ve kuramsal çalışmalar da politika başarısızlığının bir politika değerlendirme yöntemi olarak görülmesi hasebiyle bu başlık altında ele alınmıştır. Üçüncü bölümde Türkiye'de enerji ve yenilenebilir enerjinin görünümüne değinilmiştir. Buna ek olarak bölüm içerisinde Türkiye'nin enerji politikalarının anlamının ortaya çıkabilmesi ve Türkiye'nin enerji görünümünü dünya içerisindeki yerinin anlam kazanabilmesi için Dünya genelindeki istatistiklere de yer verilmiştir. Ayrıca yenilenebilir enerji politikalarının bağlamının anlaşılabilmesi için de sadece yenilenebilir enerji alanında değil, tüm enerji alanlarında Türkiye'nin ve Dünya'nın genel görünümü aktarılmaya çalışılmıştır. Dördüncü bölümde ise Türkiye'nin enerji ve yenilenebilir enerji politikaları ele alınmıştır. Bu bölümde Türkiye'deki yenilenebilir enerji politikalarının hedefleri, stratejisi, amaçları ve politika aktörleri ile politika süreçleri değerlendirmeye alınmıştır. Son bölümde ise politika değerlendirme yöntemi olarak 3P Yaklaşımı ile Türkiye'de uygulanan yenilenebilir enerji politikaları analiz edilmiştir.

1. ÇALIŞMANIN ÖNEMİ

Bu çalışma, kamu politikası alanında yer alan politika değerlendirme konusunda ele alınmaktadır. Politika değerlendirme, kamu politikası alanının, politika süreci basamaklarında yer alan en önemli adımlarından bir tanesidir. Zira politika değerlendirme, karar alıcıların ürettikleri, hükümetlerin uyguladıkları faaliyet ve davranış dizgelerinin, hedeflerine ulaşıp ulaşmadıklarını kontrol etmenin en temel analizini yapmaktadır. Başka bir ifade ile politika değerlendirme, tüm politika süreci sonunda, karar alıcıların yapmayı istedikleri veya istemedikleri ne varsa, politika alanında bunu gerçekleştirip gerçekleştiremediklerini tespit etmektedir. Bahsedilen bu analiz ve tespit süreci, farklı politika geliştirme basamakları içerisinde neler yapıldığını ortaya çıkarması yönüyle ayrı bir öneme, istenilen veya istenilmeyen ama ulaşılan sonuçları analiz etmesi yönüyle de farklı bir öneme sahiptir.

Politika değerlendirmeden elde edilen verilerle, hükümetlerin bu verilerden yola çıkarak nasıl başarılı veya başarısız olduklarını anlamaları beklenmektedir. Hükümetler ve diğer politika aktörleri, buradan nasıl başarısız olduklarının analizine

ulaşmak kadar nasıl başarılı olduklarını da öğrenebilmektedir. Böylelikle bir sonraki politika tasavvurunun nasıl hayata geçirileceği veya geçirilmeyeceğine ilişkin öncü bilgilerin derlenmesi de olası hale gelmektedir. Bunun yanında değerlendirme yoluyla hükümetlerin dışında içlerinde vatandaşların ve sivil toplum örgütlenmelerinin de bulunduğu tarafların yönetim süreçleri bakımından bilgi sahibi olmaları da mümkün hale gelmektedir. Böylelikle vatandaşların, hükümetin ne yapmayı veya yapmamayı tercih ettiğini açıkça görmesi, yönetime katılım, yönetişim, denetim, hesap verebilirlik ve şeffaflık hususlarında siyaset arenasına katkı sunmaktadır.

Çalışmanın konusu olarak yenilenebilir enerjinin tercih edilmesi, yenilenebilir enerji kaynaklarının Dünya üzerinde enerji ihtiyacı ve açlığına bir çare olabileceği, çevre hassasiyeti bakımından duyarlı, temiz ve tükenmez alternatif enerji kaynakları sunduğu iddialarına dayanmaktadır. Ayrıca her ülkenin kendi enerji ihtiyacının büyük bir kısmını yenilenebilir enerji kaynaklarından temin etmesiyle enerjiye dayalı uluslararası rekabetin azalacağı, bu rekabetin doğurduğu güvenlik endişelerinin de dizginlenebileceği iddialarını eklemek yerinde olacaktır. Hasılı bu iddialarla, yenilenebilir enerji kaynakları Türkiye gibi fosil enerji kaynaklarına sahip olmayan, ancak ülke ekonomisinin ilerlemesi ve kalkınması için yükselen enerji ihtiyacını bir şekilde karşılamak durumunda olan ülkeler için bir çare konumundadır. Türkiye gibi enerji güvenliğinin ekonomik ve siyasal açıdan teminat altına alınmasının stratejik öneme sahip olduğu bir ülkenin, çalışma örneği olarak sunulmasının sebebi burada kendisine ifade bulmaktadır.

Çalışmada kullanılan 3P Yaklaşımının önemi ise politika değerlendirme alanında kaynağını kamu politikası alanından alan ilk ve henüz tek politika değerlendirme yöntemi olmasından ileri gelmektedir. Bu yöntem, daha önce kamu politikası alanında ileri sürülen değerlendirme yaklaşımlarından farklı olarak uluslararası literatürde kabul görmüş, pek çok farklı alanda kullanılarak bir anlamda test edilmiş bir yaklaşımdır. Bu yaklaşıma katkı sağlamak adına, daha önce üzerinde bu yaklaşımla ilgili bir çalışma yapılmamış yenilenebilir enerji politikalarını test etmek, bu çalışmanın amaçlarındandır. Böylelikle yaklaşımın farklı politika alanlarında politika değerlendirme yöntemlerine uygun olup olmadığının sınanacaktır. Ayrıca bu yaklaşımın kendine has yönlerinden faydalanılarak Türkiye'nin yenilenebilir enerji alanındaki politikalarının değerlendirilmesi yapılacak ve böylelikle yenilenebilir enerji alanına da katkıda bulunulacaktır.

2. ÇALIŞMANIN KAPSAMI

Çalışma, kamu politikası alanında giriş mahiyetindeki bilgilerin verilmesinin ardından politika değerlendirme alanında kavramsal ve kuramsal tartışmaları, tezin anlamlılığını artırması bakımından çalışma kapsamına almıştır. Politika değerlendirme yöntemlerinden bahsedilmiş, 3P Yaklaşımına ayrı bir başlık altında yer verilmiştir.

Çalışma, kapsamı bakımından Türkiye'de yenilenebilir enerji politikaları alanındaki hedefleri, faaliyetleri, mevzuatı, politika hedeflerine uygun düşecek verileri içerirken, Türkiye'nin Dünya üzerinde bu alanda nerede olduğunu açık şekilde ifade edebilmek bakımından Dünya verilerini de sunmaktadır.

Çalışma kapsamında ileri sürülen varsayımlar Bölüm IV'te ele alınan veriler ışığında değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme ile aşağıda ifade edilecek tezin amaçlarının gerçekleşmesi beklenmektedir.

3. ÇALIŞMANIN AMACI

Çalışmanın temel amacı politika değerlendirme yöntemlerinden 3P Yaklaşımına ilişkin yeni bir analizin ve böylelikle kamu politikası alanına bir katkının sunulmasıdır. Bu yöntemle bir taraftan 3P Yaklaşımı, ilk kez enerji politikaları alanında kendisine ifade bulmuş, diğer taraftan enerji alanında da ilk kez 3P Yaklaşımıyla bir değerlendirme ele alınmış olacaktır. Böylelikle karşılıklı bir katkının doğması amaçlanmaktadır.

Bir diğer amaç, politika sahası olarak Türkiye'nin seçilmesinden kaynaklanmaktadır. Türkiye, enerji ihtiyaçları ve enerji güvenliği stratejileri ile yenilenebilir enerjinin yukarıda ifade edilen genel beklentilerinin hayata geçebileceği ülkelerden birisidir. Türkiye, enerji ihtiyacı yüksek olan, enerjisini ağır şekilde ithal kaynaklardan sağlayan, ekonomisi ile enerji şoklarına karşı kırılganlığını gidermek isteyen bir ülkedir. Türkiye'nin yenilenebilir enerji potansiyeli ise bu ihtiyacın karşılanmasında önemli bir alternatif olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle Türkiye'de yenilenebilir enerji politikalarının, başarısının ölçülmesi amaç edinilmiştir. Böylelikle Türkiye'nin alternatif enerji kaynak alanlarını harekete geçirip enerji bağımlılığını ve enerji ihtiyacını karşılamayı hedeflediği bu konjonktürde politika başarısının ölçülmesi önem arz etmektedir.

4. ÇALIŞMANIN SINIRLILIKLARI

Çalışmanın sınırlılıkları, Bölüm V'te sekiz ayrı alt başlıkta değerlendirilmiştir. Kısaca burada ifade edilmesi gerekirse ilk kısıtlılık çalışmada kullanılan verilerin,

sürekli bir şekilde güncellenmesine dayanmaktadır. Veriler, belli bir zaman dilimi seçilmiş ve oradan alınmış olmasına rağmen daha sonradan resmî kurumlar veya diğer örgütler tarafından yapılan açıklamalarla güncellenebilmektedir. Böylece politika hedeflerinde yer alan hedef verilerin gerçekleşip gerçekleşmediğine ilişkin beklentilerin de değiştiği görülmektedir. Ayrıca verilerle ilgili bir diğer husus, resmi rakamlar ile uluslararası örgütlerin veri tabanlarının uyuşmamasıdır. Örneğin IEA uluslararası bir örgüt olarak verilerini EPDK'dan almasına karşın EPDK kendi sitesinde aynı konudaki verileri başka rakamlarla ifade edebilmektedir.

İkinci kısıtlılık, kamu politikasında hükümetlerin, hakkında bir politika ileri sürmek istemedikleri politika alanlarının belirsiz olmasından kaynaklanmaktadır. Hükümetler, enerji alanında bir politika geliştirmek istemediklerinde, burada yer alan düzenlemelerin kendi piyasa düzeni içerisinde şekillenmesini beklemektedirler. Fakat bunu açıkça ifade etmedikleri için politika hedeflerinin neler olduğunu tespit etmek, bu ve bunun gibi durumlarda gizli ajandaya sahip bir hükümetle karşılaşıldığında birtakım sorunları da beraberinde getirmektedir.

Üçüncü kısıtlılık, 3P Yaklaşımında değerlendirmeye alınacak politika alanlarının hangi ölçütlere göre bir zaman dilimine tabii tutulacağının net olmamasından kaynaklanmaktadır. Zaman dilimi, değerlendirilen politikanın hangi kriterlere göre değerlendirileceğini ifade etmesi bakımından önemlidir. Mesela 10 yıllık alının bir politika kesitinde başarılı bulunan bir politika, süre 20 yıla çıkarıldığında veya 5 yıla indirgendiğinde başarısını kaybedebilecektir.

Dördüncü kısıtlılık, verilerin güvenilirliği ile alakalıdır. Bu durum, ilk kısıtlılıkta da ifade edildiği üzere resmi verilerin zamanla güncellenmesi veya birbiriyle çelişmesi, ya da sahada rapor sunan diğer örgütlerin verilerinin resmi verilerle örtüşmemesi gibi durumlarda karşımıza çıkmaktadır.

Beşinci kısıtlılık politika aktörlerinin, 3P Yaklaşımında kendilerine verilmiş bir ağırlık mekanizmasından yoksun olarak değerlendirilmesidir. Başarı değerlendirmesinin "kimin için" yapılacağına ilişkin bu hususta, 3P Yaklaşımında karar alıcıların mı yoksa politika uygulayıcılarının mı daha ağırlıkta olduğu veya politika değerlendirmede ağırlık noktasının neresi olduğunu belirlemenin bir kritere tabii olup olmadığı soruları cevaplanamamaktadır.

Altıncı kısıtlılık başarının kısmen gerçekleşmesi durumunda değerlendirmenin doğası gereği başarılı olunup olunmadığı hususunda karar vermenin zorluğundan kaynaklanmaktadır. Yedinci kısıtlılık benzer şekilde politika hedeflerinin bir kısmının

başarılı bulunup diğer bir kısmının başarılı bulunmadığı hallerde politikanın akıbetinin ne olacağına karar verilememesinden kaynaklanmaktadır.

Son kısıtlılık ise politika hedeflerinin ve uygulamalarının ortaya çıkardığı sonuçlar bakımından izole bir şekilde değerlendirilmesinin mümkün olmamasından kaynaklanmaktadır. Politikalar, genellikle başka politika alanlarının uygulamalarından da etkilenen, kendi çıktıları ile diğer politikaları da etkiye maruz bırakan bir havuz sistemi içerisindedirler ve bu nedenle de politika sonuçlarını diğerlerinden ayrı bir şekilde ele almak zorluklar meydana getirmektedir.

Türkiye açısından ileri sürülebilecek bir diğer kısıtlılık ise yenilenebilir enerji alanında vaka analizi çalışmaya yeterli olacak bilgilere ulaşılamamasıdır.

5. ÇALIŞMANIN METODOLOJİSİ

Politika değerlendirme, modern kamu politikası çalışmalarında henüz yeni sayılabilecek bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu alanda nicel ve niteliksel çalışmalar bulunmakla birlikte, çalışmaların genellikle iktisat, istatistik, matematik gibi sayısal yöntemleri esas alan bilim sahalarında ağırlık kazandığı görülmektedir. Bu çalışma, nicel verileri analiz yöntemi olarak ele alan klasik yaklaşımların eleştirildiği post pozitivist bir yaklaşımdadır. Çalışma, politika değerlendirme sahasında örneği az görülen siyaset bilimi ve kamu yönetimi temelli yaklaşımların bir örneği olmayı amaçlamaktadır. Bu bölümde, buna ilişkin olarak çalışmanın yöntemi, varsayımları, hipotezleri ve sentezlerinden bahsedilecektir.

5.1. ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ

McConnell ve t'Hart tarafından geliştirilen Politika Başarısının ve Başarısızlığının ölçülmesini esas alan 3P Yaklaşımı (Process, Program, Policy) 2010 yılında 20 yıllık bir tartışmanın ürünü olarak ortaya atılmıştır. Fakat politika değerlendirmesini esas alan çalışmaların tarihi daha eskilere dayanmaktadır. Bu yöntemin farklılığı ise daha önceden ağır şekilde niceliksel yöntemlerle ele alınan politika başarısızlığı kavramının, politika başarısı adıyla niteliksel yöntemlerle ele alınıp değerlendirilmesi ve bu konuda bir ilk olmasıdır.

Daha önce Kanada, İngiltere, Avustralya, Amerika gibi ülkelerin eğitim, sanayi, ekonomi, ticaret, ulaşım gibi birbirinden farklı sektörlerinde 3P modeline dayanan değerlendirme yöntemlerinin kullanıldığı görülmektedir. Türkiye'de ise AK Parti hükümetleri döneminde Aile ve Kadın Politikalarını irdeleyen bir doktora tezi, bu alanda bu yöntemle 2018 yılında yazılmış tek çalışmadır. Buna istinaden yenilenebilir

enerji alanında Türkiye örneğinin 3P modelinin kullanılmasıyla analiz edilmesi uygun görülmektedir.

McConnell tarafından geliştirilen 3P Yaklaşımında yer verilen değerlendirme kriterlerinin birincil kantitatif veri toplama yöntemleri ile desteklenmesinde bazı sorunların ortaya çıkması muhtemeldir. Bunlar, veri toplama yönteminden kaynaklanabilecek, McConnell'ın da ifade ettiği kısıtlılıklardır. Buna göre mesela örnek olay yöntemiyle yapılacak çalışmalarda, belli bir politikanın ve zaman diliminin bu örnek olayla değerlendirilmesi, politikanın genel başarısının değerlendirilmesinde yetersiz kalacaktır. Buna dair bir örnek, İngiltere'deki Eğitim Politikalarını konu alan, Drobinski tarafından 2019 yılında tamamlanmış ve *Sheffield Universty*'de kabul edilmiş bir tez olarak "*Understanding policy success and failure in contemporary English higher education: a study of three policy episodes*" verilebilir. Burada doktorant, çalışma konusunu önemli bulduğu zaman dilimleri ve bu dilimlere ilişkin örnek olaylarla birlikte değerlendirmeyi tercih etmiş; yöntem olarak tematik analiz ve durum çalışmasını birlikte kullanmıştır.

Türkiye'de Gazi Üniversitesinde tamamlanan bir tez olarak Gedikkaya'nın tezinde ise McConnell'ın Başarı Yelpazesi olarak tanımladığı, başarıyı sınıflandıran, derecelendiren ve hatta anlamlandıran kısmının tez kapsamına alınmadığı ifade edilmiştir. Tezde metodoloji olarak benimsenen bilinen bir yöntemden bahsedilmediği, McConnell'ın çerçevesi yöntem olarak yeterli bulunduğu; ikincil kaynaklardan yararlanıldığı görülmektedir. Bu iki çalışmanın yanında:

- Fawcett and Marsh (2012) "*Policy Transfer and Policy Success: The Case of the Gateway Review Process (2001–2010)*" eserlerinde örnek olay incelemesini,

- Howlett (2012) "*The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policymaking*" eserinde betimsel analizi,

- Newman (2014) "*Measuring Policy Success: Case Studies From Canada And Australia*" eserinde örnek olay incelemesini,

- Mackie (2015) "*Success and Failure in Environment Policy: The Role of Policy Officials*" eserinde çalışanlarla yapılan mülakatları değerlendirdiği ikincil veri analizini,

- Kay ve Boxall (2015) "*Success And Failure In Public Policy: Twin Imposters Or Avenues For Reform? Selected Evidence From 40 Years Of*

Health-Care Reform In Australia" eserlerinde birincil ve ikincil verilerle destekleyerek durum analizini, betimsel analiz yöntemlerini,

- Howlett vd (2015) yılında yayınladıkları "*Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty*" eserlerinde betimsel ve durum analizi yöntemlerini kullandıkları görülmektedir.

Yukarıda ifade edildiği üzere, betimsel analiz, durum analizi ve tematik analiz metotlarının 3P Yaklaşımının değerlendirmesine ek olarak literatürde kullanıldığı, ancak birincil kantitatif veri toplama yöntemlerinden faydalanılmadığı görülmektedir.

Bu çalışmanın yürütülmesinde betimsel durum analizi ve tematik analiz ve yöntemleri kullanılmıştır. Creswell (2013: 97) betimsel durum analizini araştırmacının "gerçek yaşam, güncel sınırlı bir sistem ya da belli bir zaman içerisindeki çoklu sınırlandırılmış sistemler hakkında çoklu bilgi kaynakları (gözlemler, mülakatlar, görsel-işitsel materyaller, doküman ve raporlar) aracılığıyla derinlemesine bilgi topladığı, bir durumun betimlenmesi" şeklinde ifade etmektedir.

Tematik analiz yöntemine göre ise çalışma 6 adımda tamamlanmaktadır. Bu adımlar (Guest vd, 2014, Braun ve Clarke, 2006):

1. İlgili alandaki verilerin derlenmesi (Becoming familiar with the data)
2. Derlenen verilerden Araştırma Sorularının Çıkarılması (Generating codes)
3. Uygun Temaların Belirlenmesi (Searching for themes)
4. Temaların Taranması (Reviewing themes)
5. Temaların Adlandırılması (Defining and naming themes)
6. Raporlama (Report-thick description) şeklindedir.

Bu adımlara ilişkin kısa bir değerlendirme yapmak yerinde olacaktır.

5.1.1. İlgili Alandaki Verilerin Derlenmesi

Verilerin derlenmesi, yöntemde ifade edildiği üzere çalışma alanında ortaya konmuş literatürün tespit edilmesiyle başlamaktadır. Ardından, tespit edilen çalışmaların okuması yapılmakta; aynı zamanda literatüre ilişkin önbilgi edinilmesi amaçlanmaktadır. İlk okumanın ardından literatürde yer alan uygun tasnif biçimleri seçilmekte ve literatür kaynakları bu tasnife göre sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflandırma literatürün kronolojik sıralaması, çalışma alanıyla ilişkisi, içerdiği alakalı konuların ağırlığı vs. gibi şekillerde yapılabilmektedir. Bu sınıflandırma

çalışma açısından önemlidir zira betimsel veri analizinde elde edilen literatürün, ortaya bir sosyal gerçeklik çıkarması gerekmektedir (Atkinson ve Coffey, 1997).

Alandaki verilerin derlenmesi, ilk okumanın ardından belirli kriterlere göre yapılan sınıflandırmadır ve belli bir yöntemi de içerisinde barındırmaktadır (Yin, 2014). Bu yöntemde verilerin elde edildikleri kaynaklara göre sınıflandırılması veya tarihsel bir süreçle tasnif edilmesi önemlidir. Ayrıca kamu politikası sahasında ele almak gerekirse çalışma alanlarına, politika aktörlerine, karar alıcı mekanizmalarına, politika faaliyetlerine vs. göre ayrılması da mümkündür.

Yöntemin güvenilirliği ve kredibilitesi, alandan elde edilen verilerin birbiriyle kıyas edilmesinden ileri gelmektedir. Nowell (vd, 2017) karşılaştırma yöntemiyle sınanan verilerin geçerlilik kazandığını söylemektedir. Daha açık bir ifadeyle bir kaynaktan elde edilen verilerin bundan bağımsız başka kaynaklarda da olmasının, bu verinin güvenilir sayılması için yeterli olduğudur. Mesela resmî kurumların yayınladıkları raporlar ile sivil toplum örgütlerinin veya uluslararası kuruluşların yayınladıkları aynı konu üzerindeki raporların karşılaştırılması, böylelikle buralarda yer alan verilerin ve değerlendirmelerin güvenilirliğinin test edilmesi; böylece bir anlamda matematiksel bir sağlamanın gücünden de yararlanılması ifade edilmektedir.

5.1.2. Derlenen Verilerden Araştırma Sorularının Çıkarılması

Derlenen verilerden araştırma sorularının çıkarılması basamağı, araştırma sorusuna ilişkin hipotezler, tezler ve sentezlerin de yer aldığı bir dizi teknik çalışmanın ilk aşamasıdır. Burada, ilk basamakta elde edilen bilgiler ışığında bir değerlendirmenin ardından hipotezlerin tespit edilmesi, bu hipotezlere dair tezlerin açığa çıkarılması ve nihayetinde ulaşılacak sonuçların sentezlenmesi beklenmektedir. Aşağıda ifade edilen örgüde, McConnell tarafından politika değerlendirme çalışmaları yapmayı arzu eden çalışmacılar için rehber olarak sunulan araştırma soru tablosu esas alınmış (2010a, 96-101) ve çalışmanın varsayımları buna uygun olarak sıralanmıştır. Aynı zamanda yenilenebilir enerji alanının politika değerlendirme tekniklerine uygun olduğunun da ispatı ve sağlaması da elde edilmiştir.

Tablo 0.1.
McConnell'ın Politika Değerlendirmede Rehber Tablosu

1	Süreç, Politika ve/veya Programı mı değerlendirmek istersiniz?
2	Hangi zaman dilimini değerlendirmek istiyorsunuz?
3	Başarıyı belirlemek için hangi kriteri kullanacaksınız?
4	Bir sonuca varmak için yeterli ve güvenilir bilginin mevcut olduğundan emin misiniz?

5	Politika sonuçlarını, bu sonuçlar üzerindeki diğer tüm etkilerden ayırabileceğinizden emin misiniz?
6	Bilginize ve/veya içgüdülerinize göre, politika alanında gizli bir gündem olduğunu düşünüyor musunuz?
7	Değerlendirdiğiniz politika alanının (süreç, program, politika) birden fazla amacı var mı?
8	Başarının planlanandan daha büyük olması da dahil olmak üzere istenmeyen sonuçlar var mı?
9	Politika belirlenen hedeflere ulaşabiliyor mu?
10	Birden fazla politika alanını mı değerlendiriyorsunuz (süreç, programlar ve politika)?

Kaynak: (Drobinski, 2019: 60)

5.1.2.1. Çalışmanın Varsayımları

Araştırma, McConnell tarafından geliştirilen 3P Yaklaşımından hareketle başarı ve başarısızlık için belirlenen kriterler dahilinde Türkiye'de yenilenebilir enerji politikalarının ne ölçüde anlaşılabileceği temel sorusuna dayanmaktadır. Tezin temel araştırma sorusu, yenilenebilir enerji politikalarının belirlenen başarı kriterlerine göre konumunu tayin etmek üzere aşağıda sıralanan temel argümanlara dayanarak detaylandırılmaktadır:

- Türkiye gelişen bir ülke olarak artan enerji ihtiyaçlarını karşılamak durumundadır. Artan nüfusu ve gelişen sanayisi ile bunu dengeleyecek enerji kaynaklarına ulaşımı önem arz etmektedir. Türkiye'nin sahip olduğu doğal enerji kaynakları bu ihtiyaçları karşılar durumda gözükmemektedir. İthalata dayalı enerji temini ülkeyi:

  a) Giderek daha dışa bağımlı hale getirmektedir. Dışa bağımlılık ülke menfaatlerini uzun vadede önceleyen politikaların geliştirilmesine engel olmaktadır.
  b) Dışa bağımlılık siyasi ve ekonomik güvenlik sorununa dönüşebilmektedir.
  c) İthal enerji enflasyon ve ekonomik maliyetlerin yüksekliğine sebep olmaktadır. Bu durum da parasal istikrarın ve siyasi istikrarın önünde zorluklar ve engeller çıkarmaktadır. Geliştirilecek politikalarla bu zorlukların aşılacağı ileri sürülmektedir.

- Türkiye jeopolitik konumu itibariyle enerji transferinde önemli roller üstlenebilecek bir konumdadır. Bu durumu avantajına kullanmak adına son

zamanlarda kurulan enerji ağlarına dâhil olarak enerjide etkili bir aktör olmanın peşindedir. YE kaynaklarının geliştirilmesi ile Türkiye bu rolünün yanında enerji alanında teknoloji geliştiren, yatırımlar yapan ve yenilenebilir enerji ekonomisinde kendisine yer bulan bir pozisyonu da elde etmenin peşindedir. Bu minvalde politika savları:

a) Enerji temelinde kurulan diplomasi ağlarına dâhil olmak
b) Enerji temelinde bölgesinde ikili ve çoklu ittifakların kurucusu ve üyesi olmak
c) Enerji temelinde diplomatik ilişkilerin güçlendirilmesini sağlamak
d) Enerji güvenliği eşittir ülke güvenliği anlayışı ile hareket etmek temel esaslarına dayanmaktadır.

- YE alanı henüz dünyada yatırımların ve teknolojilerin yeni olduğu bir alandır. Türkiye'nin yenilenebilir enerji kaynaklarına erişimi, görece olarak diğer dünya ülkelerine nazaran hem çeşitlilik hem de potansiyel bakımından daha yüksek gözükmektedir. Bu fırsatın değerlendirilmesi ile hem Türkiye ile benzer enerji stratejisi belirleyen ülkeler için alternatif bir model ortaya çıkmış hem de bu alanlara erken dönemde yatırımlar yapılması, YEP modelinin ihracı ve transferi için de olasılıkları artırmış olacaktır.

5.1.2.2. Çalışmanın Hipotezleri

Yenilenebilir enerji kaynaklarından belirlenen politika hedeflerine ulaşılması ile enerji güvenliğini destekleyecek, Türkiye'nin enerji bağımlılığını düşürerek ülke ekonomisine ve bağımsızlığına katkı sunacak olması varsayımı sonucunda, aşağıda sıralanacak hipotezlerin de hayata geçeceği tahmin edilmektedir:

a) Yenilenebilir enerji alanında politika hedeflerine ulaşılması, ülkede istihdamı ve ihracatı destekleyecek yeni sektörlerin iktisadi hayata kazandırılması anlamına gelmektedir. Böylelikle yenilenebilir politika hedeflerinin gerçekleşmesi ile ülke içinde istihdamın artırılacağı öngörülmektedir.
b) Yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesi, aynı zamanda alternatif ve çevre dostu enerji temininin de mümkün olmasını sağlayacaktır. Böylece çevre kirliliğinin önlenmesi, iklim ve emisyon hedef değerlerine ulaşılmasına katkı sağlanacaktır.

c) Türkiye enerji bağımlılığı yüksek bir ülke olarak, enerji ediniminde büyük oranda dışa bağımlıdır. Ülke içerisinde geliştirilecek öz kaynaklarla yenilenebilir enerji kaynak alanlarına yatırım yapılmasın bu bağımlılığı azaltması, ülke güvenliği ve bağımsızlığına katkı sunması beklenmektedir.
d) Yenilenebilir enerji yatırımlarının geliştirilmesi ile kalkınma yolunda ihtiyaç duyulacak enerjinin buradan ucuz, ulaşılabilir, verimli ve kapsayıcı bir şekilde temin edilmesi planlanmaktadır.
e) Yenilenebilir enerji altyapı ve teknolojilerinin geliştirilerek bu alanlarda teknoloji ihracının yapılması amaçlanmaktadır.
f) Alternatif bir enerji kaynağı sunması nedeniyle yenilenebilir enerji kaynak potansiyeli dikkate alındığında, Türkiye için enerji güvenliğini ve esnekliğinin artırarak ülkenin bağımsız ve esnek politikalar izlemesine katkı sunması beklenmektedir.

5.1.2.3. Elde Edilmesi Beklenen Sonuçlar

Türkiye'nin doğal kaynaklar bakımından, buralardan elde edilecek enerjinin kısıtlı olması nedeniyle yenilenebilir enerjiye yönelmesi, genel enerji politikasına da uygun bir durum arz etmektedir. Fakat yenilenebilir enerjinin potansiyelinin, Türkiye'nin acil durumda bulunan enerji ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamayacağı konusunda belirsizlikler bulunmaktadır. Bu belirsizliklerin giderilmesi adına Türkiye, enerjide (tezler kısmında sayılan hususlar dahilinde) politikalar belirlemiştir ve bunları uygulamaya, hayata geçirmeye çalışmaktadır.

Bu doğrultuda Türkiye'nin yenilenebilir enerjide (YE) potansiyelinin, bu alandaki amaç ve hedeflerine ulaşmasında beklenen verimi verip vermeyeceği sorusuna cevap olarak, yenilenebilir enerji politikalarının (YEP) değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Kısaca Türkiye'de ortada bir YE kaynakları yatırımı, bu yatırımların hacmi, olası yatırımlar ve olası yatırımların hacmi şeklinde kabaca sınıflandırılabilecek bir pozisyon mevcutken; aynı zamanda bu yatırımların ve potansiyelin hayata geçirilmesi hususunda belli politikaların geliştirilmeye çalışıldığı bilinmektedir. Tezin amacı, var olan politikalar ile ne elde edildiğinden hareketle, YE stratejisinden, YE amaçlarına ve dolayısıyla enerji politikalarının (EP) amaçlarına ulaşılıp ulaşılamayacağının öngörüsünü ortaya koymaktır. Şu ana kadar gerçekleştirilen uygulamaların değerlendirilmesinin, 3P Yaklaşımı ile, var olan politikalar ile amaçlanan hedeflere ulaşılıp ulaşılamadığının/ulaşılamayacağının

tahminini sunması beklenmektedir.

Böylelikle, tezin kapsamında araştırılması gereken hususlar tespit edilmelidir. Bu araştırmanın sonucunda araştırmada aşağıda yer alan sonuçların elde edilmesi beklenmektedir:

- YE'nin kendi doğasından kaynaklanan kısıtlılıklarının bilinerek bunlara uygun politikaların geliştirilmesi beklenmektedir. Böylelikle politika hedeflerinin güvenilirliği ve gerçekliğine ilişkin veriler elde edilecektir. Mesela Türkiye'nin enerji ihtiyacının tamamının güneş enerjisinden karşılanmasını hedefleyen bir politikanın reel bir karşılığının olmayacağı açıktır. Bu türden bir politika yerine güneş enerjisinden ne ölçüde yararlanılacağına dair projeksiyonların yer aldığı politikalarla bu projeksiyonlarda yer alan hedefler analiz edilecektir.
- Türkiye'nin kendi kısıtlılıklarının farkında bir ülke olarak bu politikaları şekillendirmesi önemlidir. Politika oluşturma sürecinde Türkiye'nin gerçekle örtüşmeyen politika hedefleri koyması, politikanın başarı değerlendirmesinde sorunlara yol açacaktır. Bu nedenle politika değerlendirme kısmında belirlenen ve uygulanan politikaların sahada ifade ettiği anlamın tutarlı olması beklenmektedir.
- YE kaynaklarına yapılacak yatırımların, YEP ve EP konularında istenen sonuçları getirip getirmeyeceğinin analiz edilmesi çalışmanın en önemli çıktılarından olacaktır. Yenilenebilir enerji politikasına yapılacak yatırımların Türkiye'nin kendisini enerji politikasında beklediği noktaya taşımasında olumlu katkı sağlaması beklenmektedir.
- Beklenen bu olumlu katkının ne derecede beklentileri karşıladığının sağlamasının yapılması ve ortaya çıkabilecek kısa kalmış hedefler noktasında politika revizelerinin yapılmasına dönük tavsiyeler üretilmesi beklenmektedir.
- YE'nin var olan potansiyeline hangi politikalar ile ulaşılabileceğinin tespitinden ziyade, var olan yatırımların ve atılan adımların hangi potansiyeli ortaya çıkardığının ve bu potansiyelin amaçlanan hedeflere uygun olup olmadığının tespit edilmesi beklenmektedir.

5.1.3. Uygun Temaların Belirlenmesi, Temaların Taranması ve Adlandırılması

Araştırma yöntemi içerisinde, gerçekleştirilen tasnif çalışmasından sonra

yapılacak üçüncü çalışma, araştırmaya uygun temaların tespit edilmesidir. İlk çalışmada literatür tasnifinin ve değerlendirmesinin yapılması, ikinci çalışmada araştırma sorusunun, varsayımların ve beklenen yönleriyle araştırma sonuçlarının çıkarımının yapılması yer almaktadır. Bu basamak, üçüncü çalışma olarak literatürde sınıflandırılan kaynaklar içerisinde araştırma sorusuna uygun temaların tespit edilmesinden oluşmaktadır.

Tema, araştırma sorusuna uygun olarak literatürde yer alan, birlikte ele alındığında araştırma sorusunun cevaplanması için önemli parçalardan oluşan anlam bütünlükleridir. Örneğin bir müzik parçasının nasıl çalınacağına ilişkin değerlendirmelerde bulunacak bir araştırmanın temaları, notalar, müzik aletleri, sanatçılar, kayıt araçları, müzik parçasında varsa söz bilgisi, müziğe dair nota bilgileri gibi alt anlam bütünlüklerinden bir araya gelecektir. Daha akademik bir ifade ile "… *'olgunun tanımlanması için önemli olduğu ve 'verilerin dikkatli bir şekilde tekrar tekrar okunmasını' içerdiği* …" ve "[araştırmayla] *ortaya çıkan* [bu] *temaların analiz için kategorileştirmeye yardımcı hale geldiği*", böylelikle de "*veriler içinde bir anlam-bütün örüntü tanımlama biçimi*[*ne*]" dönüştüğü ifade edilmektedir (Fereday ve Muir-Cochrane, 2016: 82).

Araştırmanın sürdürülmesi bakımından, araştırmanın literatür taraması ve derlemesinin yapılması, araştırma sorusunun ortaya çıkarılması, araştırma sorusuna uygun temaların belirlenerek literatürün tekrar gözden geçirilmesi basamaklarından bahsedilmişti. Böylelikle temaların oluşturulması esnasında, literatüre hâkim olan araştırmacının bu noktada literatürde karşılığının olduğu, araştırma sorusunun cevabını inşa eden temaları tespit etmesi önemlidir. Bu tespitin ardından literatürün tekrar bu temalar için gözden geçirilmesi gerekmekte; bir taraftan temaların uygunluğu ve yerindeliği test edilirken diğer tarafta araştırma sorusu ele alınmaktadır. Temalar, niteliksel bir analiz yöntemi olması nedeniyle rakamsal verileri sağlamaktan ziyade araştırma sorusunun anlam bütünlüğünü sağlayacak ve bunu karşılayacak tanımlamalara sahip olmalıdır (Braun ve Clarke, 2006).

Bu bağlamda araştırma sorusuna uygun yapılan tema analizi sonucu aşağıda yer alan matriste tablo şeklinde ifade edilen temalara ulaşılmıştır. Bu temalar, Bölüm IV'te tekrar ele alınarak detaylı şekilde incelenecektir. Burada sadece belirlenen temalar ile bu temaların arasında belirlenen ilişki motifi yer almaktadır.

Tablo 0.2.
Yenilenebilir Enerji Politikasında Tema Matrisi

TEMALAR	Enerji Güvenliği	Enerji Verimliliği	Enerji Tasarrufu	İklim ve Emisyon	Enerji Teknolojileri	Enerji Transit Güzergâhı
YE Tedariki						
YE Arzı						
YE Esnekliği/ Çeşitliliği						
Teknoloji Transferi						
Politika Transferi						
Bilinçlendirme						
YE'de Yeni Yatırımlar						
Karbon Salınımı/Yakıt Azalımı (KS)						

Kaynak: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

5.1.4. Raporlama

Çalışmanın son kısmında ise araştırma sorusuna ilişkin tema verilerinin değerlendirilmesi yer almaktadır. Araştırma sorusu ile araştırma sorusunu oluşturan alt varsayımlar bu bölümde değerlendirilmeye alınmıştır. Yenilenebilir enerji alanında Türkiye'nin durumu son iki bölümde birlikte ele alınmışken aynı zamanda politika örgüsü ve politika süreçleri de analiz edilmiştir. Analiz sürecinde politika oluşturma basamakları, politika aktörleri, politika programı ve buna ilişkin siyaset süreçleri ele alınmıştır. Kurumların yayınladıkları istatistikler, raporlar, açıklamalar ile siyasi parti programları, hükümet programları, partilerden gelen açıklamalar ve sivil toplum örgütleri ile uluslararası kuruluşların raporları, analizleri, açıklamaları, değerlendirmeleri temel alınmıştır. Akademik çalışmalar kavramsal ve kuramsal boyutundan başlayarak çalışmanın tematik analizinde yer almış ana kaynaklar olmuştur. Medya kuruluşlarına yansıyan benzer haberler ile istatistikler de çalışmada yer almıştır. Böylelikle farklı aktörlerden gelen farklı bilgilerin karşılaştırması ışığında Türkiye'de yenilenebilir enerji alanında 3P Yaklaşımından hareketle bir politika başarı değerlendirmesi ortaya konmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU POLİTİKASINDA KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Kamu politikasının tarihini devletlerin tarihi kadar geçmişe götüren kapsayıcı yaklaşımların yanında modern anlamda bir bilim alanı olarak kamu politikasının ilk kez 1960'larda, İkinci Dünya Savaşını takip eden yıllardan itibaren yoğunlaşarak, ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Çalışmanın ilk bölümünde, kamu politikasının kavramsal ve kuramsal boyutunun ele alınması, özellikle ikinci bölüme detaylı şekilde ifade edilecek politika değerlendirme konusunun anlaşılması ve anlamlandırılması bakımından bir girizgâh mahiyetindedir. Bu bölümde kamu politikasının tanımı, politika yapım süreçlerine ilişkin basamakların detaylandırılması, politika aktörlerinin kimler olduğuna ilişkin genel bir değerlendirme ile politika literatüründe bulunan politika modellerinin tanımlanmasından oluşmaktadır.

1.1. POLİTİKA ANALİZİ BAĞLAMI: POLİTİKA TARTIŞMALARINA GİRİŞ

Kamu "politikasına" atfedilen birbirinden oldukça farklı anlamlar onun, devletlerin/hükümetlerin oluşturdukları faaliyetler olduğu biçiminde verilen basit, lineer tanımlamalarından, kamu politikasının çok daha topluma, kültüre, değerlere, ideolojilere ve hatta liderlerin karakterlerine bağlı bir süreç olduğunu söyleyen daha karmaşık tanımlamalarına kadar uzun bir gelişim seyri geçirmiştir (Phillips, 2007: 37). Bu daha karmaşık politika yaklaşımlarında, politikanın farklı aktörlerinin politikaları birbirlerinden farklı şekillerde yorumlama, yeniden yorumlama ve hatta yanlış yorumlama ihtimallerini de potansiyellerinde tutmaktadır.

Hükümetlerin ve kuruluşların nasıl politika kararları aldıklarını ve politikaların nasıl geliştirildiğini, uygulandığını ve değerlendirildiğini analiz etme yaklaşımları ise zaman içinde gelişmiştir. 1960'lara ve 1970'lere, lineer politika anlayışları ile uyumlu olan ve politika oluşturmayı incelemek için nicel yaklaşımlardan yararlanan rasyonalist teorik perspektifler ve pozitivist metodolojiler egemen olmuştur (Howlett ve diğerleri, 2009). Fischer ve Forester (1993) ve Ball (2015) gibi daha çağdaş politika analistleri, politika oluşturmanın dinamiklerini ve politika sürecindeki aktörlerin değer yargılarını hesaba katarak daha 'pozitivizm sonrası' bir metodolojik yaklaşım

benimsemişlerdir.

Politika analizi alanında çalışanlar tarafından politika yapımını rasyonel basamaklardan oluşan aşamalardan (lineer şekilde) veya tamamen bir sistemler bütününden ibaret gören çok farklı çerçeve çalışmalar ileri sürülmüş olsa da Laswell'in (1971) çalışması bu alanda ilklerden sayılmaktadır. Laswell, hükümetlerin politika yapım süreçlerini, bu süreçlere ilişkin bilgileri ve bunları analiz edebilmek için politika yapımını yedi rasyonel basamakta değerlendirerek bir anlamda politika yapımını, birbirine bağlı bir süreç yaklaşımı olarak ele alan çalışmaların ve metodolojilerin öncülüğünü üstlenmiştir.

Bu lineer yaklaşıma karşın, Hill (2009) ve Howlett vd. (2009) gibi pek çok politika analisti, dış faktörlerin hükümetlerin aldıkları politika kararlarına ne denli etkide bulunduğunu ortaya çıkarmak adına politika döngüsü yaklaşımını geliştirmenin peşinde olmuşlardır. Buna rağmen, politika döngüsü yaklaşımları lineer ve pozitivisttir denilebilir; politika yapımında post pozitivist görüşleri içermemektedirler. Çünkü politikayı bir döngü şeklinde değerlendiren çalışmalar da birbirini takip eden sıralı basamakların birbirinden azami ölçüde ayrı şekilde işler olduğunu ön plana çıkarmaktadır.

Yine de 1950'lileri takip eden yıllarda Lindblom'un (1959) ve Herbert Simon'un (1991) çalışmaları ile pozitivist politika yapım çalışmalarına eleştiriler ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu çalışmalar politika yapım sürecinde doğrusal ve rasyonel olan yaklaşımlara karşılık, politika yapım sürecinde aktörlerin de kendi sınırlılıkları içerisinde, sosyal ve siyasal zeminlerinden kaynaklanan, rasyonel ve doğrusal olmayan bir şekilde politika yapım süreçlerine etkide bulunduklarını savunmaktadır. Daha açık bir ifade ile eleştiriler, politika aktörlerinin kendilerine has niteliklerinin de –liderlik, kişisel karakter ve geçmiş, etik ve ideolojik değerler gibi- politika yapım sürecinde rasyonel olmayan yöntemlerle rol oynadığını iddia etmektedir.

Politika analizcilerinin, politika yapım sürecini gözlemlemek ve buradan analizlerde bulunmak yerine, politikanın politika uygulama alanında geliştirildiği ilk dönemlerden itibaren uygulama alanları üzerine eğilmeyi tercih ettikleri görülmektedir. Lewis ve Flynn (1978) politika aktörlerinin davranışlarının ve aldıkları kararların, bu aktörlerin kurumsal örgütleri dışındaki faktörlerden etkilendiğini

savunan "*policy-action*" kuramına öncülük ederken deLeon politikanın belirsizlik ve çatışma alanlarına dikkat çekerek farklı hesapverebilirlik türlerinin üzerinden bir çerçeve (deLeon ve deLeon, 2002) önermektedir.

Bahsedilen tüm bu yaklaşımlar kamu politikası alanında yapılan çalışmalar açısından kıymetlidir. Fakat bu yaklaşımların politikanın yapım ve uygulanma aşamasından kaynaklanmalarına bakılmaksızın politikanın değerlendirme basamağına dair açık ve metodolojik bir yaklaşımları bulunmamaktadır. Ancak politika yapıcıların gerek politikalarını başarılı veya başarısız olarak nitelendirmek, gerekse de anlamlandırmak istediklerinde politika değerlendirme analizlerine ihtiyaçları önem kazanmaktadır.

David Nachmias (1979), politika değerlendirme aşamasını politika döngüsü içerisinde önemli bir basamak olarak ileri süren ilk analistlerdendir. Buna rağmen onun görüşleri de rasyonalist ve pozitivist politika yaklaşımlarından oldukça etkilenmiştir. Bununla birlikte daha yakın tarihli tartışmalar, politika değerlendirme basamağının, politikayı değerlendirmekte kullanılacak olan değerler, ilkeler, kavramlar gibi farklı kriterlerin, politika değerlendirme analizleri üzerinde etkili olacağına dair görüşler ileri sürmektedir (Dryzek, 1993).

Günümüzde çağdaş politika analistleri farklı yaklaşımlar arasında seçim yapma imkânına sahip olsalar da pek çoğu politikanın sadece bir süreç olarak görülmediği; ideolojik, sosyal ve siyasal, kültürel ve bireysel faktörlerden de etkilendiği post-pozitivist bir görüş etrafında toplanır gözükmektedirler (Bobrow and Dryzek 1987, Howlett et al 2009). Değerlendirme basamağının önem kazandığı bu şartlar altında politika değerlendirmesine yönelik olarak geliştirilmiş başarı ve başarısızlık teorilerinin pozisyonu da aynı şekilde ön plana çıkmaktadır.

1.2. POLİTİKA NEDİR, POLİTİKADAN NE ANLAŞILMAKTADIR?

Politika kavramının ne anlam ifade ettiğini kavramak çalışma açısından önemlidir. Çünkü çalışmada zikredilecek olan analistlerin, düşünürlerin ve tarafların politikadan ne anladıklarını genel olarak açıklığa kavuşturmak, politika çalışmalarının bir alt başlığı olarak politika başarısızlığından neyin anlaşıldığını da açıklığa kavuşturmaya katkıda bulunmaktır. Daha doğrusu, başarı ve başarısızlığın ne olduğuna dair tartışmaların yanına "*politikanın*" da ne olup ne olmadığına dair süregelen tartışmaların üzerinde durulması ve politika başarısızlığı kavramının ortaya

çıktığı dönemlerde politikadan nelerin anlaşıldığını tespit etmenin faydası olacaktır.

Basit anlamda politikanın ne olduğuna dair gündelik bir tanımlama yapmak zor gözükmektedir. Fakat politikanın ne olduğunun, hangi faaliyetlerin kabaca hangi politika alanlarına ait olduğunu tanımlamanın zor olduğunu söylemek güçtür. Aslında bu açıdan değerlendirildiğinde politikanın ne olduğunu bir anlamıyla herkesin "*bildiğini*" ama tanımlanması gerektiğinde açık, ortak ve kesin bir tanımlamanın yapılamayacağını söyleyebiliriz. Aslında bu sebeplerle politikanın ne olduğunu bildiğimizi var saymak doğru olmayacaktır.

Jenkins (2007: 23) herkes tarafından bilindiği "*varsayılan*" politikanın, buna ilişkin 3 sebebinden bahsetmektedir. Ona göre (1) politikanın az ya da çok herkes tarafından bilinen terimleri, politikaya dair bir şeylerden bahsedildiğinde buna şahit olan kişilerin anlamasını kolaylaştırdığı için, öncelikle politika herkes tarafından biliniyor kabul edilmektedir. Bu durum Jenkins'e göre, politikanın temel bilim grupları arasında ortak alan olarak tanımlanması ve her bilim grubundan katılımcı kesimlerin ne kadar farklı olsalar dahi birbirlerini politika kısmında anlayabiliyor olmalarından da kaynaklanmaktadır.

İkinci olarak Jenkins (2) politikanın uygulayıcı kanadının, bir anlamda gündelik ve rutin işlemlerini devam ettirmede teorik ve metodolojik bir ayrımdan veya gruplandırmadan faydalanmadığını ileri sürmektedir. Başka bir ifade ile uygulayıcılar, politikanın sadece uygulama kısmına özenerek kalan teorik ve sistematik kısmı için düşünmekten geri durmaktadırlar. Böylelikle politika çalışmaları alanı, çalışanları ve teorisyenleriyle birlikte toplulukların "anlayamayacağı" kadar detaylı ve karmaşık sistemleri izah etmek yerine, kendisi karmaşık ve detaylı olan bu sistemlerin içerisinde, işlerinin gereğini yerine getirmekle meşgul olmaktadırlar.

Son olarak Jenkins (3) politika çalışmaları olarak adlandırılan alanın, siyaset bilimi ve sosyoloji gibi ana grup çalışma alanlarına göre daha az ayırt edici özelliğe sahip ve daha az teorik şeye sahip olduğunu düşünmektedir. Tüm bu nedenlerle politika çalışmalarının, herkes tarafından bilinir özellikte görünmesine rağmen kendine özgü alanlarda görece olarak çok az kavramsal tartışmaya sahip olduğu fikrine de kapı aralanmaktadır.

Fakat erken dönemlerde Bauer (1968: 1-2) politikayı diğer gündelik işlerden ayıran basit bir tanımlamada bulunmuştur. Bu tanıma göre tekrar eden, sonuçları

önemsiz ve daha dar olan uygulamalar rutin işlemler; karmaşık, daha kapsamlı ve düşünce gerektiren işlemler taktiksel işlemler olarak tanımlanmaktadır. Politika çatısı altında değerlendirilenler ise çok daha geniş sonuçlara ve amaçlara sahip, gerçekleştirilmesi için bilgi ve birikim gerektiren ve nihayetinde uzun bir zaman dilimine ihtiyaç duyan işlemlerdir.

Bauer'in bu ifadeleri, kısaca politikanın neye dair olduğunu tanımlamaya çalışırken aynı zamanda gündelik ve operasyonel işlemler ile arasında hiyerarşik bir tanımlamada bulunduğunu da göstermektedir. Buna istinaden politikanın gündelik ve taktiksel işlemleri de kapsayıcı şekilde olduğundan bahsetmek mümkündür. Fakat buna karşın Titmuss (1974: 23-24) politikanın nedenler ve amaçlar arasındaki ilişkinin tanımından ve değişimin getirdiklerinden ibaret olduğunu ifade etmektedir. Bu tanımıyla politika, gündelik yaşam da dâhil olmak üzere, neredeyse her şeyi kapsar gözükmektedir.

Fakat Titmuss, tanımında –"*the principles that govern action directed towards given ends*" (Titmuss 1974: 23)- ilkelerin içinde bulunulan tespit edilmiş durumdan, istenilen ve amaçlanan hedeflere doğru hareketi yönlendirmesinden bahseder. Bu görüş, klasik anlamda kamu politikasının tanımlamasını yapan bir fikrin tezahürüdür, zira kamu politikası buna göre, ilkeleri yöneten bir yönetici kesimin yukarıdan aşağıya, meşruiyet ve bilgi temelinde yönlendirdiği faaliyetler bütünüdür ve nihayetinde genelin (*common*) faydasına (kamu yararına) doğru bir değişimden bahsedilmektedir.

Bu erken dönem tanımlamalardan sonra Colebatch (2009: 8-10) politikayı araçsallık, hiyerarşik olma ve tutarlılık bakımlarından 3 temel nitelikle yapılandırır. Araçsallık tüm organizasyonların belli bir amaca dönük faaliyetlerde bulunduklarını ifade ederken hiyerarşi bilinen anlamıyla hükümetlerin yukarıdan aşağıya şekilde işleme biçimlerini anlatır. Son olarak tutarlılık tüm politika çerçevesi içerisinde yer alan unsurların birbirleri ile uyum içerisinde yer almaları ve hareket etmelerini ifade etmektedir. Bunlara istinaden bu tanım, daha modern zamanlardaki politika tanımlarına daha yakın bir örnek olarak, uzmanlar elinde üretilen, bilgi ve yetki ile donatılmış meşru düzenin sürdürülmesini tanımlamaktadır.

Michael Hill (2005: 6-10) ise politikanın daha karmaşık yönlerine dikkat çekmektedir. Politikanın belli bir biçimde tanımının yapılmasının zor olabileceğinin, zira politikanın kendisinin çok geniş bir tanıma ihtiyacı olduğunun, buna karşın

içeriğinin açık olmak yerine genellikle kapalı olduğunun ve dahası çok farklı alanlarda bir arada devam eden süreçlerin birer parçası olduğunun savunusunu ileri sürmektedir. Bunun yanında Hill politikanın, belli ağbağların ve aktörlerin etkileşimlerine dayanmakta olduğunu ve bu bağlılığa rağmen her an değişen bir sürecin parçası olması gerektiği, görüşünü ileri sürmektedir. Hatta politikanın, aslında belli kuralların ve prensiplerin laboratuvar içerisinde işlenmesinden ziyade öncelikle neredeyse "*sokakta*" meydana gelen ve bundan sonra ***ex post facto*** olarak politikanın üretimine geçilen bir dizi belirsiz süreci de kapsadığı düşünülmektedir.

Bu tanımlamalardan yola çıkarak politika hakkında bir takım ayırt edici nitelikleri öne sürmek mümkündür:

- ✓ Politika öncelikle faaliyetlerin planlanması, tanımlanması, şekillendirilmesi ve yönlendirilmesi girişimidir.
- ✓ Politika amaçlar ve araçlar ile bunlar arasındaki ilişkiler ve değişimlerle ilgilidir. Bunların belirlenmesi ve önceliklendirilmesi politikanın konuları arasında yer almaktadır.
- ✓ Politika genellikle bir süreç olarak tanımlanır ve kabul edilir. Bu durum politikanın devam eden, sürekli devinim gösteren, gelişen ve değişen açık bir yapısının olmasındandır.
- ✓ Politika örgütlenmeler ile de alakalıdır. Resmi ve gayrı resmi olsalar dahi kurumlar, kuruluşlar ve örgütler bir şekilde politika ve politika süreçlerinin parçaları haline gelmekten kurtulamazlar. Bu sebeple politika ve örgütler arasında bir ayrıma gitmek kolay gözükmemektedir.
- ✓ Politika bir noktada bilgi, uzmanlık, kurumsal yapı, örgütsel güven ve meşruiyet gibi bürokratik ve post bürokratik kavramlarla ilintilidir.

Bu nitelikler politikanın farklı aktörler tarafından farklı nedenlerle gerçekleştirdiği ve birbiri ile iç içe geçmiş farklı süreçlerin ve faaliyetlerin toplamından ibaret olduğuna dair bir ipucu vermektedir. Fakat bunu sadece basit bir kümülatif toplamdan ibaret saymak, tanımlama sürecini hafife almak olacaktır. Buna ilaveten politikanın, bir süreç olarak gündem oluşturma, karar verme, geliştirme, alternatifler arasında tercihlerde bulunma, uygulama ve değerlendirme gibi alt basamaklarının varlığını ifade etmek gerekir. Buna istinaden kabaca karar alma, uygulama ve değerlendirme şeklinde özetlenebilecek bir politika şemasında bile, bu

süreçlerin birbirinden ayrılabilecek münferit sınıflar olabileceği, birinin diğerini lineer olarak takip eden bir döngü içerisinde izleyeceği, birinin sırası esnasında diğer aşamalara ilişkin farklı süreçlerin de işler ve etkin olmayacağı yönünde bir kanaatte bulunulması haksızlık olacaktır (Jenkins 2007: 26).

Genel olarak değerlendirildiğinde, politikanın aslında var olmadığı biçimde doğrusal bir şekilde ele alındığından ve buna karşın politikayı daha karmaşık bir yapıda ele alan tartışmaların da varlığından bahsetmek gerekmektedir. Doğrusal addettiğimiz politika anlayışında mesela politika süreçlerinin birbirini takip eden, hiyerarşik, diğerine nazaran basite indirgenmiş, çoklu politika aktörleri yerine daha istikrarlı aktörlerin yer aldığı klasik bir politika anlayışını çerçevelediğimiz ifade edilmelidir.

Politikanın bu erken dönem sayılabilecek tanımlamalarında bazı temel benzerliklerin ve yargıların bulunduğunu görmek mümkündür. Bunlardan ilki hükümetlerin, toplumları ve yönetim sistemlerini şekillendirmek için kullanabileceği bir güce sahip olduğunun kabullenilmesidir. Hükümetler farklı sistemlerle seçilmiş veya atanmış yönetim birimleridir ve modern demokratik ülkelerde rızaya dayalı meşruiyet devrinin sembolüdürler. Hükümetler yürütme adı altında faaliyetlerini gerçekleştirirken toplumun tamamı üzerinde sahip oldukları zorlayıcı gücü de bu rıza esasından almaktadırlar. Rasyonel düşüncenin yönetim üzerinde söz sahibi olmaya başladığı 19 ve 20. yy.'lardan beridir ise bu, meşru rızanın eşliğinde hükümetlerin yönetim mekanizmalarında uzmanlığa, tecrübeye, birikime ve örgütlenmeye dayanan bilgiyle birlikte var olması, diğer bir temel benzerlik olarak göze çarpmaktadır. Temelde bakıldığında hükümetlerin belirlenen hedefleri gerçekleştirmekteki asıl motivasyon kaynaklarının rıza aktarımına dayanan meşruiyetten ve bilgiye dayalı güçten kaynaklandığı görülmektedir.

Fakat yine de güç ve bilginin tek başına yeterli olduğundan bahsetmek mümkün değildir. Gücün ve bilginin meşru olarak kullanılması, varlığından ziyade bu araçların ne için kullanıldığı ile ilgilidir. Başka bir deyişle, güç ve bilgi toplumun yararına, toplum için kullanılmadığı müddetçe gerçek bir rıza devrinden bahsetmek mümkün değildir, ki bu durum da bir diğer önemli ortak nokta olan toplum faydasına faaliyetlerde bulunmak olarak özetlenebilir. Yani hükümetlerin gerçekleştirmek istedikleri hedefler ve bu hedeflere ulaşmak için ortaya koyacakları faaliyetler, toplamda politika olarak da isimlendirebileceğimiz bir süreç olarak, toplumun

faydasına ve çıkarlarına hizmet eder bir durumda olmalıdır.

Bu tür bir klasik politika süreci tanımında politika aktörleri olarak hükümetlerin, toplumun çıkarlarının gerçek bir analizini yapacağı savunusu vardır. Ayrıca toplumun çok farklı kesimlerden oluşmasına binaen, toplumun farklı kesimlerinin birbiri ile çelişecek çıkar öbeklerine sahip olmasalar bile en azından bir çatıda toplanamayacak çıkar yelpazesine sahip olabileceklerine değinilmez (Jones'dan akt. Rochefort, 2016: 37). Elbette hükümetin toplum çıkarlarını nasıl derleyeceği ve analiz edeceği hakkında da bir belirsizlik söz konusudur. Hükümetin, bir defa halkın sorunlarını yerinde tespit edebilmesine dair belli kısıtlılıklar bulunmaktadır. Sorunların tespit edilmesi mümkün olsa bile, hükümetlerin sorunları çözmek için yeterli bilgiye sahip oldukları tartışmalıdır. Hatta yeterli bilgiye sahip oldukları durumlarda bile hükümetlerin, doğru kararları alabilecek ve doğru politikaları üretebilecek rasyonel birikime sahip olup olmadıkları tartışılmaktadır. Ek olarak politikanın yukarıdan aşağıya bir şekilde üretildiği bir doğrusal politika sürecinden de her zaman bahsetmek mümkün değildir. 20. yy. ikinci yarısı itibariyle farklı politika üretme kavramlarının da bu tekeli sarstığından bahsetmek mümkündür. Tüm bu eleştiriler ışığında klasik politika tanımları da değişim göstererek kendisine daha farklı bir şekilde anlam bulmaya başlamıştır.

Colebatch (2009, 2014) eserlerinde politikayı daha karmaşık bir anlam içerisinde tanımlamaktadır. Yukarıda mezkûr tanımlamaların yanında Colebatch (2009: 9-10) politikanın "*order, authority and expertise* – düzen, otorite/hiyerarşi ve uzmanlık" olarak nitelenen 3 basamağına bir ekleme daha yapmaktadır. Bu ekleme Colebactch'ın açıkça teorik bir niteleme vermese de (*tension*, gerilim veya çekişme olarak bahsedilecek şekilde tanımlar), politikanın içerisinde yer alan aktörlere ve politika süreçlerine dairdir. Tanıma göre politikanın aktörleri ve tarafları, kendi istek ve talepleri içerisinde politikaya verdikleri anlamlar ve politikanın "olması gerektiğini[1]" düşündükleri veya kurguladıkları şekilde davranmayı tercih etmektedirler. Bu tercihler, aktörler ve taraflar arasında politika süreci tanımlanmış ve

[1] "*... sonuçta 'politikanın' ne anlam ifade edeceğine karar veren politikaya katılan aktörlerin yaptıklarıdır*" şeklinde (2009, 148) bitirmektedir. Bu ifadeler, aynı sayfalarda Colebatch, politikaya katılımı sağlanan aktörler kadar politikaya katılımı "*sağlanmayan*" (*non-participant*) tarafların da önem arz ettiğinden bahsetmektedir. Zira bu durumda politika yapım aşamalarına katılım sağlayamayan veya katılım sağlamasının önünde engeller oluşturulan tarafların politikaya dair söylemleri, görüşleri ve katılımları da eksik kalacaktır. Böylelikle bu aktörlerin görüşlerinin, değerlerinin, katılımlarının bu politikaların yapım aşamasında şekillenmesine etkileri olmayacaktır.

belirlenmiş bir süreçten oluşsa da bir gerilim oluşturmaktadır. Bu gerilim durumu, politikaların üretilmesinden uygulanmasına kadar tüm alanlarda kendisini ortaya koymakta ve politika sürecinde kendisini açıktan veya gizliden bir şekilde göstermektedir.

Mesela ülkemiz çerçevesinde değerlendirildiğinde eğitim bakanı veya hükümet yetkililerinin üniversite giriş sınavları hakkında belli politikalar ileri sürmesi doğaldır. Fakat sınavların içerik, kapsam, bağlam veya uygulanma şekillerinde bir değişikliğe gitmeyi istemeleri (otorite kullanma) politikanın diğer aktörleri olan öğretmenler, okullar veya veliler ve öğrenciler (düzen) tarafından tepkiyle karşılanabilir. Bu çekişme, gerilim olarak adlandırılmaktadır. Bu türden bir gerilim, otorite, düzen ve uzmanlık arasında farklı örnekler verilerek bir ile diğeri arasındaki çatışma ve gerilimler olarak çoğaltılabilir. Fakat temelde, Colebatch politika aktörleri arasındaki bu çekişmeleri konuya dâhil ederek politikanın doğrusal anlamına farklı bir katkı sunmaktadır. Doğrusal biçimde yukarıdan aşağıya yönetilecek bir politikanın, bu türden çekişmeler ve gerilimler ile rasyonel politika yapım sürecini doğrulamayacağı açıktır.

Politika süreci hakkında daha karmaşık bir yaklaşımda ise politika üreticilerinin, uygulanacak politika alternatiflerini çoğaltmak ve bunlar arasından birisini seçmek konusundaki tavırlarının basite indirgendiğine dair itirazlardan müteşekkildir. Colebatch bu noktada politikayı üreten elitlerin, rasyonel tercihlerde bulunarak kamu çıkarını koruduklarına dair Weberyan görüşleri eleştirmektedir. Buna göre elitler, en başta kendilerinden önce alınan politika kararlarının sonuçları bakımından bağlıdırlar ve bu sonuçlara göre politika alternatifleri geliştirmeye mecburdurlar (Colebatch, 2009: 16-17). Aslında iddia edildiği üzere bunun rasyonel karar verme ile pek de ilgisi bulunmaz. Zira karar alıcıların olası alternatifler arasında kendilerine en "*rasyonel*" (gördükleri) gelen politikayı tercih etmeleri, içerisinde bulundukları kamu sistemi ile yakından ilişkilidir.

Bir politika örneği üzerinden açıklamak gerekirse, en basitinden devlet bütçelerinin belirlenirken bile dahi "önceki sene iyisini" yapmış olmanın ve önceki dönemde yapılanın getireceği-götüreceği olumlu ve olumsuz yanların tecrübe edilmesinin avantajı ile "*incremental* / *artırımlı*" politika yapımına yönelindiği bilinmektedir. Genellikle bütçeler, bir önceki senenin bütçesinde yapılan az ve küçük değişikliklerin yeniden üretilmesi ile hazırlanmaktadır.

Daha açıklayıcı olmak gerekirse, hükümetlerin mesela eğitim alanında aldıkları kararları irdelemek yerinde olacaktır. İlk hükümetin, teknik bir okulun açılması konusunda verdiği karar, sonraki dönemlerde takip eden hükümetler tarafından da devam ettirilir; okul kapatılmaz. Okulun öğretmen ve öğrenci kadrosu, verdiği mezunlar, mezunların piyasada istihdama katılması gibi politika sonuçlarının sisteme dâhil olması ile bu okulun kapatılması veya eğitim sisteminin değiştirilmesi de giderek daha zor bir hal alacaktır. Bu nedenle okulun açılması ile elde edilecek faydaların ve ortaya çıkması planlanan politika sonuçlarının, daha sonra bu sonuçlar ile karşılaşacak hükümetlerin politika tercihlerini kısıtlayacağı, yönlendireceği veya etkileyeceği beklenir. Yani, başka bir ifade ile daha önceden alınan politika kararları, daha sonra bu konu üzerinde karar almak isteyen hükümetler için hem ne yapmaları gerektiğini hem de kimlerle ve nasıl yapabilecekleri konularında belli bir kısıtlama getirmekte ve politika yapıcılara yön tayin etmektedir[2].

Jenkins bu bağımlılık durumunu daha kısıtlayıcı ve zoraki bir çerçeveye oturtmuş ve politikayı "sonuçları bakımından belirsiz, vizyonu bakımından kısıtlı, kapsamı bakımından kısmî, herhangi bir organizasyon sürecinden beklenebilecek kadar verimsiz ve [hatta] bazı durumlarda kendisine zarar verici: ne demir bir kafes ne de bir panoptikon" olarak (2007: 32) tanımlamaktadır.

Hill (2005) ise politikanın bu karmaşık yapısında aktörlerin ve süreçlerin birbiri ile farklı basamak ve aşamalarda bağlı olduğu bir süreçten bahsederek, politikanın tanımı hakkında daha derin ve karmaşık bir görüş ileri sürmektedir. Hill'e göre politika doğrusal bir çizgide gelişim ve seyir izleyen, politikaya dair kararların belli bir anda alındığı bir süreçten ziyade farklı süreçlerde farklı aktörlerin rol aldığı bir *(web of decisions)* "*kararlar ağı*"dır (Easton 1953: 130'dan akt. Hill, 2005: 7). Böylelikle Hill, politika sürecinde, politikada alınan kararların ve politika formülasyonunun süreçten tamamıyla bağımsız olmadığı iddiasındadır. Buna göre, politika formasyonu, politika süreci devam ederken de şekillenmektedir. Yani aslında Hill'in görüşleri, politikanın neredeyse standart hale gelmiş aşamalarından – gündem oluşturma, politika formülasyonu, karar verme, uygulama ve değerlendirme – ve bu

[2] Colebatch bunun yol bağımlılığı - *path dependecy* (2009: 17) olarak tanımlandığını söylemektedir. Bu ifade Paul Pierson (2005) tarafından sıklıkla tarih ve ekonomi alanında alınan kararların daha önceden alınan kararlara neden ve sonuç bağlamında bağlı olduğunu tanımlamak için kullanılan tabirdir. Sosyal bilimler ve özellikle de siyaset için uyarlanması ile kamu politikasında da kullanıma girmiştir.

aşamaların birbirini takip eden döngüsünden sıyrılmaktadır. Hill, bu aşamaların birbiri ardına değil, birbiri ile iç içe ve karmaşık bir ağ örgüsü altında işlediğini savunmaktadır.

Hill politika konusundaki tanımlamasına (2005: 6-10) politika döngüsü aşamalarının çerçevesini eşit düzeyde birbirine karıştıran bir görüşle farklılık katmaktadır. Ona göre politika, kararların ve formasyonun boşlukta oluştuğu soyut bir durumdan ziyade var olan eski politikaların tedrici bir pozisyonda ya daha başka veya daha yeni bir politikaya dönüştüğü ama illaki etkilendiği bir "*kalabalık bir politika alanında – crowded policy space*" yer almaktadır (2005: 16). Bu alanda bir politika, kendisinden önce oluşmuş politikalardan, bu politikayı oluşturan aktörlerden ve hatta bu aktörlerin bu şekilde karar almalarına sebep olan önceki politika ve karar alıcılardan birlikte etkilenmekte; aynı anda uygulanması devam eden diğer politikaları etkilerken aynı anda da yeni politikaların doğuşuna da katkı sunmaktadır. Bu karmaşık ağ yapısı, birini diğerinin önüne geçiremeyecek bir süreç ve aktörler aforizmasını yansıtması ile anlaşılması zor gözükmektedir.

Bu karmaşık yapının tanımlanmasının yanında, süregelen bir aktörler ve süreçler yapısından bahsedildiğinde politikanın "*bir şey yapmamak*" ile ilişkili ifadesinden de bahsetmek gerekecektir[3]. Politika kabul edilen genel anlamıyla "*bir şeyler yapmak*" şeklinde anlaşılmaktadır (Salamon 2002; Hood and Margetts 2007; Howlett 2019; Peters 2019). Tarihsel süreci içerisinde 60'lar ve 70'ler boyunca hükümetlerin neden belirli alanlar ve konularda harekete geçmedikleri[4] araştırılmaya başlanmıştır (McConnell ve Hart, 2019: 3). Bu araştırmalar genel olarak politika aktörlerinin McConnell ve Hart'ın (2019) çalışmasında tanımlanan sebeplerle neden ve nasıl bir şekilde harekete geçmedikleri, bekledikleri, sorunları görmezden geldikleri, çözümleri erteledikleri sonuçlarında toplanmaktadır. Bu sebepleri

[3] Dye (2012: 12) çalışmasında politikayı hükümetleri "yaptıkları veya yapmadıkları her şey" olarak tanımlar. Bu tanım bir anlamda hükümeti politika yapımında merkeze alan bir anlayışın ürünüdür. Buna karşın Colebatch ve Hoppe (2018) politikayı, hükümetin de içerisinde olduğu bir aktörler arası ilişkiler ağı şeklinde tanımlamayı yeğler. Birbirine nazaran iki uçta yer aldığı savunulabilecek bu görüşlerin biri veya diğeri fark etmeksizin aslında bir anlamda politikanın ne olduğu sorusuna verilecek cevapların, politikaya dair ne yapmamayı tercih eden hükümetlerin "ne yapmamayı" tercih ettiklerini de açıklar. Bu ifadelerle, politikanın bir "faaliyete dair yönü" olması hasebiyle hükümetlerin "faaliyetsiz" kalmayı tercih ettikleri alanları da açıklar, denilebilir.

[4] Bu hareketsizlik dönem boyunca farklı şekillerde adlandırılmıştır: non-decisions, non-issues, gatekeeping (diğer alternatiflerin politika yapım çemberine girmesini engellemek anlamında), agenda denial (yönetici elitlerin belirli politikaları gerçekleştirmekten kaçınması, problemleri marjinalleştirmesi veya olduğunun dışında tanımlamalarla ifade etmesi), silences, inaction.

sıralamadan önce politikada hareketsizliğin bu aktörler çerçevesinden tanımlanması gerekirse bu tanım: "*bireysel politika yapıcıların, sivil toplum örgütlenmelerinin, hükümetlerin ya da politika ağlarının içinde ve yetkilerinde bulundukları bir olası politika müdahalesi veya girişimi hakkında hareketsiz kalmaları*" şeklinde yapılmaktadır (McConnell ve Hart, 2019: 4).

Politika hareketsizliği (*policy inaction*) hakkında kısa bir pencere açmak, politikanın ne olduğu ve nasıl işlediği konularında bir anlamda kavramların, politika süreçlerini harekete geçiren temel motivasyonların, politika yapıcıların neleri görüp neleri görmek istemediklerinin (veya buna mecbur bırakıldıklarının) açıklanmasına fayda sunacaktır. Aslında bu fayda bir anlamda politikanın nasıl işlediği konusuna neden ve nasıl işlemediği konularını açıklığa kavuşturarak öncelikle bir matematiksel sağlama üretmenin de yollarını araştırır. Daha kısa bir ifade ile bahsedilen politika anlam ve süreçlerinin tersini meydana çıkarmanın, politika anlam ve süreçlerinin aslında ne olduğunun anlaşılmasına da katkı sunacağı kanaatindeyiz. Bu açıdan politika hareketsizliğine neden olan sebepleri kısaca incelemek gerekmektedir.

McConnell ve t'Hart, (2019: 8-11) bu sebepleri, tanımlarında ifade ettikleri politika çerçevesinde yer alan aktörler üzerinden tanımlamışlardır. Buna göre politika hareketsizliğine sebep olarak birey nedenli, sivil toplum nedenli, hükümet nedenli ve politika ağları nedenli bir şema meydana çıkmıştır. Bireylerin sorumluluklarının ve yetki alanlarının sürekli değişmesi, önceden devam eden politikaları farklı sebeplerle takip etmekte ısrarcı olmaları, yeterli bilgi, analiz ve yorumlama yeteneklerine ve kaynaklarına sahip olmamaları ve/ya buna ek olarak yeni politika süreçleri başlatacak veya var olanı değiştirecek farklı yolları tercih etmek için yeterli inisiyatife sahip olmamaları birey nedenli hareketsizlik sebepleri olarak sayılabilir. Bunların yanında bireylerin politik ideolojik, kültürel, psikolojik geçmişleri ve endişeleri de aldıkları kararlar ve almadıkları kararlarda etkilidir (Haslam, Reicher ve Platow: 2010).

Sivil toplum örgütleri de bir şekilde bireysel nedenlere yakın gerekçelerle hareketsizliğe neden olabilmektedirler. Modern devlet sistemlerinde toplumsal problemlerin yönetim sistemlerine aktarılması için sivil toplum örgütlerinin önemi büyüktür. Bu önem, toplum içerisinde yer alan sorunlar, öneriler, şikâyetler ve bunlara dair potansiyeller hakkında bilgi toplamak, derlemek, arşivlemek, raporlamak, analiz etmek, bu bilgileri sistemli bir biçime dönüştürmek yeteneklerine dayanmaktadır. Böylelikle sivil toplum örgütlerinin politika süreçlerinde değişime yol açmaları fırsatı

da doğmaktadır. Fakat bu noktada bilgilerin toplanamaması, örgütlenmelerin yapısından kaynaklanan şekilde yanlış bilgilerin derlenmesi, gerçekte toplumda yer alan sorunlara değil de STK'ların üzerinde durmak istedikleri konular üzerinde çalışmaya meyilli oldukları (Weick, 1995: 63-65) bir sorun üzerine daha fazla yoğunlaşarak diğer sorunları göz ardı edebildikleri[5], çalışan uzmanların ve liderlerin kendi bireysel motivasyonları ile edinilen bilgileri yönlendirebileceği (Wilensky, 2015) gibi farklı pek çok sebep sıralanabilir.

Yukarıda sayılanların yanında hükümetler de benzer nedenlerle politika eylemsizliğinde bulunabilirler. Bu nedenlerden ilki, yine, hükümetlerin de politik sebeplerle bazı konularda eylem oluşturmayı veya yönlendirmeyi tercih etmeyerek hareketsiz kalmalarıdır. Mesela neoliberal partilerin piyasa müdahaleleri konusunda takındıkları tavırlar birer eylemsizlik örneği yerine geçecek iken aynı zamanda ideolojik bir tavır da sergilemektedir[6]. Bunun yanında hükümetlerin eylemde bulunmamalarının bir diğer sebebi de çözümsüzlüğün bir çözüm olarak kullanıldığı konular için geçerlidir. Açık ve takip edilebilir bir çözüm yolu bulunmadığı zaman hükümetler sorunun iyice sıkışarak ısınmasını ve kendisine bir çözüm alanı oluşturmasını bekleyebilirler (Jones ve Baumgartner, 2005: 292-294). Ayrıca hükümetlerin aynı anda tüm sorunlara odaklanması da mümkün değildir ve sorunlar arasında bazılarının önceliklendirilmesi gerekecektir.

Ek olarak hükümetlerin sorunlara bütüncül olarak yaklaşması da her zaman beklenmez. Hükümetlerin sorunlara yaklaşımı, onları daha küçük ve baş edilebilir parçalara ayırdıklarında ve bu parçalardan birisini çözümlerken diğerlerini bekletmeleri gibi durumlarda eylemsizlik olarak algılanabilmektedir. Üstelik hükümetlerin güncel konularda harekete geçmeleri, medya gibi unsurların etkisi ile abartılı tepkiler vermelerine yol açabilir veya en azından soruna dair alt etmenlerin yeterince meydana çıkmadığı durumlarda soruna doğru yaklaşımda bulunmayı

[5] Sivil toplum örgütlerinin hangi bilgileri ne şekilde topladıkları, hangi sorunları göz önüne alacakları ve hangi sorunlara dair hangi çözüm önerilerini ileri süreceklerine dair belli ipuçları sağlar ve oluşturacakları politika alternatiflerini etkiler gözükmektedir (Stark, 2018: 157). Bu durum aslında sadece sivil toplum örgütleri değil, aynı zamanda devlet organizasyonlarında da kendisini göstermektedir. Temel olarak bunun, bilinen tabiri ile örgütlenmenin bir yan etkisi olarak "*Aşil'in Topuğu*" sendromu olarak adlandırıldığı malumdur (Hood, 2000: 13).

[6] Hükümetler nihayetinde siyasal örgütlenmeler olarak iktidarı kazanmak için mücadele ederler ve bunun için vaatlerde bulunurlar. Hükümetlerin öncelikleri, bir anlamda popülist durumlarda seçmenlerin tercihlerine göre şekil alırken, aynı anda şekil "*almamayı*" da tercih edebilir. Ayrıca elitizm altındaki hükümet yönetimlerinde de politikaların, yönetici elitlerin isteklerine ve düşüncelerine göre şekillendirilmeleri de olasıdır.

engelleyebilmektedir (McConnell ve Hart, 2019: 12).

Son olarak politika hareketsizliğine neden olan aktör davranışlarına ilişkin, ulus üstü ve uluslararası kuruluşların, farklı ülke ve bölgelerden politika aktörlerinin bir araya gelerek oluşturdukları politika ağlarının hareketsizlik gerekçelerini kısaca sıralamak gerekmektedir. Bu tarz ağ kuruluşların bir araya gelmeleri çok farklı bilgi birikimlerini bir havuzda paylaşmak, organizasyon ve yönetim tecrübelerini birbirlerine aktarmak üzere olmasına (Ansell ve Gash 2008: 2-4) rağmen, bu tür bir ağ yapısının farklı organizasyon yapı parçalarından kaynaklanan sıkıntılarla politika geliştirmede sorunlar yaşayabilmesi mümkündür (Emerson ve Nabatchi 2015: 55, 100). Bu sorunlar içerisinde ağı oluşturan farklı yapıların birbirlerine karşı olan güvensizlikleri, müdahale süreçlerinin sorunların çözümü için geç kalması, farklı politika görüşlerinin ağırlıklarının düzensizliği, iletişimsizlik ve yanlış anlamalarla dolu bir kurumlar arası siyaset sürecinin varlığı gibi pek çok nedeni sıralamak mümkündür.

Politikanın ne olduğu ve hatta ne olmadığı konusunda yapılan tartışmalar göstermektedir ki politika, anlaşılması daha kolay gözüktüğü için "sanıldığı" şekliyle anlatıldığı, belli bir zaman diliminde "*boşlukta*" başlayan ve belli aktörlerin belli zaman dilimlerinde ve bu zaman dilimleri içerisinde sınırlı olarak katıldıkları ve katkı sundukları bir "*süreç*" değildir. Bunun aksine politika, kendisinden önce gerçekleştirilen politika uygulamaları, alınan kararlar ve pek çok farklı noktadan farklı aktörlerin, farklı zaman dilimlerinde politika sürecine müdahale ederek veya etmeyerek oluşturdukları bir süreçten –veya ilerlemeden-, bir kararlar ve aktörler ağından oluşmaktadır.

Ball (1993) ise politikanın farklı dönemlerde ve hatta aynı çalışmalar içerisinde bile farklı anlamlarla kullanıldığından, genel ve kapsayıcı bir politika anlamının olmayışından ve bunun politikanın nasıl çalıştığına ve nasıl değerlendirileceğine yönelik zorluklar doğurmasından şikâyet ederek politika kavramına dair bir tanım ortaya koymaya çalışmıştır. Bu tanım da aslında bir "*değil – non*" tanımı olarak sayılabilir, zira Ball politikanın "*şeyler*"den ibaret olmadığını; hatta politikanın süreçler ve çıktılar olarak metinlerden ve söylemlerden örülü olduğunu savunmaktadır. Ona göre (1993: 11-14) politika metinlerden ve söylemlerden oluşan bir aktarıma sahiptir. Politika, öncelikle aralarında tarihsel geçmişlerinden, toplumsal etkilerinden, geçmiş deneyimlerinden etkilenen farklı aktörlerin etkide ve katkıda

bulunduğu politika yapım süreciyle karmaşık bir halde başlar. Devamında metne dönüşür ve bu politika metinleri, yapıcıların gerçekte ne anlam ifade etmek istediklerinden farklı olarak metinleşmek zorundadır ve ayrıca politika metinlerini okuyan politika uygulayıcıların, bunlardan ne anlayacağını da doğrudan kestirmek imkânsızdır. Farklı aktörlerin farklı anlamlar yükledikleri farklı yasama metinleri farklı okuyucular tarafından farklı şekillerde anlaşılabilir. Bu sorunu gidermek için söylemlerin de katkısı sunularak politika yapıcının neyi niyetlediğinin aktarılması gerekir ve böylelikle söylemler de politikanın anlamı içerisine girmiş olurlar.

Bu fikirlerin katkısı ile politikanın hukuki anlamda salt yasama veya yasamaya bağlı süreçlerden oluştuğuna dair oluşan yargıların politikanın ne olduğuna dair soruları yanıtlamakta eksik kaldığı görülmektedir. Politika, yapısal ve çok basamaklı politika yapım süreçlerinin yanında metinlerde olduğu kadar politika yapıcıların söylemlerinde, pratik olarak politika uygulayıcıların bu metinlerden ne anladığında ve bu anlam yükleme – anlam verme süreçlerinde bir yerde yer almaktadır.

Politikanın "değil" tanımına farklı bir katkı da politikanın, politika yapıcılar tarafından önceden hesap edilen çıktıların elde edilmesine ilişkindir (Dearlove, 1973: 2'den akt. Drobinsky, 2019: 18). Dearlove tanımında hükümetlerin en başında belli faaliyetleri takip ederek elde etmek istedikleri sonuçlara ulaşamayacaklarını savunmaktadır. Bunu, hükümetlerin ellerinde bulunan kaynaklara istinaden verecekleri vaatleri, mesela kaynakların değişmesi veya yok olması durumunda gerçekleştiremeyeceklerini; böylelikle de aslında kamu politikasından kastedilen anlamın hükümetlerin yapmak istediklerinin özü şeklinde – *the substance of what goverment does*- anlaşılması gerektiğini ifade etmektedir.

Tüm bu tanımlar bir arada düşünüldüğünde politikanın belli bir başlangıcının ve sonunun olmadığı, aktörlerin süreç boyunca birbiri ile etkileşimde olduğu, politika basamaklarının birbiri ile iç içe geçtiği ve pek çok etkenin birlikte temas ettiği bir atmosferde ortaya çıktığından bahsedilebilir. Fakat bu durum, politikanın ne olduğuna ve ne olmadığına dair fikirlerin biraz daha karmaşık ve anlaşılmaz hale gelmesine neden olmaktadır. Kamu politikasının ne olduğunu anlamak için yapılması gereken, bu tanımları ve tartışmaları akılda tutarak aynı zamanda politikanın ne olduğuna dair ortaya konmuş -kapsamı kısıtlı ve eleştirileri olsa bile- çalışmaları analiz edebilmektir. Öyleyse, politikanın belli bir başlama ve bitiş noktasının olmadığını bilerek, politikayı ve politika yapım sürecini aşamalar, basamaklar ve süreçlere ayırarak tanımlayan

çalışmalardan hareketle politikanın alt başlıklarına eğilmek gerekmektedir.

1.3. KAMU POLİTİKASI YAPIM SÜRECİ

Başlangıcı ve sonu belli ve kesin olmasa da politika yapımı bir süreç içerisinde gerçekleşmektedir. Fakat politikanın bu süreç içerisinde bir anda ortaya konan belli kararlar dizgesi şeklinde olduğundan da bahsedilmez. Bunun yerine politika, belirli politika adımlarının izlenmesi, buna uygun faaliyetlerin tamamlanması ile ortaya çıkmaktadır. Aslında politika bir "*siyasal faaliyetler*" bütünüdür (Dye, 2013: 16-17) ve bu bütünü belli aşamalara bölmek mümkündür. Fakat bu aşamaların ne olduğu konusunda da farklı tartışmalar ve teoriler bulmak mümkündür[7]. Tüm bu farklılıklara rağmen politika yapımını asgarîde belli başlı bölümlere ayırıp incelemek fırsatı bulunmaktadır. Politika yapım süreci genel olarak:

- ✓ Problem Tanımı ve Gündem Oluşturma (Policy Identification and Agenda Setting),
- ✓ Politika Oluşturma (Policy Alternatives and Policy Formulation),
- ✓ Karar Verme (Decision making)
- ✓ Uygulama (Decisionmaking and Implementation) ve
- ✓ Değerlendirme (Evaluation or Assessment) şeklinde sıralanabilir.

Bu yaklaşımla birlikte aslında politikanın, süreç içerisinde aşamalarına ve aktörlerine ayrılarak yerlerinin ve görevlerinin neler olduğuna dair ayrıntıların tespit edilmesi beklenir (Zittoun, 2014: 17). Politika aktörleri ve aşamaları arasındaki ilişkiler ağından doğan kamu politikasının bu minvalde tanımlanmak için aşamalara ayrıldığını hatırlatmak faydalı olacaktır. Yapısının karmaşık olması, sürecinin uzun olması nedenleriyle kamu politikası bu türden tasnif edici bir yaklaşıma meyyal durumdadır. Politika yapım süreci oldukça karmaşık yapısı ile anlaşılmakta zorluk çekilen bir alan iken, süreç yaklaşımı bunu aşamalara bölerek, bütünlüğünü kaybetmeksizin daha anlamlı parçalar haline getirmeye çalışmaktadır.

---

[7] Bu konudaki tartışmalara pek çok yazar farklı noktalardan katkı sunmuş olsa da başlıca tartışmalar için bknz (Dye, 2013; Birkland, 2015; Bardach, 2012; Anderson, 2003; Smith, 2009; Howlett and Giest, 2013; Howlett and Ramesh, 2009). Politika sürecinin 4 basamakta birlikte ele alınması sayılan yazarların ve ileride atıflarla belirtilecek diğer yazarların görüşleri üzerinden hareket ederek tespit edilmiştir. Her yazarın farklı tasniflerde bulunmasına karşın sürecin birbirinden fark edecek şekilde ayrışmadığını, hatta bir yazarın bir başlık altında bahsettiği açıklamaların diğer yazarlar tarafından başka ve/ya daha fazla ve farklı başlıklar altında değerlendirildiği görülmüştür.

Tablo 1.1

Kuramcılarına Göre Politika Yapım Süreci Basamakları

Kuramcı / Süreci / Politika Süreçleri	**Dye (2013)**	**Anderson (2003)**	**Birkland (2015)**	**Kingdon (2014)**	**Howlett and Ramesh (2009)**
Problem Tanımı ve Gündem Oluşturma	(1) Problem Tanımı (2) Gündem Oluşturma	(1) Problem Tanımı ve Gündem Oluşturma	(1) Sorunun Ortaya Çıkması (2) Gündem Oluşturma	(1) Gündem Belirlenmesi	(1) Gündem Belirlenmesi
Politika Oluşturma	(3) Politika Oluşturma	(2) Planlama	(3) Alternatiflerin Seçilmesi	(2) Alternatiflerin Belirlenmesi	(2) Politika Oluşturulması
Karar Verme	(4) Politikanın Yasalaşması	(2) Planlama	(4) Yasalaştırma	(2) Alternatiflerin Belirlenmesi	(3) Karar Verme
Uygulama	(5) Politikanın Uygulanması	(3) Benimseme ve Hayata Geçirme (4) Uygulama ve Yönetme	(5) Politikanın Uygulanması	(3) Politikanın Uygulanması	(4) Politikanın Uygulanması
Değerlendirme	(6) Politikanın Değerlendirilmesi	(5) Değerlendirme	(6) Değerlendirme	(4) Değerlendirme	(5) Politikanın Değerlendirilmesi

Kaynak: Tablo bahsedilen yazarların eserlerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Yukarıda tabloda, farklı kuramcıların farklı basamaklarda ve isimlerde değerlendirmiş olmalarına rağmen politikanın birbiri ile benzer ve aynı anlamları içeren süreçleri gösterilmiştir. Mesela Dye Karar Verme olarak aşağıda başlıklandırılacak kısımda yer alan konu içeriğini "*politikanın yasalaşması*" olarak adlandırmış ve bu şekilde ifade etmiştir. Aynı zamanda Anderson da Politika Oluşturma ve Karar Verme olarak iki ayrı kısımda ifade ettiğimiz basamakları "planlama" olarak ele almış ve değerlendirmiştir. Tabloda, farklı kuramcıların ortak ve ayrı şekilde değerlendirdikleri politika yapım süreci basamakları detaylı olarak ifade edilmiştir.

1.3.1. Problem Tanımı ve Gündem Oluşturma

Literatürde yazarların kamu politikası sürecini başlattıkları ilk basamak problem tanımıdır. Problem tanımı devletin toplum içerisinde yer alan sorunları tespit etmesi ve bunları gündemine alarak çözüme kavuşturma niyetiyle politika sürecine dâhil etmesidir. Bu nedenle problemin tanımı ve gündem oluşturma basamaklarını birbiri ile iç içe değerlendirmek daha uygun gözükmektedir.

Dye bu süreci tanımlarken "*problemin ne olacağına karar vermek, çözümün ne olacağına karar vermekten daha önemlidir*" (2013: 33) ifadelerini kullanmaktadır. Dikkat-i nazara sunulan nokta ise -hükümetlerin ajandalarında pek çok sorunun bir arada bulunmasına istinaden- hükümetlerin hangi problemin nasıl bir tedavi ile çözüme kavuşacağına karar vermekten ziyade hangi problemi gerçekten bir "*sorun*" olarak görüp çözüme kavuşturmak isteyip istemeyeceklerini belirlemesidir (Rochefort, 2016: 35-37).

"*Sorun*" konusunda yukarıda mezkûr –hükümetlerin sorunları belirlemesi- ifadeye Anderson, bunu gündem oluşturma basamağı içerisinde tanımlayarak katkıda bulunmaktadır. Anderson'a göre kamu ajandasında yer alan sorunlar arasında neden sadece bazı sorunların "*kamu sorunu*" olarak ele alındığı ya da diğerlerinin neden "*kamu sorunu*" olarak ele alınmadığına dair ileri sürülen tartışmalar ve fikirler politika sürecinde gündem oluşturma basamağına tekabül etmektedir (2003: 27). Gündem oluşturma bu anlamı ile toplum içerisinde yer alan bir sorunun, çözüme kavuşturulmaya değer görülmesi ile sorun hakkında politika süreçlerinin başlatılması olarak tanımlanmaktadır.

Hükümetlerin hangi sorunlarla ilgilendiği veya ilgilenmediği ya da daha doğru bir ifade ile hangi problemin gündem oluşturacağına dair kimin karar verdiği sorusu da cevap aramaktadır. Hükümetlerin en başında hangi sorunları ajandasına alacağı, hangi sorunları ajandasında tutacağı ve hangilerine çözüm getirmeye çalışacağı ayrı ayrı tartışılması gereken konulardır. Fakat bu yaklaşım, politika sürecinde kamu çalışanları ve hükümetlerin merkezde olduğunu üstü kapalı bir şekilde de olsa kabul eden bir anlayıştır. Kingdon politika sürecini bu şekilde Yukardan Aşağıya[8] kamu

[8] Yukarıdan aşağıya politika uygulaması modelinde siyasa üretim sürecinin politikadaki karar alıcılar tarafından başlatıldığı ve bu kararların sonucu olarak sebep-sonuç ilişkisi çerçevesinde politika sürecinde seyrettiği düşünülmektedir. Bunu reddeden görüşe göre (Aşağıdan Yukarıya Model) ise uygulayıcılar politika uygulamasında sorunlara daha yakındılar ve problem çözmede inisiyatif

politikası yapımı modeline uygun olarak belirlemiştir (2014: 31). Ona göre politika üretim ve yapım süreci politika aktör ve kurumlarının etrafında şekillenmektedir. Yürütmenin başı olarak devlet başkanları, bakanlar ve devlet kuruluşlarının üst yönetimini atamaları gibi yaptıkları siyaseten atamalarla kamu bürokrasisini etki ve kontrol altında tutmaktadırlar. Bu, bürokrasinin tipik hiyerarşisi içerisinde üretilen ve yönetilen kamu politikalarına bir açıklama getirmektedir.

Birkland, tanım ve gündem oluşturma basamaklarını ayrı ayrı değerlendirmektedir. Fakat Birkland'ın çalışmasına göre "*problemin ortaya çıkması*" ve "*gündem oluşturma*" basamakları arasında problemin tanımlanması şeklinde buna karşılık gelecek bir yaklaşımdan söz etmek mümkün değildir. Çünkü Birkland'a göre problemi tanımlaması gereken bir aktör olarak hükümetlerden, politikanın başlatıcıları olarak açıkça bahsedilemez. Fakat Birkland da Kingdon gibi gündem oluşturma basamağını diğer politika basamaklarının içerisinde görmektedir (2015: 26). Buna göre gündem oluşturma, sorunun ortaya çıkması basamağından başlayarak uygulama basamağına kadar devam etmektedir. Açıklamak gerekirse Birkland sorunun ortaya çıkması basamağını ilk olarak ele almanın yanında bu sorunun, başka bir politika döngüsünün çözemediği veya olumsuzluk olarak ortaya çıkardığı bir dışsallık olarak görmektedir. Bu döngü, toplum içerisinde yer alan korkuların, kaygıların, endişe ve çekincelerin birer sorun temeli olarak (Durum-*Conditions*) yer alması ve bu durumun çözüme kavuşturulması için faaliyete (Sorun-*Problem*) geçilmesi şeklinde alt başlıklara bölünmüştür (Birkland, 2015: 189).

Birkland gündem oluşturmayı "*problemlerin ve alternatif çözüm önerilerinin kamunun ve elitlerin dikkatini çektiği veya kaybettiği bir süreç*" şeklinde tanımlamaktadır (2015: 169). Gündem oluşturma süreci çok aktörlü ve karmaşıktır; yani resmi ve gayrı resmi birey ya da grupların hiçbirisinin tek başına bu süreci yönetmesi veya oluşturması düşünülmemektedir. Tüm politika aktörlerinin gündem oluşturma sürecine, var olan sorunlarını dâhil etmeye çalışmaları olasıdır. Zira bu sürece sorunlarını dâhil eden tarafların, kendi çıkarlarını gerçekleştirmek adına politika sürecinde bir adım ilerleteceği şeklinde algılanabilmektedir. Fakat bu durum, bir yarış içermekte ve gündem, rekabet eden tarafların etkisine göre oluşmaktadır. Ayrıca aktörlerin kendi ilgi alanlarını oluşturan konularda, kamunun ve elitlerin

---

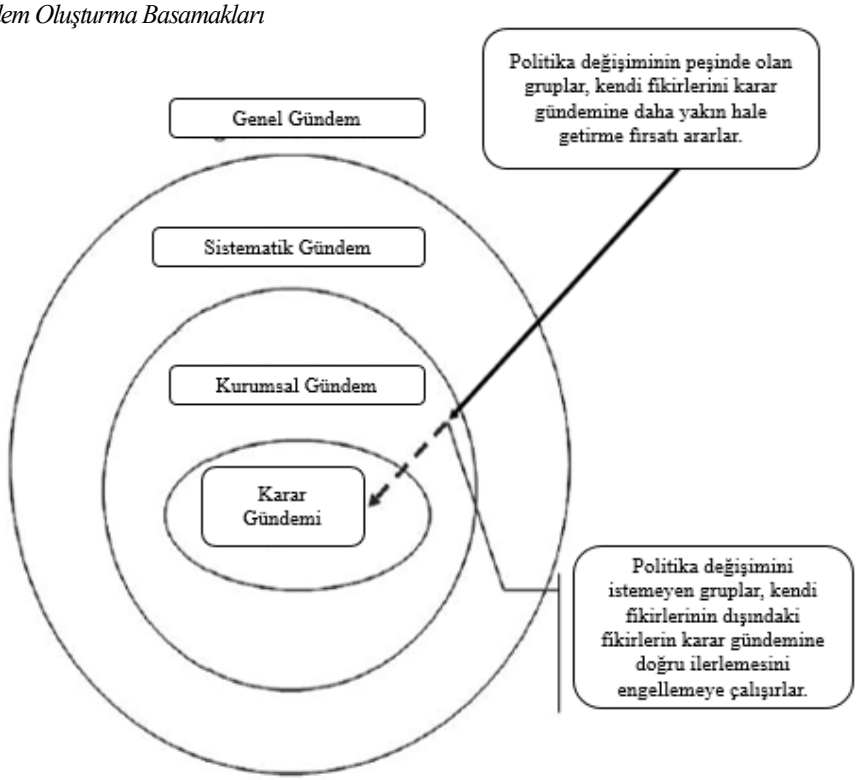
almalıdırlar. Bu iki görüşü ortak değerlendiren fikirler (Melez Yaklaşım) de bulunmaktadır (Demir, 2011: 113-114).

herhangi bir zamanda bu konulara ilgi gösterebileceğini düşünerek hazırlanmaları da sürecin bir parçası olarak görülmektedir. Bir grubun kendi lehine çektiği ilgiyi ve bu minvalde çıkan politikaları garanti altına alması için yine kendisiyle yarışan diğer gruplara karşı mücadele etmesi gerekmektedir.

Birkland gündem oluşturma basamağını uygulama basamağına kadar uzanacak şekilde ele aldığı için bu konu üzerinde biraz daha detaya inilmesinde fayda bulunmaktadır. Birkland, bir konunun politika sürecinde nasıl ilerlediğini aşağıda verilen tablodaki gibi açıklamaktadır. Evrensel Gündem veya Genel Gündem (*Agenda Universe*), kamuda yer edinen tüm konuları kapsamaktadır. Bunlardan bazılarının

Şekil 1.1.

Gündem Oluşturma Basamakları



Kaynak: (Birkland, 2015: 171)

siyasal sistem ve toplum tarafından kabul edilmeyecek yargılar içermesi de muhtemeldir. Bu fikirler arasında yer alan ırkçı veya cinsiyetçi yaklaşımlar, bir alt kademede yer alan Siyasal Sistem Gündemi veya Sistem Gündemi'ne (*Systemic Agenda*) girememektedir. Çünkü artık siyasal sistemin içerisine giren konuların legal otorite tarafından kontrol edilmesi gibi bir durum söz konusudur (Birkland, 2015: 171).

Kurumsal Gündem (*Institutional Agenda*) bir sonraki basamak olarak daha önceki basamaklardan başarı ile gelen fikir ve konuların toplandığı alandır. Her

basamakta konular, kaynak ve zaman kısıtlılığı sebebiyle tekrar tekrar o basamakta yer alan karar alıcılar, kurumlar, kişiler ve yetkililer tarafından seçilerek ve dolayısıyla elenerek bir sonraki basamağa aktarılmaktadır. Her basamağın bir önceki basamak tarafından elenmiş ve seçilmiş, karşılaştığı daha az sorun-engel vardır. Karar alıcıların ve aktörlerin farklı etkenler altında önemli olduğunu düşündükleri yönde kararlar alarak konuları seçtikleri söylenebilir. Karar Gündemi (*Decision Agenda*) ise kurumsal elemeden geçerek gündeme gelen konuları değerlendirir. Bu basamak artık yasama faaliyetlerinden bahsedilebilecek bir pozisyonda olduğu için bu konuya dair farklı fikirlerin, görüşlerin ve karşıt görüşlerin tartışıldığı basamak olarak da görülmektedir (Birkland, 2015: 171-173).

Fakat Birkland, gündem oluşturma basamaklarını açıklığa kavuştururken aynı zamanda bir konunun gündemde nasıl ve hangi şartlarda ilerlediğine dair de belirli açıklamalar getirir. Politik sistem içerisinde amaçları ve hedefleri birbirleri ile çelişen, çatışan veya uyuşan farklı grupların varlığı aşikârdır. Birkland, bu grupların –sivil toplum, özel sektör veya kamu alanından olması fark etmeksizin- gündem oluşturma sürecinde birbirleri ile rekabet halinde olduklarını ifade etmektedir. Dikkati çeken asıl nokta ise Birkland'ın bu grupların bazılarını güçlü, diğerlerini güçsüz ve güçsüzlerin içinden bir kısmını da pasif olarak değerlendirmesidir (2015: 175-176).

Güç, klasik tanımı ile "*birisine isteği dışında bir şey yaptırmak*" (Alkan ve Erdem 2019: 407) şeklinde "*A'nın istediği bir şeyi, B'nin istemese de yapması*" şeklinde (Dahl, 1957: 202-203) formüle edilerek yapılmaktadır. Birkland ise "*güç*" kavramına, Dahl gibi gücü ikili ve çoklu kişisel ilişkilerde görmenin yanında, A'nın B üzerinde istediklerini yaptırmasının yanında, C'nin de B üzerinde istediklerini yapmasına engel olabilmesi şeklinde genişletir (Birkland, 2015: 175-176). Bunu politik sistemin içerisinde değerlendirmek gerekirse kendi taleplerinin gerçekleşmesini ve sorunlarının giderilmesini isteyen bir A grubunun, B hükümeti üzerinde bir güç kurması ve buna ek olarak da aynı zamanda C grubunun da B hükümeti üzerinde güç ve etki sahibi olmasını engellemesi gerekmektedir. Elbette gücü sadece ikili ilişkiler üzerinden ele almak, hükümet ile benzer ideolojik hassasiyetleri veya belli bir konuya dair benzer yaklaşımları benimsemesi gibi talî etkenleri göz ardı etmek anlamına gelebilmektedir. Son olarak Birkland, C grubunun taleplerini sisteme dâhil edemediğini görmesi üzerine politik sistemin tamamından uzaklaşması ile pasif gruba (*quiescent groups*) dönüşeceğini söylemektedir (2015:

176).

Grupların, "*güçsüz*" kaldıkları durumlarda önlerinde iki ayrı seçenek bulunmaktadır (Birkland, 2015: 177). Bunlardan ilki fikirlerini kamuoyuna medya ve internet gibi kitle iletişim araçlarını kullanarak veya toplantı ve seminer gibi faaliyetler düzenleyerek ya da düşünce kuruluşlarından destek alarak yaymaktır. Bu seçenek, aynı zamanda politik sistemde sesini daha güçlü kullanmanın da yollarından birisidir. Diğer bir seçenek ise siyasal sistemde yer alan farklı seçeneklerin, mesela daha yüksek gündem basamaklarında yer alan politika aktörlerinin desteklerini toplamaya çalışmaktır. Mesela ilk seçenekte kamu personelinin kullandığı binek araçlarda kamu kaynakları bakımından tasarrufa gidilmesi fikrini savunan bir grubun, hükümet aktörlerince kendilerine destek bulamamaları durumunda kamuoyunda kendilerine destek toplamaları yer alırken, ikincisinde mahkemelere gitmek veya muhalif partileri organize etmek yer almaktadır[9].

1.3.2. Politika Oluşturma

Politika oluşturma basamağı, politika yapım sürecinde sorunların tanımlanması ve gündem oluşturulması basamağından sonra yer almaktadır. Bu basamakta politika alternatiflerinin bir önceki adımda tespit edilen sorunların çözümü ve bu sorunların iyileştirilmesi amacıyla geliştirilmesi yer almaktadır (Dye, 2013: 34, 42, Howlett ve Ramesh, 2009: 143). Anderson (2003: 27) politika oluşturma basamağından planlama olarak bahsetmekte ve bu basamakta yine problemlerin çözümlenebilmesi için uygun politika alternatiflerinin üretilmesinin ve değerlendirilmesinin yer aldığını ifade etmektedir.

Bu aşamada politika oluşum sürecinde alternatiflerin üretilmesi hususunda katılacak aktörlerin kimler olacağı, bu aktörler arasında ileri sürülen çözüm önerilerinden hangilerinin bu sürecin bir parçası olacağı; ileri sürülen alternatifler arasında çelişki, çatışma ve uyum sağlanması durumunda neler yapılacağı konuları da bir şekilde karara bağlanır (Howlett ve Ramesh, 2009: 143). Bu süreçte kimlerin hangi alternatifleri ileri süreceğine dair bir kararda bulunmak, aynı zamanda geliştirilecek politikanın seyrini ve muhteviyatını mutlaka değiştirecektir. Mesela geliştirilecek

[9] Hükümetlerin muhalefette yer alan partilerin sistem içerisinde gündem oluşturmaya dair çabalarını akamete uğratması veya bu çabaları etkilemesi *Policy Monopolies* (veya piyasa tekeli tanımından hareketle politika tekeli) olarak adlandırılır. Bu durumda iktidar, muhalefetin kendine ait fikirlerle politika yapım sürecine katılmasını veya etki etmesini engellemektedir (Baumgartner ve Jones, 2009: 6-7).

enerji politikalarında yer alacak alternatiflerin, politika üretim süreçlerine çevre sorunlarını kaygı eden örgütlerin katılmasının sağlanması veya sağlanmaması noktalarında farklılıklar arz edebileceği açıktır. Çevre örgütlerinin enerji politikasının geliştirilmesine sunacağı katkı –ürettikleri alternatifler etki etmese de- politika yapım sürecinde çevre hassasiyetine sahip alternatiflerin yer edinmesini sağlayacaktır.

Temel olarak politika oluşturma, bir sorun hakkında çözümü olduğunu savunan farklı aktörlerin bu çözümleri uygulanmak üzerine politik sisteme dâhil etmeye çalıştığı, bu farklı aktörlerin sunduğu farklı alternatiflerin değerlendirildiği bir kademedir (Kingdon, 2014). Bu nedenle bu aşamada hükümetlerin, bakanların, bürokratların, atanmış ve seçilmiş kamu görevlilerinin ve farklı kamu kuruluşlarının, uluslararası kurumların da aralarında olduğu resmî kurumlar kadar çıkar ve baskı gruplarının, özel sektör temsilcilerinin, lobilerin ve sivil toplum kuruluşlarının, düşünce kuruluşlarının, dernekler ve bireylerin de katkısı olabilmektedir (Dye, 2013: 43). Bu aktörlerin sunduğu fikirlerin, farklı politika önerilerinin kimi zaman birbiri ile karışıp iç içe geçtiği, kimi zaman birisinin kabul diğerlerinin reddedildiği, kimi zaman da tamamen hareketsizliğe neden olduğu durumlar olası senaryolar olarak öne çıkmaktadır (Howlett ve Ramesh, 2009: 157-158).

1.3.3. Kamu Politikasında Karar Verme

Politika karar verme basamağı, politikanın oluşturulması basamağıyla birlikte değerlendirilebilir. Çünkü bu basamakta yer alan hususların, bir önceki basamakta yer alan faaliyetlerden kesin bir şekilde ayrılması çok mümkün değildir. Bu nedenle karar verme basamağına değinirken, çokça politika oluşturma basamağında yer alacak olan ifadelerle örtüşen ve üst üste gelen tanımlar ve süreçlerden bahsedilmesi elzemdir. Fakat temelde, politika oluşturma basamağına kıyasla karar verme, karar alan aktörlerin, karar verme süreçlerinin ve karar verme biçimlerinin kesin olması gibi nedenlerle görece olarak fark edilir ve bu nedenle de ayrı olarak ele alınmıştır.

Kamu politikası sürecinde karar vermeyi "*hükümetlerin* [karar alıcılar olarak] *belirli bir faaliyet planını işleme koyması*" (Howlett and Giest, 2013: 17) şeklinde tanımlamak mümkündür. Aslında bu konuda da diğer basamaklarda olduğu kadar bir karmaşıklıktan bahsetmek mümkündür (Howlett, 2009, Carley, 1980: 10, 26). Zira karar vermenin içerisinde yer alan değişkenler, karar vermeye katılan aktörler, katılan aktörlerin örgütlenme yapısı, karar verilecek problemin ne kadar iyi tanımlandığı, problem hakkında hangi bilgilerin edinilebildiği ve sebep-sonuç ilişkiler ağının ne

kadar ortaya konabildiği gibi etkenler kadar karar alıcıların, karar almak için ne kadar zamana sahip oldukları dahi karar verme sürecini etkiler gözükmektedir (Forester, 1984: 29-30). Bunun yanında karar alıcıların psikolojik durumları, karakterleri ve kişilikleri de kararlara etkide bulunur gözükmektedir (Brule, Mintz and DeRouen, 2014: 3-4).

Karar verme süreçlerine katılacak olan aktörlerin bir anlamda, politika konusuna ve sorunun içeriğine bağlı olarak farklılık gösterebileceği açıkken bunu sayı veya kota ile sınırlandırmak imkânı bulunmaz. Bir anlamda çok farklı örgütlerin bir araya gelebileceği tahmin edilebilecekken süreçlere doğrudan katılımı bulunmayan aktörlerin de dolaylı etkilerinden bahsedilebilir. Sorun hakkında ise sorunun ne olduğu konusunda toplanan bilgilerin yanlış, eksik veya yönlendirilmiş bilgi olma ihtimali de bulunmaktadır. Karar alıcıların zaman, bilgi ve diğer kaynaklar hususunda ellerinde bulunan imkânları değerlendirerek karar aldıkları söylenebilir.

Karar vericilerin tek başlarına karar veremeyecekleri, verseler bile aldıkları bilgilerin doğruluğu, doğru kararı yerinde uygulamak için uygun zamanı seçmenin gerekliliği, kararı almak kadar karar süreçlerini de yönetmek kabiliyetine sahip olunması gerektiği ve tüm bunların bir arada bulunması için "*şansa*" bile ihtiyaç duyulacağı ifade edilmektedir (Wilson, 2006: 158). Buna karşın karar alıcıların kişisel özelliklerinin de alınan kararlar ve politika süreçlerine etki edeceği söylenmektedir (Gottweis, 2007: 237).

Allison ise karar verme çeşitlerini rasyonel süreç, örgütsel süreç ve yönetim siyaseti olarak üç başlıkla (*rational actor, organizational process, governmental politics*) sınıflandırmıştır (1971: 249-263). Bu üç modelde rasyonel aktör modeli (1971: 11) karar alıcıların toplumun genel çıkarlarını maksimize etmek için politika geliştirdiklerini savunurken örgütsel süreç (1971: 67) sorunlara dair üretilen çözümlerin ve uygulanacak çözüm yollarının örgütlerin etkinlik kapasitelerine bağlı olduğunu söylemektedir. Yönetim modelinde ise karar alıcı liderlerin, yönetim hiyerarşisinde bulunan kişi ve makamlarla bir anlamda pazarlık yaptığını ve alınan kararların bu şekilde türetildiğini iddia etmektedir (1971: 144). Tüm bu modeller, karar alma açısından aktörleri ve süreçleri tanımlaması bakımından önemlidir.

Bu açıdan, karar vermeyi insanların, sorunların ve çözümlerin aynı kutuya atılarak bir kaos durumu oluşturduğunu; bunun karar vermenin mantıklı bir süreç

olmasından ziyade bir belirsizlik halinden doğduğunu savunan Çöp Kutusu teorisi (*Garbage Can Model*) (March, Cohen, and Olsen, 1972) kararların, ulaşılmak istenen sonuçlar oluşturmasından ziyade bu sonuçları sadece tatmin edecek durumlar oluşturduğunu söylemektedir.

Karar verme başlığında karar verme modellerinden kısaca bahsedilmesi, karar alıcıların hangi durumlarda karar aldıklarını veya hangi etkenlerin değerlendirildiğini göstermekten çok karar vermenin ne olduğuna dair ortada bulunan karmaşıklığı bir nebze olsun gidermesi açısından önemlidir. Bu kapsamda temel karar verme modelleri[10] Rasyonel Karar Verme Modeli (*Rationality Model, Rational Comprehensive Model* veya *Public Choice*), Sınırlı Rasyonellik Modeli (*Bounded Rationality Model*), Artırımcı Model (*Incrementalism*) ve Karma Karar Verme Modeli şeklinde sıralanabilir.

Rasyonel Karar Verme Modeli, insanların rasyonel bireyler olarak kendi çıkarlarını ve isteklerini bildiklerini; karar alırken de buna göre karar verdiklerini ifade eder. Kurama göre insan, kendi önceliklerini açıkça belirleyebilme yeteneğine sahiptir ve bunu tercihlerine, değerlerine, amaçlarına uygun şekilde yerine getirirken rasyoneldir. Tercih edeceği seçeneğin alternatif kararlar arasında hangi sonuçları doğuracağını, hangi sonuçları doğurmayacağını kestirebilmesi mümkündür (Morçöl, 2007: 5). Bireylerin elde etmek istedikleri sonuçlar için belli kararlar alarak bu yönde hareket etmesi (teknik rasyonalite) veya ulaşmak istedikleri sonuçlar arasında en mümkün olan sonuçlar dizgesi için ellerindeki potansiyel kaynakları verimli şekilde kullanmaları (ekonomik rasyonellik) fark etmeksizin (Gregory, 1989: 139) rasyonel oldukları varsayılır. Nihayetinde rasyonel yaklaşım, bireylerin kendi durumları için uygun olan kararları kendi rasyonel ve makul[11] (Andrews, 2007: 163) bilinçleri çerçevesinde alabileceklerini belirtir.

Fakat bu modele karşı ileri sürülen temel eleştiriler ise bireylerin karar verme

[10] Bu karar verme modelleri dışında kamu tercihi teorisine dayanan karar verme modelleri, farklı artırımcı modellemeler, Değişken Denge / Kesikli Denge (*Punctuated Equilibrium*), Demokrasi Teorisi ve Yönetim Teorilerine dayanan yaklaşımlar, Sistem Yaklaşımından kaynaklanan perspektifler ve Lineer olmayan Karar verme modelleri (Morçöl, 2007), Kahneman ve Tversky'nin Ümit Teorisi (*Prospect Theory*) (Brule, Mintz and DeRouen, 2014: 3-4) veya Peliheuristik Model (Mintz, Redd and Tal-Shir, 2017) şeklinde sıralanabilecek pek çok farklı yaklaşımdan bahsetmek mümkündür.

[11] Andrews, makul olma durumunu rasyonellikle birlikte ele almanın yanında, bu iki kavramı karar alıcılar için verilen kararlardaki uygunluk üzerinden değerlendirmektedir. Karar alıcının doğru, rasyonel ve makul kararı verip vermediğini bilmesi, bu kararın ne kadar uygun olduğuna bağlıdır ve bu uygunluğunu da toplum (ve toplumun) kararları vermektedir (2007: 163).

süreci boyunca rasyonel kararlar almakta oldukça zorlanacakları üzerinedir. Bireylerin ellerinde bulunan bilgiler ışığında tüm olası karar alternatiflerini düşündükleri varsayılsa bile edinecekleri bilgilerin bir sınırının olması, aldıkları kararlar doğrultusunda beklemedikleri sonuçlarla yüzleşeceklerini de bir şekilde ifade etmektedir (Tversky and Kahneman, 1986: 270-275). Ayrıca politika yapım aşamasında karar alıcıların kendi değerleri, oy kaygıları, kişilik karakterleri gibi farklı etkenlerle veya rasyonel karar verme modelinde öngörüldüğü üzere bilgi ve tecrübeden gelen verilerin derlenmesini beklemeden karar alıcıların karar vermesi gibi durumlar göz ardı edilmektedir (Andrews, 2007: 166, Peterson, 2007: 120).

Sınırlı Rasyonellik Modeli, Herbert Simon tarafından Rasyonellik Modeline karşı bir eleştiri olarak ileri sürülmüş[12] ve içeriğinde bireylerin varsayıldığı üzere rasyonel davranmakta belli engelleri bulunabileceği belirtilmiştir (Tozlu, 2016: 38). Bu engeller sıralandığında bireylerin kararlar alırken kendi çıkarlarını gözetecek rasyonellikten uzak olmalarının altında içinde bulundukları durumu rasyonellikle değerlendirebilecek kapasitelerinin en başta biyolojik olarak bulunmadığı, bilgi edinme ve bu bilgiyi analiz etme yetersizliklerinin bulunabileceği, çözüm ve karar alternatiflerini değerlendirirken bir mükemmel sonuç yerine birden fazla olası çözüm yolu ve kararla karşılaşabilecekleri gibi durumlarla kısaca özetlenebilir (Simon, 1955: 103-114).

Artırımcı Model, Charles E. Lindblom tarafından rasyonel karar verme modeline, bu modelin ütopik, hayali ve gerçeklerle bağdaşmayan bir model olduğu eleştirisi (Morçöl, 2007: 10) getirilerek ortaya atılmıştır (Dahl and Lindblom, 1953). Bu modele göre politika oluşturma, farklı kişisel çıkarlar ve farklı kamu yararı anlayışları tarafından yönlendirilen aktörler arasındaki karşılıklı uyum ve müzakere sürecinden hâsıl olmaktadır (Lindblom 1965'ten akt. Hayes 2007: 39). Aktörler genellikle politika hedeflerine katılmamaktadır ve sorunun çözümü için çok farklı fikirler ileri sürebilirler. Fakat tamamlanmamış bilgi ve zaman kısıtlılıkları gibi sebeplerle, önceki politikalardan sert şekilde farklılık gösteren başka uygulanabilir politika alternatiflerine yönelinmesinin pek mümkün gözükmediği söylenmektedir (Gregory, 1989: 144). Bu nedenle aktörler ve karar alıcılar, daha önce aldıkları

[12] Simon eleştirilerine insanın "*zaman, teknoloji ve bedel*" (Mingus, 2007: 65) kısıtlılıkları şeklindeki klasik sınırlılıkların üzerine, karar alıcıların insani ve davranışa dayalı yönlerinin rasyonelliği kısıtlayan sınırlılıklar içerisinde alınmasını ekler. Simon bu eleştirilerine, klasik dönemin 1940'lı yıllarında yazdığı doktora tezinden (Simon, 1943) teoriyi ortaya attığı 50'li yıllara değin devam etmiştir.

kararlara istinaden, bunlarda az ya da çok birtakım değişiklikler yapıp, neredeyse tekrar üretilen bu politika kararlarını uygulamaya koymaktadırlar (Weiss and Woodhouse, 1992: 256).

Böylelikle artırımlı politika alternatiflerine odaklanma, uzlaşma zorunluluğuyla birlikte, artırımlı sonuçları da neredeyse kaçınılmaz kılmaktadır. Yeni yürürlüğe giren politikalarla ilgili elde edilen deneyimler, sonraki politika döngülerinde değişiklik veya genişleme taleplerini doğuracak ve nihayet ana politika değişikliğini de kademeli olarak gerçekleştirecektir (Hayes, 2007: 39).

Karma Model, rasyonel model, sınırlı rasyonel model ve Artırımcı model arasında, hepsinden parça parça faydalanan bir model olarak Etzioni tarafından 1967 yılında ortaya atıldı (Etzioni, 1967). Etzioni, rasyonel modeli gerçekçi, Artırımcı modeli de bazı durumlarda sorunlara çözüm üretici bir yaklaşım olarak bulmamaktadır. Bunun yerine, kaynak ve bilginin rasyonel şekilde toplanması ve stratejik bir biçimde kullanılmasını tavsiye etmiştir (Mingus, 2007: 64). Alınacak kararlarda (Etzioni'nin verdiği hava gözlem örneğinde olduğu gibi) temelde basit ve kapsayıcı kuralların alınacağı durumlarda Artırımcı, yeni ve daha detaylı kararların alınacağı zamanlarda da daha rasyonel davranılması ve böylelikle bu iki yaklaşımın birbiri ile bağdaştırılmasının doğru olacağını söylemektedir (Etzioni, 1967: 388-390).

Son olarak, kamu politikasında karar verme basamağından, -önceki basamaklardan süreç içerisinde gelen- politika alternatifleri arasından seçimler yapılarak bunların yasalaşması şeklinde de bahsedilmektedir (Birkland, 2015: 263, Anderson, 2003: 27). Buna göre aslında karar verme basamağı, ülkeden ülkeye değişiklik gösterse de temelde bir yasama süreci şeklinde de değerlendirilmektedir. Bir önceki basamakta planlanan politika tasarısı artık yasalaşma önerisi ile eleştirilere; destekleyici ve muhalif fikirlerin, katılımcı ve reddedici anlayışların görüşlerine açıktır (Dye, 2013: 46).

Ancak yasama sürecinde de tartışılan politikada değişiklikler yapılabileceği; eklemeler ve çıkarmaların açık olmasının yanında politika önerisinin tamamen reddedilmesinin de mümkün olduğu unutulmamalıdır. Yani bir anlamda, politika bir taslak halinde yasama organının ve kamuoyunun huzuruna çıkmış olsa bile, halen üretim sürecindedir, son şeklini henüz almamıştır, denilebilir. Bir politika önerisinin yasama süreçlerinden geçmiş olması dahi, onun üretim sürecini bitirmiş olduğu

anlamına gelmemektedir; zira pek çok demokratik ülkede yasama organlarının çıkardıkları kanunları denetleyici mahkemeler ve kurumlar bulunmaktadır. Ortaya atılan kanunun, yani politikanın bir anlamda, iptal edilebileceği de unutulmamalıdır.

1.3.4. Kamu Politikasının Uygulanması

Politika sorunlarının seçilmesi, politika alternatiflerinin üretilmesi ve bu alternatiflerden yasalaşmanın karar alıcılar eliyle meydana getirilmesini, politikanın uygulanması basamağı takip etmektedir. Karar alıcılar tarafından uygulanması istendiği şekliyle yasalaştırılan politikanın, ne şekilde uygulanacağı bu basamağın konusudur. Aynı zamanda uygulama esnasında karşılaşılacak sorunlar, politikada gerçekleştirilmesi gereken değişiklikleri ve giderilmesi gereken sorunları da ortaya çıkaracaktır. Bu öngörü, karar alıcılar tarafından bir sonraki politika döngüsüne tecrübe ve tavsiye aktarımının da önünü açacaktır (Birkland, 2015: 263-264).

Dye uygulama basamağını bütçelendirme ve ödenek ayırma işlemleriyle başlatmaktadır (2013: 51). Bunun sebebi ise ülke parlamentolarına tasarı halinde gelen politika taslaklarının, bütçe görüşmeleri ile hayata geçmeye hazırlanmalarıdır. Politika taslağına dair ayrılan bütçenin, yasama sürecinden onay alması bu taslağın bir anlamda uygulanmasının da başlangıcıdır. Ayrıca bütçe görüşmeleri esnasında partilerin, medyanın, siyasi ve bürokratik temsilcilerin de dolaylı ve doğrudan katılım sağlamaları, tüm bu politika aktörlerinin bir arada eleştiri, öneri ve tartışmaları yürüttüğü bir çekirdek olması hasebiyle bütçe görüşmelerini politikanın görünür merkezlerinden birisi haline getirmektedir.

Kamu personelinin görev, hiyerarşi ve yetkilerine göre kamu politikası sürecini tahlil eden Kingdon, üretim sürecini nasıl üst düzey kamu personelinin eline bırakmış ise uygulama basamağını da bürokratların eline bırakmıştır. Bürokratların yeniden gündem oluşturmak veya kamu politikası üretmek gibi bir kaygılarının olmadığını, bunun yerine ellerinde var olan politikaları etkin bir şekilde uygulayabilmenin peşinde olduklarını söylemektedir (Kingdon, 2014: 31).

Uygulama basamağının içerisinde yer alan en büyük engellerden bir tanesi, uygulayıcılar olarak bürokratların ve kamu görevlilerinin politika amaçlarını açıkça bilmemelerinden ve bu amaçların hangi sonuçları doğurmasının hedeflendiğinden

haberdar olmamalarıdır[13]. Üst düzey bürokratlar ve alt düzey bürokratlar arasında politika sürecinin amaçları, sonuçları ve uygulanması bakımından muhtelif sorunların çıkması olasıdır[14](Kingdon, 2014: 32). Bunu bilseler dahi bürokratların, politikayı ne şekilde uygulayacaklarına dair kesin, etkin ve etkili bir faaliyet öngörülerinin olmayışı, politikadan istenen ve beklenen çıktıların elde edilmesini güçleştirir gözükmektedir (Birkland, 2015: 264, Dye, 2013: 55).

Buna karşın Kingdon, bürokratların farklı sebeplerle bürokratların yenilik ve değişim peşinde olmamalarını eleştirmektedir. Bu personelin hem bürokrat hem de uygulayıcılar olarak politikaların karşılaştıkları eksik veya hatalı olan boyutlarını tespit etme imkânları bulunduğunu söylemektedir. Tespit etmenin yanında bu değişiklik gerektiren kısımları raporlama, hatta belki de yerinde değiştirme ve yenileyebilme imkânlarına da sahip olabileceklerini ifade etmektedir (Kingdon, 2014: 31).

Politika yapımı ve uygulaması arasında oluşacak olası boşluklar, yani bir anlamda aktörlerin politika metinlerini farklı şekillerde yorumlamaları, politika metinleri kadar önemli hale gelebilmektedir (Ball, 2015). Daha çağdaş politika yapım anlayışında ise politikanın uygulama alanında edinilen tecrübeler vasıtası ile politika yapımının nasıl anlaşılacağı hususunda pratik alandan elde edilen tecrübelerin merkezî konumda yer edinmeye başladığından bahsedilebilir (Ayres and Marsh 2013, Newman 2013). Böylelikle teorik varsayılan yapım aşaması ve pratik varsayılan uygulama alanları arasındaki boşlukların ve belirsiz alanların giderilmesi amaçlanmaktadır.

1.3.5. Kamu Politikasının Değerlendirilmesi

Politika sürecinin son basamağı geliştirilen, üretilen ve uygulanan politikanın değerlendirilmesidir. Bu aşamada politikanın hayata geçtikten sonra amaçlarını

[13] Erken dönemlerde kamu politikası çalışmaları, problem tanımı, gündem oluşması, politika formülasyonu basamaklarının ardından karar alıcıların da karar alması ile geriye sadece uygulamanın kaldığını düşünür; alınan kararların da ayniyle uygulandığını varsayarlardı (Howlett and Ramesh, 2009: 185). Bu anlayış Pressman ve Wildavsky'nin 1973 yılındaki çalışması ile değişti. Buna göre karar alıcıların aldıkları kararların aynısı ile uygulanmadığı (işsizlik politikaları üzerinden) ortaya çıkmış oldu (Graham, 2005: 269).

[14] Kingdon, üst düzey kamu bürokratlarının politikada karar verici ve belirleyici olduklarını alt düzey bürokratların ise politika formülasyonu aşamasında, politikaya dair alternatif çözüm önerilerini sunduklarını söylemektedir. Buna göre üst düzey bürokratlar belli bir politikaya karar verdiklerinde alt düzey bürokratlar bu politikaya alternatif yolları sunmaktan öteye geçemezler. Sundukları bu öneriler de genellikle dinlenmez ve uygulanmaz. Zaten hâlihazırda karar alıcıların uygulamaktan yana oldukları bir politika alternatifi bulunmaktadır. Alt kademe bürokratların kendi uzmanlık alanlarıyla ilgili, sürekli bir şekilde alternatif ürettiklerini; ama sadece bazı zamanlarda karar alıcıların üretilen bu alternatiflerden yararlanmak istediklerinden bahsetmektedir.

gerçekleştirip gerçekleştirmediği, hedeflerinden hangilerine ulaşılıp hangilerinin ıskalandığı veya bunların hangi bedellerle gerçekleştiği, beklenen veya beklenmeyen hangi sonuçları doğurduğu analiz edilmektedir (Colebatch, 2009: 54, Dye, 2013: 58-59). Bir anlamda politikanın uygulanması ile yaşanan değişimlerin ortaya konması, değişimler ile ortaya çıkan yeni sorunların da tespit edilmesi gerekmektedir (Birkland, 2015: 272-273). Böylelikle politika döngüsüne yeni sorunların girdisi de sağlanmaktadır.

Politika sürecinin değerlendirilmesi, süreçte yer alan aktörler ve yasama-yürütme gibi politika süreçlerinin de içerisinde yer aldığı bütün döngünün, değerlendirilmesi anlamına gelmektedir. Aktörlerin rolleri, hangi aktörlerin dâhil olup olmayacağı, sürecin nasıl ilerleyeceği gibi soruların da politika döngüsüne tekrar yöneltilmesi gerekmektedir (Anderson, 2003: 27). Buna karşın politika değerlendirme basamağını kendine özgü ve kendi sınırları içerisinde bir aşama olarak değerlendirmek –diğer basamaklarda da olduğu üzere- pek mümkün değildir. Zira mesela politika uygulama basamağında bürokratların veya politika aktörlerinin politika alternatifine dair ileri sürdükleri eleştiriler, bir anlamda değerlendirme basamağından önce bir görüş koyabilir (Karo and Kattel, 2018: 135). Bu görüşlerin de "*değerlendirme*" basamağında yer alması, en azından değerlendirme basamağının diğer basamakları da kapsayacak şekilde yeniden formüle edilmesine neden olabilecektir. En azından politika değerlendirme basamağını uygulama basamağını da kapsayacak şekilde değerlendirmek mümkündür (Colebatch, 2009: 86).

1.4. KAMU POLİTİKASININ AKTÖRLERİ

Kamu politikası bir anlık kararın veya bir dizi pratiğin tanımından ziyade, belirli bir sürecin sonucunda kendisine ifade bulmaktadır. Yukarıda zikredilen politika basamaklarının her birinden diğerine, politika oluşturma süreçlerinden politikanın uygulanmasına ve hatta daha sonra değerlendirilmesine dek kamu politikası farklı aktörlerin dahil olduğu bir süreçtir. Bu aktörlerin politika sürecinde karar alıcı veya yasa yapıcı olarak politikaları oluşturması kadar politika oluşturma süreçlerine dahil olan STK'lar veya çıkar grupları olması da olası ve doğaldır.

Politika aktörleri, literatürde kaynaklandıkları alanlara göre tanımlanmaktadır. Bu tasnif, kamu politikasının ilk düzenleyicisi olarak bir anlamda tarihsel bir kronolojinin de takibindedir. Literatür Birkland'ın (2015: 93) politika aktörlerini resmi

ve gayrı resmi aktörler olarak sınıflandırması kadar bu sürece uluslararası aktörleri dahil eden (Yıldız ve Sobacı, 2013; Eren, 2014: 266-275) çalışmalarla da bulunmaktadır. Çalışmamızda kamu politikası aktörlerinin üç başlık altında ele alındığı sınıflandırma biçimi, literatürde daha sık karşılaşılan ve genel kabul görmüş akımlara istinaden kabul edilmektedir. Buna göre resmi aktörler Yasama, Yürütme ve Yargı iken gayrı resmi aktörler vatandaşlar, çıkar grupları, siyasi partiler, sivil toplum örgütleri, düşünce ve araştırma kuruluşları ve medya olarak sayılmakta; IMF, AB, Dünya Bankası gibi uluslararası ve ulus ötesi kuruluşlar da uluslararası aktörler olarak sıralanmaktadır.

1.4.1. Resmi Aktörler

Kamu politikasının resmi aktörleri, devlet kurumlarına ve aktörlerine atıfta bulunmaktadır. Bu kurumlar, politika üretme ve uygulama güçlerini devletin anayasasından doğrudan temin etmektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesine istinaden aralarında bir ayrıma gidilebilecek bu kurumlar, kendilerine bağlı diğer alt teşkilatlar, bağımsız otoriteler ve teşekküller ile devlet teşkilatının neredeyse tamamına hâkim bir boyutu içine almaktadır.

1.4.1.1. Yasama

Yasama ülkeden ülkeye farklı isimler taşımasına veya görev ve yetkilerinin farklı kuvvetlerle zaman zaman paylaşılmasına rağmen genellikle parlamentoların elinde anlam bulmaktadır. Parlamentolar ise basit anlamda halkın içerisinde barındırdığı tüm farklılıkları temsil etme kapasitesine haiz kurumsal yapılar olarak tasarlanmıştır. Toplum içerisinde ortaya çıkan sorunların, parlamentolarda tartışılması ve farklı fikirlerin cereyanından ortaya bir çözüm çıkması, demokratik yönetimlerin gereklerindendir. Buna istinaden parlamentoların toplum içerisinde yer alan çıkarları, fikirleri, anlayışları, kimlikleri ve aidiyetleri, ideolojileri, sosyoekonomik yapıları vs. birbirinden tamamen farklı kesimlerin, taleplerini, isteklerini ve sorunlarını tartıştığı bir yer olması kamu politikası süreci açısından parlamentoların önemli birer aktör olarak yer almasına neden olmaktadır.

Bu önemin yanında parlamentoların en önemli görevi, kamu politikası açısından yasama yapmalarındadır. Daha açık bir ifade ile önemini "*kanun yapıcı olarak politika ve programların veya ilgili politika çerçevesinde yürütülecek projelerin yasal çerçevesini ortaya koymasından ve meşruiyet zeminini tesis etmesinden*" (Yıldız ve Sobacı, 2013: 20) almaktadır. İkinci bir önem noktası ise

yasamanın, diğer tüm aktörleri de içine dahil edecek bir sistemin kurucusu olmasında yatmaktadır. Yani yasama, diğer tüm aktörlerin de kurallarına uyması gerektiği oyunun kurucusu ve düzenleyicisidir. Yasama eliyle düzenlenen bir hükümde yürütme ve yargının artık bunun ötesinde bir politika üretmesi, uygulaması veya denetlemesi mümkün değildir. Bu nedenle en önemli aktörler arasında yer etmesi yadsınamamaktadır.

1.4.1.2.Yürütme

Devletin yürütme mekanizması, devlet başkanı, başkan veya başbakanlar olarak devlet liderlerinden, bunların yetki ve güçlerine göre faaliyet gösterecek yapılanmalarından, yakın kadrolarından ve görevlilerinden; bakanlıklar, merkez ve taşra kuruluşları ile kamu hizmeti bütününü de içerisine almaktadır. Kamu politikalarının uygulayıcıları olarak işlev görmenin yanında bu aktörlerin politikada karar alıcılar ve politika etkileyici taraflar olarak politika sürecine dahil olmaları oldukça sık karşılaşılan bir durumdur.

Devlet başkanlarının politika açısından önemi, kendilerine anayasada tanınan karar alma ve yasama süreçlerine ilişkin veto kullanma güçlerine dayanmaktadır. Farklı ülke uygulamaları olmasına karşın devlet başkanının kararnameler ile belli politika düzenlemelerinde bulunması mümkünken aynı zamanda veto yetkisini kullanarak yasama meclislerinden geçen politika düzenlemelerini sekteye uğratma, düzenlenmesi için tekrar meclise gönderme imkanına da sahip oldukları görülmektedir. Meclisin, yürütme üzerinde, kendisine gönderilen yasa tasarılarını onay için tekrar devlet liderine göndermeleri sistematik olarak mümkünken, meclisin bir kez veto alan bir tasarı için tekrar benzer bir konsolidasyonu yakalamasının, meclis içi dinamikleri nedeniyle zor olduğunu da ifade etmek gerekmektedir (Birkland, 2015: 106).

Yürütmenin kamu politikası alanında doğası gereği devlet teşkilatını yönetiyor olması ona belli avantajlar sağlamaktadır. Hiyerarşik bir teşkilatın yapısı içerisinde örgütlü bir mekanizma olarak yürütme, idare alanında tecrübe, bilgi ve uzmanlık nitelikleriyle donanmış personellerinden yararlanmaktadır (Birkland, 2015: 106-107). Bu yarar, kamu yönetimine içkin birtakım aksaklıklarla da hemhâldır; mesela aşırı büyüyen devlet kurumları aynı zamanda hantallaşmakta, bütçe giderlerini aşmakta, bir nevi yöneltilemez aygıtlara dönüşebilmektedir (Göküş, 2000: 36-37). Fakat yürütmenin halkın sorunlarına daha hızlı ulaşabilmesi, yine yürütmenin doğası gereğidir; devlet teşkilatının doğasında yer alan toplumun sorunlarını toplama,

derleme, şikâyet mercii olma gibi nitelikler ve alışkanlıklar, yürütmeye bu noktada çözüm ve politika üretme avantajı da sunmaktadır.

Yürütme erkinin, siyaset temsilcileri tarafından yerine getirilen kademeleriyle seçimle işbaşına gelen devlet görevlilerinin, diğer erklerin liderliğini de ulusal ve uluslararası alanda sık sık üstlendiği görülmektedir. Bu temsiliyet, halkın ve kurumsal yapıların üretilen politikalar hakkında meşruluğun kabulünü daha olasılıklı kıldığı iddia edilmektedir (Akdoğan, 2015: 94-95). Ayrıca bu temsiliyetle birlikte yürütme tarafından ileri sürülecek politikaların medya vasıtasıyla kamuoyunda tartışılması, politika sürecinin sağlıklı bir şekilde işlemesine katkıda bulunmaktadır (Birkland, 2015: 107).

1.4.1.3.Yargı

Kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince yargı erki, ayrı bir güç olmakla birlikte yasama ve yürütme güçleri arasında bir denge sisteminin de teminatı olarak önemlidir. Diğer erklerin de birbirini denetlemekten uzak kalmadığı kuvvetler ayrılığı sisteminin içerisinde yargının ortaya çıkardığı dengeleme mekanizması, kamu politikası alanında da kendisini elbette göstermektedir. Fakat yargı erkinin kamu politikasında bir karar alıcı veya politika yapıcı olmaktan ziyade, alınan kararlarda ve uygulamalarda politikanın denetiminin sağlanmasıdır. Bir anlamda "*oyunun kurallarına göre oynanmasını*" sağlamakla görevlidir. Bu nedenle politikaya katkısı, mesela bir politika önerisinin yasalara aykırı olması nedeniyle iptal edilmesi veya değiştirilmesi yönünde verdiği kararla sınırlı kalmaktadır.

1.4.2. Gayrı Resmi Aktörler

Kamu politikasının gayrı resmi aktörleri, temelinde sivil bir hareketin bulunduğu görece olarak kapsamı sınırlı politika aktörlerini içermektedir. Resmi aktörler büyük örgütlerde çalışan devasa personel gruplarını içermekte, ayrıca bu örgütlerin görev ve faaliyetleri yasalarla bağlanmakta; tüm devlet örgütlerinin benzer faaliyetleri benzer yasalara bağlı olmaktadır. Fakat gayrı resmi aktörler daha küçük gruplar halinde bireylerin oluşturduğu, sadece kendilerini bağlayan birtakım kaidelere bağlı oldukları, bu kurallara bağlı olmamanın çoğu zaman müeyyide gerektirecek sonuçlar doğurmadığı bir çerçevede bulunmaktadırlar. Gayrı resmi aktörler bireyler, çıkar ve baskı grupları, toplumsal hareketler ve sosyal mobilizasyon, siyasi partiler, düşünce kuruluşları ve diğer araştırma örgütleri ve medyadan oluşmaktadır.

1.4.2.1.Bireyler

Bir ülkedeki vatandaşların, ülke yönetimine katılması yoluyla kamu politikasını etkilemesi, ülkelerin demokratik olduğu durumlarda seçimlerle mesela, mümkündür. Bireylerin oy kullanmaları ile kendi düşünce yapılarına uygun, politikalarını destekledikleri partileri iktidara getirmeleri, hükümetlerin aldıkları desteğe oranla politika yapabilme gücüne erişmeleri anlamına gelmektedir. Diğer yandan partilerin halk desteğine bağımlı olmaları, halkın desteğini aldıkları oranda yönetme gücüne erişecekleri gerçeğiyle, bu örgütlerin halkın talep, istek ve şikayetlerini yönetim sistemine aktaran birer köprü görevi gördüklerini söylemek yanlış olmayacaktır. Halkın sorunlarına karşı bu sorunları derleme, dinleme, tasnifleme, örgütleme, yönetim sistemine iletme ve nihayetinde politikalara dönüştürme aracılığıyla partileri, halkın kamu politikalarına doğrudan etki edebilmesi adına önemlidir.

Bireylerin politika sürecine müdahil olmasını sağlayan tek aracı kurum partiler değildir. Yönetime katılım sağlayabildikleri her adımda bireylerin, okul yönetiminden spor müsabakalarına, seçim sandıklarından park ve bahçe alanlarına kadar her alanda politikayı etkileyebilme kabiliyetleri olduğunu söylemek zor olmayacaktır. Bireyler, kendi çıkarlarını rasyonel anlamda hesaplayabilmek ve bu çıkarların gerçek olması için de makul yollar tercih etmek potansiyeline sahiptir, düşüncesinden hareketle bireylerin kendi isteklerini ve taleplerini yönetime ileterek bunların gerçek olmasını sağlaması, bir anlamda çıkarlarını maksimize etmenin yollarından en ciddisi olarak adlandırılmaktadır. Bireyler bu nedenle gerek örgütlü gerek münferit olarak politik sistemi etki altına almayı istemektedir. Politika aktörlerinin devam eden başlıklarında bireylerin bu çabalarla kurdukları grupları farklı isimlerle görmek mümkündür.

1.4.2.2.Çıkar ve Baskı Grupları

Çıkar ve baskı gruplarını belli bir siyasi sonuca ulaşmak için örgütlenmeye gitmiş insan topluluk veya örgütlenmeleri olarak kısaca tanımlamak mümkündür (Heywood, 2002: 272). Çıkar grupları belli bir amaç etrafında toplanmış, bu amacın gerçekleşmesi için çeşitli araçlarla karar alıcı mekanizmalara baskıda bulunan gruplar olarak açıklanabilir. Bu gruplar, en anlaşılabilir örneğinde ticaret örgütlenmeleridir. Bu örgütler mesela karlarını maksimize etmek adına hükümeti belli politika kanallarına çekmeye çalışabilirler. Mesela Türkiye – İsrail ilişkilerinin gerilmesi ile uluslararası arenada İsrail'le ticaret ilişkileri sekteye uğrayan taraflar, hükümete ikili

ilişkilerin yeniden düzenlenmesi için baskıda bulunabilirler. Bu baskı unsuru, medyada buna yönelik haberlerin servis edilmesiyle, akademide buna dönük çalışmaların yapılmasının sağlanmasıyla, düşünce kuruluşlarının buna dönük raporlar hazırlamasıyla olabileceği gibi hükümet yetkilileriyle doğrudan bağlantı kurup onlarla görüşerek de ortaya çıkabilmektedir. Diğer taraftan İsrail'le ikili ilişkilerin düzelmesini istemeyen grupların da benzer şekilde hükümeti etkileyerek ikili ilişkilerin menfi yönde gitmesine katkı sağlamaya çalıştıkları da görülebilir. Bir taraftan grupların kendi taleplerini politika sistemine dahil etmeye çalıştıkları görülürken diğer yandan başka grupların da başka tarafların taleplerinin politik sisteme girmesini engellemeye çalıştıkları da bilinmektedir.

Örgütlü toplulukların, siyasal sistem içerisinde belli bir ağırlık merkezi oluşturmaları sebebiyle sesinin daha gür çıktığı demokratik yapılanmalarda, politika yapıcıların, bu toplulukları daha sık ve çabuk duymalarının da önü açılmaktadır. Bireyler bu nedenle taleplerini örgütlü bir şekilde, hatta devletin ve hükümetin kendi taleplerini derlemesini beklemeden, siyasal sisteme aktarmalarına olanak sağlamaktadır[15]. Bu aktarımda çıkar alanlarına dair derledikleri bilgiler, bu grupların politika geliştirme basamağında dahi etki gösterebilme kabiliyetleri artırmaktadır. Üyelerinden, saha araştırmalarından ve toplumun içerisinde derledikleri bilgiler, genellikle diğer sivil toplum örgütleri veya düşünce kuruluşlarının ulaşamayacağı derecede detaylıdır (Birkland, 2015: 135).

1.4.2.3.Toplumsal Hareketler

Toplumsal hareketle, çıkar grupları ile benzer şekilde isteklerinin gerçekleşmesini amaç edinmiş örgütler sınıfındadır. Toplumdaki farklı kesimlerin, ortak yanlarını öne alarak bir araya geldikleri bu gruplar, siyasal olarak aktif olma niteliğinden yoksundurlar. Yani başka bir ifade ile toplumsal hareketi oluşturan bireylerin büyük çoğunluğunun belli bir örgüte veya aynı örgüte üyeliği bulunmamakla birlikte, belli bir talebin siyasal sisteme iletilmesi uğruna bir araya geldikleri görülmektedir. Kadın hakları savunucularının veya çevre örgütlerinin

[15] Bu tartışmayı devletler ve toplumlar arasında sınırlandırmamak gerekir. Sivil toplum örgütleri ve çıkar ve baskı grupları ile devletler üstü kuruluşların arasında da buna benzer ilişkiler geliştirilebilir. Yani resmi örgütlenmeler, karşılarında toplumda doğrudan temsil açısından karşılığı bulunmadığı zamanlarda da çıkar ve baskı gruplarını dinlemeyi tercih edebilirler. En azından bu tür grupların etkisinden âzade şekilde hareket ettiklerini düşünmek yanlış olacaktır. Daha detaylı bilgi için bknz. (Diego, 2005: 149)

düzenledikleri protestoların, düzenleyici dernek üyelerinin kapsamından ve katılımında daha fazla, savunulan konularla ilgili endişe duyan ve bu konularda politika geliştirilmesini savunan kesimlerin de katılımıyla genişlemesi, buna örnek olarak verilebilecektir. Yani bu gruplarda yer alan kesimlerin, kredi borçlandırılmasını yapılandırmak isteyenlerden farkı, toplumun genel çıkarına olduğunu savundukları iddiaları -mesela çocuk işçi çalıştırılmasının engellenmesi isteği- çerçevesinde toplanmış, toplumsal harekete dönüşme niyetiyle ve potansiyeliyle de siyasal sistemi etkileyebilme gücüne erişebilmenin isteğinde olan tarafların olduğundan bahsetmek mümkündür.

1.4.2.4.Siyasi Partiler

Siyasi partilerin diğer gruplardan farkı bilindiği üzere yönetim araçlarını ele geçirmek için kurulmuş yasal organizasyonlar olmalarıdır. Siyasi partiler, seçimlere girerek yeterli oy oranlarını kazanıp iktidara gelmeyi veya iktidar ortağı olmayı amaç edinen örgütlerdir. Bu nedenle üstlendikleri rol, halkın istek ve taleplerini örgütleyerek siyasal sisteme ulaştırmak ve bu yolla bir çözüm geliştirilmesini sağlamaktadır.

Partilerin kamu politikası açısından ilk önemi, partilerin halkın temsiliyetini üstlenmiş olmasıdır. Partiler, halkın içerisinden, halkın belli fikir ve görüşlerini ifade etmek üzere örgütlenmiş, bir anlamda halkın politika yönünü yansıtan aynalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir yandan partiler, halkın içerisinden gelen bireylerden kuruludur ve halın görüş ve isteklerini yansıtırken diğer yandan partilerin halkın görüşlerini şekillendirme ve yönlendirme yetenekleri de bulunmaktadır. Bunun, iki tarafından da birbirini etkileme imkânı bulduğu karşılıklı bir ilişkiler ağı olarak tanımlayabiliriz. Partiler, ortaya koydukları fikir örgüsüyle vatandaşı kendilerini desteklemesi için cezbetmeye çalışmaktadırlar. İkna edilen seçmenin, parti destekçisi olarak seçimlerde bu partinin oyunu artıracağı, partinin yönetim kademelerindeki gücünü de böylelikle artırmış olacağı kurgulanmaktadır. Gücü artan partilerin, sahip oldukları ve savundukları fikirleri politika olarak geliştirmeleri ve buna yakın politikalar uygulamaları olası hale gelmektedir. Çıkar gruplarından farklı olarak partiler, kendilerine üye olan veya kendilerini destekleyen bireylerin menfaatlerini savunmanın yanında seçimin ardından tüm vatandaşların politikadaki temsilciliğini üstlenmeyi isterler. Fakat belli bir ideolojideki partinin, mesela, kendisinden çok farklı bir ideolojinin taleplerini yerine getirmesi oldukça nadir görülen bir durumdur.

İkinci önemli nokta siyasal partilerin, seçimler dışında da partilerin halkın istek

ve taleplerini siyasal sisteme aktarmada rol üstlenmeleridir. Pek çok ülkede seçimler, aralarında 3, 4 veya 5'er yıllık periyotlar bulunması halinde yapılmaktadır. Bu süre, hızlı gelişen, değişen ve dönüşen günümüz dünyasında genellikle seçmenin taleplerini sisteme iletmesi için en makul ortam olan seçimlerin, bireyler açısından beklenmesini oldukça uzun kılmaktadır. Başka bir ifade ile seçimler dışında da vatandaşların, bir seçim döneminden diğerine kadar, taleplerini, isteklerini ve şikayetlerini iletmelerine aracılık edecek kurumlara ihtiyacı bulunmaktadır. Partiler, üyeleri ve sosyal bağları aracılığıyla toplumla hükümet arasındaki bu aracı konumunun devamlılığını sağlamak zorundadır. Aksi halde toplumdan kopuk bir siyasal partinin, demokrasinin gereği olan katılımcılığı desteklediğinden bahsedilmesi imkansızdır. Üstelik, bu kopukluğun partinin çıkarına olduğunu iddia etmek de yersiz gözükmektedir.

Sonuncu önemli nitelik ise partilerin, belli görüşleri belli politikalarla harmanlayarak bir parti programı hazırlamalarındadır. Böylelikle partiler, kendilerini destekleyen seçmelere, daha önceden hazırlanmış bir fikir örgüsü sunmakta; seçmenler ve parti arasında bir konsolidasyon kurmaktadır. Ayrıca partilerin kamu politikası açısından, sahip oldukları fikirlerin politikaya nasıl yansıyacağına veya yansıdığına dair kanıtların parti programlarında bulunması da önemlidir.

1.4.2.5.Düşünce Kuruluşları ve Diğer Araştırma Örgütleri

Düşünce kuruluşları ve araştırma örgütleri, bilgi ve uzmanlık yeteneklerine dayalı olarak ürettikleri tavsiyelerini, politika sürecine dahil ederek politika üzerindeki güçlerini artırmanın isteğindedirler (Birkland, 2015: 143). Hükümetin özellikle neoliberal politikalar çerçevesinde toplum içerisinden olabildiğince çekilerek düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmesi, sosyal devlet anlayışının ve toplum taleplerinin derlendiği klasik devlet anlayışının işlevlerinde kronik bozulmalara neden olmuştur. Devletin bu rolü ise sivil toplum örgütleri gibi düşünce kuruluşları eliyle de yerine getirilmektedir. Devletin uzmanlık, liyakat ve bilgiyle donatılmış personellerinin analizlerine ek olarak giderek küçülen devletin, bu hizmeti aynı zamanda devlet dışı kurumlardan da satın almaya başladığı görülmektedir. Düşünce kuruluşları ve araştırma örgütleri de devletin veya başka kurumların, üzerlerinde çalışmalarını istedikleri konular hakkında, ya da düşünce kuruluşunun kendi öz hassasiyetlerine istinaden üzerinde çalışmayı istedikleri konular hakkında ürettikleri analizler, değerlendirmeler, sözlü ve yazılı her türden belgeler, politika sürecini etkileme potansiyelini de beraberinde getirmektedir.

1.4.2.6.Sivil Toplum Örgütleri

Sivil toplum örgütlenmelerini iktidarı ele geçirmek niyetinde olmaksızın devlet ile münasebetler kuran gönüllü örgütlenmeler olarak tanımlamak mümkündür (Heywood, 2002: 368). STK'lar, devletin terk ettiği veya ihmal ettiği alanlar ile yeni yeni ortaya çıkan taleplerde toplumun ihtiyaçlarını belirleyerek siyasal sisteme iletmek, yönetimin hakkında politika geliştireceği alanlarda yardımcı rolünde görev almak, bu politikalara rehberlik etmek ve politikaları yönlendirmek, geliştirilmesine ve üretilmesine ciddi faydalar sağlamak amacındadır. Ayrıca bir başka görüşle sivil toplum örgütleri, çoğulculuk anlayışı çerçevesinde devlete kattığı anlamların yanında, devletin toplumu gözetlemek ve yönlendirmek gibi amaçlarla toplum üzerinde kontrol sağlama çabalarında araç işlevi de görebileceği için önemlidir (Bianchi, 1984: 3-4).

STK'ların politika sürecine dahil olması, yukarıda ifade edilen bu işlevlerinin bir gereğidir. Bu gerek üzerine toplumun birlikte yönetimi anlamına gelecek yönetişim tartışmalarının da ortaya çıktığı söylenebilir (Arts, 2002:29). Yönetişim kavramının da gelişmesi ile STK'lar kamu politikası süreçlerine daha yakın durmaya başlamış ve çok aktörlü bir politik sistemin inşası sürecinde hız kazanılmıştır (Ateş ve Nohutçu, 2006: 255). Bu bağlamda kamu politikasında politika belirleme süreçlerinin yukarıdan aşağıya yönetilen bir süreç olmaktan çıktığı, içinde birden fazla aktörün olmasının kanıksandığı bir yönetişim sürecine dönüştüğü iddia edilmektedir (Sabaiter ve Jenkins-Smith, 1993: 2-4).

1.4.2.7.Medya ve İletişim Araçları

Medya, tüketicileri olarak takipçilerine birçok konu hakkında bilgi taşıyan farklı araçlardan kuruludur. Sosyal medya veya geleneksel medya araçlarının farkı olmaksızın, kamu politikasında bu araçlar, insanlara hükümetlerin faaliyetleri hakkında doğru ya da yanlış pek çok bilginin taşınmasına vesile olmaktadır. İnsanlar ise bu bilgi yoğunluğu karşısında, destekledikleri politikalara veya karşısında oldukları politikalara tepkiler vermekte; bir anlamda bu araçlarla politik birer canlı haline dönüşmektedirler. Medya, toplum ve siyaset arasındaki bu "*median*" görevine karşılık bir arabuluculuk, bir köprü niteliğini de karşılıklı olarak taşımaktadır. Bir yandan toplumun talep ve isteklerinin siyasal sisteme iletilmesini sağlarken diğer yandan siyaset mekanizmasının toplumdan beklentilerini de açıklığa kavuşturmaktadır. Bu nedenle hükümetlerin politika faaliyetlerinde denetlenmesine aracılık etmesiyle "*dördüncü güç*" (*Fourth Branch*) veya demokratik sistemin "*bekçisi*" (*Watchdog*)

olarak nitelendirilmesi doğal karşılanmaktadır (Birkland, 2015: 144).

Medyanın kamu politikası açısından bir diğer işlevi, toplum içerisinde yer alan sorunlu alanlara eğilerek bunun fark edilmesini sağlamasıdır. Medya, herhangi bir konu üzerinde ne kadar çok durmayı başarabilirse kamuoyu farkındalığı ve ilgisi de bir nebze bu konular üzerinde yoğunlaşacak ve gelişecektir. Hükümetin bu yollarla kamuoyu farkındalığının arttığı toplumsal hassasiyet arz eden konulara duyarsız kalmaları düşünülemez.

1.4.3. Uluslararası Aktörler

Uluslararası aktörlerin iki adımda incelenmesinde fayda bulunmaktadır. Bunlardan ilki, ülkelerin dahil olarak oluşturdukları uluslararası kurumlardır. Bu kurumlara örnek olarak Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler, Uluslararası Para Fonu, Dünya Ticaret Örgütü ve NATO verilebilir. İkinci adımda ise ülkelerin birbirleri ile ikili veya çoklu şekilde imzaladıkları, taraflarını hüküm altına alan anlaşmalar bulunmaktadır. İlk adımda ülkeler, dahil oldukları örgütlerin iç hukuk normlarına uygun şekilde mevzuat geliştirmeyi, bu kurumlara taahhüt ettikleri gibi politikalar geliştirmeyi amaç edinmektedirler. Mesela Kyoto Protokolüne imza atan ülkeler, BM dahilindeki bu sözleşme ile taraf oldukları çevre ve iklim şartlarını yerine getirmeyi de taahhüt etmiş olmaktadırlar. Buna ek olarak bu türden kurumlara dahil olmak isteyen ülkelerin de yerine getirmekle yükümlü oldukları birtakım faaliyetler bulunur ki Türkiye, AB üyeliği kapsamında bunu AB uyum yasaları çerçevesinde bir örnek olarak yerine getirmeye çalışmaktadır.

İkinci adımda ise ülkelerin, mesela su salınımı konusunda Türkiye ve Suriye ile Irak arasında olduğu gibi, ikili veya çoklu anlaşmalar ile karara bağladıkları konular bulunmaktadır. Türkiye'nin su politikası konusundaki kararlarını bu anlaşmalar dışında düşünmek imkansızdır. Böylelikle Türkiye'nin ülke içerisinde geliştireceği herhangi bir su politikasında, bu anlaşma hükümlerine uygunluk aranmaktadır. Her iki durumda da Türkiye'nin imza attığı anlaşmalar ve dahil olduğu uluslararası örgütlerin kuralları gereğince, ülke içerisinde geliştirilecek politikaların, bu kurallara uygunluğunun bir anlamda şart olduğunu söylemek, kamu politikasında uluslararası kuruluşları ve ikili anlaşmaları da birer aktör haline getirmektedir.

1.5. KAMU POLİTİKASI MODELLERİ

Kamu politikası modelleri, kamu politikası sürecinin nasıl işlediğine ilişkin var

olan karmaşık algıyı açıklığa kavuşturmak isteyen, biri diğerinden tamamen ayrı değerlendirilemeyecek politika oluşturma yaklaşımlarıdır. Bu modellerin temel hedefi politika oluşum süreçlerine eğilmektedir. Bunu yaparken de sürece olabildiğince sade ve açık şekilde yaklaşmayı tercih etmektedirler. Bu modeller, bu yönüyle birisi diğerini eleştirirken oluşmuş modeller olmaktan ziyade farklı politika oluşturma motiflerini analiz etmeyi kolaylaştırmak arzusundadır. Modellerin birinde görülen niteliklerin diğer pek çok modelde de görülmesi olasıdır. Bu nedenle modeller arasında kesin bir ayrım yapmak zorlaşabilmektedir.

Kamu politikasında politika modellerinin, literatürde sıklıkla yer verilen aşağıda sıralanan dokuz modelini ifade etmek uygun olacaktır. Bu modeller:

1. Süreç Modeli
2. Kurumsal Model
3. Rasyonel Model
4. Eklemeli / Artırımcı Model
5. Grup Modeli
6. Elit Modeli
7. Kamu Tercihi Modeli
8. Oyun Teorisi Modeli
9. Siyasal Sistem Teorisi'dir (Dye, 2013: 15-16, Anderson, 2003: 15).

1.5.1. Süreç Modeli

Politika bir "*siyasal faaliyetler*" (Dye, 2013: 16-17) bütünüdür ve bu bütünün parçaları, politika aşamalarıdır. Başka bir ifade ile bu yaklaşımda politika, bir anda ortaya çıkan bir karardan ziyade belli bir sürecin sonucunda oluşan bir kararlar dizgesi olarak görülmektedir. Genel olarak kamu politikası literatüründe bu süreç yaklaşımı genel kabul görmüştür. Dye (2013), Birkland (2015) Bardach (2012) Anderson (2003), Smith (2009) bu yaklaşımdan bahsetmiştir. Buna göre politika süreci belli aşamalara ayrılmaktadır. Bu aşamalardan daha önce detaylı şekilde bahsedilmiş olması sebebiyle kısaca isimlerini aktarmak yeterlidir. Buna göre:

- ✓ Problemin Tanımı
- ✓ Amaçların ve Alternatiflerin Tespit Edilmesi
- ✓ Politikanın Oluşturulması ve Seçilmesi
- ✓ Politikanın Uygulanması

- ✓ Politikanın Değerlendirilmesi şeklindedir.

Modele göre politika, ayrıntılı şekilde basamakların ve aktörlerin analiz edilirken bunlar arasındaki ilişkiler ağından ve süreçlerinden sadır olmaktadır (Zittoun, 2014: 117). Burada süreç modelinin amacının, oldukça uzun ve karmaşık olarak görülen kamu politikası sürecini parçalara ayırarak teker teker anlamlandırmaya çalışmak olduğu söylenebilir. Parçaların anlam kazandığı bir örüntüde bütünün anlamlandırılmasını, politika süreci içerisinde neler olduğuna dair farkındalığın kazandırılmasını sağlamak bu modelin işlevlerindendir.

Tablo 1.2.
Süreç Modeli Olarak Kamu Politikası

Problemin Tanımı	Hükümetin sorun bulunan konularda eyleme geçebilmesi için bireylerden ve gruplardan toplanan taleplerin politikalaştırılması
Gündem Oluşturma	Spesifik kamu problemleri hakkında ne yapılacağına karar verilmesi adına kitle iletişim araçlarının ve kamu memurlarının dikkatinin çekilmesi
Politika Oluşturma	Politika önerilerinin çıkar grupları, üst düzey bürokratlar, meclis grupları ve araştırma kuruluşları gibi aktörlerden toplanarak müzakere edilmesi süreci
Politikanın Yasalaşması	Politika alternatifleri arasından meclis tarafından (veya diğer aktörler) uygun görülen politikanın, devlet başkanı ve yargı süreçleri sonunda yasalaşması
Politikanın Uygulanması	Devlet ve yürütme gücünü oluşturan aktörlerce, ortaya konan politikanın hayata geçirilmesi.
Politikanın Değerlendirilmesi	Hükümet kurumları, dış katılımcılar ve medya tarafından, ortaya konan politikanın değerlendirilmesi.

Kaynak: (Dye, 2013: 17)

1.5.2. Kurumsal Model

Kurumsal model kamu politikasının hükümetler eliyle işletilmesine atıfla devlet kurumları tarafından üretildiklerine odaklanmaktadır. Bu modelin kavramsal temellerinde hükümetin bir siyaset kurumu olarak politika üretmedeki tekeli yatmaktadır. Hükümetlerin ürettikleri politikalara farklı biçimlerde olsa bile belli bir meşruiyet katmaları, aldıkları kararların vatandaşların tamamını ilgilendiren yapıda olmaları ve son olarak uyulmayan kararları için belli müeyyideleri cebren uygulamaya yetkisinin olması veya bu cezaların uygulanmasına toplumun rıza göstermiş olması diğer kurumlardan ayrılmalarını ve kamu politikası üretebilecek yetkinliğe erişmeleri sağlamaktadır (Dye, 2013: 18).

Kurumsal model devlet kurumlarının legal ve biçimsel yönlerini açıklamaya çalışmaktadır. Kurumlar arasındaki güç ayrılığı olup olmaması, varsa ayrılığın yapısının nasıl şekillendiği, yasal ve yapısal sınırlılıklar ve faaliyetler ile fonksiyonların nasıl olduğu, kurumların kendilerine ait kurumsal kültürlerinin ve aidiyetlerinin neler olduğu kurumsal modele kamu politikasının şekillenmesinde etkisi olan yapılardır (Anderson, 2003: 19).

Kurumsal model yapısalcı olması nedeniyle bir anlamda klasik bir yaklaşım olma hüviyetindedir. Bu model, post modern gelişmelerle birlikte yerini bireyi ve bireyler arası ilişkileri öne çıkaran yaklaşımlara ağırlığını bırakmıştır. 1940'lara değin politika alanındaki çalışmalarda önemli bir model olmasına karşın zaman içerisinde geçerliliğini büyük oranda yitirmiştir (Birkland, 2015: 92-93; Anderson, 2003: 19-20).

1.5.3. Rasyonel Model

Rasyonel model, kamu politikalarının en yüksek sosyal kazanca göre dizayn edildiğini veya edilmesi gerektiğini savunmaktadır (Dye, 2013: 18). Bu modelde hükümetin herhangi bir politika belirlerken veya uygularken tercih ettiği yöntem, elde edeceği net kazanca göre hareket etmesinde gizlidir. Modelde hükümetler, belli bir politikanın uygulanması için gerekli olan maliyetler ile bu politikadan elde edilecek kazancı karşılaştırarak bir net getiri elde etmenin peşindedir. Kazanç toplumsal, ekonomik, somut veya soyut değerlerden oluşabileceği gibi hükümetin politik çıkarlarına da yönelik olabilmektedir.

Hükümetin net kazanç için oluşturduğu politika sürecinde iki nokta önemlidir. Bunlardan ilki politika sürecinin başlaması için gerekli olan harcama ve emeğin, elde edilebilecek getiriden yüksek olmaması gerektiğidir. İkincisi ise bu getirinin, mümkün olan en yüksek karlılığa sahip olması ve bir şekilde muhafaza edilmesinin mümkün olmasıdır. Modele göre karar alıcılar, politikaları bu karlılık oranlarına göre tasnif edip, kendisinde en yüksek kar etme imkanını gördükleri politikalara öncelik vermekte ve bunları hayata geçirmekte istekli olmalıdırlar (Anderson, 2003: 20).

Karar alıcıların politika karlılığı olarak adlandırılabilecek bu durumu belirlemesi Dye'a (2013: 19) göre aşağıda sıralanan 5 adımı analiz edebilme yeteneğine bağlıdır:

- ✓ Toplumun değer tercileri ile bunların görece ağırlıklarını,
- ✓ Gerçekleşebilecek alternatif politika alternatiflerinin tamamının

bilinmesi,

- ✓ Bu alternatiflerin uygulanması ile doğacak sonuçların bilinmesi veya tahmin edilmesi,
- ✓ Politika alternatiflerinin her biri için kâr zarar marjının hesaplanabilmesi,
- ✓ Katkı değeri yüksek politika alternatifinin, diğer kârlı alternatifler arasından seçilmesinin bilinmesi gerekmektedir.

Bu modelde toplum, ortak çıkarlar etrafından birleşebilme yetisine sahiptir. Başka bir ifade ile toplum içerisinde çatışan değerlerin bulunması, bu toplumun çatı değerler altında bir arada var olamayacağı anlamına gelmemektedir. Buna ek olarak model, politika alternatiflerinin çoğunun olası sonuçlarıyla birlikte bilinebileceğini varsaymaktadır (Anderson, 2003: 121-122). Karar alma aşamasında ise karar alıcıların bu bilgilere göre en rasyonel, yani kârlılık marjı en yüksek kararları tercih edebilecekleri varsayımına dayanmaktadır.

Rasyonel model, yukarıda ifade edilen yaklaşımı ile ciddi eleştiriler almıştır. Bu eleştirileri derleyerek aktarmak gerekirse (Dye, 2013: 19. Birkland, 2015: 254-255, Anderson, 2003: 122, Kingdon, 2014: 78):

- ✓ Toplumun çatı bir değer üzerinde anlaşacağı varsayımı bazı durumlarda geçerli olsa dahi, sonuç değerler üzerinde anlaşmaya varılması, bu değerlere uygun hangi politikaların veya kararların alınacağı yönünde ortak bir fikir birliğinde de uzlaşıya varılacağı anlamına gelmemektedir. Yöntem ve bu yöntemlere göre dizayn edilmiş amaçlar dizgesinde farklılıklar bulunması, nihai noktada hangi politikanın daha karlı olduğu sorusuna ilişkin son değerlendirmeye de etki edecektir.
- ✓ Fayda ve maliyetlerin ölçülmesine yönelik öngörü, her faydanın veya maliyetin ölçülebileceğine ilişkin zayıf bir varsayıma dayanmaktadır. Her faydanın ve her maliyetin, birbiri ile karşılaştırılabilecek veya aralarında bir korelasyon veya matematiksel bir hesaplama yapılabilecek bir rakamlar bütününe dökülmesi imkansızdır. Bu şartlarda alınacak kararların, hangi politikanın daha kıymetli olacağına ilişkin değerlendirmeyi de etkileyeceği açıktır. Zira karar alıcıların politika alternatiflerine farklı şekillerde kıymet vermesi oldukça muhtemeldir.
- ✓ Güç elde etme, statüsünü koruma, tekrar seçilme veya para kazanma

gibi kaygılar sebebiyle karar alıcılar her zaman sosyal kazanç getiren politikaları tercih etmeyebilirler.

- ✓ Karar alıcıların sosyal faydası en yüksek politika alternatifi tercih etmek yerine uygulanması ve bundan başarı elde etmesi daha mümkün görülen politikalara yönelerek bunları gerçekleştirmeye çalıştıkları görülebilir.
- ✓ Daha önceden alınmış ve uygulanmış bir politikanın sonucunda elde edilen çıktılar, karar alıcıların şu anda en faydalı olarak tespit edecekleri herhangi bir politikanın uygulanmasını engelleyebilir.
- ✓ Politika alternatiflerinin tamamının olası sonuçları ile birlikte belli bir zaman dilimi içerisinde derlenmesi imkansıza yakındır. Karar alıcıların çoğu zaman bilgilerin tamamının derlenmesi mümkün olsa bile bunun için yeterli kaynağı ve zamanı bulunmaz.
- ✓ Politika alternatiflerinin kar ve zararlarının tespit edilmesi ve karşılaştırılması açılarından bilimsel metotlar eksik ve yetersiz kalabilmektedir.
- ✓ Politika yapıcılar, politika alternatiflerinin ve sonuçlarının derlenmesi mümkün varsayılan şartlar altında dahi onlarca veriyi sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik değerlere göre analiz edebilmeleri mümkün olmayabilir.
- ✓ Politika yapıcılar, en faydalı politika alternatifi olarak tespit edilse dahi ilk kez uygulanacak politikaları, en faydalı olmamasına rağmen daha önce denenmiş ve başarı alınmış politikalar karşısında feda etme ihtimalleri bulunmaktadır.

1.5.4. Eklemeli / Artırımcı Model

Bu model, James March ve Herbert Simon'un Rasyonel Model'i eleştirilerek ortaya çıkmıştır. Sınırlı Rasyonellik Modeline göre insanlar, kaynaklar ve yetenekleri bakımından sınırlıdır ve bu nedenle insanların sahip olacakları rasyonelliği de sınırlı olarak addetmek gerekmektedir. Başka bir ifade ile zaman, bilgi ve yetenekleri kapsamında sınırlı olan insan, ürettiği politikalara da bu sınırlılığını aktarmaktan kaçamayacaktır. Lindblom 1959 yılında Eklemeli modeli, bu eleştirilerden hareketle ortaya atmıştır (Birkland, 2015: 255).

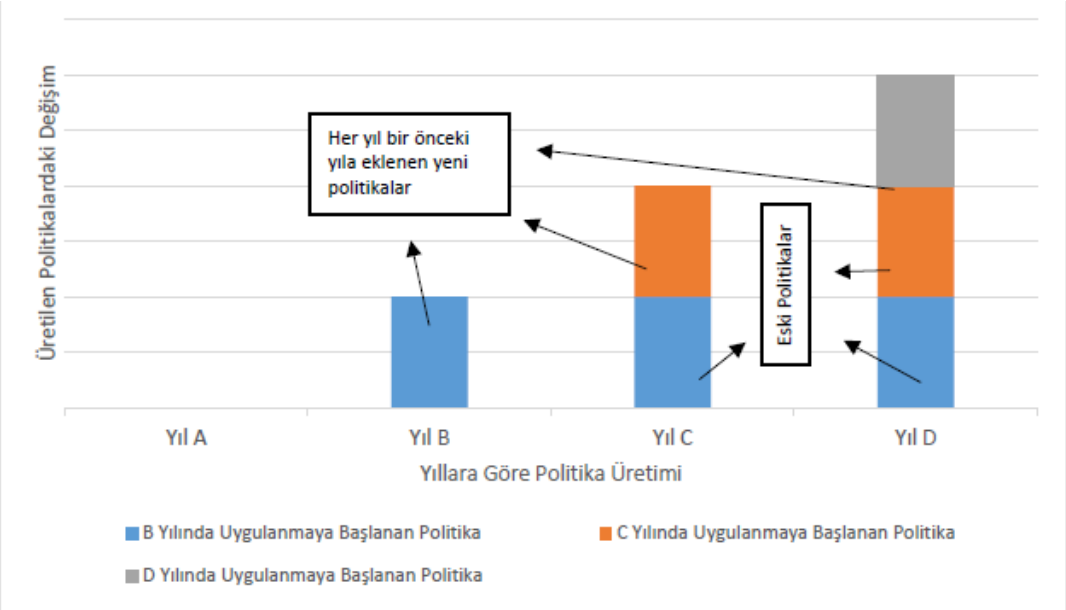
Eklemeli modele göre kamu politikası, önceki karar alıcıların ortaya koydukları kamu politikalarının üzerine eklemlenmektedir. Bu durum, var olan politikaların ortadan kaldırılması, değiştirilmesi, düzenlenmesi ve yeniden

onaylanması gibi şekillerde ortaya çıkmaktadır. Karar alıcıların bu yöntemi tercih etmesinin nedeni ise her politika yapımında karar alıcıların rasyonel süreçleri en başından takip edecek zaman, bilgi ve kapasiteye her zaman sahip olmadıkları iddiasıdır. Bu sebeple karar alıcılar kendilerinden önce ortaya konmuş ve piyasada test edilmiş politikalar hakkında birtakım düzenlemelerde bulunmaktadırlar. Böylelikle hem maliyetleri düşürmüş, hem sonuçları bakımından daha kestirilebilir bir kurgu tasarlamış olmaktadırlar (Dye, 2013: 21).

Politika yapım sürecinde eklemeli bir yaklaşımın tercih edilmesinde maliyetlerin azalması, bilgi, zaman ve kaynak tasarrufu sağladığı kadar politika yapıcıları da politikaya karşı direnç gösterilmesi ihtimallerinden de sıyırmaktadır. Daha önce uygulanan politikaların bir miktar değiştirilerek tekrar yürürlükte kalmasının, tamamen değiştirilen yeni bir politikaya karşı çok daha az direnç alacağı tahmin edilmektedir. Aynı zamanda bir hamlede gerçekleştirilecek büyük politika değişiklerine karşın adım adım yapılan değişikliklerin daha az direnç göreceği de açıktır[16] (Kington, 2014: 79).

Şekil 1.2.

Artırımcı Model



Kaynak: (Anderson, 2003: 123)

[16] Değiştirilecek politikaların yavaş bir seyirle değiştirilmesine Kingdon "*kiddie-in-the-door*" ismini vermektedir (Kingdon, 2014: 79). Burada kastın, kapıda içeri alınmayı bekleyen bir yavru kedinin kapıyı yavaş yavaş tırmalaması ve sesler çıkararak içeri girme izni alması olduğu tahmin edilmektedir. Yeni politikaların da bu şekilde toplum ve siyaset arenasında zaman içerisinde kabul edildiği ifade edilmeye çalışılmıştır.

1.5.5. Grup Modeli

Grup Modeline göre politika, toplum içerisinde farklı çıkarlar etrafında birleşen farklı grupların, karar alıcılara kendi istekleri doğrultusunda politika çıkarmalarını muhtemel hale getirmek üzere yaptıkları baskılardan oluşmaktadır. Bireylerin, örgütlü gruplar halinde bu şekilde karar mekanizmalarına yaptıkları baskılar, bireysel olarak yapabilecekleri baskılardan daha etkili ve daha nadir göz ardı edilebilir olarak tanımlanmaktadır (Anderson, 2003: 16).

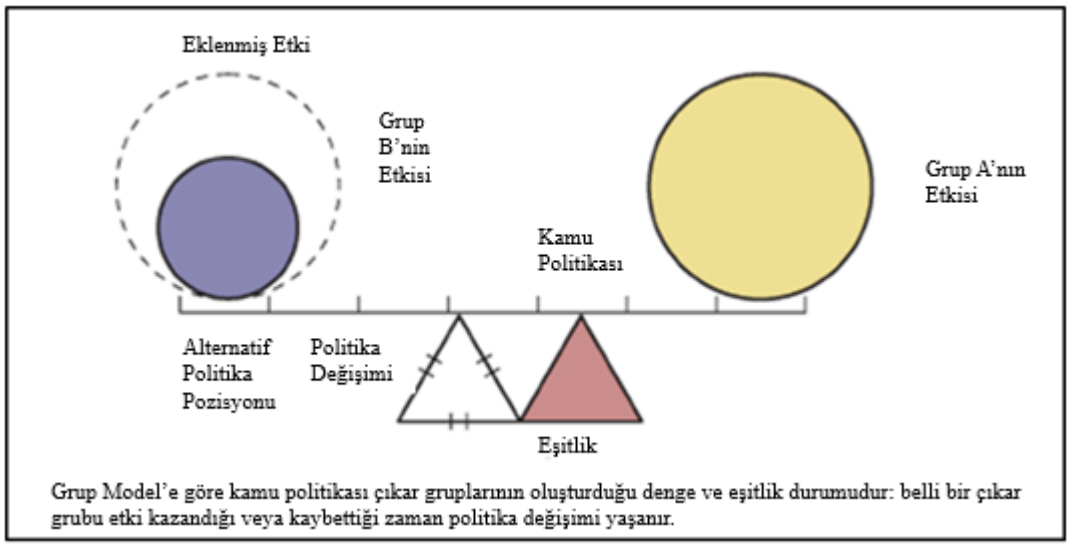
Grupların etkisi altında şekillenen politikanın, Grup Modelinde karar mekanizmaları olarak hükümetlere bıraktığı 4 ana görev bulunmaktadır. Bunlar:

- ✓ Grup mücadelesinde herkesin uyacağı kuralları koyarak kurallara uymayanları oyun dışı bırakmak
- ✓ Taraflar arasında ve üçüncü taraflarla yapılan anlaşmaları düzenlemek ve çıkarları bu yolla dengelemek,
- ✓ Üzerinde mutabık kalınan anlaşmaları politika haline getirerek yasalaştırmak
- ✓ Yasalaşan anlaşmaları zorlayıcı kurallar halinde uygulamak (Dye, 2013: 22).

Bu modelde politikaların gruplar arasındaki mücadelenin seyrine göre şekillendiğinin söylemek mümkündür. Aşağıda yer verilen şekilden de anlaşılacağı üzere politika, gruplar arasındaki denge mekanizmasının sağlanması noktasında

Şekil 1.3.

Grup Modeli



Kaynak: (Dye, 2013: 23)

önemlidir. Ayrıca gruplardan birisinin denge tahtasında ağırlığının artmasıyla oluşacak politika değişikliklerinde değişimin bu grubun çıkarlarına doğru yakınlaşması oldukça muhtemel gözükmektedir.

Şekilde görüleceği üzere Grup B'nin etki gücünü yitirmesi veya etki gücünü Grup A kadar artıramaması ya da Grup A'nın etki gücünün Grup B'ye nazaran yüksek kalması durumlarında var olan kamu politikasının, mekanizmayı dengede tutabilmek için eşitlik noktasını Grup A'ya doğru kaydıracağı görülmektedir.

Grup Modelinde kamu politikasının gruplar arasındaki çekişmelere indirgenmesi oldukça dar kapsamlı bir bakış açısıdır. Grupların etkileri üzerinde şekillenen bir siyasetin varlığı kabul edilse bile grupların hükümeti etkilemekte farklı biçim ve yöntemleri tercih etmeleri, ayrıca hükümetin ideolojisi veya çıkarı gereği belli grupların etkilemesine daha açık bulunması gibi durumların göz ardı edildiği görülmektedir. Ayrıca etki gücünün hesap edilmesinde her politika alanı ve her etki çeşidi için farklı bir ağırlık mekanizmasının çıkacağını da ifade etmek gerekmektedir. Buna ek olarak hükümetlerin daha önceden geliştirdikleri politikaların, bu politikaların güdümünü sağlamamış olsa dahi belli gruplara avantajlar sağladığı, belli grupların da gücünü azalttığından bahsedilebilir. Böylelikle hükümetin kendisi ve kamu politikalarının da eşitlik ve denge mekanizması içerisinde dengeleyici unsurlar olmaktan ziyade birer aktör olacakları görülmektedir. Grup Modele getirilen en büyük eleştiri ise bireyleri, çıkarları etrafında birleşmeye istekli veya bunu hükümeti etkilemenin olası bir yolu olarak gören politik aktörler olarak saymasından ileri gelmektedir. Bireylerin örgütlenmediği, örgütlü şekilde politika etkileme süreçlerine girmediği veya bireylerin örgütlenmesine müsaade edilmediği baskıcı rejimlerde politikaların nasıl dengeleneceğine ilişkin bir öngörü, bu modelin eksik kalan yanlarından birisini ifade etmektedir.

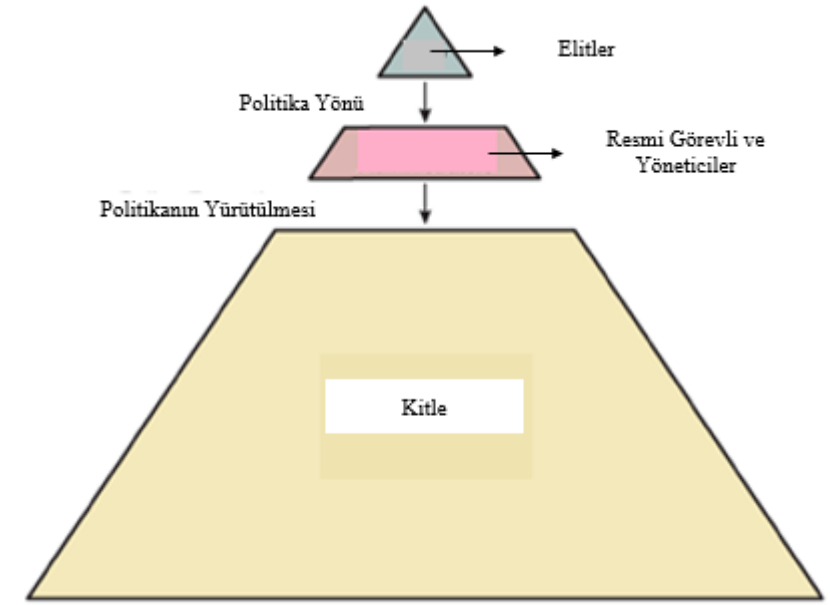
1.5.6. Elit Model

Kamu politikasında ortaya atılmış çoğulcu yaklaşımlar karşısında Elit Model, politikanın iyi eğitimli, yüksek gelirli ve güçlü seçkinler tarafından idare edildiğini savunmaktadır (Birkland, 2015: 169-170). Bu modele göre karar alıcı mekanizmalarda görev alan seçkinler, politika oluşturmada en etkili unsurlardır. Bu etkinin, halkın yeterince bilgilendirilmediği ve doğru kararları almaktan uzak olduğu çoğulcu sistemleri eleştiren Elit Teoriden de hareketle, politika yapımında seçkinlerin halkı etkileyerek onların görüşlerini şekillendirmesine dayanır denilmektedir (Anderson,

2003: 18). Daha açık bir ifade ile kamu politikasında karar alıcı bir grup elitin seçimleri ve tercihleri, topluma açıklanmakta ve toplum bu tercihler ve seçimler arasında kendisine yön bulmaktadır. Politika halkın görüş, istek ve taleplerinin yönetim mekanizmalarına iletilmesini amaçlamaktan ziyade bu modelde yönetimdeki seçkinlerin kendi çıkarlarını, isteklerini ve tercihlerini halka aktararak, bunları halkın tercihi sanrısıyla meşrulaştırmalarına dayanmaktadır. Bu anlatı, aşağıdaki görselle ifade edilmeye çalışmıştır.

Şekil 1.4.

Elit Modeli



Kamu politikaları, Elit Modele göre kitlelerin baskısıyla aşağıdan yukarı değil, fakat yukarıdan aşağıya elitlerin tercihleri, değerleri ve çıkarları doğrultusunda gelişmektedir.

Kaynak: (Dye, 2013: 24)

Elit Model, Dye'a göre şu özellikleri barındırmaktadır (2013: 24):

- ✓ Toplum ve siyaset bir grup azınlık tarafından idare edilmektedir. Bu azınlık toplumun kaynaklarının üretim ve yeniden dağıtım mekanizmalarını yönetmektedir. Çoğunluk, bu azınlığın elinde olan imkanlara sahip değildir ve yönetim aidiyetinden mahrumdurlar. Toplumun değerleri ve tercihleri, bu küçük azınlık grup tarafından belirlenmekte ve düzenlenmektedir. Kamu politikalarının oluşturulmasında da bu azınlık grup, çoğunluk gruba bu yönden tahakküm etmektedir.
- ✓ Toplum yöneten güçlü azınlık ve yönetilen mahrum çoğunluk unsurlarından oluşmaktadır. Azınlık grup, toplumun tipik özelliklerini

yansıtmak yerine sosyoekonomik olarak üst sınıflardan oluşmaktadır.

- ✓ Seçkin sınıflara dahil olmak yavaş ve uzun bir sürecin sonucunda ancak mümkündür. Seçkinler, devrimden kaçınmak ve yönetimde istikrarı sağlamak adına yönetim mekanizmasını kendi aralarında değiştirebilmektedirler. Yönetimin el değiştirmesi gibi görülen bu durumlarda dahi iktidar kaynaklarının belli bir zümrenin çevresinde kaldığı görülmektedir.
- ✓ Elitlerin sosyal sisteminde değerlerine hâkim olmak ve sistemin hiyerarşisini korumak konusunda uzlaşı sahibi olmalarına rağmen aralarında rekabet etmeleri kaçınılmazdır.
- ✓ Bu nedenlerle bu modele göre geliştirilen politikaların ve hükümetlerin aldıkları kararların toplum rekabetine dayanan herhangi bir sistemden çıkmış olması düşünülemez. Bunun yerine toplum, kendi tercihlerini yaptığı sanrısında ilen elitlerin kendilerine sundukları tercihler arasında bir seçimde bulunmaktadırlar.

Bu özelliklerine rağmen Elit Modelde seçkinlerin toplumun karşısında konumlandıklarını düşünmek yersizdir. Elitlerin de toplumun refahını, gelişimini, ilerlemesini ve toplumda yer alan demokratik, manevi ve sosyal değerleri korumayı amaçladıkları söylenebilir. Zira modele göre var olan sistemin devamlılığını sağlamak, elitlerin yönetimde kalmasını sürdürülebilir kılmanın en basit ve maliyetsiz yollarından birisidir (Anderson, 2003: 18).

1.5.7. Kamu Tercihi Modeli

Kamu Tercihi Modeli, Kamu Tercihi Teorisinin kamu politikası alanına yansımasıdır. Ekonominin piyasa temelli açıklamalarının politika alanına yansıtıldığı bu görüşte iktisadi anlamda rasyonel olan, kendi çıkarlarını azami ölçüde takip edebilecek kabiliyette olan insanın, politika alanında da kendi çıkarlarını azami ölçüde takip etmek üzere motive olduğunu ifade etmektedir (Birkland, 2015: 302). Daha basit bir anlatımda ekonomide açıklandığı gibi insan (*homo economicus*) çıkarlarını takip edebilecek kadar rasyoneldir ve bu durum politika alanında da (*homo politicus*) geçerlidir (Dye, 2013: 25).

Kamu Tercihi Modelinde insanların kendi çıkarlarının peşinde koşmaları, birbirleri ile her durumda çatışacakları anlamına gelmezken aksine çıkarları ortaklık gösteren gruplar oluşturmalarını desteklemektedir. Böylelikle bireylerin çıkarlarının

gerçekleşme olasılığı ve hedeflerine ulaşma ihtimalleri yükselmektedir. Bu Modelin temelinde, bireylerin kamuyu oluşturan varlıklar olarak ortak çıkarlar çerçevesinde bir araya gelmelerinin, toplumun tamamına faydası olan kamu çıkarını korumanın ve gerçekleştirmenin yegâne yolu olduğu görüşü bulunmaktadır. Bu çıkarın ise toplumun varlığını sürdürmesini sağlayan hayatın, özgürlüklerin ve mülkiyetin korunması olduğu ifade edilmektedir (Anderson, 2003: 20-21).

1.5.8. Oyun Teorisi Modeli

Oyun Teorisi, iktisadi açıdan bireylerin satın alma tercihlerini ve piyasa modellerini açıklamaya çalışan, aynı zamanda bireylerin davranış biçimleri üzerinde fikirler de ileri süren bir yaklaşımdır. Politik açıdan ise karar verme modelleri arasında karar alıcılar ve politika yapıcıların tavırlarını yorumlamaktadır. Oyun Teorisi iki veya daha fazla karar alıcının, diğer karar alıcılara göre değişen kararlarını tanımlamaya çalışmaktadır. Başka bir ifade ile Modelde bir karar alıcının verdiği en iyi kararın, diğer karar alıcıların verecekleri en iyi kararları da etkilediği düşünülmektedir. Bu durumda bireylerin, toplumsal kararları alırken diğer bireylerin tavırlarına, tercihlerine ve isteklerine göre kararlarını şekillendirdikleri, bu nedenle politika alanında karar alınırken toplumun birbiriyle iç içe geçmiş karar alma mekanizmalarının toplum içerisinde yer alan her karar alıcıya göre uygun şekilde belirlenmesi gerekliliği doğmaktadır (Dye, 2013: 27).

1.5.9. Siyasal Sistem Teorisi

Kamu politikası ve siyasal sistemler arasında ilişki, belli taleplerin ve bu talebe olan desteklerin veya karşı duruşların, belli bir siyasal mekanizmaya aktarılmasının ardından bu sistemlerin bu girdilere cevap vermesiyle şekillenmektedir. Siyasal sistem ise bir toplumda yer edinmiş değerler, bu değerlerin birbirleriyle olan ilişkileri, bu değerleri tanımlayan sosyal kurumlar ve faaliyetler ile yapısal örgütlenmelerden oluşmaktadır. Bu tanımın dışında kalan, ancak topluma dair olan tüm unsurlar ise siyasal sistemin çevresini oluşturmaktadır. Bu çevre, siyasal sistemin dışında ekonomik ve sosyal unsurlardan oluşurken siyasal sistemin üzerinde de birtakım etkilerde bulunmaktadır. Siyasal sistem, ekonomik ve sosyal sistemlerle etkileşim halinde iken buralardan gelen talep ve istekleri cevaplamak durumundadır.

Sisteme iletilen talepler, bireylerden veya gruplardan gelen, bu kesimlerin çıkarlarıyla bürünmüş politika alternatifleridir. Bunun yanında siyasal sistem, halkın vergi vermesi, seçimlere katılması, hukuk normlarına uyması gibi siyasal sistemin

ortaya koyduğu kurallar bütününe uygun hareket etmesi, siyasal sistemin desteklendiği anlamına gelmektedir. Bu talep ve destek girdileri ile siyasal sistemler, bunları işleyerek, belli çıktılar oluşturmaktadır. Bu çıktıların siyasal sistemin çevresine bıraktığı tepkiler veya cevaplar olarak değerlendirmek mümkündür. Bu cevapların çevre içerisinde belli bir oranda karşılık bulacağı, siyasal sistemin çevresini dönüştüreceği ve değiştireceği açıktır. Bu değişimden siyasal sistemin kendisi de ciddi şekilde etkilenecektir. Bu değişim aynı zamanda bir sonraki cevabın da girdilerinden birisini oluşturacaktır. Politika döngüsü, siyasal sistem teorisi bağlamında politika sürecini bu şekilde tamamlamaktadır (Anderson, 2003: 15).

İlk bölümde kamu politikasına dair temel kavramsal ve kuramsal çerçevenin aktarılmasının ardından ikinci bölümde kamu politikası alanında politika değerlendirme ve politika başarısızlığına ilişkin tanımlar, türler, sınıflandırmalar, tarih kökenleri ve genel değerlendirmelere yer verilmiştir. Ayrıca çalışmanın yöntemini oluşturan 3P Yaklaşımı da bu bölümde aktarılmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. POLİTİKA DEĞERLENDİRME VE KAMU POLİTİKASINDA BAŞARI

Politika değerlendirme, kamu politikasının son aşamalarından birisi olarak ele alınmaktadır. Buna karşın politika değerlendirmenin kapsamında, politika çıktılarını analiz ederek başka politikaların oluşturulma süreçlerine katkıda bulunma sorumluluğu da bulunmaktadır. Politikanın tüm aktörleri açısından politika değerlendirme çalışmaları ve faaliyetleri, politika ve yönetim süreçlerine pek çok noktada katkı sunmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde politika değerlendirme ve politika değerlendirmenin bir alt başlığı olarak politika başarısızlığı literatürü derlenmiştir. İlk kısımda politika değerlendirmeye dair kavramsal tartışmalar, politika değerlendirmenin kökenleri ve kaynakları, modelleri, türleri ve sınıflandırmaları, kamu politikalarını ilgilendirdiği ölçekte aktarılmaya çalışılmıştır. İkinci kısımda ise politika başarısızlığına ilişkin yukarıda ifade edilen sıralama takip edilmiştir. En son bölümde ise politika başarısı kavramlarına dair ele alınan tartışmalar 3P Yaklaşımının analiz edilmesi ile bitmektedir.

2.1. KAMU POLİTİKASINDA DEĞERLENDİRME KAVRAMI

Değerlendirme, genel anlamıyla "*belli bir şeyi yerinde ve yararlı kullanmak*" ve "*bir şeyin özünü, önemini, nitelik ve niceliğini*" belirlemektir (TDK, 2021). Bu tanımlar, politika değerlendirme çalışmaları için de geçerlilik arz etmektedir. Zira politika değerlendirme de bu anlamlara karşılık gelecek şekilde uygulanan programların, alınan kararların, hayata geçirilen politika unsurlarının amaçlarının:

- ✓ Uygulamaya başlamadan önce olası sonuçlarının, çıktılarının, diğer politika aktörlerine etkilerinin değerlendirilmesi
- ✓ Uygulama esnasında politika amaçlarına uygunluğunun, politika yolunun istenilen ve beklenilen şekilde izlenip izlenilmediğinin tespit edilmesi,
- ✓ Uygulamadan sonra ise elde edilen sonuçların, ortaya çıkan etkinin analiz edilmesi,
- ✓ Sonraki politikaların tüm bu süreç içerisinde gözden geçirilmesi,
- ✓ Kısacası politikanın başından sonuna bir süreç olarak ele alındığında

> önemi, beklenen veya beklenmeyen sonuçlarının etkileriyle birlikte tespit edilmesini (Vedung, 1997: 209-210) ve politikanın bir anlamda gerçek "değerinin" ortaya çıkarılması şeklinde özetlenmesi mümkündür.

Politika değerlendirme, erken dönemlerden itibaren "*başarı*" odaklıdır: politikanın sonuçlarının değerlendirilmesi, politikanın ne kadar başarılı olup olmadığı ile yakından ilişkilendirilmektedir (Kerr, 1976: 351). Bu nedenle başarının ne olduğuna dair yapılan tartışmaların, politikanın gerçek değerinin ne olduğuna dair yapılan tartışmalara da cevap niteliği taşıdığı düşünülmektedir. Başarıya dair politika alanındaki tartışmalara ilerleyen bölümlerde, *"Politika Başarısızlığı"* başlığında erişmek mümkündür.

Wildavsky (1979: 7) ise politika değerlendirme çalışmalarını politikaların ortaya çıkardıkları yanlışları düzeltme çabasına bir katkı, var olan politikaların tanımlanması ve kamu tarafından tanınması için bir araç ve dolayısıyla kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunulması noktasında bir köprü olarak görmektedir. Widavsky'e göre (1979: 213-215) değerlendirme çalışmalarının bağımsız bir şekilde çok yönlü olarak ve bir kereye mahsus olmaktan ziyade politikanın şartlarına uygun bir şekilde devamlı ve tekraren yapılması, politika değerlendirme çalışmalarının başarısı ve politikanın kendine uygun zeminde değerlendirilmesi için en önemli hususlar olarak öne çıkmaktadır.

Ayrıca Wolman (1981: 434-435) politika başarısını değerlendirmenin bir yöntemi olarak 5 basamak ve 5 bileşenden oluşan bir teori ortaya koymuştur. Basamaklar aynı sayfalarda (a) problem kavramsallaştırma, (b) teori değerlendirmesi ve seçimi, (c) hedeflerin belirlenmesi, (d) program tasarımı ve (e) program yapısı şeklinde sıralanırken; bileşenler (1) kaynak yeterliliği, (2) yönetim ve kontrol yapısı, (3) bürokratik kurallar ve düzenlemeler, (4) siyasi etkinlik ve (5) geri bildirim ve değerlendirme olarak sıralanmıştır. Bu basamakların politika programının başarısını ölçmesi kadar politika sürecini de kapsayan bir anlam taşıdığı görülmektedir.

Kamu politikasında değerlendirme, politikanın analizi mi yoksa politika için analiz mi sorularının arasındaki derin çizgiyi belirlemektedir (Hill, 2005: 5). Kamu politikasının basit manada analiz edilmesi bile onun, politikadan önce mi yoksa sonra mı analiz edileceğini açıklığa kavuşturmayı gerektirmektedir. Bu ayrımı, politikanın uygulandığı esnada analiz edilmesini savunan görüşleri de ekleyerek daha karmaşık

hale getirmek mümkündür. Fakat aslında politika değerlendirme, politikanın öncesinde, politika esnasında ve politika sonrasında farklı amaçlarla, farklı sonuçlara ulaşabilmek adına, farklı verilerin derlenmesinin gerekliliği ile yapılabilmektedir.

2.2. DEĞERLENDİRME ÇALIŞMALARI VE POLİTİKA DEĞERLENDİRMENİN TARİHİ

Politika yapımında değerlendirme, politika alanının erken dönemlerine kadar taşınabilecek bir geçmişe -1950'li yılların ortalarına (Olejniczak et al., 2018: 156), hatta Aydınlanma Çağına kadar (Sanderson, 2002: 61-62)- uzanan bir tarihe sahiptir. Bu yıllarda politika değerlendirme, politika süreçlerinin değer ve hakkaniyet analizlerini, ahlaki ve moral değerlendirmelerini göz önüne almaktadır. Geçen yıllarla birlikte, politika değerlendirme alanı, sosyoekonomik değişimleri ve bunlara bağlı politika alternatiflerini kanıta dayalı analizlerle değerlendirmeye başlamıştır (Hoornbeek, 2011: 860-863). Bugünkü kavramı ile anlaşılan değerlendirme yöntem ve metotları 20. yy. ile birlikte ortaya çıkmıştır (Rossi, Lipsey and Freeman, 2004: 19).

Sosyal bilimlerde politika değerlendirme, Birinci Dünya Savaşı öncesinde istihdam oranları, okuryazarlık ve kamu sağlığına dair bilgilerin toparlanması gibi amaçlarla derlenmeye başlanmış olsa da pek çok alanda ciddi şekilde kullanılmaya başlanması 1930'lu yıllar sonrasını bulmaktadır (Freeman, 1977: 18-19). 1930'lu yıllarda değerlendirme çalışmaları, sosyal ve toplumsal deneylerle ön plana çıkmakta iken İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında daha çok askerlerin morallerinin, personel politikalarının ve propagandanın yönetilmesinde kullanılmıştır[17] (Rossi, Lipsey and Freeman, 2004: 19).

İkinci Dünya Savaşının ardından değerlendirme çalışmaları hız kazanmıştır. Çünkü savaşın ardından sosyal politikalara önem verilmiş, hem kamu sektöründen hem de özel sektörden kentleşme, teknoloji, istihdam, önleyici sağlık çalışmaları gibi alanlara ciddi yatırımlar gelmiştir. Özellikle aile planlaması, sağlık ve beslenme ile taşra kalkınmasının sağlanmasına yönelik çalışmalar, ortaya konan faaliyetlerin sonuçlarının "neler" olduğuna dair verileri ve değerlendirmeleri merak edilir hale

[17] Değerlendirme çalışmaları, yöntem ve teknikleri, –ilk önce endüstriyel alanlarda geliştirilmiş ve kullanılmış- bilimsel yönetimin bir parçası olarak değerlendirilmiş ve uygulanmaya çalışılmıştır. İlk olarak *American Departmant of Defence*, bir devlet kurumu olarak değerlendirme çalışmalarına yer verirken bunu sosyal hizmet veren diğer devlet kuruluşları da takip etmiştir. Yaşlı bakımı, yoksulların doyurulması, toplumun gelir düzeyi düşük kesimlerinin yaşam koşullarının yükseltilmesi, eğitim ve sağlık hizmetlerine asgari seviyede ulaşımın sağlanması gibi konularda çalışmaların olduğu görülmektedir (Rossi, Lipsey and Freeman, 2004: 21).

getirmiştir (Rich and Oh, 1994: 71).

Politika değerlendirme alanındaki çalışmalar, 1950'li yılların sonuna gelindiğinde, kamu yönetiminin gelişmiş devletlerde akılcı yönetim ilkeleri doğrultusunda hareket edilmesinin beklenmesi ile pek çok alanda kendisine yer edinmiştir. Bu yıllarda politika değerlendirme, sadece gelişmiş Batılı ülkeler nezdinde değil, aynı zamanda az gelişmiş ve gelişmekte olan diğer ülkelerde de kendisine yer bulmuştur. Asya'da aile planlaması, beslenme ve genel sağlığın korunması alanında Latin Amerika'da, Afrika'da tarım ve toplumsal kalkınma alanlarında uygulama bulmaya başlamıştır (Rossi, Lipsey and Freeman, 2004: 18).

Değerlendirme alanında gerçekleştirilen çalışmalar, 1960'lar ve 1970'ler boyunca artarak devam etmiştir. Hayes'in 1959 yılında yayımladığı "*Evaluating Development Project"* isimli, az gelişmiş ülkelerde değerlendirme çalışmalarına değinen eseri, Suchman'ın 1967 yılında değerlendirme yöntemlerine ilişkin yayınladığı "*Evaluative Research"* isimli çalışması ve yine Campbell'in 1969 yılında sosyal deney çalışmaları ve değerlendirmeleri için ortaya koyduğu makalesi bu alandaki çalışmalardan bazılarıdır. Bu yıllarda Amerika Başkanları Kennedy ve Johnson dönemlerinde geliştirilen Yoksullukla Savaş *(War on Poverty)* ve Büyük Toplum *(Great Society)* politikaları, sosyal alanları kapsayan, toplumun sorunlarına dair politikaların geliştirilmesini önceleyen politika programları olarak öne çıkmaktadır. Bu programlara ayrılan bütçeler ile programın değerlendirilmesi için gerekli teknik personelin istihdamı bu dönemin, politika değerlendirme alanında ciddi gelişmelerin yaşandığı bir dönem olmasına sebebiyet vermiştir (Rossi, Lipsey and Freeman, 2004: 22).

Değerlendirme çalışmalarının münferit kendine özgü bir alan olarak ele alınması 1970'li yılların başında, 50 ve 60'lı yıllar boyunca yükselen popülerliğin ardından gelmiştir (Rossi, Lipsey and Freeman, 2004: 19). Bu kapsamda alanda Rossi ve Williams'ın 1972 tarihli *"Evaluating Social Sciences"* isimli eseri ile Weiss'in *"Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness"* adlı eseri ilkler olarak sayılabilecektir. Aynı zamanda 1976 yılında Sage Publications tarafından süreli ve hakemli bir dergi olarak yayınlanmaya başlayan *"Evaluation Review"* de alana katkı sağlamaya başlamıştır.

1980'lerden itibaren değerlendirme çalışmalarının muhteviyatında ciddi değişimler görülmektedir. Bu değişimin altında yatan sebeplerden en önemlisi daha önceleri sosyal çalışmacıların isteklerine, ilgilerine ve eğilimlerine göre yön alan

değerlendirme çalışmalarının, yaygınlık kazandıkça ve bir anlamda tüketim havuzuna eriştikçe içerik değiştirmeye başlamış olmasıdır. Daha açık bir ifade ile *"politika yapıcıların, program planlamacılarının, kamu yöneticilerinin, genel kamu çıkarının ve hatta söz konusu değerlendirilen politikanın etkileyeceği tarafların"* (Rossi, Lipsey and Freeman, 2004: 19-20) politika değerlendirme çalışmalarını desteklemeleri ile değerlendirme çalışmaları, sosyal çalışmacıların bahsedilen kısıtlı çalışma kapsamından hızla dönüşmüştür. Son dönemde politika çalışmaları, politika aktörleri, politikadan etkilenen taraflar ve politika sürecini etkilemek isteyen taraflar olmak üzere pek çok farklı taraftan, pek çok farklı açı için fonlama ve destek almaktadır. Bu durumda da politika değerlendirmesinin bu taraflara uygun, müşteri ilişkilerine yakın bir biçimde değerlendirmeler üretilmesine neden olduğu görülmektedir. Bu nedenlerle politika değerlendirme çalışmalarının, akademik ve bilimsel kaygılardan ötede kamu yönetiminin bir parçası olarak, politika kararlarının alınmasında, uygulanmasında ve değerlendirilmesi aşamalarında kullanıldığı görülmektedir.

Politika değerlendirme çalışmaları, 1990'lar boyunca post pozitivist bir yaklaşımla yeniden dönüşmüştür (Howlett and Giest, 2013: 17-20). Bu değişime göre 1960 ve 70'lerde pozitivist yaklaşımların ekonomi, istatistik, sağlık, işletme gibi alanların kantitatif metotlarını kabul etmekle birlikte kalitatif değerlendirme yöntemlerinin de kullanıldığı görülmektedir. Bu anlayışa göre kamu politikasında *"karar vericiler"* kadar karar vericiler[18] olarak sayılmayan aktörlerin de etkilerinin analiz edilmesi önemlidir (Fischer and Forester, 1993).

Politika değerlendirme, 1970'lerde yaşanan ekonomik ve idari krizlerle birlikte zaman içerisinde kısıtlı bir alana sıkışmış gibi gözükmektedir. Daha açık bir ifade ile devletin, 1960'larda uygulanan geniş sosyal politikaları maliyet fayda analizleri kapsamında tekrar üstlenmek gibi bir niyetinin olmadığı görülmekte, hatta 1980'lerden itibaren devletin minimalize edilmesini savunan yönetim düşüncesinin de hâkim olmasıyla birlikte bu durumun ön plana çıktığı fark edilmektedir. Fakat diğer yandan gelişen, değişen ve dönüşen toplumların üzerinde kamu yönetimlerinin, teknolojik ilerlemelerle gelişen sorunların yanında dijital medya, çevre sorunları ve

[18] Klasik karar vericiler olarak kamu politikasının resmi, resmi olmayan ve uluslararası aktörlerinden bahsetmek mümkündür. Bunlar arasında hükümet mekanizmaları, meclisler, kamu kurumları, medya organları ve sivil toplum örgütleri gibi aktörler varken, post pozitivist yaklaşıma göre politikaların oluşturulmasında kullanılan dil, hareket tarzı, aktörler arası güç dengeleri, siyasal kültür ve tarihî olayların da değerlendirmeye katılması gerekmektedir.

küresel ısınma, ticaret savaşları, sağlık alanında ve tabiatta yaşanan krizler vs. gibi karşılaştıkları yeni sorunlar hakkında çözüm geliştirebilmesi için veya en azından bu sorunların toplum üzerinde ortaya çıkardığı zararları en aza indirebilmesi için üretmesi gereken politikalar hakkında bilgi sahibi olması gerekmektedir. Bu bilginin de edinimi, yorumlanması ve değerlendirilmesinin yolu politika ve politika analizi çalışmalarından geçmektedir. Bu nedenle politika değerlendirme çalışmaları, 1980'ler sonrasında geliştirilen politikaların genellikle olumsuz, verimsiz ve etkin olmayan yanlarına değinmeyi neredeyse bir adet haline getirmiştir. Yine de politika değerlendirme çalışmalarının politikaların, hükümetlerin ve kamu aygıtının ne şekilde çalıştığının ortaya çıkması, uygulanan politikaların sonuçlarının ve etkilerinin belirlenmesi yolunda rol üstlenmesinde bir karmaşa gözükmemektedir.

2.3. POLİTİKA DEĞERLENDİRME YÖNTEMLERİ

Politika değerlendirme yöntemleri, kantitatif ve kalitatif metotlar kullanılarak yapılabilmektedir. Kantitatif metotlar genellikle politika hedeflerinin numerik olarak gerçekleşip gerçekleşmediğine dair değişimlerin analizlerini içerirken kalitatif metotlar uygulanan politikaların uzun dönemli yargılamalarına ve önemine eğilmektedir (Knoepfel et al, 2007: 228). Değerlendirmenin yapılma zamanına göre politika değerlendirme, ***ex ante*** ve ***post ante*** veya ***konkomitant*** olarak, uygulamadan önce ve uygulamadan sonra veya uygulama esnasında yapılabilmektedir (Knoepfel et al, 2007: 238).

Politika değerlendirme yöntemlerine dair genel bir eleştiri, politika analizinin oldukça etkili ve revaçta olduğu bir dönemin ardından 1983 yılında Stuart Nagel tarafından 4 maddede özetlenmiştir. Bu maddelerin kapsamı, sonraki yıllarda geliştirilen ve aşağıda bahsedilen farklı eleştiri başlıklarının yanında, değerlendirme yöntemlerine karşı yapılmış olması nedeniyle önem arz etmektedir. Başka bir ifadeyle aslında Nagel, özel sektörden devşirilen bir metotlar manzumesi olarak politika değerlendirme yöntemlerinin, bir anlamda kamu yönetimi alanına uygulanması açısından ortaya çıkmış olan zorlukları değerlendirmektedir.

Nagel (1983: 74-75) eleştirilerin ilkinde (1) politika değerlendirme yöntemlerinde karşılaşılan ve derlenmeye çalışılan verilerin soyut olmasına atıfta bulunarak, kamu çalışanlarının yaptıkları işlerden dolayı doğrudan gelir elde etmemelerinin çalışma performanslarına yansımasına istinaden, politika değerlendirmede fayda analizinin yapılmasının oldukça zor olduğunu belirtir. İkinci

çekincesinde (2) Nagel, devletin tüm vatandaşlarını ve ülke topraklarını kapsayıcı politikalar geliştirmek zorunda olması nedeniyle, özetle devletin kapsayıcılığı ve eşitliği ilkeleri uyarınca, geliştirilen politikalarda etkililiği ve verimliliği öncelemesinin zorluğundan bahsetmektedir. Üçüncü (3) maddede ise bir şekilde numerik verilere dönüştürülse bile elde edilen veriler hakkında, politika analizcilerinin olumsuz –veya en azından olumsuz dışsallığı bulunan- konularla çalışmak zorunda kalmalarından bahsedilmektedir. Buna istinaden, suç ve suça karşı önleme faaliyetlerinin fayda/maliyet analizinin yapılmasının, yani suç miktarına karşılık suçu önlemek adına harcanan maliyetin farklı bölge ve birimlerde karşılaştırılmasının anlamsız sonuçlar doğuracağı ifade edilebilir. Son maddede ise Nagel, yönetim psikolojisinin iş dünyası ile kamu yönetimi arasında ciddi farklılıklar göstermesinden bahsetmektedir.

Nagel (ibid) politika analizi yöntemleri benimsenerek verimliliği yüksek kamu birimlerinin desteklenmesinin, verimliliği düşük olsa da gelişme kaydeden ve toplumsal açıdan da önemli görevler üstlenmiş olan diğer kamu birimlerinde moral bozukluğuna yol açma ihtimalinden bahsetmektedir. Diğer bir ifade ile analizlerin sonucunda elde edilen bulgularla hareket etmenin, aynı zamanda buna dair planlanmamış, olumsuz sonuçları da beraberinde getirme ihtimali olduğundan bahsedilebilir. Bu durumu, analiz yöntemlerinin iktisat ve işletme gibi, kamu yönetimi alanından ciddi farklılık arz eden diğer alanlardan alınmasına da bağlamak, yani bunun yöntemsel bir sorun olduğunu söylemek de mümkün gözükmektedir.

2.3.1. Kanıta Dayalı Politika Değerlendirme Yöntemi

Kanıta dayalı politika yaklaşımının amacı, *"kimin için ve hangi muhteviyat içerisinde neyin işe yarayacağı"* sorusuna cevap aramaktır (Olejniczak et al, 2018: 155). Bir anlamda rasyonel politika yapımı yaklaşımına eş zamanda, bu rasyonelliğin temel olarak ileri sunduğu "*kanıt*", ön plana çıkarılmaktadır (Cairney, 2016: 13-18). Kanıta dayalı politika değerlendirme yöntemleri iktisat, matematik ve istatistik alanlarından faydalanmakla birlikte, "*kanıta dayalı*" – *evidence-based-* olmaktan ziyade "*kanıtla bilgilendirilmiş*" – *evidence-informed-* bir yöntem olduğu ve olması gerektiği[19] şeklinde eleştirilmektedir (Newcomer, 2016: 11).

Bu eleştiriler, kanıta dayalı yöntemlerin araştırmaya dayalı yöntemlerle

[19] Politika değerlendirme, ilk dönemlerinde politika hedeflerinin açıkça belirlenebileceği ve bu hedeflere ulaşılıp ulaşılamayacağı konularında yapılacak ölçüm ve değerlendirmelerin, politikanın başarısını ve uygunluğunu ölçmek için yeterli olacağı savunusundadır (Colebatch, 2009: 86-87).

desteklenmesi gerektiği, istatistiğe dayalı verilerin sadece rakamlardan ibaret olmayarak politika çalışmalarında değerlendirilmesi gereken sosyal, kültürel, moral ve ahlaki farklı kriterlerin de yer alabileceğinden bahsetmektedir (Pawson, 2006, Sanderson, 2002: 64-65). Kanıta dayalı politika yapımında neyin "*kanıt*" olarak değerlendirilmesi gerektiğine dair tartışmalar da süregelmektedir (Köktaş ve Köseoğlu, 2016: 39-42).

2.3.1.1.Düzenleyici Etki Analizi Yöntemi

Politikaların değerlendirilmesinde başvurulan yöntemlerden bir tanesi de –yine kanıta dayalı metotlardan birisi olarak- Düzenleyici Etki Analizi yöntemidir. Bu yöntem, karar alma süreçlerinden itibaren politikanın geliştirilmesinde ve değerlendirilmesinde kullanılmaktadır (OECD, 2009: 150). Esas itibari ile önerilen politika alternatiflerinin toplum içerisinde meydana getireceği olumlu ve olumsuz olası sonuçlarının ortaya çıkarılması (Olejniczak et al., 2018: 156), böylelikle alternatiflerin her birisi için yer alan fayda, maliyet, risk, duyarlılık analizi gibi yöntemlerle meydana çıkarılan yönlerinin karşılaştırılması olanağı (Ekici, 2006: 56) oluşmasını amaçlamaktadır.

Politika değerlendirme Pressman ve Wildavsky'nin 1972'de başlayıp edisyonlarla 1983 yılında üçüncüsünü çıkardıkları "*Implementation*" isimli eserden etkilenerek farklı bir bakış açısı edinmiştir. Buna göre uygulamada politikalar, Pressman ve Wildavsky tarafından ortaya atıldığı üzere, bürokratik merkezde (*Washington*) planlandığı gibi yerelde (*California'da*) uygulanmamaktadır (Pressman ve Wildavsky, 1972). Başka bir ifade ile karar alıcıların politika hedeflerini belirleyip bu hedeflere ulaşılması için bir yol haritası belirlemeleri ve bu haritayı taşraya uygulanması için göndermeleri, taşradaki yönetimin kararlara ve hedeflere, merkezin kendilerinden beklediği gibi uyacakları ve bunu uygulayabilecekleri anlamına gelmemektedir (Colebatch, 2009: 86).

Lipsky (2010) "*sokak bürokratlarının*" bu esnada politikaları uygularken ve bir anlamda görevlerini yerine getirirken politikaları değiştirdiklerini 1976'da yayınladığı eserinde iddia etmektedir. Sabatier ve Mazmanian (1979) ise aynı dönemde politikanın uygulama basamağında yer alan sorunları listelemekte ve bu sorunlarla birlikte politika değerlendirmeye ilişkin Pressman ve Wildasvky'nin hedeflere ulaşılması konusundaki eleştirilerinden bahsetmektedirler. Temelde bu tartışmalar, politika yapıcıların, politika hedefleri olarak ortaya koydukları hususlara ulaşıp ulaşamamalarının başarı değerlendirmesinde esas kabul edildiği fikrine

dayanmaktadır. Fakat Majone ve Borwne, -Pressman ve Wildavsky'nin eserinin sonraki edisyonlarında- uygulamanın, değerlendirme sürecinin bir parçası olduğu, en azından değerlendirmenin uygulama basamağından başladığı ve değerlendirmenin başlangıcının bu süreçte aranması gerektiğini de ifade etmişlerdir (Colebatch, 2009: 86).

Bu eleştirilerle birlikte değerlendirme çalışmaları, "*amaçlara ilerleyen bir değerlendirme" (progress toward goals)* olmaktan çok "*amaçlara giden bir süreç" (process toward goals)* olarak değişmiş ve dönüşmüştür (Glass and Ellett, 1980: 214). Politika değerlendirme ise bahsedildiği üzere belirlenen amaçların gerçekleştirilmesi noktasında bu yaklaşımla uygunluk göstermektedir. Özellikle politikayı lineer bir ilerlemeden ziyade bir süreç olarak ele alan yaklaşımlar doğrultusunda bu durumu daha açık şekilde görmek mümkündür.

2.3.1.2.Program Değerlendirme

Program değerlendirme yöntemi, diğer yöntemlerde olduğu gibi politikanın analiz edilmesi amacıyla hareket etmektedir (Gargani and Miller, 2016: 6). Bunu yaparken de politikanın gerçekleşmesini sağlayacak programların etkin ve etkili olup olmadıklarıyla ilgilenmektedir (Rossi, Lipsey and Freeman, 2004: 13). Program değerlendirme, endüstriyel idarede ve işletmelerin yönetim alanlarında, iş yeri sahiplerinin ve program fonlayıcılarının, bu program doğrultusunda ortaya koydukları maliyetlerin, programla ulaşmayı amaçladıkları hedeflere ulaşabilmeleri için uygun, yeterli ve rasyonel olup olmadıklarını görmeleri amacıyla ortaya çıkmış bilimsel yönetim tekniklerinden birisidir.

Program değerlendirme daha sonraları devletlerin de dikkatini çekerek hükümetlerin ortaya koydukları politikalardan istedikleri sonuçları elde edip edemediklerini analiz etmelerinde bir değerlendirme yöntemi olarak kullanılmaya başlanmıştır. Yöntemleri arasında bilimsel araştırmalarda kullanılan metodolojiler bulunmakla birlikte, genellikle bu yöntemlerden birçoğunun aynı araştırmanın kapsamında kullanılması gerekmektedir (Shackman, 2020: 5).

Program değerlendirme yöntemi kullandığı yöntemler itibariyle uygulanan politikaların girdileri ve çıktıları arasında bağımlı ve bağımsız değişkenleri aramakla, bu değişkenlerin durumlarını değerlendirip politika çıktılarını analiz etmek ve beklenen sonuçlara ulaşmak için belirlenen girdileri belirlenen şekillerde yönlendirmek gerektiği savunusundadır (Pirog, 2008: 3).

2.3.1.3.Performans Değerlendirme Yönetimi

Performans yönetimi kamu yönetiminde son dönemde özellikle Yeni Kamu İşletmeciliği akımlarının uygulanmaya başladığı 1980'li yıllardan sonra kamu kurumlarında kendisine yer edinmiş gözükmektedir. Esas olarak özel işletmelerdeki başarılı uygulamalardan kendisine güç bulması, performans yönetimi teknik ve metotlarının kamu yönetimine de uygulanabileceği fikrini gün yüzüne çıkarmıştır (Ateş ve Bektaş, 2020: 18-20). Performans yönetimi bu bağlamda kurumun ve kurum çalışanlarının bireysel ve kurumsal performanslarının, etkililik, verimlilik ve tutumluluk ölçütleri kapsamında kurumun, hükümetlerin ve yasaların amaçlarını gerçekleştirip gerçekleştirmediklerini analiz etmesi bakımından bir değerlendirme yöntemidir (Taner, 2020: 44).

2.3.1.4.Politika Başarısızlığı Yaklaşımları

Politika Başarısızlığı teoremine dair literatürde karşılaşılan ilk yazın 1976 yılında Donna H. Kerr tarafından *Policy Sciences* dergisinde yazılan "*The Logic of 'Policy' and Successful Policies"* isimli eserdir. Bu eser, politikaların başarıları konusunda daha önceden çalışmalar ortaya konulmuş olsa da "*başarı*" kelimesini (*success*) politika için belli bir örgü ve kavramsal çerçevede kullanan ilk ifadelerden olması bakımından önemlidir. Buna göre politika başarısı, bir anlamda basit bir tariz sanatına sıkışmış gözükmektedir: *"başarısız sayılamayacak her politika dolayısıyla başarılı sayılmalıdır"* (Kerr, 1976: 362).

Kerr, adı geçen eserde politika başarısızlığının 3 nedenini (1976: 359-361) (uygulamadan kaynaklanan, araçlardan kaynaklanan sorunlar ve yasal prosedürlerden kaynaklanan engeller) sıralamaktadır. Fakat bu nedenlerin politika başarısı veya başarısızlığının nasıl ortaya çıktığına, nasıl ortadan kaldırılacağına, başarısız bir politikanın başarılı hale nasıl getirileceğine ilişkin farklı tartışmaları beraberinde getirdiği de açıktır. Buna istinaden politika başarısızlığı yaklaşımları, politika değerlendirme yöntemlerinin en sonuncusu olarak addedilmesi gerekirse, henüz hakkında tartışılması gereken pek çok soruyu da beraberinde taşımaktadır. Bu nedenle politika başarısızlığı yaklaşımlarının ayrı bir başlık açılarak ilerleyen sayfalarda daha detaylı incelenmesi daha uygun olacaktır.

2.4. POLİTİKA DEĞERLENDİRME YÖNTEM, TEKNİK VE ANALİZLERİNİN POLİTİKA VE POLİTİKA SÜREÇLERİNE ETKİSİ HAKKINDA

Politika değerlendirme süreçlerinde, politika değerlendirmenin ardından bu değerlendirmelerin, raporların ve bilgilendirmelerin politika yapıcılar tarafından veya en azından politika aktörleri tarafından politika yapım sürecinde hesaba katıldığı farz edilmektedir. Bu ön kabul, aslında bir anlamda hayata geçirilecek politikalar için, politika değerlendirme etütleri talep eden, olası etkileri ve sonuçları görmek isteyen aktörlerin, politika yapım sürecinde yer almalarından kaynaklanması bakımından doğal ve doğru gözükmektedir. Fakat politika değerlendirme sonuçlarının politika yapıcılar tarafından ne şekilde görüldüğüne dair farklı yaklaşımları da literatürde okumak mümkündür.

Bu yaklaşımlardan esas olarak iki tanesi kapsayıcı ve genel olması bakımından önemlidir. Bunlardan ilki politika değerlendirme çalışmalarının politikayı "*kesin*" ve "*enstrümantal*" etki biçimleri yerine "*kavramsal*" ve "*aydınlanmacı*" yollardan etkilediğini savunmaktadır (Weiss, 1977: 533). Bu görüşe göre politika değerlendirme çalışmaları politikalar üzerinde doğrudan bir etki göstermek yerine politika yapıcıları ve politika çerçevesini uzun süre içerisinde etkileyerek kendisini göstermektedir. Böylece karar alıcıların "*kavramsal*" boyutta etkilenmesi ve "*aydınlanması*" sağlanarak politika sonucu elde edilmiş olmaktadır.

İkinci görüşte ise politika değerlendirme çalışmalarının, politikacılar için "*stratejik*" ve "*ikna edici*" araçlar olarak kullanıldığı varsayılmaktadır (Whiteman, 1985: 204-206). Buna göre değerlendirme çalışmaları, karar alıcılar tarafından spesifik kararların alınmasında veya genel entelektüel eğilimin belirlenmesinde kullanılmak üzere "*kesin ve sabit*" dayanakları olan bir biçimde ileri sürülerek stratejik olarak kullanılmaktadır. Karar alıcıların politikanın dar ve çevresel unsurlarını etkilemek istedikleri durumlarda ise değerlendirme çalışmalarını, bu çevreyi ikna etmek üzere kullandıkları ifade edilmektedir (Greenberg, Mandell and Onstott, 2008: 526).

Greenberg, Mandell ve Onstott'un (2008) "*The Dissemination and Utilization of Welfare-to-Work Experiments in State Policymaking*" isimli bölümleri, Amerika'da bazı eyaletler tarafından (*California, New York ve Florida*) uygulanan çalışma refahına ilişkin programların (isimleri sırasıyla *GAIN, CAP* ve *Project Independence*) ve bu programların değerlendirilmesine ilişkin verilerin diğer politika yapıcılar üzerinde ne şekilde etki bıraktığına dair bilgileri barındırmaktadır. Bu etkinin analiz edilmesinde

yöntem olarak eyalet karar alma mekanizmalarında çalışan kişiler ile görüşme gerçekleştirilmiş ve bilgi toplanmıştır.

Bu bilgiler ve analizler ışığında karar alıcıların, karşılaştıkları soruna ilişkin politika geliştirme yöntemleri içerisinde daha önce başka politika yapıcılar tarafından geliştirilmiş ve denenmiş politikaların etkisi bulunmaktadır, denilebilmektedir. Bu etkileri genel olarak sıralamak gerekirse (Greenberg, Mandell and Onstott, 2008: 527-530):

- ✓ Politika yapıcıların söz konusu programı uygulamakla elde ettikleri çıktıların değerlendirme yöntemleri ile değerlendirilmesinin, diğer politika yapıcılar için bir tecrübe kaynağı olarak görülebildiği, uygulanan programlardan birer deneme yanılma yöntemi olarak asgari seviyede fayda sağlanıldığı,
- ✓ Diğer politika yapıcıların en azından değerlendirmeler ile önlerine gelen bilgileri, bilgi birikimlerine aldıkları ve bundan daha sonra olası durumlarda faydalanmalarının mümkün hale geldiği,
- ✓ Değerlendirmeye tabiî tutulmuş politika programına benzer nitelikte politika sorunları ile karşılaştıklarında benzer çözümler için değerlendirme çıktılarından azami derecede faydalanmaya çalışıldığı görülmektedir.

Değerlendirme yönetimlerinin politika üzerindeki bu tür etkilerine Weiss (1983: 221-222) ideoloji, çıkar ve bilgi olarak 3 başlıkta toparladığı değişkenleri de eklemektedir. Weiss burada ideoloji ve çıkar faktörlerinin, karar alıcılar için önemli noktalar olduklarını ve bu iki konuda politika değerlendirme çıktılarından elde edilen bilgilerin sadece sınırlı ve dar bir biçimde karar alıcıları etkileyebildiğine vurgu yapmaktadır. Bu iki değişkenin, karar alıcıların seçmenlerin talep ve isteklerine, kamuoyunun genel eğilimine, merkez politikaların genel uyumuna gibi farklı etkenlere göre dönüşmesiyle birlikte değerlendirildiğinde geniş bir havuz oluşturduğu görülmektedir (Greenberg, Mandell and Onstott, 2008: 532). Ayrıca karar alıcıların bilgi topladıkları tek alanın politika değerlendirme çalışmaları olmaması, karar alırken farklı bilgi noktalarından beslenmeleri (Weiss, 1983: 221), karar alıcılar ve değerlendirmenin sunduğu bilgi şeması arasındaki doğrudan bağı da zayıflatır gözükmektedir.

Norris ve Thompson (1995: 235) ise Amerika'da 6 eyalette gerçekleştirdikleri çalışmalar sonucunda bilgiden ziyade karar alıcıların karar süreçlerinde politikacıların ideolojilerinin ve seçmenlerin görüşlerinin etkili olduğunu savunmaktadır. Karar

alıcıların, karar ve politika süreçlerinde vatandaşların katılımlarının sağlanması, seçmene karşı sorumlulukların yerine getirilmesi, merkezi hükümetlerin kararlarına uyumlu kararların takip edilmesi gibi nedenlerle bilginin salt olarak sahip olduğu etkinin, bir anlamda ikinci planda kaldığına ilişkin görüşler bu eserde yer almaktadır. Ayrıca Greenberg (vd. 2008) de bu görüşlere, diğer kamu alanlarında ve bölgelerinde hayata geçirilen politikaların ve programların, kendi alanlarında neden hayata geçirilmediği veya geçirilemediği sorusuna ilişkin baskıları hafifletmek adına - uygulanan bölgelerdeki değerlendirme raporlarının sonuçlarına bakılmaksızın- yapıldığına vurgu yapmaktadır. Özellikle yönetim açısından popüler olan (Türkiye için uyarlamak gerekirse mesela yerel yönetimlerde Bursa, Ankara, İstanbul gibi alanlarda) bölgelerde hayata geçen uygulamaların diğer bölgelerde de örnekler göstermesi şeklinde ortaya çıktığından bahsedilebilmektedir (Greenberg, Mandell and Onstott, 2008: 530). Bu durum bir anlamda popüler olan politikanın ve uygulamanın sırf baskıları azaltmak için tekrar edilmesinden ibarettir.

Politika değerlendirmenin politikaya ve onun genel çerçevesine en büyük katkılarından birisi demokrasinin ve demokrasiye dayalı yönetim biçimlerinin sivil topluma ulaştırılmasında üstlendiği aracı roldür (Hanberger, 2001: 222-224). Buna göre politika değerlendirme, kamu aygıtının çalışma biçimini topluma açık, erişilebilir ve şeffaf hale getirerek sivil toplumun değerlendirme aşamalarına katılması yoluyla kamunun, kendi yönetimine ortak olması açısından kıymet arz etmektedir. Bu nedenlerle politika değerlendirme çalışmalarının toplumun anlayabileceği halde ortaya konması sivil toplum içerisinde demokrasi anlayışının ilerlemesi ve özümsenmesi açısından da değerlidir.

Politikanın değerlendirilmesi konusunda ek olarak politikanın uygulanması basamağına da tekraren atıfta bulunmakta fayda vardır. Zira politikaların kurgulanması, değerlendirilmesi ve bu değerlendirilmelerden politika yapıcıların etkilenerek tekrar buna uygun politikalar geliştirmeleri süreci, değerlendirmenin yöntemi, tekniği ve başarısı kadar politika uygulayıcılarının kapasiteleri ve yetkileri ile de alakalıdır (Smith ve Larimer, 2009: 156-158). Geliştirilen ve değerlendirme aşamasından geçen politikaların tam teşekküllü bir şekilde uygulanıp uygulanamayacağı sorusu, politikanın nihai başarısı açısından göz ardı edilemez bir faktörüdür.

2.5. KAMU POLİTİKASINDA "POLİTİKA BAŞARISIZLIĞI" KAVRAMI

Çalışmada ikinci bölümün ikinci kısmı, politika başarısızlığı literatürüne ayrılmıştır. Bu başlık altında politika başarısızlığına ilişkin tanımlar, tasnifler, alanın tarihi ve bu alanda yapılan çalışmalara değinilecektir. Ardından 3P Yaklaşımı ele alınacak ve bölüm sonlandırılacaktır.

2.5.1. Politika Başarısızlığında Başarı ve Başarısızlığın Tanımı

Kamu politikasında başarı ve başarısızlığının tanımını yapabilmek için öncelikle başarı kavramından ne anlaşıldığının belirtilmesi gerekmektedir. TDK başarı kavramını *"başarma işi, muvaffakiyet"* olarak, başarmayı ise "*başarmak işi"* olarak tanımlarken; nihayet başarmak ifadesini de *"bir işi istenilen bir biçimde bitirmek, muvaffak olmak"* şeklinde tanımlamaktadır (TDK, 2021). Muvaffakiyet ise "*muwaffaḳ*" (مُوَفَّق) kelimesinden türetilmiştir ve muvaffak kelimesi de "*rast gelen, denk gelen, şanslı"* anlamlarını taşımaktadır (Nişanyan Sözlük, 2021). Özetle başarı kelimesinden anlaşılması gerekenin yapılmak istenilen işlerin gerçekleşmesini; faaliyetlerin, meydana getirilmek istenen durumların ortaya çıkmasını mümkün hale getirmek şeklinde olduğu belirtilebilir.

Başarının bu tanımına rağmen, politika başarısızlığı konusunda literatürde yer alan ortak bir kavramın tutucu bir şekilde yer almadığı da söylenebilir. Buna göre politika başarısızlığına yakın ifadeler hükümet felaketleri (Gray and t'Hart, 1998), hataları (King and Crewe, 2013; Jennings, Lodge and Ryan, 2018), başarısızlıkları (Light, 2014; Opperman and Spencer, 2016) veya kör noktaları (Bach and Wegrich, 2018) ya da fiyaskoları (Bovens and 't Hart, 1998) şeklinde yer almaktadır. Bu tanımlar sadece kamu politikası ve kamu yönetimi alanlarından değil aynı zamanda uluslararası ilişkiler ve işletme gibi alanlarda da benzer durumları tanımlamak için kullanılmış karşılıklardır[20] (Douglas and 't Hart, et al, 2019: 2).

"*Politika başarısı*" ifadesi yerine "*politika başarısızlığı*"nın bir kavram olarak kendine literatürde yer bulması, daha doğru bir ifade ile politika başarısızlığına dair daha fazla çalışmanın bulunması belli birtakım nedenlerle açıklanmaktadır (Douglas and 't Hart, et al, 2019: 2). Bu nedenlerin arasında elbette en önemlisi, politikaların, programların, hükümetlerin ve devletlerin sık sık kendilerinden beklenen işlevleri ve

[20] Politika başarısızlığı için aynı yerde "*hastalık*", "*arıza*", "*kriz*", "*çöküş*", "*çürüme*" ve "*ölüm*" ifadelerine de yer verildiği görülmektedir.

faaliyetleri yerine getiremediklerinin savunusunun olduğunu belirtmek gerekmektedir. İkinci önemli neden ise insanların ortada pozitif ve negatif durumlar bulunduğunda, olumsuzlukları daha hızlı fark etmeleri, daha uzun süre bunun bilincini taşımaları ve böylelikle politika faaliyetlerinin negatif yönlerinin ağırlık taşımasıdır (Vis, 2011: 335-336). İnsanların bu yönde, yani politikaların başarısız oldukları zamanları daha sık hatırlamaları, başarısızlıkları bir anlamda başarılardan daha büyük görmeleri gibi olumsuz tutumlarının, politikaların başarı yerine başarısız olarak tanımlanmasında ciddi etkiler gösterdiği bilinmektedir.

Üçüncü neden ise politikanın taraflarının birbirlerine karşı stereotip yaklaşımlar beslemelerinden kaynaklanmaktadır (Raadschelders, 2019: 18-19). Buna göre vatandaşların, akademisyenlerin, bürokratların, seçilmiş ve atanmış elitlerin vs. birbirlerine karşı tutumları, birinin diğeri ile ilgili yeterli bilgi birikiminden ziyade genel olarak basmakalıp davranış biçimlerinden oluşmaktadır. Bu durum da bir tarafın diğerini "*başarısızlıkla*" suçlamasında kolaylaştırıcı bir rol oynamaktadır. Bir tarafın diğer tarafın ne yaptığı, ne yapabileceği, ne yapması gerektiği gibi konularda detaylı ve yeterli bilgi sahibi olmadığı bu gibi durumlarda önyargıların devreye girerek başarısızlık kanaatini desteklemesi olası gözükmektedir.

Dördüncü neden ise bir anlamda kamunun yönetimine ilişkin bir sorun şeklinde zuhur eden atanmış bürokratlar ile seçilmiş siyasetçiler ve partiler arasında yaşanan bitmek bilmeyen çekişmelerden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle bürokratların ve siyasetçilerin uyumsuz çalışması, çalışma alanlarında görev ve yetki çekişmesine girişmeleri, verimliliğin ve performansın düşmesine; böylelikle de bu durumun politikaların yeterli ve uygun kararlar alınsa bile başarısız olmasına/algılanmasına yol açtığı savunulabilir (Eryılmaz, 2013).

Politika başarısızlığı konusunda son yıllarda ortaya atılan bir manifestoda (Douglas and 't Hart, et al, 2019), politika başarısızlığı tanımının kullanılmasına karşı, alanda çalışan pek çok akademisyenin bir araya gelerek ortaya koydukları bir söylemi ifade ederken, politika başarısızlığı ifadesi yerine politika başarısı kavramının kullanılmasının daha münasip olacağı ifade edilmektedir. Bunun altında yatan ana sebebin ise olumsuz bir ifade olarak "*başarısız*" kelimesinin yerine olumlu bir ifade olarak "*başarı*" kelimesinin öne çıkarılmasının, irdelenmesinin ve araştırılmasının daha faydalı olacağı kanaatidir. Savunuya göre politika başarısızlıklarının bulunması ve araştırılması ile elde edilecek faydalar, bu tarz hataların tekrar edilmemesi ve bu tarz hatalara neden olan yönetim biçimlerinin ıslah edilmesiyken, başarının ortaya

çıkarılmasının ise olumlu örnekleri öne çıkarması, politika transferini mümkün hale getirmesi, başarılı ve olması gereken yönetim biçimlerinin ifade bulmasına olanak sunması gibi faydaları olacağıdır (Douglas and 't Hart, et al, 2019: 5-9).

2.5.2. Politika Başarısı ve Başarısızlığı Nedir?

Bovens, 't Hart (1998) ve Bovens,' t Hart & Peters (2001), başarı ve başarısızlık için kriter geliştirmeye yönelik teoriler ortaya atan etkili analistler olarak varsayılmaktadır. Çalışmalarında başarı ve başarısızlığa dair tartışmaları ele almışlar ve bu kavramların değer yargılarına dayanan sosyal, ahlaki, ideolojik soyut yanlarını da değerlendirme kapsamında tutmuşlardır. Bu anlamda yorumlayıcı ve post pozitivist bir yaklaşımda olduklarını söylemek mümkündür. Ancak genel itibarla başarı ve başarısızlık konusunda yapılan çalışmaların, soyut değerler ve ilkeleri, değerlendirmelerinin merkez teması olarak kabul etmek yerine ampirik çalışmalar ile somut ve itiraz edilemez çerçeveler üzerinde yoğunlaştığı söylenebilir.

Bu açıdan değerlendirildiğinde başarı ve başarısızlık çalışmaları, genellikle ölçülebilir başarısızlığın daha mümkün olduğu bir saha olarak politika başarısızlığına yönelmeyi doğru bulmuştur. Yani politika başarısızlığı üzerinde yapılan çalışmaların politika başarısını ölçmeye nazaran daha mümkün olduğu algısıyla daha uygun görüldüğü varsayılabilir. Bu alanda Bovens, 't Hart (1998) ve Bovens,' t Hart ve Peters (2001), King ve Crewe (2013), March ve McConnell (2010), McConnell (2015, 2016), Bovens ve 't Hart (2016) çalışmalar ortaya koymuşlardır. Bu çalışmaların ortak temaları ise başarı ve başarısızlık literatürü hakkında, başarı ve başarısızlığın ölçülebilmesini sağlamak adına kriterler ve görüşler ileri sürmeleridir. Bu kriterler Bovens ve ‘t Hart ile March ve McConnell tarafından formülasyona dökülmeye çalışılmış, aynı zamanda başarı ve başarısızlığa dair soyut değer ve kavramların da etkisi göz ardı edilmemeye çalışılmıştır.

Kerr (1976), bir politikayı neyin başarılı kıldığını belirlemeye çalışan ve başarıyı tanımlamak için sistematik bir formülasyon öneren ilk analistlerdendir. Bovens, 't Hart ve Peters (2001), çalışmaları ilerleterek politikanın program ve politik boyutları açısından başarı ve başarısızlığı konumlandırmak için bir çerçeve geliştirmişlerdir. Marsh ve McConnell (2010) daha erken bir tarihte, Bovens, ‘t Hart ve Peters’in (2001) çalışmalarının politika yapımının önemli bir boyutu olan süreç’i gözden kaçırdığını savunarak çalışmaları daha sistematik hale getirmeye çabalamışlardır. Çalışmalarında bu sistemden 3P (*Policy, Process and Programme – Politika, Süreç ve Program*) şeklinde kavramlaştırarak bahsetmişlerdir.

Kerr (1976), bir politikayı neyin başarılı kıldığını belirlemeye çalışan ve başarıyı tanımlamak için sistematik bir formülasyon öneren ilk analistlerdendir. Bovens, 't Hart ve Peters (2001), çalışmaları ilerleterek politikanın program ve politik boyutları açısından başarı ve başarısızlığı konumlandırmak için bir çerçeve geliştirmişlerdir. Marsh ve McConnell (2010) daha erken bir tarihte, Bovens, 't Hart ve Peters'in (2001) çalışmalarının politika yapımının önemli bir boyutu olan *süreç* adımını gözden kaçırdığını savunarak çalışmaları daha sistematik hale getirmeye çabalamışlardır. Çalışmalarında bu sistemden 3P (Policy, Process and Programme – Politika, Süreç ve Program) şeklinde kavramlaştırarak bahsetmişlerdir.

Buna karşın, bu önceki çalışmalar başarı ve başarısızlık kavramlarını mantıksal olarak *"başarısız olanın başarısız olacağı"* şeklinde tek bir renkle tanımlamakla yetinmişlerdir. Başka bir ifade ile başarılı olanın içinde bazı parçalarının başarısız, başarısız olanın içerisinde bazı parçaların başarılı olabileceği gerçeği göz ardı edilmiştir. Aslında başarının ve başarısızlığın *"hep ya da hiç"* şeklinde sadece bir kutupta yer alamayacağı açıktır (McConnell, 2010a: 55). McConnell, politika başarısının anlamlarını, buna dair sistematik çerçeveler ileri sürerek ifade etmeye çalışmış ve farklı olarak politika başarısı ve başarısızlığı arasında kalabilecek olası *"gri alanları"* ifade eden bir politika analizi çerçevesi geliştirmiştir (McConnell, 2010b).

Bu çerçevede McConnell (2010a) politika başarısızlığı üzerinde birinden diğerine başarıdan başarısızlığa kadar uzanan 3 adımlı bir spektrum belirlemiştir. Bu spektrum, başarıdan kalıcı başarı, çelişkili başarı, güvencesiz başarı ve bunu takiben başarısızlık olarak yer almıştır. Fakat bu basamaklandırmanın yanı sıra McConnell ayrıca politikayı süreç, program ve siyaset şeklinde 3 aşamada detaylandırmayı ve değerlendirmeyi uygun görmüştür. Kabaca bahsedilen bu çalışmalar, ilerleyen bölümlerde daha detaylı şekilde ele alınacaktır.

McConnell'ın yaklaşımı, politika oluşturma bağlamını ve diğer aktörlerin etkisini, müdahaleleri ve özellikle de politikanın siyasi değerleri ve hükümetin yönünü korumadaki rolünü kabul etmede post-pozitivist bir yaklaşım benimsemektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde McConnell'ın daha yeni başarı yaklaşımlarını benimsediği ve bundan olarak da başarı ve başarısızlığı "*biri varken diğeri olamaz*" şeklinde benimsemediğini (McConnell, 2010a) belirtmek gerekmektedir. Ayrıca 3 adımlı kullanılan başarı spektrumu ve diğer farklı yöntemler ile bir politikanın başarılı veya başarısız olarak değerlendirilmesinde topyekûn bir yaftalamadan ziyade politikanın alt

kısımları ile detaylı bir analize imkân vermesi de McConnell'ı güçlü göstermektedir (Bovens ve t'Hart 1998: 35).

Bu sebeplerle McConnell'ın ortaya koyduğu ve vaka analizleri ile desteklediği çerçeve yaklaşımda bir politikanın bir kısmının başarısız, bir kısmının belirsiz, bir kısmının ise başarılı sayılması aynı anda mümkün olmaktadır. Böylelikle politikaların neden başarılı veya başarısız olduklarını hesaplamak, hem ileride hayata geçirilecek politikalar için iyi bir etüt ortamı oluşturmakta, politika öğrenmesinin kapılarını aralamakta; diğer taraftan da politikanın detaylı bir analizini mümkün kılmaktadır (McConnell, 2010a, 2010b). Bu nedenlerle 3P Yaklaşımının, diğer çalışmalara göre daha güncel kalması, politika faaliyetlerini değerlendirmede daha detaylı ve teknik çalışmaya imkân tanıması, politika değerlendirme hususlarını ilgili kısımlara ayırarak politikanın genel bir çerçevesinin çıkarılmasına fayda sağlaması gibi nitelikleri dolayısıyla çalışmada bu yaklaşımdan faydalanılması uygun görülmüştür.

Politika başarısızlığı alanında doğrudan olmasa da politika değerlendirme alanından faydalanılarak Hollanda Adalet Bakanlığının geliştirdiği *Onbir Tablosu*, politika başarısının ne olduğuna ve nasıl anlaşıldığına dair belli ipuçları içermektedir. Tablo, öncelikle yasama sürecinde kanun koyucular ile yürütme sürecinde karar alıcıların faaliyetlerinin uygunluklarını incelemek üzere 1994 yılında Dr. D. Ruimschote tarafından Hollanda Adalet Bakanlığı ile ortaya atılmıştır (LEEC, 2004: 3). Bu tablonun ortaya çıkma nedeni yasaların ve kuralların, kuralların uygulanacağı sahalar ile uyumluluğunu ölçmektir (Ekici, 2006: 72-73). Fakat bunun yanında uyumluluğun ölçülmesinde amacın, yasalaşan kuralların muhatapları için uyumlu bir şekilde davranış değişikliğine yol açıp açmadığının tespit edilmesine dönük olduğu da ifade edilmektedir (LEEC, 2004: 4). Böylelikle aslında bir politikanın başarılı olup olmadığının anlaşılabilmesi için on bir değerlendirme maddesinden oluşan bu tablonun kullanılması belli kriterlere dayanan değerlendirme faaliyetlerinin somut bir örneği olarak kabul edilebilir. Nihayetinde bu tablonun, yapılan çalışmalarda ve resmi kaynaklarda bir "*politika başarısızlığı*" cetveli olarak açıkça kullanılmadığını da ifade etmek gerekmektedir. Bunun yerine bu tablo, bir etki analizi değerlendirme biçimine daha yakın duruyor gibi gözükmektedir (Ekici, 2006: 76).

Politika başarısızlığının içeriğinde yer alan anlamlardan bir tanesi de bu konunun, bireysel hatalar ve amaçları içermediği ile alakalıdır. Başka bir ifade ile kişilerin amaçlarını gerçekleştirememesi veya sosyal, ekonomik veya siyasal yönden hayatlarında başarısızlık yaşamaları, topluma mâl edilecek bir yönü olmadığı

durumlarda, politika başarısızlığının konusu oluşturmamaktadır (Baumgartner and Jones, 2009: 27). Bir örnekle açıklamak gerekirse bireylerin ilk derece okullardan yeterli okuma ve yazma yeteneklerine sahip olmadan mezun olmaları, devletin –farklı ülkelerdeki ve toplumlardaki farklı uygulamalara rağmen- eğitim imkânlarını toplumun tüm kesimlerine eşit şekilde sağladığı varsayılırsa, toplumsal ve kamusal bir sorun olmayarak politika başarısızlığının çalışma alanına girmeyecektir. Fakat toplumdaki bireylerin nitelikli işçiler olarak mesleklerini icra edememeleri, dolayısıyla ülkenin uluslararası piyasalarda rekabetçi ve sürdürülebilir ekonomik gücünün zarar görmesi bir kamu sorunudur ve bu durum politika başarısızlığı alanını ilgilendirmektedir. Kısaca sorunların bireysel hatalardan, tercihlerden ve sorumlulukların yerine getirilmemesinden kaynaklandığı durumlarda politika başarısızlığından bahsetmek, daha doğrusu bunu politika başarısızlığının çalışma alanında saymak mümkün gözükmemektedir.

Politika başarısızlığına bir diğer katkı, liderlik ve yönetim çalışmaları alanından gelmektedir. Buna göre başarı ve başarısızlığın, örgütün yönetim yapısından kaynaklanan rekabet, çekişme, eşgüdüm ve katılımın sınırlı kalması gibi sorunlar yanında (Ansell, 2008: 2-7, 14), doğrudan başarı veya başarısızlık ihtimaline göre liderlerin karar verme süreçlerinde dolaylı yoldan etkileri olabilmelerine ilişkin tarafları da bulunmaktadır. Liderlerin, karar alma yöntemlerinde, alınacak kararın başarısızlık getirmesi riskine karşı veya alınmış başarısız bir kararın üzerine alınacak ilave kararların sorumluluğunu üstlenmemek adına grup karar alma yöntemlerini tercih ettikleri görüşü ileri sürülmektedir (Brulé, Mintz, and DeRouen: 2014: 231). Brändström, ve Kuipers (2003), bu savı doğrulayacak şekilde politik başarısızlıkların ve krizlerin içerisinde (veya sonrasında), hatalardan doğacak ve ortaya çıkacak suçlamaların sorumluluklar bazında nasıl paylaştırıldığını analiz ettiği vaka çalışmasında[21] , en ciddi suçlamaların politika yapıcılar ve politik sistemlere karşı yapıldığını savunmaktadır (2003: 302-303).

Robert Angel ise 1988 yılındaki "*Explaining Policy Failure: Japan and the*

[21] Çalışmada ortaya çıkacak suçlamaya ait paylaşımın, hassas değerlerin çiğnendiği durumlarda ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Çalışma, değerlerin çiğnendiği zamanlarda olayda yer alan, kurumsal iki çeşit aktörün suçlanmak için irdelendiğini iddia etmektedir. Bu aktörlerin de operasyonel, teknik, düşük seviye aktörler (için kaza) ve yüksek seviye aktörler olarak stratejik politik liderler (için semptom) olduğu ileri sürülmektedir. Bahsedilen hatalardan ve suçlamalardan en ciddi ve önemsenecek kısım, politik liderlerin odağa alındığı durumlar içindir (Brändström and Kuipers 2003: 302-303).

International Economy, 1969—1971" isimli çalışması ile erken sayılabilecek bir dönemde klasik anlamda bir politika başarısızlığı yaklaşımı sergilemiştir. Burada ortaya konan bilgilerle, politika başarısızlığının salt anlamda ekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesi ve bu hedeflerin elde edilmesi ile ulaşılacak amaçlara ulaşılıp ulaşılmadığının başarının anlamını oluşturduğu çıkarımı yapılabilmektedir (1988: 190-192). Fakat yine Angel, çalışmasında "*başarısızlık*" olarak gördüğü yıllar arasında geliştirilen politikalarla ilgili olarak belli bir başarısızlık kriteri ortaya atmamış; bunun yerine genel olarak Japonya'da yer alan politik kültürün, tarihin, bürokratik tutuculuğun, politika aktörlerinin tutumlarının buna neden olduğunu Dünya'da yaşanan gelişmeler ile birleştirerek sunmayı tercih etmiştir. Özetle bu çalışmada politika başarısızlığı olarak görülen temanın, çalışmada açıkça belirtilmemiş olmasına rağmen daha önceden belirlenmiş makul hedeflere ulaşmak ve bu hedeflere ulaşmaktaki amaçların bu yolla gerçekleşmesini sağlamak olduğu anlaşılmaktadır.

Benzer şekilde Brändström, ve Kuipers de çalışmalarında (2003) başarısızlığı tanımlarken Paul t' Hart'ın ortaya koyduğu politika başarısızlığı (yukarıda bahsedilen) kriterlerini kullanmışlardır. Fakat farklı olarak politika başarısızlığının politika ve politika süreçleri için *"gündelik yaşamda ortaya çıkan sorunlar kadar genel"* (2003: 279) olduğunu iddia etmişlerdir. Ayrıca devam eden sayfada (2003: 280) politika başarısızlığının en önemli sonucunun, politika aktörlerine, süreçlerine ve politika programlarına yöneltilen eleştiriler olduğunu; bunların zaman zaman geçici suçlamalar taşımasına karşın ciddi reformları ve değişimleri getiren ağır eleştirilerin de başlangıcı olabileceğini ifade etmişlerdir.

Edelman'ın ise politika başarısızlıklarını birer gerçek olarak değil, politik birer davranış veya ifade (1988: 31) olarak tanımlamaktadır. Politika başarısızlığının bu şekilde tanımlanmasıyla, özellikle başarının isnat ve itham edildiği gerçeği düşünüldüğünde, politik programların gerçek performansları, etkinlikleri, etkililikleri, hedeflere ulaşıp ulaşmadıkları gibi değerlendirme faktörlerinin gücünü yitirdiği söylenebilir. Başka bir ifade ile politikada başarısız olarak nitelenen politikaların tamamı için onların gerçekte başarısız olduklarını söylemenin tutarlı ve doğrudan bir yolu bulunmamaktadır. Mesela başka bir ihtimalle başarılı olan bir politikanın medya ve muhalefet tarafından ağırlıkla başarısız olarak kabul edilmesi, bu politikanın başarısız olduğu algısının yaygın ve kabul edilir bir hale dönüşmesine neden olabilmektedir. Burada politikanın kendisinden ziyade politikanın savunusunun başarısız olduğundan bahsedilebilir.

Politika başarısızlığı çalışmalarında bu nedenlerle politikaların siyasal ve program boyutlarıyla ayrı ayrı ele alındığı bir yaklaşım söz konusudur (Bovens, t'Hart, and Peters, 2001: 20). Buradaki ayrım, program değerlendirmesinin etkinlik, etkililik ve tutumluluktan oluştuğu performans değerlerine göre araçsal açıdan yapıldığı bir yaklaşımı içermektedir. Bu, aslında politika değerlendirmesinin de ilk dönemlerde klasik çağına ait yaklaşım ve fikirlerin izlerini (Brändström and Kuipers, 2003: 280) yani politika değerlendirmenin sosyal politikalar için kullanıldığı 20 yy. başından ortalarına ve sonrasına kadar olan süreci (Lasswell, 1971) taşımaktadır. Siyasal değerlendirme ise politika süreçlerinin ve aktörlerinin içerisinde yer aldığı, kendilerini temsil etme fırsatına eriştikleri ve nihayetinde kendilerine dönük eleştirilerin ve değerlendirmelerin yapılabildiği kamusal, toplumsal ve sosyal mecraların varlığında anlam bulmaktadır.

Bu açıdan değerlendirildiğinde yukarıda ifade edilen bu durum, aslında politikaların toplum içerisinde karşılığını bulduğu sosyal sonuçların, programın gerçek program değerinden çok siyasal değerine kurban edilebileceği gerçeğini de gün yüzüne çıkarmaktadır. Bu fikre göre politikaların başarısız olduğu durumlarda siyasal yönüyle başarı kazanıldığı gibi bir algının inşası, bu politikanın programında ciddi eksiklikler ve aksamalar olsa dahi başarısızlığın üzerini örter gibi gözükmektedir (Brändström and Kuipers, 2003: 280). Buna, bir anlamda politikanın program değerinin siyasal değerinden daha zayıf ve önemsenmez durumda olacağının göstergesidir, denilebilir. Buradan, program başarısının ne olduğu fark etmeksizin, siyasal başarının (program başarısı elde edildiğinde veya program başarısız olduğunda) programın her iki sonucu için de karar verici olduğu çıkarımı elde edilebilir[22] .

Daha toplumsal bir bakış açısıyla Christopher Hood (1998) politika başarısızlığını kültürel teori yaklaşımı[23] ile değerlendirmiştir. Bu yaklaşımla politika başarısızlığından sorumlu olan tarafların ortaya çıkarılmasının kolaylaşacağı düşünülmektedir (Hood, 1998: 24). Yaklaşımda politika başarısızlığı örgütsel

[22] Siyasilerin ve karar alıcıların politika hatalarına veya kazalarına yaklaşımlarına dair söylemlerini analiz eden bir çalışma için bknz Edelman, M. (1977) Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail, New York, Academic Press, pp. 27, 53-55.

[23] Kültürel Teori, az bilinen orijinal adıyla Kültürel Risk Teorisi, toplumsal çatışmaları kavramsal bir çerçeve ile betimlemeye çalışmaktadır. Toplum içerisinde yer alan bireylerin ve toplumsal örgütlerin birbirleri ile çatışmalarını ve alternatif yapıların rekabetini ele alan bu teori, bu yönüyle, ekonomik ve bilişsel diğer risk algısı teorilerinden ayrılmaktadır. Çalışmalar ilk olarak Mary Douglas tarafından 1970 yılında *Natural Symbols* eseri ile ortaya çıkmışken teoriye bir diğer katkı, kamu politikası alanında tanıdık bir isim olan Aaron Wildavsky tarafından sunulmuştur (Stoltz, 2014: 1-20).

nedenlere bağlanmaktadır. Her örgütün başarısızlığa yol açacak bir "*Aşil topuğu*" (1998: 27) olduğu ifade edilirken başarısızlığın buna bağlı olarak dört ana faktörle ilişkilendirildiği görülmektedir. Bunlardan ilki bireysel hatalardır (Hood, 1998: 29-32) ki burada esasında bireylerin –özellikle de örgüt mensuplarının- kendi çıkar ve menfaatlerini toplumun ve kamunun genel menfaatlerinin önüne koyması gelmektedir. İkincisi (Hood, 1998: 35-38) hiyerarşik hatalardır ve bu durumda örgüt otoritesine ve uzmanlığına karşı yeterli ve kurumsal bir sorgulamanın/şüphenin geliştirilmediği görülmektedir. Üçüncüsü (Hood, 1998: 40) ise buna karşın eşitlikçi hatalardır. Bu başlıkta ise örgüt içerisinde yer alan tarafların, hiziplerin ve grupların kontrolden çıkmış ve çirkinleşmiş bir rekabet ve mücadelesinden bahsedilmektedir. Bu durum, örgütün iş yapamaz hale gelmesine neden olmaktadır. Sonuncu nedende ise (Hood, 1998: 43) ölümcül başarısızlıktan bahsedilirken bu durumun, acil ve önemli kararların alınmasını gerektiren vaziyetlerde dahi örgütün ve yönetiminin herhangi bir faaliyette bulunmamasıyla ortaya çıktığı iddia edilmektedir.

Birkland ise politika başarısızlığını diğer düşünürlere yakın şekilde hükümetlerin gerçekleştirmek istedikleri hedeflerine ulaşamamaları olarak tanımlarken aynı zamanda bu hedeflerin ne kadar başarıldığının, başarı sonucunu ne denli etkileyeceğinin tartışılması gerektiğini, insanların başarılardan çok başarısızlıkları görmeye daha yakın olduklarının bilinmesi gerektiğini ifade (2011: 342-343) etmektedir. Ayrıca hükümetlerin başarısızlıklarının nedenlerini de Ingram ve Mann'ın eserinden aktarmaktadır:

1. Uygulanan politikaların alternatifleri ile değiştirilmemesi veya devam eden politikaların devam etmesine müsaade edilmesi,
2. Politikaların ortaya çıkmasına ve içerisinde uygulanmasına yol açan genel durumların, politika işler durumda iken değişmesi veya ortadan kalkması,
3. Birbiri ile bağlantılı olan politikaların, birinde yaşanan değişmeler ile diğerinde istikrarsızlığa neden olması,
4. Siyasal bağıntılar ve yapıların durumu,
5. Politikalardan beklentilerin çok yüksek olması,
6. Politikaların gerçekleştirilmesinden doğacak beklentilerin, görünenden ve önceden koyulan politika hedeflerinden farklı olması,
7. Politikaların kamuoyuna mantıklı gelecek nedenselliklere bağlı olmadan yürütülmesi,

8. Politikayı hayata geçirecek politika araçlarının etkili ve verimli bir şekilde belirlenememesi,
9. Politikanın uygulanmasında karşılaşılan uygulamadan kaynaklı değişiklikler,
10. Siyasal kurumlar arasında veya bu kurumların içerisinde bulundukları politik sorunlardan kaynaklı olarak politikaların ölü doğması/ gerektiği gibi uygulanamaması vs. gibi sorunlar (Ingram ve Mann'dan akt. Birkland, 2011: 344) politika başarısızlığına neden olmaktadır.

Tüm bu tanımlamaların ardından politika başarısızlığına ilişkin geçmişin ve yapılan çalışmaların özetlenmesine geçilebilir.

2.5.3. Politika Başarısızlığı Çalışmaları ve Tarihi

Önceki başlıklarda bahsedilen politika değerlendirme çalışmaları tarihinin üzerine, politika başarısızlığının tarihinden bahsetmek, neredeyse insanlık yaşamının devletli zamanlarının tarihinden bahsetmekle eş değer sayılabilir. Zira devletleri yöneten kesimlerin, iktidarı hangi yolla ele geçirdiklerine bakılmaksızın, yönetime dair ulaşmayı amaçladıkları hedefleri gerçekleştiremedikleri aşikârdır. Fakat yöntem ve kapsam bakımından politika başarısızlığının tarihini bu denli eskiye götürmenin, yazının hacmini aşması ve konuyu daha karmaşık hale getirmesinden başka katkısı olmayacağı da açıktır. Bunun yerine modern zamanın kendine özgü rasyonel yöntemlerinden doğmuş politika değerlendirme çalışmalarının kapsamında ele almak gerekirse politika başarısızlığı çalışmaları tarihsel olarak 1970'lere dayandırılabilir.

Her ne kadar politika başarısızlığı kavramsal olarak literatürde belli bir kelimeye sabitlenmiş[24] olmasa da politika başarısızlığının tanımını karşılayan ilk ifadeleri sosyal bilimlerin temel yazıtları kabul edilen eserlerde görmek mümkündür. Özellikle devletin tanımını ortaya koymaya çalışan ve devletin görevlerinin neler olduğunu ifade eden klasik ve modern dönem eserlerinde, devletin bu tanım ve görevlere uygun olarak hareket etmediğinin ispat edilmesi ile politika başarısızlığına dair ifadeleri bulmak mümkündür. Bu eserleri Platon'un Devlet'inden İbn-i Haldun'un Mukaddimesine, buradan Nizam'ül Mülk'ün Siyasetname'sine ve Koçi Bey Risalesine, buradan da J. J. Rousseau'nun Toplum Sözleşmesinden Adam Smith'in Ulusların Zenginliği eserlerine kadar görmek mümkündür. Bu eserlerin ortak

[24] Politika Başarısızlığı (*Policy Failure*) hakkında kullanılan farklı kelimeler için "*Politika Başarısızlığında Başarı ve Başarısızlığın Tanımı*" başlığına bakınız.

noktalarından sayılacak en önemli başlıklardan bir tanesi devletleri ve devleti yöneten kesimleri, devletin görevleri ve yapması ve yapmaması gerekenler hakkında –rasyonel veriler ve yöntemlerle olmasa da- uyarmış ve yönlendirmiş olmalarıdır. Bunu ortaya koyarken de devlet politikalarının başarısızlığına ve başarılılığına dair tespitlerle yapmaktan çekinmemişlerdir.

Politika başarısızlığının modern dönemlerde görülen ilk çalışmaları ekonomi alanında, piyasa başarısızlığı çalışmalarının bir devamı niteliğinde olarak piyasanın başarısız olduğu durumlarda devletin ne zaman ve nasıl müdahale edebileceğine ilişkin veya devlet müdahalesi ile piyasada ortaya çıkan istikrarsızlarla gelen piyasa başarısızlığının araştırılmasına dairdir (Wallis and Dollery, 1999: 32). Daha açık bir ifade ile politika başarısızlığına dair ilk modern çalışmaların ekonomi bilimciler tarafından ileri sürüldüğü çıkarımına ulaşmak yanlış olmayacaktır. Fakat bu durum da ilk dönemlerinde politika başarısızlığı çalışmalarının kapsamının ekonominin numerik ve algoritmik yöntemlerine kurban edildiğini söylemek de yanlış olmasa gerektir. Zira bu şartlarda değerlendirmeye alınan politikaların, veri seti olarak görülen hedef – amaç ilişkisinin gerçekleştirilmesi sürecinde devletin ve toplumun, numaralara ve kıstaslara sığmayan – tüm olumsuz dışsallıklarına karşın kültürün ve toplumsal bilincin devletin üzerine görev olarak bıraktığı "*hedefler*" gibi – verilerin göz ardı edildiği bir dönemi içerdiği de bilinmektedir (Çevik, 2002: 50).

Politika başarısızlığı alanında gösterilebilecek ilk kuramsal çalışmaları Kerr (1976), Wolf (1979a, 1979b, 1983, 1987, 1989), Wildavsky (1979), Le Grand (1991) ve Vinning ve Weimer (1991) sırasıyla:

- ✓ *The Logic of Policy and Successful Policies* (Kerr, 1976),
- ✓ *The Art and Craft of Policy Analysis*, (Wildavsky, 1979)
- ✓ *A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis* (Wolf, 1979a),
- ✓ *A Theory of Non-Market Failures* (Wolf, 1979b),
- ✓ *Non-market Failure Revisited: The Anatomy and Physiology of Government Deficiencies* (Wolf, 1983),
- ✓ *Market and Non-Market Failures: Comparison and Assessment* (Wolf, 1987),
- ✓ *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives* (Wolf, 1989),
- ✓ *The Theory of Government Failure* (Le Grand, 1991),

- ✓ *Government Supply and Production Failure: A Framework Based on Contestability* (Vining and Weimer, 1991) isimli eserleriyle ortaya koymuşlardır.

Bu çalışmalarda Wolf'a ait olanları piyasa başarısızlığı teoreminin bir anlamda politikaya uygulanmasına dair denemelerini içerirken diğer çalışmalar kamu tercihi teorisine ilişkin çalışmalardır. Bu çalışmaların belli bir kısmının politika başarısızlığına ilişkin fikirleri taşımasıyla bu alanda yer buldukları söylenebilir.

Daha sonraki yıllarda ise PB'na (politika başarısızlığı) ilişkin çalışmalar ekonomi temelli merkezinden ayrılarak sosyal politikalar alanında kendisine yer bulmuş, kamu yönetimi ve işletme gibi alanlarda gerçekleştirilen çalışmalar ile derinleşmiştir. Bunlardan önemli olanlar ise:

- ✓ *Frame multiplicity and policy fiascoes: Limits to explanation, Making Sense of Policy Fiascoes* (Bovens and 't Hart, 1995)
- ✓ *Understanding Policy Fiascos* (Bovens and t'Hart, 1998),
- ✓ *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis* (Bovens, M., t'Hart, and Peters, 2001)
- ✓ *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy* (McConnell, 2010a),
- ✓ *Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between,* (McConnell, 2010b) olarak sıralanabilir. Aslında bu tarz çalışmaların sayısını artırmak mümkündür. Fakat burada tarihsel akışın yanı sıra hacim olarak da bahsi geçecek önemli çalışmalara yer verildiği belirtilmelidir.

2.5.4. Politika Başarısı ve Başarısızlığı Hakkında Geliştirilen Kuramlar ve Tartışmalar

PB için geliştirilen kuramlara değinmeden önce, bu kuramların bir anlamda alt yapısını hazırlayacak bir tartışmanın üzerinden bir kez daha geçmenin, konunun daha net anlaşılması için fayda sunacağı düşünüldüğünde bunun, devlete, hükümetlere ve kamu aygıtına dair görevlerin, kamu yapısının amaçlarının ve faaliyetlerinin hangi perspektiften değerlendirmeye alınacağına ilişkin bir tartışma olacağını tahmin etmek zor gözükmemektedir. Daha sonrasında ise PB hakkında ortaya atılan kuramların seyri izlenecektir.

2.5.4.1.Politika Başarısızlığı Paradigmaları

Politika başarısızlığına dair kuramların temelinde, hükümetlerin ne zaman başarılı ve başarısız olduğunu tespit etmenin ihtiyacı vardır. Fakat bunun da altında hükümetlerin, aslında piyasa ekonomisinin başarısız olduğu durumlarda, piyasaya nasıl ve ne şekilde müdahale ederek piyasanın başarısını teminat altına alabileceğine dair ihtiyacın giderilmesi de bulunmaktadır. Zira PB'na dair tartışmaların ve kuramsal kronolojinin seyrine bakıldığında PB'nın ortaya çıkmasının piyasa ekonomisinin başarısız olduğu zamanlara tekabül ettiği görülmektedir.

Liberal bakış açısıyla değerlendirdiğinde, hükümetin görevinin piyasaya müdahale etmek olmadığını, aksine piyasada düzenleyici ve hakem görevini üstlenmesi gerektiğini ifade ederken, işte bu noktada piyasanın kendi içerisindeki kapital serbest düzenine müdahale eden hükümetlerin –ve dolayısıyla politikalarının- başarısız olduğuna kanaat getirilmektedir (Wallis and Dollery, 1998: 32). Ama burada ortaya çıkan bir sorundan da gizlice bahsedildiği, yani piyasanın kendi içerisinde başarısız olduğu durumlarda hükümetin nasıl müdahil olacağına dair tartışmaların da çıkarımına varılması kuvvetle muhtemeldir. Bir anlamda tarafların, devlete yükledikleri anlamlar ve bundan doğan görevler ile amaçların, başarısızlığın asıl manasını oluşturduğunu ifade etmek yerinde olacaktır.

Öyleyse PB kuramlarından daha detaylı bahsetmeden önce bu yaklaşımlara, yani PB kuramlarında yer alan devlete dair görüşlere teorik olarak değinmekte fayda bulunacaktır. İktisat ve sosyal bilimler alanlarından devletin doğasına ve yapısına dair pek çok farklı görüş ve kuram ortaya atılmış olmasına rağmen neredeyse tamamını kapsayacak biçimde iki şekilde ele almak mümkündür: (1) sözleşmeci yaklaşım ve (2) sömürücü yaklaşım (North, 1979: 250).

Bu görüşlerin ilkine göre, yüzeysel olarak değerlendirilirse toplum sözleşmecilerinin, devletin ve toplumun bir araya gelişini, örgütlü ve sistemli bir yapının içerisinde yer almalarını, bireylerin, toplumda bulunan diğer bireyler ile karşılıklı olarak bir sözleşmede ikna olduklarını iddia ettikleri bilinmektedir. Buna göre bireylerin, devleti ve toplumu oluşturmadan önce, rasyonel olarak kendi faydalarının farkında oldukları ve bunu maksimize etmek için yollar aradıkları varsayılmaktadır. Bu varsayımdan hareketle, ekonominin temelinde yer alan takasın da temel mantığına uygun olarak, bireylerin kendi özgürlüklerinin üçüncü bir aracı kurum olarak devlet tarafından kısıtlanması karşılığında toplumda yer alan diğer ikinci tarafların (diğer bireyler ve ilerde ortaya çıkacak diğer toplumsal örgütlenmeler de

dâhil olarak) da özgürlüklerinin benzer oranda benzer şekillerde kısıtlanmasını kabul ettikleri görülmektedir (Buchanan, 1994: 13, Wallis and Dollery, 1998: 33).

Bu görüşler, bireysel özgürlüklere önem veren, bir anlamda devleti bireylerin özgürlüklerini, temel kamu düzenini, adaletin sağlanmasını, mülkiyet, yaşam, ekonomik hakların korunması gibi alanlarda istikrarın, güvenin ve mevcudiyetin sağlanması adına kısıtladığını iddia etmekle, bir anlamda devletin de yerine getirmesi gereken ödevleri ve devletin anlam ve sınırlılıklarını da çizmiş görünmektedir. Bu yaklaşımla devleti ve faaliyetlerini analiz eden fikirlerin, PB konusunda devlete biçecekleri görevlerin, devletin amaç ve hedefleri ile bunları başarması arasındaki bağlantıyı bu şekilde yorumlayacakları aşikârdır (Chang and Rowthorn, 1995: 8-9).

Diğer yaklaşımda ise devletin, bir grup veya sınıfın, belli ekonomik, sosyal veya siyasal çıkarları elde etmek; genellikle de toplumun geneline ait olduğu iddia edilen toplumsal refahı kendilerine ait kılmak üzere işlev gördürdüğü bir yapıda olduğu savunulur (North, 1979: 251). Bu yaklaşımda devlet, özgürlüklerin kısıtlayıcısı ve yeniden dağıtıcısı olmak yerine belli grup veya sınıfların topluma ait olan refahı '*sömürücüsü'dür*. Bu görüş de kendisine ait olan bir yaklaşımla, mesela piyasa ekonomisine devlet müdahalesini, bu bir grup seçkin sınıfın kendi çıkarlarını maksimize etmek üzere yapacakları şeklinde yorumlamaktadır. PB'nın da benzer yaklaşımlarla devlete bakış açısı, devletin faaliyetlerinin görev ve tanımında yer alan perspektifiyle yeniden yorumlanacağı kesindir.

Chang (1994: 18) ise devlete yaklaşım teorilerini çalışmasında üç ayrı başlıkta ele alırken yine North'a benzer bir tutum sergilemektedir. Buna göre devlet, devleti otonom bir yapı olarak gören yaklaşımlar, çıkar grupları arasındaki mücadelelere bağımlı görenler ve ek olarak bürokratlar arasındaki mücadelelere bağımlı görenler şeklinde sınıflandırılmıştır. İlk grupta devlet, toplumdan bağımsız ve kendi çıkarlarını maksimize etmek için hareket eden bir aygıt olarak görülmüştür. Devletin kendisi, toplumda kendi faydasını arayan ve bu faydayı çoğaltmayı amaçlayan bir yapıdadır, denmektedir. İkincisi ise devletin, toplum içerisinde mücadelesini devam ettiren farklı grupların, aralarında gerçekleştirdikleri mücadelelere ve rekabete de bağlı olarak devleti yönlendirdiklerini iddia edenleri tasnif etmektedir. Buna göre devletin toplum içinde ve üzerinde yer alan vasfı, toplum içerisinde mücadele eden grupların rekabetine bağlı olarak, onu kimin ele geçireceğine göre araçsallık taşımaktadır. Son grupta ise devlet, kendi çıkarlarının peşinde koşan bir grup seçkin bürokratın isteklerine ve maksimize edilmeye çalışılan faydalarına hizmet etmektedir. Buna göre

devletin kontrolü bürokratlar elindeyken devletin faaliyetleri ve hizmetleri de nihayetinde bu seçkin sınıfın amaçları doğrultusunda şekillenmektedir.

Bu yaklaşımları açıkladıktan sonra, başarısızlık teorilerine, yukarıda açıklanan fikirler doğrultusunda devlete biçilen görev ve amaçlar üzerinden, daha açık bir ifade ile devletin hangi durumlarda nasıl ve ne şekilde davranması gerektiğine dair bir paradigma üzerinden geçilebilecektir. Bu konuda, devletin başarı ve başarısızlığa ilişkin davranışlarını analiz etmeye çalışan yaklaşımlar, içerisinde doğrudan başarısızlık konseptine ilişkin ifadeler olmasa da açıklanmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda sırasıyla bahsedilecek teoriler:

- ✓ Yakalama Teorisi (Capture Theory of Regulation)
- ✓ Kamu Tercihi Teorisi Yaklaşımı (Public Choice Theory)
- ✓ Yasama Başarısızlığı Yaklaşımı (Legislature Failure)
- ✓ Bürokratik Başarısızlık Yaklaşımı (Bureaucratic Failure)
- ✓ Rant Kollama Yaklaşımı (Rent Seeking)
- ✓ Wolf'un Piyasa-dışı Başarısızlık Teorisi (Theory of Nonmarket Failure)
- ✓ Le Grand'ın Devlet Başarısızlığı Teorisi (Theory of Government Failure)
- ✓ Vining ve Weimer'in Devlet Üretim Başarısızlığı Teorisi (Theory of Government Prodution Failure)
- ✓ McConnell ve 't Hart'ın 3P Yaklaşımı şeklindedir.

Son olarak bahsedilecek 3P Yaklaşımı, çalışmanın da yöntemini oluşturan kuram olarak daha detaylı bir şekilde ele alınmışken diğer yaklaşımlardan görece olarak daha yüzeysel bahsedilmiştir.

2.5.4.1.1. Yakalama Teorisi (Capture Theory of Regulation)

Bu teori, devlet başarısızlığı teorilerinin ilklerinden olarak, 1971 yılında Stigler tarafından ortaya atılmış ve 1976'da Peltzman tarafından geliştirilmiş bir teoridir. Teori, kısa bir anlatım ile düzenleyicilerin, düzenledikleri tarafından ele geçirildiğini iddia etmektedir. Daha açık bir anlatım ile özellikle monopol oluşturan alanlarda – elektrik, su, doğalgaz, ulaşım gibi temel kamu hizmeti alanlarında- bunu görmek mümkündür ve devletin, bu alanlardaki hizmetleri tahsis ettikleri endüstri kesimlerince, bu alanlara dair çıkarılacak politikaların belirlenmesi ve uygulanması aşamalarında etkiye maruz kaldığını; hatta bu çıkar gruplarının ana politikaları –daha doğrusu kendi çıkarlarını ve karlarını- yönlendirdiğini iddia etmektedir (Çukuryurt ve

Uzunöz, 2020: 107). Buradan hareketle, Stigler (1971) düzenlenen alanlarda çıkar gruplarının "*başarısının"* alanın özelliklerine veya şirketin kalitesine göre değil, bunun yerine politika yapıcılara ve düzenleyicilere ne denli "*başarılı"* bir baskı uyguladıklarına göre belli olduğunu söylemektedir (Stigler, 1975: 114'ten akt. Wallis and Dollery, 1998: 35).

Peltzman (1976) ise bu teoriyi hem müşterileri hem üreticileri kapsayacak şekilde genişletmiş ve böylelikle rekabeti politikacıların seviyesine çekmiş gözükmektedir. Buna göre bir tarafta üreticiler kendi çıkar grupları ile politika düzenleme yollarını ele geçirmenin peşinde iken diğer taraftan vatandaşların da kendi çıkar grupları ile bu politika yolları üzerinde hâkimiyet kurmaya çalıştıkları söylenebilir. Bu hâkimiyet mücadelesi içerisinde politikacıların, bir anlamda bu mücadeleye de izin vererek, hem üreticilerin politika kampanyalarına ve seçim çalışmalarına olan desteklerini almanın yolunu, hem de diğer taraftan en azından bu desteği tolere edecek şekilde de seçmenlerin desteğini muhafaza etmeye çalışmakta olduğu iddia edilmektedir. Yani daha doğrudan bir ifadeyle, seçmen oylarının kaybı karşılığında üreticilerin, üreticilerin desteğinin kaybının karşılığında seçmen oylarının sağlanmasını dengede tutmak isteyen politikacılar, bu Yakalama Teorisinin merkezinde yer almaktadırlar. Herhangi bir politikanın başarısının ölçülmesinin bu bağlamda çıkar gruplarının ve politikacıların arasındaki ilişkilerin şekline ve gücüne göre belirleneceği de açık gözükmektedir. Fakat bu modelin yine de kamu politikasında sabit ve normatif bir biçimde sistematik olarak kamu politikası başarısızlığına dair bir teori olduğunu iddia etmek güçtür.

2.5.4.1.2. Kamu Tercihi Teorisi (Public Choice Theory)

Kamu Tercihi Teorisi, açık ve doğrudan bir şekilde iktisat bilimine dair insan görüşünün, *homo economicus*'un siyaset bilimi alanında kendisine karşılık bulması ile doğmuştur. Bu görüşte insanların kendi çıkar ve menfaatlerinin peşinde olduklarının, rasyonel bireysel canlılar olarak refahlarını maksimize etmeye çalıştıklarının ifadesi yer almaktadır. Bu alanın ünlü teorisyenlerinden Dennis Mueller (2003: 1-3) Kamu Tercihi Teorisi'ni, piyasa dışı karar vermenin ekonomik çalışması veya basitçe iktisadın siyaset bilimine uygulanması olarak tanımlarken, konusunu ise siyaset bilimiyle aynı, yani devlet teorisi, oy verme kuralları, seçmen davranışı, parti siyaseti, bürokrasi vb. şeklinde saymaktadır.

Bu görüşün temelinde, ekonominin doğasının politikaya uyarlanması yatmaktadır. Buna göre aynı ekonomide olduğu gibi politikada da kaynaklar sınırlıdır

ve yeniden dağıtılması ekonomidekine benzer belli kurallar çerçevesinde yürümek durumundadır. Bir anlamda insanların kendi özgürlüklerini, diğer insanların özgürlükleri ile takas etmeleri de bu durumdan kaynaklanmaktadır. Öyleyse bu görüşte, politikada insanların ekonomide anlatılan *"kişisel çıkarlarını maksimize etmek isteyen insandan"* farklı olmaksızın yine kendi çıkarlarının peşinde olduğunu kabullenmek gerekmektedir (Buchanan, 1994: 83).

Seçmenlerin, politikacıların, bürokratların ve çıkar gruplarının birlikte oluşturdukları politik sistemin genelinde Kamu Tercihi Teorisine göre seçmenler, politik sistemden olabildiğince fazla fayda sağlamanın peşindedirler ve ellerindeki oy hakkını bunun için pazarlık konusu etmekten çekinmezler. Politikacılar ise tekrar seçilmenin nimetlerinden faydalanmak için çıkar grupları ve oy tabanı olarak gördükleri seçmenler arasında bir denge aramaktadırlar. Bürokratlar ise politik sistemin içerisinde kendi kurumlarının bütçelerini, kendi makamlarının gücünü ve yetkilerini her fırsatta artırmanın ve böylece bunun faydasını temin etmenin yollarını aramaktadırlar. Çıkar grupları ise doğrudan kendi kârlarını artırmayı ve piyasa hâkimiyetini olabildiğince yükseltmeyi amaçlamaktadırlar (Wallis and Dollery, 1998: 38).

Kamu Tercihi Teorisine göre bireyler, toplum içerisinde veya devlet kademelerinde, hangi görevi ifa ederlerse etsinler, kendi çıkarlarının peşindedirler ve davranışlarının temelinde yer alan sebepler de buna bağlanabilmektedir. Seçmenler, politikacılar, bürokratlar ve çıkar gruplarının mensupları ellerine geçen kaynakları ve imkânları, kendi çıkarları uğruna kullanmaktan, bunları kendi çıkarlarına ulaşmakta bir araç olarak görmekten çekinmemektedir (Buchanan, 2000: 96). Bireylerin bu tarz davranışlarının, kamu politikasında belli başarısızlıklara neden olacağı açıktır. Bu başarısızlıkları ise O'Dowd (1978: 242) eserinde 3 ayrı biçimiyle ele almaktadır: Doğal İmkânsızlıklar, Politik Başarısızlıklar ve Bürokratik Başarısızlıklar.

Bunlardan ilki hükümetin yapılamayacak veya yapamayacağı bir faaliyeti üstlenmesi ve gerçekleştirmeye çalışması olarak adlandırılabilecek, doğal başarısızlıktır. İkincisi politik başarısızlıktır. Bunda ise hükümetin, faaliyette bulunduğu genel muhteva içerisinde takip etmek istediği hedefleri, bu genel muhtevanın bu amaçları gerçekleştirecek ısrar ve tutarlılığı bulundurmasına müsaade etmemesinden doğan başarısızlıklar yer almaktadır. Böylelikle hükümetin, amaçlarına ulaşmak için gerçekleştirmesi gereken temel politikaları dahi hayata geçirmekte zorlandığı görülmektedir. Sonuncusunda ise hükümetlerin gerçekten

gerçekleştirebilecekleri politikaları, genel politik durumun buna müsait olmasının da katkısına rağmen hayata geçiremediği durumlar açıklanmaktadır. Bürokratik başarısızlık olarak açıklanan bu durumda, politikacıların ve politika yapıcıların ısrar ve tutarlılıklarına rağmen, bu politikaları hayata geçirmesi beklenen bürokratik mekanizmanın bu politikaları gerçekleştirme kapasitesinden yoksun olması veya bu politikaları gerçekleştirmeye karşı direnç göstermesi durumları ifade edilmektedir.

Devlet başarısızlığı ve dolayısıyla politika başarısızlığına dair geliştirilen teorilerden bu başlığı takip eden üçü (*Yasama, Bürokratik Başarısızlık ve Rant Kollama Yaklaşımı*), Dollery and Wallis (1998) tarafından 1997 yılında literatüre bu isimlerle kazandırılmış başarısızlık tasnifleridir ve özellikle de Kamu Tercihi Teorisinin ekonomik insanın çıkarcılığını ele alan yaklaşımından faydalanmışlardır. Politika başarısızlıklarını kökenlerine ve politika sürecinin hangi aşamasında kaynaklandığına göre sınıflandırmışlardır. Takip eden başlıklarda yer alan yaklaşımlar, bir anlamda Kamu Tercihi Teorisinden kendilerine kaynak bulmuş teoriler olarak değerlendirilmelidir.

2.5.4.1.3. Yasama Başarısızlığı Yaklaşımı (Legislature Failure)

Yasama başarısızlığının temelinde, yasama faaliyetinde bulunan seçilmişlerin, tekrar seçilmek ve tekrar seçilmeyi garanti altına almak için, yani başka bir ifade ile çıkarlarını maksimize etmek için bazı çıkar grupları ve seçmen örgütleriyle birtakım münasebetlerde bulunması yatmaktadır. Bu münasebetler içerisinde seçilmişlerin ideolojik veya siyasal kaygılar üzerinden yeniden seçilmek pahasına kamu kaynaklarını belli bir seçmen veya çıkar grubuna tahsis etmesini tanımlayan hizmet kayırmacılığı (*porkbarreling*) siyaseti (Sharma, 2017: 15-16) veya seçilmişlerin, kendi başına destek olduklarında yasamasını tamamlamaya yeter sayıda olmadıkları yasa tasarıları için kendi aralarında oy ticaretine giderek birbirlerinin yasama güçlerine katkı sundukları destekleme-siyasi yandaşlık (*logrolling*) (Downs, 1957: 68-69) yasaması gibi örnekler bulunmaktadır. Bu türden yaklaşımlarla hükümet harcamalarının ve kamu kaynaklarının sarf edilmesinde ciddi artışların olması kaçınılmaz olacaktır.

Bu durumu Wallis ve Dollery (1998: 39) bir örnekle açıklamaktadır. Bu örneğe göre seçmenlerin çoğunluğunun öğrencilerden, kırsal kesim çiftçilerinden ve yaşlılardan oluştuğu bir bölgede tarımsal teşvik desteklemelerinin artırılmasını savunan A politikası, okul harç ücretlerinin kaldırılmasını savunan B politikası ve emeklilik ödeneklerinin yükseltilmesini savunan C politikasının yasama aşamasında

olduğu varsayılmaktadır. Bu politikalardan her birinin, kendi başına yasama sürecini başarıyla atlatacak bir çoğunluğa ve desteğe sahip olmamasına rağmen, seçilmişlerin '*yeniden seçilme*' amaçları doğrultusunda birlikte hareket etmesi veya bu konuları destekleyen çıkar grupları ile topyekûn oy ticaretine de girerek hareket etmelerinin sonucunda bu üç politikanın da yasama sürecinden geçmesi olasıdır. Ancak nihayetinde bu üç yasanın da geçmesi, bütçenin ve hükümet harcamalarının artmasına, dolayısıyla hükümet bütçesinde ve yerel hükümetlerin bütçe dengelerinde başarısızlıklara neden olabileceği de bir gerçektir.

2.5.4.1.4. Bürokratik Başarısızlık Yaklaşımı (Bureaucratic Failure)

Bürokratik Başarısızlık yaklaşımı da "*Yasama Başarısızlığı*" yaklaşımı gibi Kamu Tercihi teorisyenleri tarafından ortaya atılmış ve geliştirilmiş bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımı Niskanen 1971 yılındaki çalışmaları ile ortaya koymuş (2008: 194) ve özellikle de Amerikan siyaset ve idare sistemini esas almıştır (Mueller, 2003: 250-258). Daha sonra Avrupa üzerinden bu teoriye karşı eleştiriler de gelmiş, fakat teori genel itibariyle tek bir anlam taşır hale gelmiş gözükmektedir.

Bu yaklaşıma göre en basit anlatımıyla bürokratların başında bulundukları veya bağlı oldukları kurumların bütçelerini maksimize etmeye çalıştıkları savunulmaktadır. Yüksek kurum bütçelerinin bu bürokratlara yüksek maaşlar, geniş imkanlar, güç ve prestij getireceği varsayılmaktadır. Bürokratların kendi kurumlarının harcamalarını fazla göstermesi veya harcamaları efektif planlamayarak harcamalarını olağandan fazla tutması mümkün olduğundan, hükümetlerin bürokratların her zaman daha fazla bütçe talep eden yönlerine karşı direnç göstermeleri pek mümkün olmayacaktır. Fakat daha fazla bütçe bulmanın olanağı, ancak hükümetlerin vergilerle ve dolaylı yoldan elde ettikleri gelirleri artırmaları ile mümkündür. Bunu da vergi ödeyicileri olarak seçmenlerin pek istemeyecekleri aşikârdır. Zira bürokratların kamu kaynaklarına doğrudan ulaşabildikleri yerlerde vatandaşlar kamu kaynaklarına ancak dolaylı yollardan ulaşabilmektedir (Niskanen, 2008: 189-200).

2.5.4.1.5. Rant Kollama Yaklaşımı (Rent Seeking)

Rant kollama yaklaşımı da diğer iki yaklaşım gibi aslında bir anlamda kamu tercihi teorisinin bir uzantısı veya hükümet başarısızlığına yaklaşımlarından bir alt dalı olarak sayılabilecektir. Bu yaklaşıma göre vatandaşların, kendi çıkarlarını maksimize etmek üzere hükümetlerin kaynak dağıtımlarında ve yatırımlarında bir şekilde kendilerini ön plana çıkararak diğer kamu kesimlerine nazaran daha fazla kaynağı

çekmeye çalışmaları rant kollama olarak görülmektedir (Tollison, 1982: 579). Bu yaklaşımların arasında, bireylerin veya grupların kendi aralarında veya kendi içlerinden birinden diğerine refahın aktarımına yol açacak ekonomik faaliyetlerden ziyade hükümetin ekonomi üzerindeki bir noktada hâkim, bir noktada hakem vasfındaki gücünü kullanarak toplum içinde bulunan kısıtlı kamusal kaynakların bireyler / gruplar tarafından elde edilmesi çabası yer almaktadır. Bu noktada devletin bazı ekonomik alanlarda monopol yaratma "*mecburiyeti"* veya "*istekliliği"*, hükümetlerin özellikle bu alanlarda özel ekonomik gruplar veya bireyler tarafından baskı altına alınmasına kapı aralamaktadır (Wallis and Dollery, 1998: 43-44). Bireylerin ve çıkar gruplarının, hükümetlerin bu türden yollardan kamu kaynaklarını ayrıcalıklı veya adil olmayan bir şekilde dağıtmasıyla, ilk başta bir taraftan kamu kaynaklarından ancak dolaylı harcamalar ile yararlanabilen sıradan vatandaş göz önüne alındığında, bu vatandaşların da kamu kaynaklarından yararlanmasının bir yolu gibi görülebilmektedir. Fakat bu türden bir "*kamu kaynağının yeniden dağıtımı"* noktasından sıklıkla başvurulan bir yöntemin, toplum içerisinde zamanla bir kesimin kamu kaynaklarından daha sık ve diğer kesimlere göre avantaj oluşturur biçimde yararlanmasıyla sonuçlanacağı da savunulmaktadır (Buchanan, 1980: 4'ten akt Wallis and Dollery, 1998: 43).

Yukarıda bahsedilen yaklaşımlar, bir yönden Kamu Tercihi Teorisi'nin de uzantıları olarak, politika başarısızlığına açık ve sistematik bir yaklaşım geliştirmekten ötede, daha çok devletin piyasaya olan müdahalelerinin ve bu müdahalelerin yol açacağı olumsuzlukların irdelenmesi esnasında ortaya atılan fikirlerin bir toplamı gibi gözükmektedir. Kamu Tercihi Teorisi de (Stretton and Orchard, 1994: 253-256, Self, 1993: 48):

- ✓ Teorinin test edilemez oluşu,
- ✓ Rasyonel bireysel maksimalist motivasyonun sadece bir varsayımda kalmış olması,
- ✓ Hükümetin ve bürokratların üzerine hareket ettikleri kamu çıkarının küçümsenmesi, kötülenmesi veya en azından anlaşılması için çaba gösterilmemiş olması,
- ✓ Politik faaliyetlerin piyasanın içinde ve onun bir uzantısı olarak görülmesi,
- ✓ Siyasal özgürlüklerin piyasa özgürlükleri ile karıştırılmış olması,
- ✓ Bireylerin homo economicus olmasının ötesinde siyasal, kültürel,

ahlaki varlıklar olarak sonuçlarına etkide bulundukları faaliyetlerinden kendilerinin de etkilendiğinin ve toplumsal varlıklar olduklarının göz ardı edilmesi şeklinde eleştiriler almıştır.

2.5.4.1.6. Wolf'un Piyasa-dışı Başarısızlık Teorisi (Theory of Nonmarket Failure)

Wolf, iktisadi temellere dayanan piyasa başarısızlığı teorisinin hükümetlerin icra alanlarına uygulanmasıyla elde edilecek analizlere şüpheyle yaklaşmış ve bu durumu bir dizi yayın ile (1978, 1979a, 1979b, 1981, 1983, 1986, 1987, 1989) tartışmaya açmayı[25] başarabilmiştir. Bu yayınlarında Wolf, piyasa başarısızlığı kavramının karşısında, hükümetler için kullanılabilecek yeni bir kavram olarak "*Piyasa-dışı Başarısızlık Teorisini"* ortaya atmıştır. Bu modelin amacını ise piyasa ve yönetim arasında birbiri ile uyuşmayan noktaların olmasının bir uzantısı olarak piyasa koşullarına göre oluşturulmuş iktisadi bir görüş olan piyasa başarısızlığı teorisinin, hükümetin hareket ettiği kamusal alanlara uygun olmadığı fikrinden hareketle kurgulamıştır (Wolf, 1987: 43).

Fakat yine de Wolf, kendisinin de belirttiği üzere (Wolf, 1979: 117-118) iktisadi metodolojiden uzaklaşmamakta ve yine politika başarısızlığını değerlendirirken, piyasa şartlarında olduğu üzere, arz ve talep dengesinin geçerliliğini yinelemektedir. Yalnız, buradaki yineleme, Wolf'un arz ve talep dengesinin geçerliliğini kabul ve tekrar ederken aynı zamanda politika alanında piyasa şartlarında olduğundan daha farklı bir biçimde bu dengenin eşitlendiğini kabul etmesiyle diğer örneklerinden farklılaşmaktadır. Yine de piyasa başarısızlığı ve kamu tercihi teorisyenlerinin politika alanında gördüğü gibi hükümet faaliyetlerinin, o veya bu şekilde başarısızlığa mahkûm ve mecbur olduğunu, bunun hükümetlerin ve politikanın kendi doğasından kaynaklandığını da iddia etmektedir (Çevik, 2002: 41, Wolf, 1979: 118).

Wolf, piyasa ve hükümet faaliyetlerinin içerisinde bulunduğu farklı girdi-çıktı şartlarını birbirinden ayırırken *piyasa-dışı*'nı (yani kamuyu) 4 farklı arz ve 5 farklı talep özelliği ile irdelemektedir (1989: 51-55). İlk olarak arz ve ardından taleplerin farklılıklarına göre kamu hizmetlerinin doğasında yer aldığı iddia edilen nitelikler sıralanacaktır.

---

[25] Tartışmalar için Amerika'da yer alan köklü düşünce kuruluşlarından RAND'ın yazara ait analizlerine ve raporlarına bakılabilir (Wolf, 1978; Wolf, 1981).

Bunlardan ilkinde (arz farkı 1), kamu piyasasının çıktılarının tanımlanmasının zorluklarından ve bunun genel piyasanın tanımlanabilir çıktılarından nitelik yönüyle farklı olduğunu savunmaktadır. Ayrıca bu çıktıların nicelik ve nitelik açısından ölçülmesinin de benzer şekilde zor ve yine benzer şekilde piyasa çıktılarından bu yönüyle farklı olduğunu iddia etmektedir. Hatta kamu piyasasında girdilerin, çıktılar için doğrudan bir ölçüt olarak kabul edilmesi alışkanlığı da kazanılmıştır ki bu durum bir anlamda çıktıların ölçülmesinin neredeyse imkânsız olmasından da kaynaklanmaktadır (Çevik, 2002: 41, Wolf, 1979a: 113).

İkinci fark (arz farkı 2), kamu piyasasında bir çıktıyı sağlayan piyasa aktörünün genellikle o piyasada monopol olmasıdır. Serbest piyasa ekonomisinde rekabetin yer aldığı benzer durumda, kamu piyasasında monopol aktörlerin faaliyetlerini yürütmesi, bu aktörlerin de aynı zamanda kendilerini sınamalarına yarayacak rakiplerden yoksun olmaları ile etkililik ve verimlilik analizlerini yeterli ve yerinde yapamayacaklarının üstü örtülü bir işareti gibi gözükmektedir. Yeterli analizin olmadığı varsayıldığında bu durum piyasa aktörünün, başarısızlığa neden olacak şekilde üretim ve hizmet standartlarını kaybetmesine neden olabilecektir (Wallis and Dollery, 1998: 46).

Üçüncü olarak Wolf (arz farkı 3), piyasa-dışı çıktıları üreten mekanizmanın nasıl işlediğine dair veya bu sürecin nasıl ilerlediğine dair bilgilerin bilinmez olduğunu, bilinse dahi belirsizlikler ve karmaşıklıklarla dolu bir süreç olduğunu iddia etmektedir (1989: 51-55). Bu noktadan hareketle de bu belirsizliklerin yine zaten hâlihazırda var olan politika ve hizmet verimsizliğini daha da kötüleştireceği sonucuna varmaktadır. Son olarak (arz farkı 4) ise Wolf (ibid.) piyasa-dışı faaliyetlerin tek ve standart bir değerlendirme mekanizmasından yoksun olduğunu söylemektedir. Ortaya çıkarılan kamu faaliyetlerinin kâr ve zarar gibi ölçülebilir değerlendirme kriterlerinden yoksun olmasının, hatta başarısız politikaları dahi ölçecek ve değerlendirmeye alacak yöntem, süreç ve standartların olmayışının piyasa şartlarında yer alan niteliklere uymadığını ileri sürmektedir.

Wolf'un talepler üzerinde ise piyasa-dışı şartları piyasa şartlarından ayırdığına inandığı 5 husus bulunmaktadır. Bunlardan ilki (talep farkı 1) kamunun topyekûn bir şekilde kamu hizmetlerinin –yani kamu piyasasının- eksikliklerine karşı, normal piyasa şartlarında olduğundan daha hassas ve farkında olduğunun, bu durumun da piyasaya devlet müdahalesi arzusunun, bu eksiklerin giderilmesi adına, arttığının varsayılmasıdır (Wolf, 1987: 55). Aslında bu durumun altında yatan ana sebebin kamu hizmetlerinin genel anlamıyla temel hizmetlere yönelik olduğu ve bu nedenle

eksiklerinin de hayati önem taşıdığı; dolayısıyla eksikliklerinden doğacak mağduriyetlerin de toplumun neredeyse tamamını ilgilendirecek, sosyal yaşamı etkileyecek sonuçlar doğurmasıdır, denilebilir.

Wolf'e göre piyasa-dışı talebin ikinci (talep farkı 2) farklı özelliği siyasi örgütlenme ve oy verme hakkına dayalı olarak ortaya çıkmaktadır (1989: 40). Oy hakkı ve siyasal örgütlenmelerin siyasiler ve bürokratlar üzerinde, çıkar grupları ve sivil örgütlenmeler tarafından gelecek baskılar, ortaklıklar ve karşılıklı ilişkiler gibi münasebetleri doğurması muhtemeldir. Bu durumun da piyasa-dışı alanlarda talepleri artırması, azaltması, değiştirmesi ve nihayetinde manipüle etmesi olasıdır.

Taleplerin niteliği farklılıkların üçüncüsünde (talep farkı 3) sosyal problemlere müdahale etme niyetinde olan politikacı ve bürokratların, bunu yaparken aynı zamanda piyasa müdahalecisi aktörler olarak ortaya çıkmaları ve bu durumu, sorunlara çözüm getirmenin bir yolu olarak lanse etmeleri gelmektedir (Wolf, 1989: 40). Dördüncü farklılık (talep farkı 4) da bir yönüyle üçüncü farklılığa bağlı bulunmaktadır ve politikacıların, özellikle seçim sürelerinin kısa olması ve müdahaleci politikalarını hayata geçirerek uzun vadeli sonuçlar yerine gözettikleri kısa vadeli çözümlerin meyvelerini seçim süreleri içerisinde –bu meyvelerden seçimlerde faydalanabilmek adına- almaya çalışmalarıdır (ibid, 41). Temsili demokrasilerde politikacıların müdahaleci politikaları savunmaları, bunun sosyal sorunlara çözüm getireceğini iddia etmeleri ve seçim süreleri içerisinde bu sorunlara çözüm vaatlerini gerçekleştirmenin peşinde olmaları popülist anlayışın bir tezahürüdür; fakat kamu hizmetlerinin piyasa-dışı talebinde etkileri bulunmaktadır.

Taleplerin ayrışmasındaki son farklılık (talep farkı 5) ise kamu hizmetlerinde maliyetleri üstlenenler ile politikadan faydalananların birbirinden farklı kişiler/aktörler/taraflar olmasıdır, ki bu durum belli bir grubun toplumun tamamına fayda sağlayacak bir hizmetin maliyetlerini üstlenmesi veya toplumun tamamının sadece bir kesimin faydasına olan politikaları finanse etmesi yollarıyla iki şekilde meydana gelmektedir (Wolf, 1989: 41).

Yukarıda anlatılanları daha açık ve kısa şekilde anlatmak için takip eden tabloda piyasa-dışı başarısızlık teorisinde yer alan piyasa arz ve taleplerinin niteliklerini karşılaştırmalı olarak görmek mümkündür.

Tablo 2.1.

Wolf'un Piyasa-dışı Başarısızlık Teorisi

	Piyasa Başarısızlığı Teorisi	Piyasa-dışı Başarısızlık Teorisi		
Farklılık Değişkeni	Arz-Talep	Arz	Talep	Sonucunda
1. Piyasa çıktıları nitelik ve nicelik olarak (arz farkı 1)	Ölçülebilir. Ölçülebilir.	Ölçülebilir değildir. Girdiler sonucu belirler.	Ölçülebilir değildir. Talepler değişkendir.	Piyasa değerleme yöntemleri kullanılamaz.
2. Rekabet (arz farkı 2)	Serbesttir.	Kontrol edilir.		Verimlilik ve hizmet standardı kötüleşir.
3. Piyasa Süreci (arz farkı 3)	Genel olarak belirlidir.	Genel olarak belirsizdir.		Verimlilik ve hizmet standardı süreç belirsizliği nedeniyle kötüleşir.
4. Değerlendirme (arz farkı 4)	Genel olarak belli yöntem ve teknikler bulunur.	Sabit ve belirli yöntem ve teknikler bulunmaz. Her alanda kendine özgü yöntemler bulunabilir.		Değerlendirmenin değişken olmasıyla verimlilik, maliyet, etkililik hesaplama gibi başarı veya başarısızlık ölçümleri yapılamaz.
5. Piyasanın doğası (talep farkı 1)	Bireysel. Yaşanacak aksaklıklar sınırlıdır.	Toplumsal. Yaşanacak aksaklıklar kamusaldır.		Hizmetlerde yaşanacak aksaklıklar toplumsal hassasiyetle devlet müdahalesini getirecektir.
6. Siyasallaşma (talep farkı 2)	Kısıtlıdır.	Piyasanın bir unsurudur. Arz ve talep üzerinde etkilidir.		Kamu hizmetlerini etkileyerek fazla harcama, rant sağlama, yolsuzluk… gibi başarısızlık doğurabilir.
7. Propaganda (talep farkı 3)	Araçsaldır. Piyasaya genel itibarla etkisi bulunmaz.	Araçsaldır. Seçilmişlerin piyasa müdahalelerini başarı olarak gösterme eğilimleri bulunur.		Kamu hizmetlerini etkileyerek fazla harcama, rant sağlama, yolsuzluk… gibi başarısızlık doğurabilir.
8. Süre kısıtlılığı (talep farkı 4)	Bulunmaz. Piyasa şartları, faaliyetlerin sonuca ermesi için faaliyetlerden doğacak sonuçları bekler.	Politikacıların seçim süreleriyle kısıtlı başarı elde etme hırsları, kısa vadeli getiriler için piyasa yapımı sonucu doğurur.		Kısa vadeli sonuçlar için hayata geçen politikaların oluşturacağı verimsizlik, israf ve plansızlık.
9. Ayrışma (talep farkı 5)	Bulunmaz. Maliyetleri üstlenen taraflar ile bundan fayda sağlayacak taraflar genellikle aynıdır.	Bulunur. Maliyetleri üstlenen taraflar ile bundan fayda sağlayacak taraflar çok nadiren aynıdır.		Kamu hizmetlerinin sunumunda siyasallaşmanın da etkisi ile porkbarreling, rant sağlama, logrolling gibi yolsuzluklar

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Wolf, piyasa-dışı başarısızlığı formüle ederken arz ve talep özelliklerine dair (yukarıda maddeler halinde belirtilen) bu tanımlamaları temel saymaktadır. Aynı zamanda piyasa ve piyasa-dışı başarısızlığın her ikisi için de geçerli başarısızlık /

başarı kriterlerinin aynı olduğunu ve bunların da tahsis edilen kaynakların "*etkililiği*" ve bazı sosyal ve etik normlara göre değerlendirilen "*dağıtımsal eşitlik*" olduğunu söylemektedir (Wolf, 1979a: 115).

Etkililik ve dağıtımsal eşitliğin gölgesi altında kamu politikası başarısızlığının, bu iki norma bağlı hatalardan kaynaklandığını iddia eden Wolf, kamu başarısızlığı için 4 ana sebep belirlemiştir. Bunlardan ilki kamu piyasasında maliyetler ve gelirler arasında farkların ve dengesizliklerin olmasıdır. İkincisi kamu örgütlerinin açık, belirli, standart ve genel bir hedef kriterinden ve performans ölçmeden yoksun olmasıdır. Üçüncüsü kamu piyasasında faaliyet gösteren aktörlerin farkında olarak ya da olmayarak aynı piyasa içerisinde başka sahalarda olumlu-olumsuz ama nihayetinde beklenmedik etkilere neden olmasıdır. Sonuncusu ise güç ve önceliğin, politikayı ve kaynakları yöneten bürokrat ve siyasetçilerin elinde, politika oyununun diğer aktörlerine nazaran dengesiz ve eşitsiz bir şekilde yer almasıdır (Wolf, 1979: 124-126).

Wolf, maliyetler ve gelirler arasında oluşan dengesizliğini açıklarken kamu yönetiminin doğası gereği kamu piyasasında da yer alan gelir kalemlerinin, serbest piyasa ekonomisinde yer alan girdi-maliyet ve çıktı-ücret dengesinden yoksun olduğunu savunmaktadır (1989: 63-64). Buna göre hükümetlerin kamu piyasasında faaliyette bulunmalarını sağlayan gelirler, gerçek maliyeti ortaya çıkarılamayan kaynaklardan –vergiler gibi- elde edilmektedir. Buna karşılık özel sektörde girdi maliyetlerinin kaynağı, fiyatı ve miktarı kesin olarak bilinmektedir. Böylelikle üretilen hizmet veya ürünün özel sektörde fiyatlandırılması, girdi maliyetlerinin kesinliği sayesinde daha net ve kesin bir biçimde belirlenebilmektedir. Buna karşın kamu piyasasında girdi maliyetlerinin bilinememesi, çıktı maliyetlerinin de hesaplanamamasına neden olmaktadır. Girdi ve çıktı arasındaki bu bağlantının kamu alanında kopuk olması, kaynakların da yanlış, yetersiz veya fazla kullanılmasına neden olabilecektir. Hizmetin fiyatlandırılamaması, bu hizmetten ya gereğinden fazla üretilmesi veya üretilmesi için gereken kaynaktan fazla kaynağın kullanılarak ekonomikliğin bozulması sonuçlarına da neden olabilecektir. Böylece maliyetler ve gelirler arasında oluşacak dengesizliğin, kamu piyasasında politikaların verimsiz ve başarısız olmasına neden olacağı tahmin edilmektedir (Wolf, 1989: 63).

İkinci sebep, kamu piyasasında yer alan veya piyasaya yön veren kamu kurum ve kuruluşlarının kurumsal amaç ve hedefleriyle ilgilidir. Bu kurumların amaç ve hedeflerinin net olmayan, açıkça belirlenmeye ve ölçülmeye uygun olmayan doğası gereği performanslarının da değerlendirilmesinin zorlaştığı savunulmaktadır (Wolf,

1979a: 116-123). Bu kurumlar değerlendirme sürecine dâhil olabilmek üzere kendi kıstaslarını, örgütsel amaç ve hedeflerini belirleyerek sorunu gidermeye çalışsalar dahi, kendi hedeflerini belirleyen örgütlerin yine kendi kıstasları ile değerlendirmeye tabii tutulmaları pek de hakkaniyetli gözükmemektedir (Wolf, 1979b: 132). Özel kuruluşların iç değerlendirme metotlarının, dış değerlendirme metotları ile dengelendiği; kar ve maliyet analizlerinin performanslarını ölçmede faydalı olduğu noktalarda kamu kuruluşları kamu piyasasında bu süreci farklı yaşamamaktadır. Dış değerlendirme metotlarının kuruluşların iç değerlendirme metot ve süreçlerini doğrudan etkilemesi çok mümkün olmamakta ve bunun üzerine kar-maliyet analizi gibi genel performans ölçme metotlarının da uygulanamaması eklenmektedir. Bu ikisiyle birlikte kamu kurumlarında bürokratların ve politikacıların dümende olduğu, *"daha fazla harcamanın daha iyi olduğu"* veya *"daha karmaşık olanın daha iyi olduğu"* gibi anlayışlarla performans değerlendirme yöntemlerine kayılması, bir anlamda Wolf'un deyimi ile "*Cadillac kalitesi*"nin (Wolf, 1989) çekiciliğinin politika başarısızlığına neden olduğu görülebilmektedir (Wallis and Dollery, 1998: 48).

Üçüncü sebep kamu faaliyetlerinden doğan dışsallıklardır (Wolf, 1979a: 1226-128). Piyasa mekanizması içerisinde aktörlerin gerçekleştirdikleri faaliyetlerin olası tüm sonuçlarını tahmin etmeleri ve faaliyet ile birlikte ortaya çıkan tüm sonuçlarından haberdar olmalarının imkânsız oluşu, kamu piyasasında da bulunmaktadır. Gerçekleştirilen kamu politikası ile amaçlanan hedeflerin dışında, istemsiz ve hatta bu sonuçların ortaya çıkmasından bihaber olarak birtakım dışsallıkların doğması kaçınılmazdır (Wolf, 1989: 77). Bir anlamda bunlar, politikaların yan etkileri olarak da nitelenebilir; çünkü ortaya çıkan yan etkiler, ana faaliyeti gerçekleştiren kurumun politikasını etkilemeyebilir (Çevik, 2002: 43). Fakat kamu faaliyetleri, kamu kurumlarının hacmi, kapsamı ve görev alanlarının genişlemeye olan eğilimi gibi nedenler göz önüne alındığında, özel kurumların olduğundan daha fazla dışsallık üretmeye yatkın gibi gözükmektedir (Wolf, 1979a: 126).

Sonuncu sebep ise dağıtımsal eşitsizliktir (Wolf, 1979a: 128-131). Bu eşitsizlik durumu, kamu kaynaklarının toplumun ve piyasa aktörlerinin geneline adilane bir şekilde dağıtılmamasını ifade etmektedir. Altında yatan temel sebeplerden en önemlisi politika yapma, yönetme ve piyasa müdahalesini gerçekleştirme gibi alanlarda bürokratların ve politikacıların, gücü ve önceliği ellerinde tutmalarıdır (Wolf, 1989: 84). Buna istinaden kendi çıkarlarını korumanın da peşinde olarak kamu kaynaklarını topluma ve piyasa aktörlerine adil olmayan kanallar ve yöntemler ile aktarmaları olası

gözükmektedir. Aslında politikacıların ve bürokratların piyasada yer alan adaletsizlikleri gidermek ve kamu kurumlarının performanslarını düzeltmek için hayata geçirdikleri politikaların kendisi bile –kişisel veya grup çıkarına yani bütçe maksimizasyonu veya yolsuzluk gibi yöntemlere doğrudan atıfta bulunmasa bile- kamu kaynaklarının adil dağıtımına hizmet etmekten uzak olabilmektedir.

2.5.4.1.7. Le Grand'ın Hükümet Başarısızlığı Teorisi (Theory of Government Failure)

Le Grand, Hükümet Başarısızlığı Teorisi'ni ortaya atarken Wolf'un Piyasa-dışı Başarısızlık Teorisini eleştirerek ilerlemektedir. Le Grand, Wolf'un teorisinde hatalı gördüğü noktaları irdeleyerek kendi teorisini geliştirmek yolunu seçmiştir. Buradan hareketle öncelikle Le Grand'ın Wolf'in teorisine getirdiği eleştirileri sıralamak, daha sonra Le Grand'ın teorisi hakkında tartışmak gerekmektedir.

Le Grand, Wolf'un kamu yönetiminde başarısızlığının nedeni olarak saydığı 4 maddenin hepsinde eksikler, hatalar, genele uygulanamaz veya pratikte karşılığı olmayan gerekçeler bulmuştur. Bu maddeler (1) maliyetler ve girdiler arasındaki dengesizlikler, (2) kamu kurumlarının amaçlarının belirlenmesi ve yönetilmesine ilişkin sorunlar, (3) kamu faaliyetlerinden doğan dışsallıklar ve son olarak (4) dağıtımsal eşitsizlik varsayımıdır. Bu maddelere Le Grand'ın getirdiği eleştiriler aşağıda sıralanmıştır.

Maliyetler ve girdiler arasındaki dengesizlikler hakkında Wolf'un ortaya attığı fikirlerde Le Grand, iki temel zorluk görmektedir. Bunlardan ilki hükümet müdahalelerinin veya kamu faaliyetlerinin tamamında maliyetler ve girdiler arasında Wolf'un bahsettiği gibi kaynağı belli olmayan veya gerçek maliyeti hesaplanamayan girdi-çıktı ilişkisine içkin olduğundan bahsedilemeyeceğidir (Le Grand, 1991: 428). İkincisi ise Wolf'un gelir ve çıktı ile maliyetler arasındaki dengeye dayalı olarak kurguladığı verimlilik hesaplamasına dairdir. Le Grand, maliyetler ve gelirler arasında mutlak dengenin kurulduğu durumlarda dahi bunun kamu yönetimi için bir mutlak verimlilik sonucuna götürmeyeceğini iddia etmektedir (ibid.).

Le Grand'ın yönelttiği ikinci eleştiri, Wolf'un kamu kurumlarının amaçlarının belirlenmesi ve yönetilmesine ilişkindir (1991: 430). Le Grand, hükümetlerin piyasa müdahalelerinin ve kamu piyasasında oynadıkları rollerinden hepsinin tek bir biçimde olmadığını, mesela her seferinde faaliyet gösterdikleri alanlarda monopol yaratmadıklarını, aksine her alanın kendine özgü doğası ve bu alanla ilgilenen kamu kurumunun örgütsel genetiği ile münasip bir türü temsil ettiğini savunmaktadır (Çevik,

2002: 44). Le Grand'a göre kamu kurumlarının, faaliyet gösterdikleri alanlara ve kendi kurumsal yapılarına ait olan kurumsal hedefleri belirlemelerinin, bu belirlenen hedeflerin alanın yapısını ve kurum çalışanlarının davranışlarını da etkilemesinin kurum performansı üzerinde kaçınılmaz etkileri olacaktır. Yani başka bir ifade ile Wolf'un piyasa mekanizmasının kar, zarar, maliyet ve rekabet unsurları üzerinden iç-dış dengesini kurduğunu, buna karşın bu unsurların yoksunluğundan piyasa-dışı alanları verimsizliğe mecbur olmakla mahkûm ettiği kamu örgütlerinden, Le Grand'ın da eleştirileri ile, kendi alanlarına özgün bir denge mekanizması olduğu savunusuna kavuşmuşlardır. Ayrıca hükümet faaliyetlerinin serbest piyasa içerisinde gerçekleştiği durumlarda kamu kurumlarının da diğer piyasa aktörleri ile Wolf'un eksiklik olarak iddia ettiği unsurlar üzerinden etkileşime geçtiği örnekleri bulmak mümkün olabilmektedir (Wallis and Dollery, 1998: 50-51).

Le Grand'ın üçüncü eleştirisi kamu kurumlarının yürüttükleri faaliyetlerden doğan dışsallıklarla gelen verimsizlik ve başarısızlık varsayımı üzerinedir. Basitçe Le Grand, Wolf'un iddia ettiği kamu kurumlarının faaliyetlerinin genel ve yaygın olması nedeniyle kontrol edilemez dışsallıklardan mustarip olduklarını kabul etmesine karşın, hükümetlerin her alanda ve her faaliyetlerinde devasa örgütler olarak devasa hacimde faaliyetler yürütmek zorunda olmadıklarını da bildirmektedir. Buna istinaden devletin minimal alanlarda yürüttüğü küçük hizmetlerin bu varsayımdan istisna tutulması gerekecektir ve dolayısıyla bu küçük faaliyetlerin dışsallıklarını tahmin ve kontrol etmek görece olarak kolaylaşacaktır (Le Grand, 1991: 431). Aslında Wolf bir yandan özel sektör aktörlerinin de bu olumsuz dışsallıklardan kamu kurumları gibi etkilendiklerini kabul etmekte iken diğer yandan Le Grand da kamu kurumlarının dışsallıklarını benzer şekilde kabul etmektedir. Burada aslında ileri sürülen eleştirinin özünde özel sektörde yer alan olumsuz dışsallıkların hacim ve etkisinin kamu kurumlarında yer alanlardan –ki kamu kurumlarının faaliyet alanlarının genişliği düşünüldüğünde- daha kısıtlı olduğu ve bunun örgüt verimsizliğine neden olmadığı görüşüne karşıtlık yatmaktadır. Bir anlamda özel sektör aktörlerini başarısız kılmayan dışsallıkların kamu kurumlarını başarısız göstermesine neden olan ana sebebin söz konusu verimsizliğin yaygınlığı ve hacmidir, noktasında bir eleştiri ileri sürülmüştür.

Le Grand'ın son eleştirisi Wolf'un dağıtımsal eşitsizlik kavramı üzerinedir (1991: 427). Le Grand, yazında yer alan eşitliğin (veya adalet) iki anlamından bahseder: ilki kaynakların eşit dağıtılması iken ikincisi herkesin bu kaynaklardan eşit şekilde yararlanmasının sağlanmasıdır. İkincisi daha genel bir kavram olarak

toplumsal kaynakların tamamını içerir ve kaynakların yeniden dağıtımını mecbur kılmaktadır. Ancak ekonomik kaynakların yeniden dağıtımının Wolf'un iddia ettiği üzere kamu faaliyetlerinin ortaya çıkardığı bir durum olmasından ziyade Le Grand, bu kaynakların zaten piyasa ekonomisinin içerisinde kendi halinde dahi eşitsiz durumda olduğunu ve üstelik bu halde kullanıldığını iddia etmektedir (1991: 428). Bir haliyle aslında kaynakların adil olmayan şekilde dağıtımının, insanların kendi doğalarının gereği ürettikleri ve piyasaya getirdikleri eşit olmayan kaynakların/imkânların bir doğal uzantısı olduğu savunusundadır. Le Grand, burada tartışılması gereken asıl meselenin, zaten piyasanın doğal halinde yer alan bu adaletsiz dağıtımın hükümet eliyle daha adaletsiz bir hal alıp almadığı sorusu olduğunu ifade etmektedir.

Le Grand'ın Wolf'u genel olarak ortaya koyduğu teori hakkında istisnaları göz ardı ettiği ve teorisini pratikten kısmen uzak bir biçimde oluşturduğu şeklinde eleştirdiği çıkarımına ulaşılabilir. İstisnaların önemi Wolf'un teorisini kurgularken savunduğu kamu yönetiminin piyasa yapıcı müdahale faaliyetlerinin hepsini birbirinden sistematik şekilde ayırmamasına bağlayan Le Grand'ın, bu ayrıma dair görüşlerinde gizlidir (Le Grand, 1991: 430). Le Grand, hükümetlerin piyasa faaliyetlerinin birbirinden ayrılması ve tasnif edilmesinin, onun başarısız mı başarılı mı olduğunun belirlenmesinde önemli olduğunu iddia etmektedir. Zira hükümet faaliyetlerinin yöntemi, hangi piyasa alanına ilişkin ise o alanda kendine özgü değerlendirme kriterleri ve bu yöntemden kaynaklanan faaliyet usullerini beraberinde getirmektedir (Le Grand, 1991: 431).

Genel eleştirilerinin devamında Le Grand, Wolf'un da teorisinden yadsınamayacak katkılar alarak kendi teorisini ortaya atmaktadır. Burada Wolf'un katkısı, Le Grand'ın da başarısızlık kavramını Wolf gibi verimlilik ve adalet üzerinden değerlendirmesi olmuştur. Le Grand makalesinde piyasada görülen verimlilik tiplerini 3 başlıkta ele alırken (Le Grand, 1991: 425) aynı zamanda adaletin dağılımında etkin gördüğü hükümetin piyasada faaliyet gösterme veya piyasaya müdahalede bulunma araçları hakkında da detaylı izahat vermektedir. Bu araçlar hükümetin kamusal hizmetleri üstlenmesi ve gerçekleştirmesi, teşvikler/sübvansiyonlar veya vergilendirmeler ve son olarak kamu yönetimine ilişkin düzenlemelerdir (Le Grand, 1991: 432-433). Sırasıyla öncelikle verimlilik tipleri, daha sonra da hükümetin müdahale araçları açıklanmaya çalışılacaktır.

2.5.4.1.7.1.Le Grand'a Göre Verimlilik Türleri

İlk olarak kamu başarısızlığı teorisinde Le Grand verimlilik tiplerini bu teoriye

özgü şekilde değil, ancak piyasanın tamamında olduğu şekliyle 3 başlıkta incelemektedir. Bunlar X-verimlilik, dağıtımsal verimlilik ve dinamik verimliliktir. X verimlilik, bir mal veya hizmetin olabilecek en düşük kaynak maliyeti ile üretilmesidir. Bunun tam tersine kaynakların düşük tutulmadığı durumlarda ise X-verimsizlik durumu ortaya çıkmaktadır (Le Grand, 1991: 425).

Dağıtımsal verimlilik (veya dağıtım etkinliği), kaynakların tüketicilerin mal ve hizmetle ilgili isteklerinin yerine gelip gelmediğine, başka bir ifade ile bu isteklerin ne kadar karşılandığına bağlıdır (Çevik, 2002: 45). Hatta Le Grand bu durumu daha da genişleterek "*başka kimsenin daha kötü bir duruma düşmesine neden olmadan birisini daha iyi hale getirme(k)*" olarak tanımlamaktadır (Le Grand, 1991: 45). Dağıtımsal verimlilik kaynakların tahsis edilmesi ile ilgili bir etkililiği değerlendirirken bu verimliliğin aynı zamanda kaynakların maliyet boyutu ile yani X-verimlilik türü ile de bir ilişkisi bulunmaktadır. Buna göre bir mal veya hizmetin üretiminde kaynaklar tasarruflu ve etkin bir biçimde kullanılmadı ise X-verimsizliğin ortaya çıkmasının yanında bu durum, mal ve hizmetlerin tahsis edilmesinde de doğrudan bir etkililik yoksunluğuna neden olmaktadır. Yani her X-verimsizliğin olduğu ortamda bir dağıtımsal verimsizlikten de bahsetmek dolayısıyla mümkündür.

Dinamik verimliliği ise Le Grand, müşterilere sunulacak mal ve hizmetleri, müşterilerin isteklerine daha uygun hale getirmenin mümkün olan yollarını aramak ve bu yollara ulaşabilmek için yatırımlar yapmak veya müşterilerin talepleri doğrultusunda hizmetleri ve malları daha uygun maliyetlerle müşterilere ulaştırmak olarak tanımlamaktadır (Le Grand, 1991: 425-426).

2.5.4.1.7.2.Kamunun Piyasaya Müdahale Araçları Bağlamında Kamu Verimliliği

Kamu idaresinin piyasalara müdahale araçlarının incelenmesi, kamu başarısızlığının nedenlerinin incelenmesi ve analiz edilmesi için önemlidir. İlk olarak verimlilik türlerinden bahseden Le Grand ikinci olarak hükümetlerin piyasa faaliyetlerine ilişkin bir sınıflandırmadan bahsetmektedir. Bu müdahaleler kamunun mal ve hizmetleri doğrudan üretmesi veya sunması, üretimini ve sunumunu desteklemesi veya son olarak mal ve hizmet üretimini düzenlemesidir (Le Grand, 1991: 431).

2.5.4.1.7.2.1. Verimsizliğin Aracı Olarak Doğrudan Kamu Müdahalesi

Le Grand'ın ilk olarak ele aldığı konu, doğrudan hükümet eliyle gerçekleştirilen piyasa faaliyetlerinin belli sınırlılıkları ve başarısızlığa neden olacak yönleri bulunduğudur. Bunlardan ilk, kamunun piyasada faaliyet gösterdiği alanlarda genel olarak –ama her zaman değil- tekel oluşturmasıdır. İkincisi kamu tekellerinin iflas etmekten veya ne kadar zarar ederlerse etsinler bir bütçe yaptırımından, dahası bu zararın doğrudan şirkete getireceği zararlardan –işçi çıkarma, maaşlarda kesinti yapma gibi- devlet marifetiyle korunmasıdır (Le Grand, 1991: 433). Bu şartlar, kamu idaresinin hizmet sunumunu garanti altına almak istemesinin sonuçlarından olsa da tekel şirketlerin rekabetten ve serbest piyasa şartlarından uzak ve hatta bu şartların olumsuzluklarından ve olası tehditlerinden de korunmuş şekilde faaliyet göstermelerini, bu şirketlerin kârlılığını, verimliliğini, performanslarını, piyasaya ve dolayısıyla vatandaşlara sunulan mal ve hizmetlerin kalitesini kaygı eden, bunları sürekli geliştirmeyi ve iyileştirmeyi isteyen bir yönetimin bulunmayışını beraberinde getirmektedir (Çevik, 2002: 45-46).

Le Grand kamu tekellerinin performans verimliliği açısından eksik olan bu motivasyonlarının, Kamu Tercihi Teorisinde olduğu üzere, siyasal rekabetle dolup dolmayacağı sorusuna da yer vermiştir. Savunuya göre serbest piyasa ekonomisinde piyasanın en belirleyici ve etkin faktörü olan rekabet, kamu piyasasında kendisine siyasal rekabet olarak karşılık bulmaktayken, politikacıların ve politikacıların atadıkları bürokratların seçime, politik rekabete ve siyasal sisteme dayalı bir çeşit dengeleyici unsurla hareket ettikleri düşünülmektedir (Le Grand, 1991: 433).

Kamunun hizmet sağlarken kullandığı yöntemler sadece tekel şirketler üzerinden olmamakta, hükümetler hizmetleri özel sektör veya sivil toplum örgütlerinin sunmasına da öncülük edebilmektedir. Ayrıca tekelleşmiş kamu kuruluşlarının, yapılacak yasal düzenlemelerle özel sektör şirketleri ile rekabet etmesinin yolu açılabilmektedir (Dollery and Wallis, 1998: 50). Le Grand burada İngiltere'de gerçekleştirilen reformlar ile yarı-piyasa aktörü haline gelen eğitim ve sağlık kurumlarının, öğrenci ve hasta kazanmak için diğer özel sektör kuruluşları ile rekabet etmek zorunda kaldıklarından bahsetmektedir (Le Grand, 1991: 432-433). Le Grand aynı bölümde kamu faaliyetlerinin, rekabetin olduğu piyasa durumlarında hizmetlerine devam edebilme şartını, bu piyasada yer alan diğer aktörlerin temel motivasyonları ile rekabet edebilmesine bağlamaktadır. Buna göre kamu kurumları eğer karşılarında kârlılığı maksimize etmek isteyen özel sektör kuruluşları ile rekabet halinde ise kârlılığa önem vermeli ve verimliliğini bu yönde değerlendirmelidir. Diğer yandan

eğer sivil toplum örgütleri gibi kârlılık yerine gönüllülük esasına bağlı çalışan fakat kurumsal amaçlarını gerçekleştirmeyi hedefleyen piyasa aktörleri ile karşılaşırsa kamu kurumlarının yine bu amaçlarla rekabet halinde olması gerekmektedir. Bu iki durumda da piyasanın diğer aktörlerinin, kamu kurumlarının ve faaliyetlerinin genel çerçevesini belirlediğini, verimliliklerini ve başarı kıstaslarını belirlediklerini ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Le Grand, yukarıda açıklanan bu iki durumu da X-verimsiz bularak başarısız kabul etmektedir (ibid.). Zira kamunun gönüllü kuruluşlarla rekabet etmesi durumunda kaynakların verimli, tasarruflu ve etkin kullanıldığından bahsetmek imkânsızdır. Çünkü kamu, gönüllü kuruluşların yaptıkları gibi sosyal maliyetleri gözeterek faaliyetlerde bulunmayı amaç edinecektir. Diğer yandan özel şirketler gibi kaynaklarının girdi-çıktı maliyetlerini ve tasarrufunu gözetmenin peşinde olması da piyasa içerisinde kendisiyle rekabete girecek diğer özel şirketlerin kamu kurumlarıyla rekabet edebilirliğini imkânsız hale getirecektir. Aynı zamanda dağıtımsal adaletin de sağlanması kârlılık düşünüldüğünde oldukça zor hale gelecektir.

Le Grand, ortaya attığı savunusunda başarının en önemli dayanaklarından bir tanesini verimlilik olarak açıklamaktayken, bu verimliliği de faaliyet gösteren organizasyonun özel mi yoksa kamu kurumu mu olduğuna değil, bu organizasyonun faaliyet gösterdiği alanın rekabet derecesine göre değişken olarak tanımlamaktadır (Le Grand, 1991: 433). Fakat Le Grand çalışmasını tamamladığı dönem öncesine ait incelediği eserlerde ve çalışmalarda, literatürün kamu verimliliğini, özellikle de özel sektörle de karşılaştırmalı olarak, analiz eden yeterli sayıda külliyata erişemediğinden bahsetmektedir. Buna göre Le Grand, kamunun buna benzer şekilde performans verimliliğini kendi kendine dahi araştırmadığı durumlarda, kamu kurumlarının ve hükümet politikalarının verimliliğe ilişkin sorunlar ve belirsizlikler yaratacağını düşünmektedir.

2.5.4.1.7.2.2. Verimsizliğin Aracı Olarak Kamu Teşvikleri

Le Grand'ın teorisinde ele alınan ikinci hükümet müdahalesi aracı kamu teşvikleridir. Buna göre kamu teşviklerinin en ciddi şekilde başarısızlığa neden olduğu durum Le Grand'a göre, kamunun kendi faaliyetlerini yetersiz şekilde değerlendirmesidir. Hatta Le Grand çoğu durumda kamu kurumlarının hiçbir şekilde kendi kendilerini değerlendirmemesinden kaynaklandığını söylemektedir (Dollery and Wallis, 1998: 50-51).

Tüketicinin bir ürüne veya hizmete ulaşmasının sağlanmasında kamu teşvikleri kullanılıyorsa, bu hizmetin sağlanması karşılığında tüketicinin ekstra vergilendirme gibi bir sonuçla karşılaşması muhtemeldir. Bunun yanında tüketicinin, eğer devlet bu hizmeti piyasa değerinin altında sunuyorsa bunu piyasa talebinden fazla tüketerek devleti üretimi fazlalaştırmaya itmesine neden olması veya devletin piyasanın gerçek taleplerinin ne kadar olacağını bilerek ona göre planlamada bulunması gibi seçenekler de bulunmaktadır.

Le Grand, teşviklerin üretimde piyasa aracı olarak kullanılmasını, mümkün olmasa bile doğru miktarda hizmetin ve malın talebe uygun olarak üretilmesi durumlarında bile bunun kaynakların dağıtımının adil olması ilkesine münasip şekilde olmayacağını; bu nedenle X-verimlilik sağlansa bile nihayetinde dağıtımsal adaletin sağlanamayacağını savunmaktadır (Çevik, 2002: 46-47). Bunun altında yatan gerekçelerde ise Le Grand'a göre temelde iki neden bulunur: birincisi kamunun piyasa taleplerini gerçekten doğru bir şekilde bilmesi mümkün değildir, ikincisi de ilki mümkün olsa bile kaynaklarının dağıtımında karşılaşılacak engellerdir (Le Grand, 1991: 435).

İlkine bakılacak olursa Le Grand, kamunun piyasa serbestliği ve rekabet şartlarından yoksun olarak belirleyeceği ürün değerlerinin, gerçek fiyatlarını yansıtmayacağını ve bunun elinde sonunda kamu üretim mekanizmasını ve teşvik sistemini yoracağını savunmaktadır (Le Grand, 1991: 436). Buna göre bir malın piyasa fiyatı, piyasa içerisindeki arz-talep dengesine göre belirlenmektedir. Kamu teşvikleri bu arz-talep dengesi ile kurulan fiyat istikrarını, daha doğru bir ifade ile fiyat bağlantısını koparmaktadır. Böylelikle de fiyatın belirlenmesinde talebin rolü denklemden çıkmaktadır. Bu şartlarda da ne kadar üretim yapılacağı, üretimin talebi karşılayıp karşılamadığı, üretilen ürünün veya hizmetin değerinin ne olacağı gibi soruların cevaplanması da imkânsızdır. Daha fazla üretim ise daha fazla bütçeleme ve vergi anlamına gelmektedir.

İkincisinde ise kamu hizmetinin sunan tarafların etkisi görülmektedir. Le Grand, kamu personelinin bürokratlar eliyle sunduğu hizmetlerde Kamu Tercihi Teorisinin bütçe maksimizasyonu peşinde olan bürokrat fikrini benimserken diğer yandan kamu profesyonellerinin de yaptıkları işlerle doğrudan bağlantılı olmayan gelirleri, iş garantileri gibi sebeplerle iş yüklerini azaltmak için sundukları hizmetleri gerektiği gibi sunmayacaklarını savunmaktadır (Le Grand, 1991: 436).

Le Grand, kamu yönetiminde teşviklerin dağıtılması ve kullanılmasında karar

alıcılar olarak bürokratların veya kamu personelinin belirlenmesinin yukarıda da bahsedilen risklerine karşılık, devlet yönetiminin bu riskleri de dengelemek amacıyla demokraside katılım araçlarını da kullandığından bahsetmektedir (Dollery and Wallis, 1998: 51). Teşvikler ve düzenlemeler gibi toplumun belli kesimlerini ilgilendiren kamu politikası yapım süreçlerine bu kesimlerin de politika aktörleri olarak katılımının sağlanması özellikle karar alma süreçlerinde mantıklı gözükmektedir. Mantıklı görülen kısmı kadarıyla ortaya çıkacak politikadan olumlu veya olumsuz etkilenecek tüm tarafların sürece dâhil edilmesinin, politika bir kez ortaya çıktıktan sonra oluşacak geri dönülemez kararların önüne geçilmesini sağladığı iddia edilebilir. Fakat Le Grand diğer pek çok riskle birlikte 5 maddede piyasaya kamu müdahalesinin yapılacağı alanlarda katılım ve demokrasi mekanizmalarının kullanılmasından kaynaklanacak dezavantajlardan bahsetmektedir (Le Grand, 1991: 436-438):

1. Oylama dağılımı ile birlikte kararların geneli, ortalama seçmene yaklaşacak ve çoğunluğu elde eden tarafın fikirlerinin sadece sayısal üstünlüğe bağlanmasına yol açabilecektir. Ortalama seçmenin sistemde kendisine daha çok ve rahat bir şekilde yer bulmasına neden olacaktır.
2. Oylamaların sonucu, tekil olarak anlam ifade etse de toplamda bakıldığında tutarlı ve mantıklı bir sonuç çıkarmayabilmektedir. Daha açık bir ifade ile tekil oylamada "eğitimin savunma harcamalarına, savunmanın altyapı harcamalarına, altyapının da eğitim harcamalarına" (Le Grand, 1991: 436-437) tercih edildiği mantıksız bir çemberle karşılaşılması olasıdır.
3. Herkesin birer oya sahip olması, tarafların eşit olması gibi bir avantajı getirse de aynı zamanda kimin neyi ne kadar istediğini de ifade etmesinin de önünde bir engeldir.
4. Seçmenlerin ilgili politika alanında karar almak için gerekli bilgiye sahip oldukları düşünülse bile her politika için seçime gidilmesi pahalı ve zaman isteyen bir süreçtir; her zaman gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle seçmenler bir anlamda mecburen belli bir politika paketini takip eden partileri oylamaktadırlar.
5. Seçmenler karşılarına çıkan politikanın yararları ve maliyetleri konusunda nadiren tamamen bilgi sahibi olabilirler. Bunların bir kısmı politikacıların bilgi vermemesinden, bir kısmı seçmenlerin ilgi alanları dışında kalmasından kaynaklanabilir.

Yukarıda sayılan ve daha da çoğaltılması mümkün olan nedenlerle hükümetlerin politikadan etkileneceği varsayılan taraflarla ortak karar almayı tercih etmesi de kamu başarısızlığını engeller gözükmemektedir. Bir anlamda bu başarısızlığın paylaşılmasından, kamu yönetiminin olası bir başarısızlıkta paydaşlarla birlikte alınan kararların sorumluluğunu hafifletmek istemesinden kaynaklanan katılımı teşvik edici yönelimlerin bulunabileceği şüphesi de yadsınamayacaktır.

2.5.4.1.7.2.3. Verimsizliğin Aracı Olarak Kamu Düzenlemeleri

Kamu düzenlemelerinin yer aldığı piyasada, kamunun piyasaya ve piyasa aktörlerine, piyasayı etkileyen ve belirleyen durumlara hâkim olduğu; tüm bunlar hakkında yeterli ve yerinde bir bilgilendirmeye sahip olduğu varsayılsa bile kamunun aldığı düzenleme kararlarını uygulamaya geçirecek aşamalarda birtakım sorunlarla karşılaşılması muhtemeldir. Bu sorunlar personelden kaynaklanabileceği gibi düzenlemeye ilişkin politikaların da genel muhteviyatından kaynaklanabilmekte veya devasa bir örgüt olarak kamu yönetiminin bir ucundan diğerine düzenleme ile gerçekleştirilmek ve elde edilmek istenen sonucun karmaşıklığından ve belirsizliğinden de kaynaklanabilmektedir.

Fakat teorik olarak personelin de bu kısıtlılıklardan azade olduğunu kabul edersek kamunun amacının, piyasada ortaya çıkarılması hedeflenen mal, hizmet ve ürünleri miktar, kalite, fiyat ve piyasa yapısı açısından değerlemeye çalıştığı söylenebilir. Hatta bu piyasanın genel çerçevesini oluşturan bu dört unsura müdahale ederek devletin piyasa düzenlemeleri gerçekleştirdiği de kabul edilebilir. Kamunun piyasanın hâkimi olarak tüm bilgileri elde edebildiği varsayılırsa bir ürünün ne kadar üretilmesi gerektiğine karar vermesi, bu ürününü optimum üretiminin sağlanmasına yol açması açısından önemlidir. Yani devletin bir ürüne olan gerçek talebi bilmesi ve bunu bu miktarda doğru bir biçimde üretmesi veya ürettirmesi öyleyse mümkündür. Ayrıca bu şartlarda ürünün kalitesine ilişkin sorunları da gidermek de kamunun görevi olarak sayılabilir. Üstelik girdi maliyetlerinin tam olarak bilinmesiyle de gerçek fiyatların belirlenmesi de mümkün olacak ve tüm bunların, yani doğru miktarda yeterli kalitede ederinde bir hizmet veya ürünün üretilmesi de sağlanmış olacaktır. Yalnız öncelikle kamunun tüm bilgileri edindiği, bunları doğru bir şekilde değerlendirdiği ve buna uygun şekilde ürünlerin ve hizmetlerin teminini sağladığını varsaymak sadece teoride gerçeklik bulacak bir soyutluktadır.

Kamu yönetiminin bu açıdan gerçekleştirdiği düzenlemelerle yaptığı piyasa müdahaleleri, Le Grand'a göre kendine özgü bir başarısızlık ve verimsizlik kıskacında kalmaktadır. Kamu düzenlemelerinin verimsizliğe neden olmasını Le Grand aşağıda sayılacak şu nedenlere bağlamaktadır (1991: 438-439):

1. Kamu yönetiminin piyasada ve çevresinde bulunan tüm verileri derleme ve derlese bile bunları değerlendirme imkânı bulunmamaktadır. Kamu idaresinin kurumlarından istediği verilerin derlenmeye uygun olması, derlenebilen verilerin değerlendirmeye uygun olması, elde edilen tüm bilgilerin değerlendirilmesinden ortak bir yönelim çıkarılması gibi sorunlar özellikle sosyal alanlarda kendisini daha çok göstermektedir.
2. İkinci madde yukarıda da bahsedilen Yakalama Teorisine ilişkin yaklaşımla ilgilidir. Özellikle endüstri alanında çıkar grupları oluşturan özel sektör taraflarının politika yapıcılar ve kamu düzenleyicileri ile yakın ilişkiler kurması olası görülmektedir. Bu durum hem politika yapıcıların sahayla ilgili bilgi almak istediğinde bu taraflarla temas kurmaya mecbur olmalarından, hem de diğer taraftan özel sektör taraflarının yürüttükleri işler gereği politika yapıcılar ile temas kurmaya meyilli ve istekli olmalarındandır. Özel sektör taraflarının ve politika yapıcıların kurdukları bu temastan, kamunun genel çıkarları doğrultusunda ve toplumun istekleri yönündeki taleplerin politika yapıcılara iletilmesi beklenmemelidir. Bunun yerine özel sektörün çıkarlarının ve isteklerinin politika yapıcılara iletileceği bir köprü sistemi kurulmuş olacaktır. Dolayısıyla kamu idaresinin eline geçecek bilgiler de bu çıkar gruplarının taleplerinden oluşan bir dizi bilgi kümesi olacaktır. Bu bilgilere uygun gerçekleştirilecek politikalar toplumun tamamının isteklerinin ve bilgilerinin derlendiği bir şemayı ifade etmekten uzak olacaktır. Daha somut bir ifade ile miktar, kalite, fiyat ve sistem yapısı özel sektörün isteklerine yönelik bilgilerle inşa edilecektir.

Bilgi eksikliği ve çıkar gruplarının etkisinin birlikte bir dizi soruna yol açacağına ilişkin yorumlarında Le Grand, bu ikisinin X verimsizliğine ve dağıtımsal adaletsizliğe yol açacağını aynı satırlarda ifade etmektedir. Bu durumu yukarıda sayılan iki maddeden yola çıkarak arz fazlasının veya aşırı talebin ortaya çıkmasına bağlamaktadır. Dinamik verimlilik açısından ise Le Grand kamu müdahalesinin aşırı olduğu durumlarda piyasada yer alabilecek yenilikçiliği ve girişimciliği

boğabileceğini, piyasada yer alan tedarikçilerin piyasada kalmasını zorlaştırabileceğini ve yeni tedarikçilerin piyasaya girmesini de engelleyebileceğini savunmaktadır (1991: 438). Mesela kamu yönetiminin belli bir piyasada yapılacak yatırımlara ilişkin getireceği prosedürler, ek maliyetler, hizmet ve ürün fiyatlarında ayarlamalar (taban-taban fiyat uygulamaları gibi) bu türden bir savunuyu kimi yerlerde haklı çıkarmaktadır.

2.5.4.1.8. Vining ve Weimer'in Kamu Verimliliği Başarısızlığı Teorisi (Theory of Government Production Failure)

Vining ve Weimer, yaptıkları çalışmada kendilerinden önce ifade edilen politika başarısızlığı nedenlerini yeniden sıralamakla işe koyulmuşlardır. Öncelikle amaçlarının, Wolf'da eksik olduğunu gördükleri şekilde, kamu hizmetlerinin tanımının ve ayrımının yapılmasına odaklarken kamu hizmet üretimini *"kamu hizmetlerinin sunulmasının ve sundurulmasının sağlanmasını güvence altına almak"* olarak tanımlamaktadırlar (Vining and Weimer, 1991: 3). Bu tanımla birlikte kamunun, bir hizmetin sunulmasını garanti altına almak için bu hizmeti ya kendisinin sunmasını ya da bu hizmetin özel sektör veya sivil toplum tarafından sunulması için gerekli şartların sağlanmasını emniyete alması gerektiği açıktır.

Eserde kamu üretimine ilişkin fikirler, kamu hizmetlerinin ne olduğuna dair zayıf bir tartışma aktarımının ardından mali fazlalığın (*financial residual*) veya başka bir anlamda devlet "*kârının*", bir örgüt tarafından siyasa namına denetiminin sağlanmasından doğar (Vining and Weimer, 1991: 3), şeklinde bir üretim fazlası devlet (*production surplus)* mantığında sonlanmaktadır. Yazarlara göre kamu hizmetlerinin özel sektör ve sivil toplum örgütlenmelerinden farkı da bu kârlılığın üretim-denetim ilişkisinden kaynaklanmaktadır.

Ancak aynı yerde Vining ve Weimer (ibid), kamu hizmetlerine ilişkin örgütlenmeler arasındaki bu farka dikkat çektikten sonra devlet eliyle düzenlenmiş bir sektörde faaliyet gösteren işletmelerin, özel, sivil veya kamu işletmesi olması fark etmeksizin birbiriyle ortak veya benzer yönlerinin olacağından bahsetmektedir. Bunun, başarısızlık tezinin üzerine kurulduğu rekabet edebilirlik yoksunluğu ve verimsizliği tanımlamada ayırt edici olmayacağı söylenebilir.

Vining ve Weimer, teorilerinin temeline kamu üretiminin nasıl olacağına ilişkin görüşlerini almışlar ve buna göre *"Kamu finansmanı verildiğinde, arz çekişmeli değilse, o zaman hükümet malı kendisi üretmelidir. Kamu finansmanı verildiğinde, arz tamamen çekişmeli ise, o zaman hükümet malı sözleşme yoluyla tedarik etmelidir"*

(Vining and Weimer, 1991: 5) fikrini benimsemişlerdir. Kamunun malı kendisinin ürettiği alanlarda ise piyasanın tam rekabetten yoksun olması, kamu hizmetlerinin verimlilik ve performans açısından başarısız olmasını doğuran ana sebep olarak görülmektedir. Yani başka bir ifade ile kamu, hizmetleri kendi eliyle sunmak istediği zaman buna uygun gibi görülen alanlar, kamunun başarısız olmasına neden olacak özellik ve yapıdadır. Bu görüşe göre nihayetinde kamunun, zaten başarısız olacağı alanlara girmesi gerektiği veya buna müsaade edildiği gibi bir sonuca varmak yanlış olmayacaktır.

Kamu hizmetlerinin doğasından kaynaklanan sorunlarından yola çıkarak Vining ve Weimer (1991: 11-12) kamu hizmetlerinin bir anlamda başarısızlıklarının nedenleri olarak sıraladıkları 4 nedenden bahsetmektedirler. Bu nedenler sırasıyla sınırlı rekabet (doğal monopoly), kurum sorunları (bilgi asimetrisi), kurumsal kamu malları ve pazarlanamayan malların kullanımı (dışsallıklar) olarak başlıklandırılmıştır.

2.5.4.1.8.1.Sınırlı Rekabet (Doğal Tekel)

Doğal tekel, bir tedarikçinin piyasadaki tüm talepleri karşıladığı durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bu durumda tedarikçinin fiyatlarını dengelemesine yarayacak rekabet ve mücadeleden yoksunluk, tedarikçinin daha fazla gelir elde etmek amacıyla ürünün arzını kısmasına neden olabilir. Tedarikçinin arzı kısması, talep tarafından gelen yüksek ihtiyaçla karşılaştığında ilk önce fiyatların yükseleceği beklenebilir. Fakat tüketicilerin bu durumda tasarrufa gitmesi gibi bir seçeneği kullandığı, arza sunulan kısıtlı malı yüksek fiyatı nedeniyle talep etmeyerek üreticinin zarara uğramasına yol açtığı veya beklediği kâr marjına ulaşamamasına neden olabileceği de karşılaşılan durumlardandır. Öyleyse bu konuda fikir beyan eden ve bahsi geçen diğer yazarların da değindiği şekliyle burada, doğal tekelin bulunduğu durumlarda dağıtımsal verimsizliğin bulunacağı ifade edilmektedir (Vining and Weimer, 1991: 11).

Doğal tekelin bu tanımının ardından kamu hizmetlerinin hangi durumlarda doğal tekel olmak zorunda kaldıklarına veya bunu tercih ettiklerine bakıldığında yazarlar, burada üç ana durum tespit etmişlerdir (Vining and Weimer, 1991: 12). Bunlardan ilki, piyasada yer alan diğer aktörlerin piyasa başarısızlığı yaşadığı kamu hizmetleri kalemlerinde devletin kendi imkânları ve gücüyle bu hizmetleri yürütmeyi üstlenmek durumunda kaldığı sektörlerdir. İkincisi yasal mevzuatın özel sektörün içerisine girip rekabete ve mücadeleye devam edebileceği bir alan oluşturmadığı sektörlerdir. Üçüncüsü kamunun vergi gücüyle marjinal maliyetlerin altına çektiği

hizmetlerin, diğer piyasa aktörlerinin rekabet edebilir seviyesinin altında kaldığı sektörlerdir.

Vining ve Weimer, doğal tekel durumunda olan kamu hizmetlerini açıkladıktan sonra kamu çalışanları eliyle kamu kurumlarının, doğal tekelden yararlanmak isteyerek arzı kısan üreticiler gibi davranabileceklerini iddia etmektedir. Bunun temeline ise kamu yöneticilerinin buradan ortaya çıkacak finansal artığı veya fazlalığı kendilerine kullanabilecekleri (Vining and Weimer, 1991: 12) savını yerleştirir. Buna göre kamu yöneticileri, elde ettikleri finansal fazlalığı (kârı) ofis veya gezi harcamaları gibi masraflar üzerinden (ek ödeme yerine geçecek şekilde) tüketebilirler. İkincisi yöneticilerin kamu çalışanlarının optimal düzeyde çalışıp çalışmadıklarını kontrol etmeyerek veya hizmet alanlarında teknolojik araştırmalar yapmayarak kendilerine oluşturacakları (kolay yönetim) fazla zamandır. Bu zaman dilimi, yöneticilerin işlerini gereği gibi yapmadıkları durumlarda kendilerine boş zaman açmaktan başka bir şey değildir. Sonuncusu yöneticinin finansal fazla ile kendi isteğine bağlı ek projelere maliyet (isteğe bağlı harcamalar) yaratmasıdır. Bu durumda ortaya çıkacak yeni projelerin kurumun amaçlarına bağlı olup olmaması, vaziyetin bir başarı veya suiistimal olup olmadığının da bir göstergesi olacaktır.

2.5.4.1.8.2.Kurum Sorunları

Kurum sorunları başlığında ise Vining ve Weimer (1991: 13-15), özel sektörde şirket sahipleri ile şirket yöneticilerinin farklı kişiler olmasından kaynaklanan sorunların, kamu kurumlarında da kurum yöneticileri ve kamunun sahipleri olarak vatandaşların farklı "*kişiler"* olmalarına benzeterek analizlerini ilerletmektedir. Buna göre kamu kurumlarının denetlenmesi, performanslarının ölçülmesi, yöneticilerin performans girdilerine göre hareket etmeyi öncelemesi gibi farklı sorunların yanında yöneticilerin ve "*sahiplerin"* aynı bilgiye, tecrübeye, amaçlara ve politika çıktılarına dönük olması da beklenememektedir. Bu gibi farklılıklar bilgi asimetrisini oluştururken aynı zamanda kamu kurumlarının yönetimlerinin verimlilik ve performans açısından değerlendirilmesini de imkânsız hale getirebilmektedir.

Bunlara ek olarak aynı yerde (Vining and Weimer, 1991: 15) siyasi veya bürokratik temsilcilerin, kamu idarecileri olarak şirket yöneticileriyle benzer şekilde, aldıkları kararların verimli ve toplumu temsil eden kararlar gibi algılanmaması gerektiğine dair 5 gerekçe sunulmaktadır. Bunlardan ilk ikisi yöneticilerin ve denetçilerin toplumun olaylar karşısında alacakları tercihleri bilemeyecekleri, yeniden atanma veya seçilme gibi genel çıkarları için bazı kararları bu yönde alabilecekleridir.

Üçüncüsü kamu kurumlarının genellikle siyasi ve bürokratik birden fazla kurum tarafından denetlendiği ve her bir kurumun farklı amaçlar ve politikaları güdüleyeceği gerçeğidir. Böylece kurumların farklı merkezlerden gelen farklı talepleri, özellikle de birbirleriyle çakıştıkları zaman, karşılamasının zorluğudur. Dördüncüsü denetim ve yönetim kademelerinde yer alan personellerin kurumların gerçek sahipleri olmamasından kaynaklanan çaba ve motivasyon eksikliğiyle gereği gibi mesleklerini yerine getirmemeleridir. Sonuncusu da denetçilerin özellikle siyasi motivasyonlar veya kariyer fırsatları için sistemin değerlendirmesine ilişkin genel sorunlarla daha az, ama kamuoyunu meşgul edecek sansasyonel sonuçlar elde etme imkânı olan değerlendirmelerle daha çok ilgilenmeleri ihtimalidir.

2.5.4.1.8.3.Kurumsal Malların Kullanımı

Kurumsal kamu mallarının kullanımına ilişkin, diğer sektörler ile kamu kurumları arasında belirgin farklar bulunduğunu ifade eden Vining ve Weimer (1991: 16-17) bunu örnekler üzerinden somutlaştırmaya gitmişlerdir. Kamu mallarının rekabetsiz veya dışlanamaz (*nonrivalrous or nonexcludable*) oluşlarından doğan birtakım kısıtlılıkların, kamu idarecileri ve çalışanları için verimliliği azaltacağını iddia etmektedirler. Buna verdikleri ilk örnekte ise kamu kurumlarının özel sektördeki gibi itibarlarını artırmak adına çalışanlarına motive edici teşvikler ve yönlendirmeler sağlayamadığından bahsetmektedirler. Bu durum, kuruma olan güven ve tatmin oranını düşürerek faaliyetlerinde verimsizliği getirebilmektedir. İkinci örnekte ise kamu kurumlarından bir merkezden neredeyse sınırsız şekilde sağlanan kamu kaynaklarının, personeller tarafından genellikle israfa varan boyutlarda tüketilmesinden bahsedilmektedir. Bu durum da önceki gibi kaynakların yeterli kullanımından uzaklaşılmasına neden olmaktadır. Üçüncü örnekte kamu kaynaklarının birbirleri içerisinde transfer edilemiyor oluşunu, bir bütçe kaleminde kaynak fazlalığı olduğunda bunun ihtiyaç olan başka bir alana aktarılamayışından bahsedilmektedir. Son örnekte ise kamu çalışanlarının işlerini daha erken bitirmek veya daha fazla çalışmak gibi amaçlara sahip olsalar bile bunu, özel sektörde olduğu gibi farklı teşvikler aracılığıyla olmasa da, fazla mesaiye kalarak yapamamalarından bahsedilmektedir.

2.5.4.1.8.4.Pazarlanamayan Malların Kullanımı (Olumsuz Dışsallıklar)

Son başlık olarak pazarlanamayan malların kullanımından (olumsuz dışsallık) bahsederken Vining ve Weimer (1991: 17) kamu kurumlarının faaliyetlerinden

kaynaklanan olumsuz dışsallıkları ya umursamadıklarından ya bu dışsallıklardan zarar gören kesimlerin mağduriyetlerini tamamen giderici tazminatlardan kaçındıklarından veya kaçınmasalar bile bu tazminatları ödeyenlerin kurumda çalışan personeller veya devletin kendisinden ziyade vergi mükelleflerinin olmasından hareket etmektedir.

Politika başarısızlığını değerlendirmek için geliştirilen bu farklı teorilerin izahında sonra 3P Yaklaşımını daha detaylı açıklamak gerekmektedir. Bu Yaklaşım, ortaya atıldıktan sonra farklı akademisyenler tarafından farklı şekillerde yorumlanarak geliştirilmiş; üzerinde ciddi çalışmalar ve tartışmalar yapılmıştır (Gedikkaya, 2018: 39)[26]. Bu nedenle, Yaklaşımın çalışma içerisinde edindiği önem ve edineceği hacim sebebiyle de 3P Yaklaşımının ayrı bir başlıkta değerlendirilmesinin uygun olacağı kanaati hasıl olmuştur.

2.6. 3P YAKLAŞIMI

Bu yaklaşım, diğer politika başarısını değerlendiren kuramlara bakıldığında, kamu politikası çalışmaları içerisinden geliştirilmiş olması bakımından bir farklılık göstermektedir. Bu farkın, diğer yaklaşımların temelinde yer alan iktisadi teorilerin ve yaklaşımların yerine 3P Yaklaşımında kamu politikasına, siyaset bilimine ve mevzuat çalışmalarına önem verilmesinden kaynaklandığını ileri sürmek doğru olacaktır.

McConnell ve Marsh (2010a) yaklaşımlarını ortaya attıkları dönem içerisinde McConnell'ın konuya dair 2010 yılında ortaya koyduğu diğer çalışmalar (McConnell, 2010a; 2010b; 2011), yazarların çalışmalarında kullanacakları temel kavramları tekrar tanımlamaları bakımından da değerlidir. Daha önce ortaya atılan yaklaşımların, bu yönüyle alanda eksik kaldıklarını fark eden McConnell, bu eksikliği gidermek ve politika başarısı çalışmalarını belli bir disipline kavuşturmak amacıyla politika başarısının veya başarısızlığının ne olduğuna dair sistematik yaklaşımlar getirmenin hedefini gütmüştür (Marsh and McConnell, 2010a: 565). Bu nedenle McConnell'ın, Marsh'ın ve 't Hart'ın, politika başarısından kasıtla neleri anlatmak istediğini daha doğru bilmek, politika başarısızlığı çalışmalarına yerinde bir katkı sunmak amacıyla alanda yer alan kavramları nasıl tanımladığını bilmek faydalı olacaktır. Çalışmanın devamında da McConnell'ın çalışmalarının izahı şeklinde bir planlamanın olacağı,

[26] Gedikkaya (2018: 39 vd) tezinde bu konuda değerlendirmede bulunup McConnell'ın teorisi üzerine kendi çalışmalarını da ekleyen 6 eserden bahsetmektedir. Bu eserler sırasıyla (Fawcett and Marsh, 2012), (Howlett, 2012), (Newman, 2014), (Mackie, 2015), (Kay and Boxall, 2015), (Howlett vd, 2015).

yaklaşımın bu nedenle de diğer kuramlardan daha detaylı olarak ele alınacağı ifade edilmelidir.

2.6.1. Başarının Tanımının Yeniden Ele Alınması

McConnell, kamu politikasında yer alan başarı çalışmalarının sistematik olmadığından, belli bir disiplin üzerinden hareket edilmediğinden bahsederek (2010a: 1, 3) politika başarısızlığına ilişkin metodolojinin bir anlamda sıfırdan ele alınması gerektiğine atıfta bulunmaktadır. Bu ihtiyacın giderilmesi adına da çalışmalarına, en başından başlayarak öncelikle politikanın ne olduğuna ve politikadan ne anlaşılacağına dair fikirler öne sürerek başlamaktadır. Aslında, başarı veya başarısızlık çalışmalarına dair bir yöntem belirlenilmesi amaçlanıyorsa, öncelikle "*neyin*" veya "*nelerin*" değerlendirmeye alınacağının; McConnell'ın ifadesiyle neyin başarılı sayılıp sayılmayacağının (2010a: 3-4) tespit edilmesi gerekmektedir.

McConnell bu bağlamdan yaklaşıldığında politikanın ne olduğuna dair ileri sürülen tanımların 3 alt grup üzerinden derlendiğinin tespit etmiştir (2010a: 4-5). Bu tanımlar zaten McConnell'ın 3P Yaklaşımını da üzerine inşa edeceği *süreç, program ve siyaset*tir. Bu tanımların ilk tasnifi, politikanın bir süreç olarak ele alındığı yaklaşımdır. Bu yaklaşım, politika çalışmalarının başat eserlerinden sayılan Lasswell ve Easton'un 1950-60'lar boyunca ortaya koydukları temel yaklaşımı ele almaktadır. Buna istinaden süreç kısmında politikanın "*hükümetlerin ne yaptığıyla"* alakalı ünlü retoriğe atıfla hükümetlerin sorunların tanımlanmasını sağlaması, bu sorunların çözümü için uygun seçenekleri değerlendirmesi, bu konularda gerekirse tavsiye alması, nihayetinde kararlar alması ve bu kararların nasıl uygulanacağını belirlemesi ve sonunda da politika çıktılarını değerlendirmesi yer almaktadır.

İkinci tanımlamada ise hükümetlerin karar alırken kullandıkları mekanizmaları veya karar alma yol ve araçlarını politika olarak gören yaklaşımlar bulunmaktadır (McConnell, 2010a: 5). Bu yaklaşımlarda yer alan ifadeler, hükümetlerin olaylar karşısında hareketsiz kalması kadar olayda yer alan grupları politika opsiyonlarına ikna etmeye çabalaması, olayla ilişiği bulunan kaynakların yeniden düzenlenmesini sağlaması, yasal düzenlemelerde bulunması veya olaylara farklı legal müdahale biçimleriyle yaklaşmayı tercih etmesi şeklinde özetlenebilir.

Son maddede ise McConnell politikanın siyasi boyutlarını ele alan tanımlamalarını sınıflandırmaktadır (2010a: 5). Buna göre bu alt grupta politikanın içerisinde yer alan seçimi tekrar kazanmak veya hükümetin istikrarını ve geleceğini teminat altına almak için yapılan faaliyetleri örnek olarak sıralamak mümkündür.

Elbette süreç, program ve siyaset arasında, birini diğerinden ayıracak kesin bir çizgi çizmek veya ortaya konan bir politikayı, başarı açısından değerlendirirken bu alt gruplara göre açık ve net bir şekilde tasniflemek mümkün değildir. Bir politika aynı zamanda bir yandan hem süreç yönüyle işlerken diğer yandan program boyutuyla da ilerlemektedir. Tüm bunların siyasi boyutlar çerçevesinde ele alındığı durumlarla karşılaşıldığı gibi bunun tersi de mümkün gözükmektedir. Ayrıca mesela program boyutunda yer alan bir basamağın, mesela bir kanun tasarısının yasalaşmasının, aynı zamanda süreç boyutunun ilerlemesi için de faydası olabilmektedir. McConnell da bu yönleriyle birlikte başarının tespit edilmesi ve değerlendirilmesinin de en az politika kadar karmaşık bir süreci ifade ettiğini belirtmiştir (2010a: 6).

Marsh ve McConnell, McConnell'ın başarı çalışmalarını alt gruplarda değerlendirerek yaptığı tanımlamaların yanında, politika başarısına dair çalışmaları da kaynaklandıkları alanlara göre bir kez daha sınıflandırmaktadır. Buna göre politika başarısızlığı çalışmaları, 1990'ların sonuna değin politika değerlendirme çalışmalarından ibaret sayılabilecekken bu çalışmaların da aslında kamu sektöründe kendisine yer bulan reformların bir değerlendirilmesi biçiminde tezahür ettiği çıkarımına ulaşmaktadırlar (Marsh and McConnell, 2010a: 565-566). Yani başka bir ifade ile aslında 1980'ler itibariyle tüm dünyada kamu yönetiminde gündem haline gelen Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve buna bağlı reformların, başarılı olup olmadığını, hatta daha açık bir ifade ile kendisinden beklenen amaçları gerçekleştirip gerçekleştirmediğini tespit etmek amacıyla yapılan çalışmalar, bu sınıfta yer almaktadır. Burada özetle Boyne'un (2003) çalışmalarına değinilmiştir.

İkinci basamakta ise kamu politikası alanından gelerek politika başarısızlığına dair çalışmalar yapmış olan akademisyenlerin yer aldığını görmek mümkündür. İlkinde yer alan araştırmacılar ve bürokratlara veya ekonomist ve istatistikçilere karşın bu alanda kamu politikacılarının yer aldığını ve gerçek manada kamu politikasının başarısını tahlil etmek, bir yöntem belirlemek niyetinde oldukları görülebilmektedir. Tasnife göre bu alanda Bovens ve 't Hart'ın çalışmalarına yer verilmektedir (Marsh and McConnell, 2010a: 565-566). Bunlardan ilki yapısalcı ve rasyonel yaklaşımlar olarak ele alınırken (*temelcilik - foundationalism*), ikincisi post pozitivist ve post yapısalcı veya anti yapısalcı (*anti - temelcilik*) yaklaşımlar olarak ele alınmaktadır. Sonuncusu ise gerçekçilik (*realism*) olarak sıralanmıştır.

2.6.1.1. Temelci Yaklaşımlara Göre Başarının Tanımı

McConnell'ın ele aldığı ilk başarı tanımlamasına göre başarı, bir yorum, yargı

veya değerlendirmeden ziyade bir "*gerçekliktir"* (2010a: 31-32). Buna göre başarı, tartışılamazdır. Başarının kişilere göre yorumlanması veya değerlendirilmesi mümkün değildir, zira başarının kendisi gri alanlar içermeksizin gerçekliğin de kendisidir.

Bu maddede değerlendirilecek başarı tanımlamalarını McConnell 3 şekilde ele almaktadır. Bunlardan ilkinde başarıyı hedeflere ulaşılması bakımından ortaya konan çaba olarak değerlendirmeye odaklanan enstrümantal veya bürokratik yaklaşım yer almaktadır. Hükümetin politikasının, politika öncesinde çizdiği hedeflere ulaşması, bu yaklaşıma göre politikanın başarıya ulaştığının kanıtıdır. Mesela hükümetin eğitim politikaları içerisinde açmayı hedeflediği okul sayısına veya atamayı hedeflediği öğretmen sayısına ulaşması, bu politikaların başarılı olduğunu göstermektedir. Amaç olarak ortaya konan rakamın atanması, binanın inşa edilmiş olması yeterli iken aynı zamanda öğretmen atamasına ve bina yapımına gerek olup olmadığı veya eğitim kalitesinin bu politikadan nasıl etkileneceğine dönük bir bakış açısı geliştirmez.

İkinci yaklaşımda ise çıktı odaklı olarak başarı değerlendirilmektedir. Politikanın, hedeflediği çıktılara ulaşması başarısını ikame etmesi için yeterli görülmektedir. Mesela trafik yoğunluğunu azaltmayı hedefleyen bir hükümet bunu toplu taşıma araçlarının kullanımını yaygınlaştırarak yapmayı hedefleyebilir. Toplu taşıma kullanan yolcu sayısının yüzde xx artırılmasını bu noktada trafik yoğunluğunun azaltılması için gerekli görür ve hükümet, bu hedefini gerçekleştirirse (yolcu sayısında bu miktarda bir artış olduysa) kendisini başarılı sayabilmektedir.

Üçüncü yaklaşımda ise insan hakları temelinde, bu hakların gelişmesini, yaygınlaşmasını ve ilerlemesini sağlayan tüm politikaların sonuçları itibarı ile başarılı olduğunu savunan insan hakları yaklaşımı (veya değerler yaklaşımı) bulunmaktadır (McConnell, 2010a: 32). Bu yaklaşımda mesela yaşamın dokunulmazlığı veya ifade özgürlüğü gibi temel insan hakları bağlamında, suçluların yargılanarak hapsedilmesi bir başarı sayılmaktadır. Başka bir örnek olarak hükümetin vatandaşların hayatını korumak için uygulayacağı yerinden etme politikaları da başarı olarak sayılabilmektedir.

McConnell (2010a: 32-34) bu yaklaşımları birkaç noktada eleştirerek öngördükleri başarı tanımını eksik, hatalı, basite indirgenmiş veya bağlamından çıkarılmış olarak görmektedir. Eleştirilerine ilk iki yaklaşımdan başlayarak (bürokratik ve çıktı odaklı yaklaşımlardan) politikaların başarılı bir şekilde hayata geçirilmesinin onun istenen veya beklenen çıktıları doğurmasına kesinlikle neden olmayacağını

savunmaktadır[27]. Buna en güçlü örneği de ülke ve politika çıkarlarının başarıya ulaşması için savaşların gerçekleştirilmesini örnek vermektedir. Savaşlardan elde edilen sonuçların, kamunun tamamına fayda sağlayacak veya onların en azından memnuniyetini muhafaza edecek çıktılar olmadığı açıktır. Kamu politikasında yer alan paydaşların en azından bir kısmının hedeflere ulaşılması bakımından göz ardı edilmesini McConnell bu politikaların başarılı sayılması için geçerli meşru, yaygın ve genel desteğin önündeki en büyük engel olarak görmektedir. Dolayısıyla, hedeflere bürokratik olarak ulaşılmasını başarının tartışılmaz kanıtı olarak gören temelci varsayımların her zaman vatandaşlardan, muhalefet partilerinden veya medyadan, hatta zaman zaman iktidar partileri ve bürokrasiden gelen rakip algılara karşı mücadele etmeye itileceğini savunmaktadır.

İkinci eleştiri ise basit bir şekilde hedeflerden ve çıktılardan oluşturulacak genel bir çerçevenin hem bürokratik yaklaşım hem de çıktı odaklı yaklaşım için, politikayı öne süren taraflar içerisinde bile mümkün olmadığıdır (McConnell, 2010a: 34). Hatta belli bir politikada karar kılınması bile zorlu bir süreçtir; zira mesela trafik yoğunluğunun giderilmesi için yapılacak veya eğitim kalitesinin artırılması için yapılacak harcamalar ve düzenlemelerin yerine tarım, istihdam, güvenlik gibi farklı alanlarda farklı hedefler belirlenmesini talep eden gruplar bulunacaktır. Bu grupların da kendi içlerinde ayrıca, kendilerini "*başarıya*" götüreceklerine inandıkları hedefleri, politika örgüsü içerisine sokma talepleri bulunacaktır. Tüm bunlardan hareketle, politikanın henüz belirlenme aşamasında dahi başarının tanımını ve başarıya ulaşılmasını etkileyecek; bu noktalarda belirsizlikler yaratacak faktörlerinden bahsetmek mümkündür.

Üçüncü eleştirisini insan hakları yaklaşımına yönelten McConnell (2010a: 34-35) burada bir dizi eleştiriyi bir arada vermektedir. Bunlar özetle insan haklarına ait değerlerin, politikanın paydaşları arasında farklı algılanması ve yorumlanmasının getirdiği zorluk sebebiyle tartışılmaz bir başarı hedefinin tutturulamayacağıyla başlamaktadır. Ardından insan haklarını koruyan ve korumayan politikalar arasında nasıl bir ayrım yapılacağının, yine bu taraflar arasındaki tartışmalar ve görüş ayrılıklarına bağlı kalmak zorunda olduğudur. En azından mesela tarım politikalarında

[27] Bu tanımlamada, sonuçların sebepleri meşrulaştıracağını veya sebeplerin sonuçları meşrulaştıracağını tartışan Avrupa felsefesinin temellerini görmek mümkündür. Sonuççuluk olarak Türkçe literatüre geçen yaklaşıma göre etik veya ahlaki davranışlarda hareketlerden doğan sonuçlar, hareketin iyi veya kötü olduğunu belirlemenin temeli olarak sayılmaktadır.

uygulanacak teşviklerin herkesin adil beslenme hakkına ulaşması için kritik önemde olduğunu söyleyen gruplarla buna karşı çıkan grupların olacağı kesindir. Ayrıca belli bir politika alanında belli bir hedefe ulaşmanın –konu temel insan hakları olsa da- sadece o politika alanıyla sınırlı kalmadığı ve belli bu politika alanındaki faaliyetlerin de –kendisi de diğer alandakilerden etkilendiği gibi- diğer alanları etkilediğinin göz ardı edilmesi, bir diğer eleştiri olarak not edilmektedir (McConnell, 2010a: 36).

2.6.1.2. Anti Temelci Yaklaşımlara Göre Başarının Tanımı

McConnell, anti temelci yaklaşımı, temelci yaklaşımın başarıyı hedeflerin gerçekleştirilmesi noktasında görmesine karşı durarak başarının, yorumlamaya dayalı bir ifade biçimi olduğu şeklinde açıklamaktadır (2010a: 37). Buna göre başarının tanımı, hükümetlerin ortaya koydukları hedefleri gerçekleştirmelerinde değil, bu hedeflerin yorumlanmasına göre değer kazanmaktadır. Mesela erkek ebeveynlere doğum izni verilmesi, bunu başarılı bir politika olarak gören İsveç'te doğru bir politika olarak değerlendirilirken, Amerika gibi geleneksel olarak bu türden izinlere karşı çıkılan ülkelerde böyle bir iznin yasalaşması, politika başarısızlığı olarak görülebilecektir. Hatta anti temelci yaklaşıma göre hükümetlerin politikaları olması gerektiği gibi belirlemeleri ve hayata geçirmeleri bile, bu politikalara karşı belli kesimlerin muhalif kalmasının, belli grupların bu politikalardan hoşnutsuzluk duymasının önüne geçemeyecektir. Bu nedenle de politikanın başarılı veya başarısız sayılmasındaki asıl mercii olarak farklı paydaş grupların "*değerlendirmeleri*" hakem olarak kabul edilmelidir.

McConnell, bu düşünceleri iki noktada eleştirmektedir. Bunlardan ilki politika başarısının sadece ve sadece değerlendirmelere bağlı şekilde belirlenemeyeceği gerçeğidir (2010a: 37). Hükümet tarafında politika hedeflerinin konulması ve bu hedeflere ulaşılmasını, politikanın başarısı noktasında tamamen etkisiz ve değersiz görmek mümkün değildir. Hedeflere ulaşılması, hükümetler adına anlamlı bir sonuçtur. Nihayetinde hükümetler de politikaların icracıları olmaları kadar paydaşları da sayılmaktadır. Ayrıca ulaşılan hedeflerin politika arenasında seçim ve prestij desteği bulmak gibi bir karşılığı da bulunmaktadır. İkinci eleştirisinde ise McConnell (2010a: 38), politikanın kaynakların yeniden dağıtımına ilişkin doğası ve çoğulcu-modern demokrasilerde çıkar-etki gruplarının müdahalesine açık politika oluşturma süreçleri nedeniyle her politikanın kendi doğasında belli münakaşaları, anlaşmazlıkları ve taraflılıkları içereceği gerçeğine değinmektedir. Buna göre politika, hakkında farklı değer tezahürleri olması sebebiyle tek başına başarısız kabul edilememektedir. Aksi

durumda, her politikanın başarısız kılınması kaçınılmaz gözükmektedir.

Eleştirileri daha açıklayıcı hale getirmek gerekirse, A çıkar grubunun X politikasını, Y çıktısı için istediği varsayalım. Aynı zamanda B çıkar grubunun da X politikasına karşı olduğunu düşünelim. A çıkar grubunun X politikasını hayata geçirmesi için hükümete belli bir baskı uygulayacağı, B çıkar grubunun da bu baskıyı engellemeye çalışacağı bir politik örgünün yaşanması muhtemeldir. Bu durumda hükümetin X politikasını hayata geçirmesi, A grubu için başarı sayılabilecektir. Burada başarının tanımı için A grubunun, gerçekten Y çıktısına ulaşmasında bir kazanımının olup olmayacağı sorusu önemini kaybedecektir. Yani A grubu kendi çıkarlarını yerinde belirleyememiş olabilir veya X politikasının hayata geçmesi, beklediği çıkarları sağlayamayacak olabilir. Bu durum A'nın başarılı, B'nin ise başarısız olduğunu değiştirmeyecektir.

Örnekten de anlaşılacağı üzere McConnell, temelci ve anti temelci başarı yaklaşımlarının tartışmasından çıktığı tanımlamada, başarının "*kimin için*" *(success for whom)* olduğu sorusuna ulaşmaktadır (2010a: 38). Zira hükümetin X politikasını hayata geçirerek elde ettiği Y çıktısı, bundan beklentisi olan A grubu için ayrı, B grubu için ayrı şekilde başarılı olup olmadığı noktasında değerlendirilecektir. Yani sonuç itibariyle hükümetin X politikasıyla hedeflerine ulaşıp ulaşmadığı, X politikasının kimler tarafından desteklendiği veya desteklenmediği, Y çıktılarının gerçekleştirilmesi bağlamında başarı algısını etkiler gözükmektedir.

2.6.1.3. Gerçekçilik Yaklaşımına Göre Başarının Tanımı

Bu yaklaşım, McConnell'ın önceki iki yaklaşımı da harmanlayarak elde ettiği ve kendi başarı tanımlamasını da bu başlıkta saydığı bir yaklaşım biçimidir. Buna göre Gerçekçilik yaklaşımı, başarıyı sadece bir hakikat veya yorum olarak görmez, fakat bunların ikisini de terk etmez. İki yaklaşımın da bir karışımı olarak şu ifadelerle açıklanmaktadır (McConnell, 2010a, 39):

> *"Bir politika, taraftarlarının ulaşmak için ortaya koydukları hedeflere ulaşıldığı ölçüde başarılı sayılmalıdır. Ancak, yalnızca orijinal hedefleri destekleyenler [ç.n. yani politika taraftarları], politikaların bu [ç.n. başarılı] sonucunu memnuniyetle algılamakla yükümlüdür. Muhaliflerin, orijinal hedefleri desteklemedikleri için sonuçlardan bağımsız olarak politikayı başarısızlık şeklinde algılamaları muhtemeldir."*

Bu tanımına ek olarak McConnell, politika başarısının tanımlanmasına dönük böyle bir yaklaşımın 5 önemli faydasına dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki bu tanımın kabulü ile belli bir politikanın bazı kimseler tarafından başarılı olarak görülmesinin

yanında diğerleri tarafından başarısızlık olarak görülmesine imkân tanımasıdır. İkincisi, yine ilk faydaya da ek olarak, -yukarı da bahsedildiği üzere- başarının kim için tanımlandığını ifade etmesidir. Böylelikle çıkar ve baskı gruplarının veya politikanın doğası olarak algılanan yeniden kaynak dağıtımının, başarının tanımı içerisinde kendisine yer bulmasının önü açılmış olacaktır. Üçüncü olarak hükümetin koyduğu hedefleri gerçekleştirmesinin, tamamı olmasa da başarının bir kısmında kendisine bir yer bulmasının sağlanmasıdır. Böylelikle hükümetler açısından ortaya konan politika hedeflerinin gerçekleştirilmesinin, bir anlamda başarı ile ilintilenmesi, politika çıktılarının verimliliği, politikanın yerindeliği gibi sebeplerle tamamen kesintiye uğramayacaktır. Dördüncü olarak, politikanın başarı tanımının, politika çıktılarından bağımsız bir şekilde değerlendirilmesi mümkün hale getirilmek istenmiştir. Yani politika taraftarlarının veya karşıtlarının savunularına bakılmaksızın veya politika çıktılarının verimli, etkin, tutarlı, yerinde vs. olup olmamasına bakılmaksızın bir politika değerlendirmesi yapılmasına olanak sağlanmıştır. Son olarak da tanım, politika başarısının, politikaların doğasından kaynaklanan birden çok amacı içerme gibi bir yönde değerlendirilmesini de mümkün kılmaktadır (McConnell, 2010a: 39-40). Böylelikle mesela hem ulaşım ağında veya kamu sağlığında veya trafik yoğunluğunda belli politikaları takip eden hükümetlerin, bu politikalar ile yine takip eden seçim dönemlerinde kendilerinin tekrar seçilmesini sağlayacak hedefleri de gözetmeleri gibi birden fazla amacın bir arada değerlendirilmesine imkân sağlanılması istenmiştir.

Tablo 2.2.
Politika Başarısında Temelci, Anti Temelci ve Gerçekçi Bakış Açıları

Yaklaşımlar	Temel savlar	Gerekçeler	Örnek olay: Nükleer enerji santrali projesi
Temelcilik	Başarı bir gerçekliktir. Tanımlanabilir standartlar ile değerlendirilebilir.	Hedefler ulaşılabilirdir. İstenilen sonuçlar elde edilebilir. Bazı politikalar evrensel insani değerleri teşvik edebilir.	Hükümet amaçladığı gibi santrali kurmuştur. Santral ulusal enerji kaynağının yüzde 10'u karşılayacak kadar enerji üretmiştir. Güvenlik üstün bir değerdir. Santral, çalışanların sağlıklı çalışma ortamını ve yerel sakinlerin sağlıklı yaşamını teşvik etmek için güvenle çalışır. (Sonuç: politika başarılıdır)
Anti-temelcilik	Başarı sadece bir yorum meselesidir. Başarının tanımlanabilir standartları yoktur.	Amaçlar ve çıktılar farklı aktörlerce desteklenir veya karşı çıkılır. Bir politikanın başarılı olup olmadığı söylenemez. Sadece başarının başka türlü tanımları ayırt edilebilir. Evrensel insani değerler tartışmalıdır. Bir politikanın bu tip değerler vadetmesi, farklı ilgi ve çıkar gruplarınca farklı algılanabilecektir: kimileri başarılı olarak algılarken kimleri başarısız olarak değerlendirebilir.	Yerel halk ilk etapta santrali istemez. Bu yerel topluluk için bir başarısızlık olarak yorumlanır. Hükümet ise santralin inşasını başarı olarak yorumlar ancak bu sadece onların görüşüdür. Devlet güvencesine rağmen, yerel halk kendisini güçsüz ve tehlikede hissetmektedir. Yerel halk santralin, halkın sağlığını ve refahını tehlikeye attığını savunmaktadır. Hükümet ise bu görüşe karşı çıkmaktadır. (Sonuç: Politikanın başarısı ve başarısızlığı konusunda bariz farklı algılar vardır)
Gerçekçilik	Başarı hem gerçeklik hem de bir yorumlamadır. Politika çeşitli durumlarda başarılı olabilir ancak herkes bunu başarı olarak yorumlamayabilir.	Amaçlar ve çıktılar ulaşılabilirdir. Bu anlamda politika başarılıdır. Farklı görüşler, bu amaçları ya destekler ya da karşı çıkar. Sadece destekçiler politikayı başarılı algılar.	Hükümetin enerji santrali kurma ve işletme projesi, tasarlandığı gibi inşa edilmiş, amaçlandığı gibi enerji üretmiş ise başarılıdır. Ancak, hükümet bunu başarı olarak algılasa da, yerel halk tarafından başarısızlık olarak algılanmaktadır. (Sonuç: Bazı açılardan başarılıdır, ama başarılı veya başarısız olduğu konusunda farklı algılar vardır)

Kaynak: (McConnell, 2010a: 31'den akt. Gedikkaya, 2018: 27)

2.6.2. Marsh ve McConnell'a Göre Temelci Yaklaşımlar ve Katkıları

Değerlendirme çalışmalarının üzerinde ağır eleştirilerde bulunan Marsh ve McConnell, bu çalışmaların politikaların başarısını değerlendirmek yerine "*gelişimini*" değerlendirdiklerini iddia etmektedirler. Bunun yanında yine bu çalışmaları politika üretim sürecini basite indirgeyerek "*müşteri odaklı*" olmaktan ötede görmediklerini ifade etmektedirler. Daha önce de ifadesinde bulunduğumuz, yukarıda geçen kuramları ve fikirleri de bu çalışmalar arasında gören yazarlar,

"*müşteri ilişkilerine dayalı tavsiyeler*" (*client-oriented advice*) dışında kamu politikasının problem çözme (Winship, 2006), demokratik diyalog (Ingram and Schenider 2006) ve kritik etmekten (Dryzek, 2006) de faydalandığına vurguda bulunmaktadır.

Marsh ve McConnell'a katkısı olan ilk yazar Boyne, çalışmasında esasen doğrudan kamu politikasında başarısızlık literatürüne katkı sunmayı amaçlamamış; bunun yerine kamu hizmet sektöründe yer alan reformları değerlendirmenin bir yöntemini geliştirmenin peşinde olmuştur (Boyne, 2003: 212). Fakat bu gelişmeleri değerlendirirken etkililik ve ilerleme (*effectiveness and improvement*) kavramları bağlamında hazırladığı çalışmasında, etkililiği tanımlarken kurumların başarılı olup olmadıklarına bakıldığını ifade etmiştir (Boyne, 2003: 213). Bu nedenle Marsh ve McConnell da Boyne'un çalışmasında yer alan ve etkililik-ilerleme durumlarını analiz etmede kullandığı 5 modeli incelemeye almıştır.

Boyne, Amaç Modelinde (*goal model*) etkililiğin ve başarının, kurumun genel perspektifte amaçlarını gerçekleştirmesine dayandığını ifade etmektedir (Boyne, 2003: 214). Verilen örneğe göre mesela eğer amaç kamu sağlığını yükseltmek ve iyileştirmek ise vatandaşların ölüm ve hastalık oranlarına bakılarak başarının bir tanımını yapmak mümkündür. İkinci model olan Sistem Kaynaklarına Dayalı Model (*systems-resource model*) (2003: 216) ile üçüncü model olan İç Süreçlere Dayalı Model (*internal processes model*) (2003: 218) ise ilkinde örgütün varlığını devam ettirebilmesi için yeterli kaynaklara erişebilmesi bir başarı olarak değerlendirilirken, diğerinde örgütün personel yönetimi, insan kaynakları ve kuruluş yapısına ilişkin kalite ve standartlar değerlendirilmektedir. Bunlarda ise bütçelendirme, kurumun yasal-prosedür yönetiminin durumu, otoriterlik veya esneklik, personelin memnuniyeti, gelir durumu gibi değişkenler irdelenmektedir (Boyne, 2003: 218). Marsh ve McConnell, bu ilk 3 modeli başarının değerlendirilmesine ilişkin genel bir kriterden (performans kriterinden) yoksun olması ve ayrıca kamu yönetimi sisteminde çıktıların değerlendirilmesinden ziyade girdilere odaklanılması yönleriyle eleştirmektedirler (2010a: 567).

Dördüncü model olan Rekabet Eden Değerler Modelinde Boyne (2003: 219), kamu paydaşları tarafından performansın nasıl olduğuna veya olacağına karar verilen bir süreç bağlamında kontrol ve esneklik değişkenlerinden bahsetmektedir. Buna göre paydaşlar, kurumun idaresinde, amaçlara gidilen süreçte yönetime gerekli esnekliği verecek veya kontrolü tamamen kendi ellerinde tutmayı tercih edebileceklerdir.

Boyne, bu iki değişken (performans hedeflerinin belirlenmesi ve hedeflere ulaşmada sunulacak esneklik-kontrol) üzerinden modeli değerlendirdiğinde Rekabet modelinin önceki bahsedilen 3 modelin bir karması olduğu sonucuna ulaşmaktadır. Buna göre kurum amaçlarının kurum dışından belirlenmesi / belirlenmemesi veya amaçlara ulaşmada tercih edilecek araçların seçiminin kuruma bırakılması / bırakılmaması amaç modelinin tanımına uymaktadır. Aynı zamanda kaynakların kullanımında ve kurumun varlığının devamında bu paydaşların sunacağı kontrol yelpazesinin önemi büyüktür, ki bu durum da ikinci modeli karşılamaktadır. Üçüncü modeli ise kurumun bütçe dengesinin, mevzuat kısımlarının dışarıdan belirlenmesi ve insan kaynakları yönetiminin kurum dışından yapılması gibi teknik ve insani boyutları ile Rekabet modelini karşılamaktadır. Böylelikle üç modelin de bir arada bulunduğu bir karma modelden bahsetmek mümkün olmaktadır.

Son modelde Boyne (2003: 220-221), Çoklu Seçim Modelinde (*The multiple constituency model*) kurumların başarılarının ve performanslarının, kurum içerisinde ve dışarısında yer alan onlarca farklı grup tarafından değerlendirildiğini öne çıkarmaktadır. Buna göre kurumların başarıları, onların kurumsal hedeflerini gerçekleştirmelerinin yanında politik destekler bulmaları ve hatta toplum içerisinde bu hedefleri gerçekleştirmekten doğan bir meşruiyet kazanmalarına ciddi manada bağlı olmaktadır. Boyne'a göre Grupların, kendi çıkarlarına ve önceliklerine göre değerlendirdikleri performans ve başarı kriterlerini karşılamak, kurumun hedeflerinin belirlenmesinden bunları gerçekleştirip gerçekleştirmediğine kadar olan süreci etkiler gözükmektedir (ibid).

Marsh ve McConnell ise bu son iki modeli, performans-ilerleme-başarı bağlamında belli ve kesinleştirilebilen bir sabit model olamayacağı yönündeki ilk kabul olarak görmektedirler. Onlara göre bu model ile paydaşların birinden diğerine, modellerin birinden diğerine değişecek; bunlardan bir tanesi için başarılı sayılacakken diğeri için başarısız sayılacak bir sürecin üstü kapalı kabulünden bahsetmek mümkündür. Yazarlara göre bu, başarının tek bir yönden değerlendirilemeyeceği, başarının tanımına ve ne olduğuna dair tartışmaların var olduğuna dair bir kabul olması yönünden değerlidir. Hatta başarının ne olduğuna dair görüşlerine, insan grupları, bunlar arasındaki ilişkiler, tartışmalar ve çıkar odaklarına göre değerlendirmesi bakımından da ilk olma özelliği taşıyan bir radikallik atfetmektedirler (Marsh and McConnell, 2010a: 567).

2.6.3. Marsh ve McConnell'a Göre Anti Temelci Çalışmalar ve Katkıları

İkinci basamakta yer alan çalışmalar arasında kendi fikirlerine en yakın olduğunu söyledikleri çalışma olan Bovens'in çalışmalarını irdeleyen Marsh ve McConnell, öncelikle bu çalışmaları iki yönden olumlu görmektedirler (2010a: 568). Bu iki yönden ilkinde, Bovens'in çalışmalarında, 1980'ler de 90'lar boyunca kamu yönetimine karşı özellikle neo-liberaller tarafından yöneltilen eleştiriler bulunmaktadır. Buna göre neo-liberaller, devleti olması gerektiğinden daha büyük bir aygıt olarak görmekte ve bunun küçültülmesi, temel kamu hizmeti alanlarına kadar daraltılması gerektiğini savunmaktadırlar. Bovens, bu görüşlerin bir tezahürü olarak kamu yönetiminin olduğundan fazla şekilde başarısız gösterildiğini, buna ek olarak olduğundan daha az başarılı gösterildiğini ifade etmektedir. İkincisi de yine ilkine de bir anlamda bağlı olan, gelişmekte olan ülkelerde politika başarısızlığının daha sık görüldüğüne dair yaygın kanıya karşı çıkması olmuştur (Bovens vd, 2001: 643). Gelişmiş ülkelerde de politika başarısızlığına dair örneklerin görüldüğünü, gelişmekte olan ülkelerde de politika başarısının yakalanabileceğini iddia etmesi yönüyle Bovens, McConnell ile ortak fikirlere sahiptir.

Bu ortak fikirlerin üzerine, McConnell'ın 3P Yaklaşımına ilişkin fikirlerini geliştirmesine başlama noktası sunan kısım, Bovens'in kamu politikasında başarı kavramını tek bir değişken ve paydaşa göre değil, bunun yerine program ve politika açısından ayrı ayrı olarak çok boyutlu şekilde değerlendirmek fikri olmuştur[28] (2010a: 19). Bovens, program başarısını etkililik, verimlilik ve dayanıklılık (*effectiveness, efficiency and resilience*) kriterlerinde başarılı olunmasına bağlamaktayken politik başarıyı ise politikacıların ve politikalarının siyasi arenada temsil edilme ve değerlendirilme biçimlerine bağlamaktadır (Bovens vd, 2001: 20). Temsil edilme ve değerlendirme biçimlerini Bovens daha açık bir ifadeyle "*siyasi başarısızlığın veya başarının göstergeleri, siyasi karışıklık (basın haberleri, meclis soruşturmaları, siyasi ölümler, davalar) veya bunun olmaması ve genel siyasi meşruiyet kalıplarındaki değişiklikler (politikadan halkın memnuniyeti veya yetkililere ve kamu kurumlarına güven*" (Bovens vd, 2001: 21) olarak sıralamıştır.

Bu sıralamayı ve başarı tasnifini kendilerine çıkış noktası olarak alan Marsh ve McConnell, program ve politika boyutlarına girmemiş politika tercihlerinin

[28] Bovens (vd, 2001: 20) bu durumu "başarıdan farklı zamanlarda farklı insanların farklı şeyler anladığını" söylemesi de buna katkıda bulunmuştur.

olabileceğini, bunların da değerlendirilmesi için ayrıca bir sınıflamaya daha ihtiyaç duyulduğunu belirtmişlerdir. Bunu belirtirken de aynı zamanda kamu politikalarının, politika yapım sürecinden bağımsız düşünülemeyeceğini ve politika başarısının değerlendirilirken de bu sürece dayanan bir yönünün daha olması gerektiğini savunmaktadırlar (Marsh ve McConnell, 2010a: 569). Ayrıca McConnell, politika hızlıca gündem oluşturmanın, ortaya çıkan sorunlar karşısında kısa vadede hükümeti başarılı göstermesine karşın hükümetin tavır aldığı politika tercihlerinin yasalaşmasının mümkün olmadığı durumları ortaya çıkarabileceğini ifade etmektedir (ibid). Bu nedenlerle Bovens'in geliştirdiği program ve politika kriterlerine Marsh ve McConnell süreç kriterini de eklemişlerdir.

2.6.4. Başarının Tanımında Metodolojik Sınırlılıklar

McConnell başarının tanımlanmasında geleneksel yöntemleri ve buna karşı çıkan düşünceleri birleştirerek yeni bir yol açmanın hazırlığında bulunsa da bu tanımlamadan kaynaklanan zorlukların farkındadır (McConnell, 2010a; 2010b; Marsh and McConnell, 2010; McConnell, 2011: 64). Çalışmalarında başarı tanımının veya ortaya koyduğu kuramın sınırlılığı olarak bahsettiği hususlar, başarı olarak kabul ettiği tanımdan kaynaklanmanın yanında, başarının tanımlanmasına dair doğal endişeleri de taşımaktadır. Bu sınırlılıklar (McConnell, 2011: 64-66):

- ✓ **Algıla**r: Politikalar tarafların dünya görüşlerine, değerlerine, etkilenme durumlarına, çıkarlarına vs. göre başarılı olarak algılanması noktasında değişkenlik göstermektedir. Yukarıda da tartışıldığı üzere grupların veya bireylerin belli politikaları başarılı veya başarısız olarak algılamaları, onların "*algılarına*" göre değişmektedir.
- ✓ **Kalite Standartları:** Değerlendirme aşamasında kullanılacak kriterlerin belirlenmesi, politikaların nihayetinde başarılı veya başarısız olacak vasıflandırılmasında en önemli etkenlerdendir. Kriterin fidye ödememek olduğu bir yönetimde rehinelerin öldürülmesi başarısızlık sayılmazken kriterin hayat kurtarmak olduğu bir yönetimde fidye ödemek başarısızlık sayılamayacaktır.
- ✓ **Fayda Sağlayanlar:** Politika çıktılarından fayda sağlayanlar, genellikle politikaları başarılı olarak görmekteyken, bunun karşısında bundan zarar görenler veya bunda tercih edilmeyenler aynı politikayı başarısız olarak addedebilmektedir. Bir noktada başarının genele yayılması, aynı zamanda çıkarların da dengeli şekilde dağıtılmasından

geçmektedir.

- ✓ **Değerlendirmenin Zorlukları:** Değerlendirme aşamasında kurumların, personellerin, bireylerin veya diğer aktörlerin, kısacası kimin ne kadar değerlendirileceği önemli bir sorunsaldır. Ayrıca neyin ne kadar değerlendirileceği sorusu da değerlendirmenin sonucuna doğrudan etki edecektir.
- ✓ **Zaman Ölçeği:** Değerlendirme zamanının seçimi oldukça önemlidir. Bir politikanın kısa-orta-uzun vadede çıktıları ve uygulamaları birbirinden oldukça farklılık gösterebilmektedir. Kısa vadede başarısız olan bir politika, politika öğrenmesi vasıtasıyla orta-uzun vadede bir başarı hikayesine dönüştürülebilirken aynı zamanda kısa vadede başarılı olan bir politikanın orta vadede başarısızlığa doğru sürüklenmesi de görülebilmektedir.
- ✓ **Hedefler:** Hedeflerin başarılı ve yerinde belirlenmemiş olması, gizli hedeflerin tutulması, bilgi eksikliğinin bulunması, çoklu ve çatışan/çakışan hedeflerin bulunması, beklenmeyen çıktıların oluşması, hedeflerin bir kısmının gerçekleştirilmesi gibi zorluklar/belirsizlikler nedeniyle hedeflerin analizi, politika değerlendirmenin en önemli zorluklarından birisini getirmektedir.
- ✓ **Alternatifler:** Politikaların kurgulanma, hayata geçirilme aşamalarından sonra çıktılarının değerlendirilmesi gibi aşamaların tamamında bir "*eğer*" sorusu da bulunmaktadır. Belli bir politikanın bu yolla değil de diğer bir yoldan yapılıp yapılamayacağı sorusu veya hedeflerinin, yönteminin, uygulanma biçiminin vs. farklı bir şekilde yapılmasının sonuçlarını değiştireceğine dair "*algılar*", politikanın başarısı konusunda karar verici olabilmektedir.

2.6.5. 3P Yaklaşımına Göre Başarının Unsurları

Marsh ve McConnell, politika başarısızlığına dair çalışmalarını, yukarıda da ifade edildiği üzere, daha önce Bovens (vd, 2001) tarafından ortaya konulan program ve siyaset unsurlarının yanında süreç unsurunu da ekleyerek geliştirmişlerdir (2010a). Buna göre politika başarısının unsurları süreç, program ve siyaset olarak 3 başlıkta belirlenmiştir.

Politika başarısının boyutları, Marsh ve McConnell tarafından başından itibaren ortaya atılmış bir fikir olmaktan ziyade, yazarların, Bovens'in (vd 2001: 21-

22) sadece program ve siyaset olarak ele aldığı başarı boyutlarına süreç basamağını da eklemiş olmalarıyla kurulmuştur. Marsh ve McConnell, süreç boyutu eklemenin yanında program ve siyaset boyutlarına da genele uygulanabilecek şekilde kriterler getirmeyi de tercih etmişlerdir. Bu kriterler yerine Bovens, her alan için uygulanabilecek, o alana özgü kriterlerin başarı kıstası olarak belirlenmesini yeğlemiştir. Bovens'in bakış açısıyla başarı boyutlarının tablosu aşağıdaki şekildedir.

Tablo 2.3.
Bovens'e Göre Program ve Siyaset Değerlendirme Kriterleri

Yönetim Güçlüğü: Çelik Sektörü
I. Program Değerlendirme Kriterleri • Yeniden yapılandırmanın finansal maliyetleri • Yeniden yapılanmayı takiben sektörün ekonomik canlılığı • Karşılaşılan istihdam kayıplarının boyutu II. Siyaset Değerlendirme Kriterleri • Sektörde siyasi krizin (çatışma, elit hayatta kalma, örgütsel hayatta kalma) olmaması • Yeniden yapılandırma maliyetlerinin sektörel ve coğrafi dağılımı • Yeniden yapılanmayı takiben sektörün siyasi durumu ('stratejik sanayi' veya değil)
Yönetim reformu: Sağlık Sektörü
I. Program Değerlendirme Kriterleri • İlk planlardan fiili uygulamaya kadar reform döneminin süresi • Kısa vadeli ve uzun vadeli reform hedeflerine ulaşma yeteneği • Mali, klinik ve politik alanlarda profesyonel hâkimiyetin azaltılması II. Siyaset Değerlendirme Kriterleri • Reformist politika yapıcılar için siyasi sonuçlar

Kaynak: (Bovens vd, 2001: 21-22)

Çelik Sektörü ve Sağlık Sektörünün ardından Finans ve Kan Transferi Sektörünü de aynı şekilde program ve siyaset değerlendirme kriterlerine göre analiz eden Bovens, çalışması ile politika alanında kanıta dayalı olagelmiş politika değerlendirme yöntemlerine farklı bir yaklaşım getirmiştir. Uygulamalı olarak hazırladığı çalışması, daha sonra bu çalışmalardan referans alınarak 3P Yaklaşımının da geliştirilmesine ciddi katkılarda bulunmuştur.

Tablo 2.4.

McConnell'a Göre Politika Başarısının Boyutları

Boyutlar	Göstergeler	Kanıtlar
Süreç (Process)	• Tercihlerin oluşumunda meşruiyet: Adil süreçler vasıtasıyla anayasal ve yarı anayasal süreçler ve demokratik değerlere uygun tercihler formüle edilmesi, danışma ve hesap verebilirlik. • Siyasi sürdürülebilirlik: Politika yeterli koalisyon desteğini aldı mı? Kanunun geçmesi: değiştirilmeden mi geçti? Yoksa çok az değişiklikle mi geçti? • Yenilikçilik ve etkilenme: Politika, yeni fikirlere veya politika araçlarına mı dayanmaktadır? Yoksa başka bir yerden politikanın alınmasını mı içeriyor (politika transferi / yaygınlaştırma)?	• Yasama kayıtları, yürütme tutanakları, Yasal zorlukların bulunmaması, prosedürle ilgili zorlukların olmaması (örneğin, Ombudsman), Paydaşlardan önemli eleştiri almama • Mevzuat sürecinin analizi, yasama kayıtlarının kullanılması, tanımlama da dâhil, yasama oylamasının değişiklikleri ve analizi bakanların, paydaşların, özellikle çıkar gruplarının, medyanın ve kamuoyunun desteğinin analizi • Hükümetin söylemleri ve raporları (kanun teklifleri ya da öneri içeren belgeler (White/Green Papers), akademik konferanslar ve çalıştaylar, düşünce kuruluşlarının ve çıkar gruplarının raporları, medya haberleri ve yorumları, farklı görev ve yetki alanlarından bürokratların veya siyasetçilerin toplantıları
Program (Programme)	• İşleyiş: Politika hedeflere göre uygulandı mı? • Sonuç: Politika beklenen sonuçlara ulaştı mı? • Kaynaklar: Kaynaklar etkin biçimde kullanıldı mı? • Aktör/Çıkar: Politika/uygulama belirli bir sınıfa fayda sağladı mı, çıkar grubu, birlik, siyasi parti, (ya da herhangi bir ırka, din, kurum, ideolojiye, vb.)?	• Kurum içi programlar/ politika değerlendirmeleri, kurum dışı değerlendirme (örneğin, yasama komisyon raporları, denetim raporları), paydaşların eleştirileri, eleştirel medya raporlarının olmaması • Kurum içi programlar/ politika değerlendirmeleri, kurum dışı değerlendirme, paydaşların eleştirileri, eleştirel medya raporlarının olmaması • İç verimlilik değerlendirmeleri, dış denetim raporları / değerlendirmeleri, eleştirel medya raporlarının olmaması • Grup toplantı konuşmaları ve basın bültenleri, yasama tartışmaları, komisyon raporları, bakanlık bilgilendirmeleri (bilgi notları), çıkar grubu ve diğer paydaşların konuşmaları/basın bültenleri ya da raporları, düşünce kuruluşlarının raporları, medya yorumları
Siyaset (Politics)	• Hükümetin popülaritesi: Politika siyasilerce popüler mi? Hükümetin (yeniden) seçilmesine katkı sağladı mı? • Politika yönetim işini kolaylaştırdı mı?	• Hem belirli bir politikanın hem de hükümetin popülaritesi için yapılan kamuoyu yoklamaları, seçim sonuçları, medya yorumları

Kaynak: (Marsh ve McConnell, 2010a: 571'den akt. Gedikkaya, 2018: 35)

2.6.5.1.Politika Başarısında Süreç Unsuru

Politika başarısının tanımlanmasında süreç unsuru, genellikle göz ardı edilmektedir. Göz ardı edilmesinin arkasında yatan nedenlerden en önemlisi, politika başarısında süreç boyutunun diğer boyutlar içerisinde değerlendirilmesinden kaynaklanmaktadır. McConnell'a göre (2010a: 40) politika döngüsünde politikanın oluşma ve uygulama basamakları, süreç kısmıyla doğrudan ilintilidir. Fakat McConnell, uygulama kısmının program basamağında değerlendirilmesi gerektiğinden hareketle politika başarısında süreç unsurunu, politikanın oluşturulması

basamağına indirgemiş ve bu şekilde analiz etmeyi tercih etmiştir.

Analiz ettiği aşamalar arasında politika oluşturma basamağının içerisinde yer alan "*sorunların ortaya çıkması, sorunların tanımlanma şekli, seçeneklerin incelenmesi, paydaşlara danışılması ve kararların alınması*" (McConnell, 2010a: 40) konularını içermektedir. Buna ek olarak McConnell (ibid), süreç unsurunu değerlendirmenin 4 alt başlığa istinaden yapılabileceğini, bu dört başlığın süreç başarısını tespit etmede kullanılabilecek değerlendirme niteliklerini (kriterlerini) karşılayacağını ifade etmektedir. Bu kriterler (hükümetin hedeflerinin ve amaçlarının ne kadar korunduğuna bakılması, politikanın ne kadar siyasal meşruiyet taşıdığı, sürdürülebilir bir koalisyonun kurulması, yenilik getirip getirmediğine bakılması veya bu sürecin etkileyici bir sonuca ulaşılması) sırasıyla aşağıda incelemeye alınmıştır.

Süreç unsurunun değerlendirilmeye alınacağı ilk niteliği, yasalaşma sürecinde (1) ***hükümetin hedeflerinin ve amaçlarının ne kadar korunduğuna bakılması***dır. Süreç başarısı konusunda tamamen bir fikir vermese de hükümetin, politikanın oluşturulması aşamasında hedeflerini ne kadar bu sürece dâhil edebildiği önemli bir kaynak sağlamaktadır. Hükümetlerin, kendi amaçlarını politika süreci içerisinde yasalaştırmayı başardığı durumlar ile kısmen başardığı ve tamamen başaramadığı durumları birbiri ile aynı görmek, yerinde bir başarı analizi yapmayı engelleyecektir. Basit anlamda yasa tasarısından önce hükümetin kendi koyduğu hedeflerinin ne kadarının yasalaştığını incelemek, bu konuda bir fikir verecektir (McConnell, 2010a: 41).

İkinci nitelik, yasalaşma sürecinde yer alan aktörlerle birlikte, (2) ***politikanın ne kadar siyasal meşruiyet taşıdığı***dır. Buna göre politikanın oluşum sürecinde paydaşların bu süreçlere katılması, muhalif kesimlerin taleplerinin de değerlendirilmesi, demokratik değerlere ve usullere uygun hareket edilmesi, politika alternatiflerinin paydaşlarca tartışılması ve onların da fikirlerinin süreç içerisinde yer almasının sağlanması, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi siyasal meşruiyetin içini dolduran ve onu güçlendiren hassasiyetlere dikkat edilmesi süreç başarısının vazgeçilmezlerindendir (McConnell, 2010a: 43-44). Yüksek katılımla, tartışmalarla, pazarlıklarla üzerinde uzlaşı sağlanan yasa önerileri, en başarılı sayılabilecek süreç örneklerindendir ve hatta süreç kısmında üzerinde çekişme olan yasaların, uzlaşı halinde uygulanma-program kısmında da başarılı olma ihtimalini kuvvetlendirmektedir (Marsh ve McConnell, 2010a: 572).

Üçüncü nitelik (McConnell, 2010a: 44), politika sürecinde (3) ***sürdürülebilir***

bir koalisyonun kurulmasına ilişkindir. Eğer hükümetler, çıkar yelpazesini de yansıtmayı başarabilecek bir koalisyon ortaklığında politika sürecinin diğer paydaşları ile bir zeminde buluşmayı başarabilirse, bu durum politikanın başarılı olması için ciddi bir güç kazanmasına da sebep olacaktır. Zira bu durumda –tersi düşünüldüğünde her aksamaya muhalif çıkacak grupların varlığından ziyade- politikanın süreç ve uygulanma basamaklarından herhangi birinde oluşacak bir başarısızlığı tolere etmesi, bu başarısızlığın üstesinden koalisyonun ortak çıkarları uğruna gelmesi gibi bir mekanizmanın çalışması kuvvetle muhtemeldir (Marsh ve McConnell, 2010a: 572). Yani kısacası, hükümetin politika sürecine –örnek olarak- muhalefeti de dâhil etmesi ve muhalefetin de çıkarlarını politikaya yansıtması, ilerde daha sonra karşılaşılacak bir muhalefet direncinden, politika başarısını korumak anlamına gelmektedir.

Burada çelişkili gibi gözüken bir duruma açıklık getirmek gerekmektedir. İlk niteliğe bakıldığında hükümetlerin, kendi amaçlarını ve hedeflerini ifade eden politika "*özünü*" ve araçlarını yasalaştırmalarından kısmen bir başarı adımı olarak bahsedilmişti. Burada ise bir "*çıkarların çatışması*" durumundan ve ortaya bir çıkarlar-değerler koalisyonu kurulmasından bahsedilmektedir. Yani bir anlamda hükümetin, en azından kendi çıkarlarından vazgeçmese bile muhalefetin de çıkarlarına ve değerlerine, yasalarda yer vermesinin bir başarı adımı olduğundan bahsedilmektedir. Bu iki durumun çatışıyor gibi gözükmesi de kaçınılmazdır. Aslında bu durum siyasetin ve politika yapım sürecinin doğasında vardır. Farklı partilerin, farklı çıkar gruplarının "*farklı*" olmalarının nedeni farklı değer yargılarını temsil etmeleri ve farklı veya benzer konular üzerinde farklı fikirlerin yasalaşmış olmasını görmek istemeleridir. Bir anlamda hükümet tarafının kendi açısından çekirdek sayılabilecek konular haricinde politika sürecinin diğer gruplarıyla pazarlıklarda bulunması, hatta bu konularda tavizler vererek onları sürecin içerisine dâhil etmesi, her iki niteliğin de hayata geçmesinde ince bir çizginin var olduğunun kanıtı sayılabilecektir. Hatta bazı durumlarda, politika oluşturma sürecinde ulaşılan uzlaşı ve koalisyon cephelerinin bile hükümet tarafından birer politika başarısı olarak sunulduğunun kanıtları bulunmaktadır.

Dördüncü nitelik hükümetin politika sürecini ortaya çıkarırken bir (4) ***yenilik getirip getirmediği*** veya bu sürecin ***etkileyici bir sonuca ulaşılması***na yol açıp açmadığına ilişkindir (McConnell, 2010a: 45). Buna göre mesela hükümetlerin, yeni bir hikâye yazmak için –başarısız bir yönetim sürecinin ardından olabilir veya yeni bir vizyon getirmek için olabilir- sıfırdan ortaya attıkları yenilikçi politikalar, bu

politikalar aracılığıyla hedeflerin başarılı olmasına veya politik desteğin bir anda artmasına neden olabilmektedir. Marsh ve McConnell (2010a: 573), bunun için Kanada'da yerel bir yolsuzluk skandalından sonra hükümetin seçim sistemini, halkın içerisinden rastgele seçtiği 160 kişinin tavsiyeleri ile yenilemeyi başaran hükümetin aynı zamanda kazandığı politik desteğin başarısını örnek olarak vermektedir. Ayrıca aynı yerde bir yenilik yapmanın, bu örnekte olduğu gibi radikal kararlar almaktan ziyade politika transferi ve siyasal öğrenme biçimleri ile de olabileceğinden bahsedilmektedir. Buna göre belli bir politikanın bir yerde uygulanmış olması, bunun belli bir (beklenen) başarı getirmesinden dolayıdır, şeklinde bir kabul bulunmaktadır. Yani kısacası "*bildikleri vardır*" yaklaşımına sığınarak politikacıların –biraz da olası çıktılarından kısmen emin oldukları ve ellerinde tecrübeye dayalı bir olay-sonuç politika döngüsünün olmasına da güvenerek- başka bölgelerde uygulanmış politikaları uyarladıkları görülmektedir. Bu sürece politika sürecinde yer alan diğer aktörlerin muhalefet etmeleri olasıdır; başka yerde uygulanarak başarı elde edilmiş politikaların kesin başarı getireceğine dair savunuların eleştirilmesi olağan gözükmektedir.

2.6.5.2.Politika Başarısında Program Unsuru

Politika başarısına dair değerlendirmelerin genelinde politika başarısını doğrudan program başarısıyla bitişik görmek eğilimi bulunmaktadır (Parsons, 2002: 45-50, Head, 2008: 5-10). Daha açık ifade etmek gerekirse bu görüşte bir politikanın başarılı sayılabilmesi için bu politikanın program sürecinden başarılı bir şekilde çıkmış olması veya program hedeflerine basitçe ulaşmış olması yeterli sayılmaktadır (Marsh and McConnell, 2010a: 573). Mesela okuryazarlık oranını artırmak isteyen bir politikanın program hedefleri içerisinde okul sayısını ve okullaşma oranını artırmakla ilgili rakamların, sayıların, yüzdelerin politikanın uygulanması sonucunda gerçekleştirilmesi politikanın başarılı sayılması için yeterlidir.

Program başarısının sağlanmasına dair bu genel yaklaşım, altında politikanın değerlendirilmesine ilişkin kanıta dayalı yaklaşımların ve uygulamaların geçmişini taşıdığı için yaygın şekilde kullanılmaktadır. Hatta siyasetçiler açısından da bir anlamda tarafsızlığın ve başarının gerçekten yakalandığının da bir sağlaması şeklinde kullanıldığı görülmektedir (McConnell, 2010a: 45).

McConnell (2010a: 46) program başarısının politika başarısının sağlanması için oldukça önemli olduğunu belirttikten sonra program başarısının olup olmadığının değerlendirilebilmesi için 4 ana kriter belirlemiştir. Bu kriterler birbirinden tamamen ayrılıp analiz edilmesi pek mümkün gözükmese de McConnell'ın kriterleri, en azından

bu kriterlerden biri veya daha fazlasının sağlanmasına bağlı olduğu çıkarımına ulaşabilmektedir. Kısaca, aşağıda açıklanacak bu dört maddenin, bir politikanın program açısından başarılı olup olmadığının değerlendirilmesi açısından analiz edilmesi kıymetlidir. Bu kriterler (1) [Politika veya Program] Hedefler[in]e ulaşılması (2) İstenen sonuçların üretilmesi, (3) Hedef grup için çıkar sağlanması ve (4) Politika alanı kriterlerinin karşılanmasıdır.

İlk kriter olarak "*hükümetlerin yapmaya karar verdikleri şeyi yapmaları*" (McConnell, 2010a: 46) olarak özetlenebilir. (1) ***Hedeflere ulaşılması***, politika başarısı açısından olmazsa olmaz sayılabilecek etkenlerden birisi olarak politika üreticilerinin ve karar alıcıların veya paydaşların, bir politikayı başarılı veya başarısız göstermesi bakımından da en önemli delillerden bir tanesini oluşturmaktadır. Açıklamak gerekirse, en başından itibaren bir politikanın başarısız olduğunun savunulması, onun hedeflerine ulaşamadığını göstermekle yeterli, ikna edici bir kanıt oluşturabilir. Aynı zamanda politika taraftarlarının, politikanın hedeflerine ulaştığına dair bir kanı oluşturmaları, politikanın diğer açılardan başarısız olduğuna dair algılar olsa da neredeyse tek başına bu politikanın başarılı olduğunu savunmaya yeterlidir (McConnell, 2010a: 47).

Yalnız bu noktada ifade edilmesi gereken iki husus bulunmaktadır. Bunlardan ilki politika hedeflerine ulaşılması için alınan kararların ve gerçekleştirilen uygulamaların, en az hedefler kadar önemli olduğudur. İkincisi ise hedeflerin, "*kimin için*" olduğu sorusudur. İlkinde başarılı belirlenmiş bir hedefler dizgesinin, uygulama noktasında sorun çıkmasıyla başarısız bir politikaya dönüşmesi mümkündür. Diğer ihtimalde ise başarısız bir hedefler dizgesinin, etkili bir uygulama ile başarılı sonuçlar elde etmesi de mümkündür. İkinci husus ise belirlenen hedeflerin görecelilği ve belli taraflara uygun çıkarlar taşımasıdır. Bu durum, politika üretmenin doğasında bulunmaktadır. Daha açık bir ifade ile hükümetlerin belli politikalarda belirledikleri hedefler ve bu hedeflere ulaşmaları, muhalifler tarafından hedeflerin yanlış belirlenmesi şeklinde yorumlanabilecektir (Marsh and McConnell, 2010a: 573-574).

İkinci kriter (2) ***istenen sonuçların üretilmesi***dir (Marsh and McConnell, 2010a: 574). Hükümetlerin, politika üreterek elde etmeyi istedikleri hedeflerin dışında, bu politikaların aynı zamanda topluma da bir çıktı oluşturduğu bilinmektedir. Buna istinaden, hükümetin hedeflerinin, toplumda oluşan bu çıktıları kapsaması beklenmezken, burada ifade edilmek istenen durum politika çıktılarının, hükümetlerin beklediği ve istediği sonuçlar şeklinde oluşmasıdır. Politika çıktılarının toplumda

sınırlı bir hedef grubun isteklerini karşılasa veya toplumun tamamına yönelik olsa da olumlu bir şekilde karşılanması, politikanın başarılı olduğu şeklinde ifade edilmesini olanaklı kılmaktadır (McConnell, 2010a: 47).

Üçüncü kriter, (3) ***hedef grup için çıkar sağlanması***dır (McConnell, 2010a: 47). Burada amaç, politikanın uygulanması ile çıkar elde edeceği tahmin edilen grupların, politika uygulanmaya başladıktan veya uygulandıktan sonra bundan çıkar temin etmesidir. Bu çıkar, sosyal haklar, ekonomik kazanımlar, siyasal veya hukuki kazanımlar olabilir. Gruplar, belli bir sınıf, grup, zümre, din kesimi veya gençler, çocuklar, yaşlılar, anneler gibi toplumsal kesimler veya öğretmenler, çiftçiler gibi meslek grupları olabilir. Hükümetin politika hedefleriyle örtüşmese bile bu paydaşlardan belli bir kısmına yönelik fayda sağlamayı başarması, politikanın başarılı olduğunu ifade etmesine neden olabilecektir (Marsh and McConnell, 2010a: 574).

Politika alanında, bu alanın genele şamil (4) ***kriterlerinin karşılanması***, politikada program başarısının sonuncu kriteri olarak sayılabilir (McConnell, 2010a: 48-49). Politika alanlarında, bu sektörlerin içerisinde genellikle yine bu sektörlerin de değerlendirilmesinde kullanılan bazı temel kriterlerin bulunması doğaldır. Mesela sağlık, ulaşım, eğitim gibi sektörlerde verimlilik, etkililik ve yerindelik gibi denetime tabii ve sektörün de değerlendirilmesinde kullanılan nitelikler, bu alanlarda eğer hükümetler politika geliştirmek isterse, sağlanması gereken nitelikler olarak görülmelidir. Fakat yine de bu niteliklerin herhangi bir şekilde denetime tabii veya mutlak surette değerlendirme kriterlerinden birisi olması da gerekmez. Kısaca ve basit bir anlamda, geliştirilecek politikaların başarılı olması için hangi alanda geliştiriliyorlarsa o alanın özelliklerine, niteliklerine ve hassasiyetlerine uygun şekilde planlanması, uygulanması ve sonuçlanması gerekmektedir. Kaynakların etkili, yerinde ve verimli şekilde kullanılması, nihayetinde politikanın performansının başarılı bulunması, program başarısı açısından en önemli özelliklerden birisidir (McConnell, 2010a: 49).

2.6.5.3.Politika Başarısında Siyaset Unsuru

Siyaset, farklı bakış açılarından kaynaklanan farklı tanımlamalara sahiptir. Fakat ele alınacak konu, siyasete bir tanım ifade etmek yerine, hükümetlerin yaptıkları işler kadar, hükümetin sahip olduğu değerlere, hükmetme kapasitesine, politika yapma biçimine, demokrasiye bakış açısına, vatandaşlarla iletişimine vs. de odaklanmayı öne çıkarmaktadır (Marsh and McConnell, 2010a: 574-575). Politika başarısında süreç ve program başarısının, bir anlamda siyaset unsuruna da bağlı olarak politikanın genel

sonucunu etkileyeceğini tahmin etmek zor değildir.

McConnell, siyaset başarısının temellerinde 3 adet kriterin –hepsiyle olmasa da bir kısmıyla- sağlanması gerektiği kanısındadır. Bu kriterler (1) ***Hükümetlerin ve liderlerin seçim beklentilerini veya itibarını artırmak (2) Politika gündemini kontrol etmek ve yönetme işini kolaylaştırmak (3) Hükümetin değerlerini ve istikametini sürdürmek***tir (McConnell, 2010a: 50-52).

İlk kriter (1) ***hükümetlerin ve liderlerin, politika sürecinde veya sonucunda belli bir çıkarım elde etmesi*** anlamında seçimleri tekrar kazanmak veya halk nezdinden ya da uluslararası arenada itibarlarını artırmak yollarından birisine ulaşmalarını incelemektedir (McConnell, 2010a: 50). Aslında hükümetlerin tekrar seçilmek veya oy oranlarını yükseltmek, bürokratların ise tekrar atanmak veya yükselmek gibi kaygıları olduğunu ifade eden kamu yönetimi yaklaşımları ele alındığında, politik ve bürokratik çıkarlar olarak nitelendirilebilecek bu kazanımların gerçekleşmesinin, bir siyaset başarısını da peşinden getireceğinden bahsedilmektedir. Örnek olarak ise tipik bir şekilde Falkland Adalarında Arjantin'e karşı "*destansı*" bir savaş kazanmanın, Thatcher hükümetinin 1982 yılındaki seçimleri kazanmasına giden yolu açtığı iddiası sunulmaktadır. Bir anlamda iktidarların popülist söylemler ve politikalar belirlemelerinin altında yatan sebeplerden birisi de siyaset unsurunda yakalanan bir başarı söyleminin, program ve süreç başarısını da etkileyecek şekilde genişletilmesinin mümkün olmasında aranabilir veya en azından bu durum ortada olan bir başarısızlığı gizlemesi açısından katkı sağlayabilir.

McConnell'a göre (ibid), hükümetlerin (2) ***politika gündemini kontrol etmek ve yönetme işini kolaylaştırmak*** konusunda katkısı olan politikalarının benzer şekilde başarılı olduğu sayılabilir. Daha açık bir ifadeyle hükümetlerin, bazen belli politikalar için doğrudan çözüme giden bir faaliyetler dizgesini uygulamaya koyması imkânsızdır. Zira özellikle de uzun soluklu bir problem ağında, politikaların belli yönlerde şekillenmesini isteyen taraflar bulunur ve bunlar, çıkarlarını ve pozisyonlarını kolay kolay anlaşma zeminine uygun şekilde terk etmeyi istemezler. Bu türden sorunları, hükümetlerin politika üreterek çözmeleri ve bu sorunları ortadan kaldırmaya çalışmaları, içinden çıkılmaz bir politika döngüsünün habercisi olabilir. Bu nedenle hükümetlerin bazı şartlarda aşağıda yer alan yöntemlerle sorunlara yaklaştıkları ve bunun başarı getirdiğini görmek mümkündür (McConnell, 2010a: 51).

- ✓ Sorunun genel "*yönetilemez*" biçimini değiştirmek adına soruna özel daha dar bir yaklaşım ve tanımlama geliştirmek. Mesela uyuşturucu ile

mücadele politikalarında sorunun sosyoekonomik boyutunu derinlemesine analiz etmek yerine uyuşturucu kullanımının azaltılmasını amaçlayan, bireylerin eğitilmesine odaklanan politikalara yönelmek.

- ✓ Sorunun üzerinde çalışılıyor izlenimini vermek, politika üzerinde göreceli bir başarı etkisi yaratabilir. Mesela sorunla alakalı olarak bütçe veya personel artırımına gitmek, hükümet görevlileri ve bürokratların açıklamalar yapmaları gibi.
- ✓ Sorunun tarafları ile müzakereler yürüterek çeşitli yollardan politika üretme çabalarına girişmek ve taraflardan en azından bir kısmının desteği için pazarlıklarda bulunmak.

Bu tür faaliyetler ile hükümetlerin, belli politikalar ile ilgilendiği, bu politikaları yönettiği, bu politikalarla ilgili çözüm arayışında olduğu –aslında öyle olmasa bile- gibi bir algıyı da beraberinde getirecektir. Nihayetinde bu algıların, diğer taraftan politika başarısına dair bir algıyı da destekleyeceğini belirtmek gerekir.

Son kriter (3) ***hükümetlerin değerler ve istikametlerini sürdürmeye yardımcı olan politikaların başarılı olması***yla ilgilidir. Hükümetler, belli bir seçim çerçevesi ile oy toplar ve belli bir değerler dizgesine sahip olarak politika üretirler. Bu, bir anlamda her hükümetin kendi hikâyesidir ve kendine özgü bir politik ajanda ile seçimleri kazanırlar. Buna Türkiye'den bir örnek, AK Parti Hükümetleri döneminin başında ekonomik kriz ortamın içerisinde bir ülkede, ekonomik reform hikâyelerini öne çıkarması olarak verilebilir. Hükümetlerin, kendi değerlerine uygun ve belirledikleri politika çerçevesine uyumlu gelecek her politikanın, başarılı sayılması gerektiği McConnell tarafından ifade edilmiştir[29] (McConnell, 2010a: 52).

Hükümetlerin belli değerleri sürdürmek ve korumak konusundaki tutumları, sadece ve sadece öteden beridir korudukları değerlere sahip çıkmaları anlamına gelmemektedir (McConnell, 2010a: 53). Bu konuda sürdürme ve korumanın kapsamı,

---

[29] McConnell aynı yerde bu ifadeyi "*Ne olursa olsun, politikalar, hükümetin arzu ettiği değerleri teşvik ederlerse ve hükümetin ve programlarının geniş yörüngesinin korunmasına yardımcı olurlarsa, politik olarak başarılı olabilirler."* şeklinde ifade eder. Fakat çalışmasının devamında Avusturya hükümetinde Liberal Parti hükümetinin 1910-1970 yılları arasında devletin Aborjin yerlilerinin çocuklarını ebeveynlerinden alarak asimile etme politikası için özür dileme isteğini geri çevirmesini örnek olarak sunmaktadır. Liberal Parti, iktidarda oldukları dönemde uygulanma kararı alınmamış bir politika için özür dilemeyi reddedince 2008 seçimlerinde iktidarı da kaybetmiştir. İşçi Partisi 2008 seçimlerini kazandığında yeni Başbakan Kevin Rudd, bir özür konuşması ile parlamentoyu açmış ve bu sorun üzerinde başarılı bir politika uygulamayı becererek desteğini ve itibarını artırmıştır.

hükümetlerin öncesinde ve sonrasında fakat belli bir seçim döneminde ileri sürdükleri "*hikâyenin*" içerisinde yer alan değerleri korumaları ve sürdürmeleri ile alakalı görülmektedir. Bunun yanında ana akımı oluşturan değerlere ek olarak alınan, olağanüstü dönemlere ait farklı kararları da burada değerlendirmek mümkündür. Nihayetinde politika sonucunun, hükümetin genel desteğini ve itibarını artırıp artırmadığına bakmak yerinde olacaktır. Örnek vermek gerekirse 2008 küresel finansal krizinde Avrupa ve Amerika'da hükümetler ekonomiye müdahil olmayan devlet yönetimi anlayışından uzaklaşarak bankalara ve şirketlere, ekonomik krizin derinleşmesini önlemek için yardımlarda bulunmuşlardır. Bu, olağanüstü bir durumda hükümetlerin, devlet müdahaleciliğini bir kenara bırakarak halkı ekonomik yoksunluğa sürüklememek için alınmış bir sosyal devlet anlayışıdır ve yeni bir "*hikâye*" yazımı olarak karşımıza, başarılı şeklinde çıkmaktadır.

Tablo 2.5.
McConnell'a Göre Politika Başarısının Unsurları

Süreç	1. Hükümetin hedeflerinin ve amaçlarının ne kadar korunduğu 2. Politikanın ne kadar siyasal meşruiyet taşıdığı 3. Sürdürülebilir bir koalisyonun kurulması 4. Yenilik getirmesi veya etkileyici bir sonuca ulaşılması
Program	1. Politika hedeflerine ulaşılması 2. İstenen sonuçların üretilmesi 3. Hedef grup için çıkar sağlanması 4. Politika alanı kriterlerinin karşılanması
Siyaset	1. Hükümetlerin ve liderlerin seçim beklentilerini veya itibarını artırmak 2. Politika gündemini kontrol etmek ve yönetme işini kolaylaştırmak 3. Hükümetin değerlerini ve istikametini sürdürmek

Kaynak: (McConnell, 2010a: 46)

Yukarıda tabloda ifade edildiği üzere kamu politikasında başarının değerlendirilmeye alınacağı 3P Yaklaşımında, süreç, program ve siyaset başlıklarını oluşturan alt kriterler McConnell tarafından bu şekilde özetle ifade edilmektedir. İfade edilen 11 kriter, başarının olmazsa olmaz kriterleri olarak tanımlanamaz. Zira bunu McConnell ve Marsh yaptıkları çalışmalarda da ifade etmişlerdir. Ayrıca zaman zaman bu kriterlerin de birbirleri ile çeliştikleri, bu kriterlere göre politikaların değerlendirilmesinin zor olabileceği, kriterlerin birlikte yer alması nedeniyle ayrı ayrı değerlendirilmesinin zor olacağı gibi "*karmaşıklıkların*" bulunduğundan bahsedilebilir (Marsh and McConnell, 2010a: 575, McConnell, 2010a: 81 vd, McConnell, 2010b).

Politika başarısının boyutlarının incelenmesinin ardından, McConnell

tarafından 3P Yaklaşımına eklenen daha detaylı bir çalışma daha göze çarpmaktadır. Bir anlamda başarının boyutlara ayrılarak değerlendirilmesi, başarının tanımlanmasını kolaylaştırırken bu ikinci kısımda başarının hangi ölçüde gerçekleştiğine dair sorulara cevap aranmaktadır. Başarının, yukarıda tanımlandığı ölçüde bir faaliyete atfedilebilmesi, bu faaliyetin her alanında gerçekten başarılı olduğu anlamına gelmeyecektir. Bu durumda, politikaların da hangi boyutlarıyla ne ölçüde başarılı olduklarını ortaya koymak önemlidir. Bir politikanın diğer bir politika ile karşılaştırılmasında veya politika öğrenmesinde fark oluşturacak bir hassasiyetin de katkısı, böylelikle ortaya çıkmış olacaktır. Çalışmanın devamında politika başarısının başarıdan başarısızlığa giden yelpazede, McConnell tarafından nasıl sınıflandırıldığı açıklanmaya çalışılacaktır.

2.6.6. 3P Yaklaşımında Politika Başarısının Analiz Edilmesi: Başarıdan Başarısızlığa

McConnell'ın (2010a, 2010b) çalışmalarında, politikanın boyutlarına göre başarı değerlendirmesi yaptığı bilinmektedir. Fakat politikaların, mesela süreç boyutunda başarılı ama program boyutunda başarısız olduğu durumlarda, sonucunun ne olduğuna ilişkin bir ifade bulunulabilmesi için daha net bir kavramsallaştırmanın da olması gerektiği açıktır. McConnell, bu "*gri alanları*" gidermek için teorisini başarının başarıdan başarısızlığa giden 5 ölçekli bir yelpazede değerlendirilmesi gerektiğini savunmuştur (2010a: 55-56; 2010b: 345-346). Bu değerlendirmenin amacı, yukarıda da ifade edilen 11 alt kriterin, başarıdan başarısızlığa giden spektrumda kendilerine bir yer edinmelerini sağlamaktadır. Her kriter ve her boyut için değerlendirmenin ayrı ayrı yapıldığını da ifade etmek gerekir. McConnell'ın geliştirdiği başarı ölçekleri:

1. Politika Başarısı (Policy Success)
2. Dayanıklı Başarı (Resilient Success[30])
3. Çekişmeli Başarı (Conflicted Success)
4. İstikrarsız Başarı (Precarious Success)

[30] Bu başarı tabiri, "*esnek başarı*" olarak çevrilmekle birlikte (Gedikkaya, 2018: 48) İngilizce kelime karşılığı "*resilient*"tir. McConnell 2010 yılında yayınladığı kitabında (2010a: 58) bu başarı ölçeğini "*durable success*" olarak kavramsallaştırmıştır ki bunun dilimizdeki karşılığı da "*dayanaklı başarı*" olmalıdır. Fakat daha sonraki yıllarda yaptığı yayınlarda McConnell'ın "*durable*" ifadesinden vazgeçtiği ve bunun yerine "*resilient*" kelimesini tercih ettiği görülmektedir. Çalışmada, yazarın daha sonra ifadesinde yaptığı değişiklik de takip edilerek "*resilient*" ve "*durable*" kelimelerine ve bunların ortak anlamlarına sadık kalınacaktır. "*Esnek başarı*" olarak ifade edilen tabir yerine, konunun da içerdiği "*başarının peşinde olan hükümetlerin, başarısızlığa karşı direnmesi, direnç göstermesi*" anlamlarını da ortak şekilde içermesine odaklanılmıştır. Bu nedenle çalışma boyunca "*esnek-resilient*" ifadesi yerine "*dayanıklı-dirençli-resilient&durable"* ifadeleri tercih edilecektir.

5. Politika Başarısızlığı (Policy Failure)dır.

Aşağıda bu başarısızlık ölçeklerine dair genel bir bilgi verilmesinin ardından başarının boyutları olan süreç, program ve siyaset için de ayrı başlıklar altında değerlendirmelerde bulunulacaktır.

2.6.6.1.Politika Başarısı

Politika başarısının ne olduğuna dair detaylı açıklamalar yukarıda izah edilmiş olmakla birlikte, politikaların başarılarının değerlendirileceği bir yelpazede, ideal olarak, belli bir başarı tipinden bahsedilmesi de kaçınılmazdır. Bu nedenle McConnell politika başarısıyla, "*genel politikalar*" ve "*bazı küçük aksaklıklarla*" birlikte neredeyse karşılaşılmasının imkânsız olduğu görüşündedir (2010a: 57-58). Genel politikalardan kasıt, kamu faaliyetlerinin genele yaygın olanlarının içinden, mesela itfaiye kurumunun yangınla mücadele etmesi, kolluk kuvvetlerinin asayişi sağlaması, sağlık hizmetlerinin halkın bütüncül sağlığı ile ilgilenmesi gibi konulardır. Bu alanlarda, muhalefetin karşısında duracağı bir genel itirazdan, mesela polislerin yangını söndürmesini savunması gibi, bahsetmek –münferit olaylara bakılmaksızın- mümkün gözükmemektedir. Küçük aksaklıklar olarak tanımlanabilecek diğer durumda ise mesela açılması planlanan tarihten minimal şekilde geciken bir altyapı hizmetinin sırf bu nedenle başarısız sayılamayacak olması veya hedef olarak verilen rakamlarda %97 oranı yerine %96'nın yakalanmasından bahsedilmektedir. Genel olarak ele alındığında, politika başarısının, hükümetin anayasal sınırlar içerisinde, yapmayı taahhüt ettiklerini yaptığı ve muhalefetin de bu konuda ciddi bir itiraz koymadığı faaliyetler olduğu söylenebilir (2010b: 350-351).

2.6.6.2.Dayanıklı Başarı

Dayanıklı başarıdan ne anlaşılması gerektiği, politika başarısının ideal bir tipoloji oluşturduğunu varsaydığımızda, başarının tam olarak karşılanmadığı ancak başarısızlığın da iddia edilmesinin yersiz olduğu durumlar şeklinde tanımlanabilir. McConnell bunu, başarısında bir eksilmeye veya hasara yol açmayacak derecede hükümetlerin, yapmayı arzuladıkları şeyleri yapmaları ve bunun karşılığında muhalefetten az miktarda bir itirazın geldiği politikalar için kullanmaktadır (2010a: 58). Dayanıklı başarının tam başarıdan ayrılması için ise belli bazı noktalarda hükümetin uygulamak istediği politikalarda eksikliklerin, gecikmelerin, hedeften şaşmaların, itirazların görece olarak az miktarlarda olması gerekmektedir. Bunları McConnell (2010a: 59):

- ✓ Hedeflere ulaşmada küçük veya tolere edilebilir eksiklikler (mesela

KKK aşılamalarının çocuk ölümlerini büyük oranda engellemesi ancak aşıların başka hastalıklara yol açtığına dayanan karşıtlığının da bulunması)

- ✓ Az veya tolere edilebilir zaman gecikmeleri (mesela planlanan zamanda dakika-saat-gün süresinde gecikmesi)
- ✓ Küçük, az veya tolere edilebilir oranda kaynak ve bütçe aşımları (mesela planlanan bütçeden %5 daha fazla kaynak harcanması)
- ✓ Küçük veya tolere edilebilir karar alma hataları (mesela menfaatte bir bozulma olmaksızın A yüklenici firması yerine B firması ile çalışılmasına karar verilmesi)
- ✓ Küçük veya tolere edilebilir iletişim aksaklıkları (mesela afet olaylarında kurumların halkı zaman zaman yersiz şekilde uyarması)
- ✓ Hükümetin temel doğrultusuna etki etmeyecek şekilde muhalefet (STK, çıkar grupları, partiler vs.) yapılan küçük ve tolere edilebilir itirazlar (mesela hükümetin sosyal dezavantajlı gruplara sunduğu desteklerde hedeflerini tutturmasına rağmen ileri sürülen daha fazla destek talebi)

Bu başarı türünde önemli olan, burada yukarıda ifade edilen aksamalar nedeniyle politikanın genel hedeflerinden uzaklaşılması durumuyla karşılaşılmamasıdır (McConnell, 2010b: 353-354). Başka bir ifadeyle, zaman gecikmeleri veya bütçe aşımlarının, politikanın genel hedefini ortadan kaldıracağı, genel hedeflerin tutturulmasına engel olacağı durumlarda, bu eksikliklerin "*küçük ve tolere edilebilir*" olmayacağını da belirtmek gerekmektedir. Bir aksamanın veya eksikliğin bu şekilde ifade edilebilmesi için genel politika hedeflerinin hayata geçmesini engelleyecek derecede olmadıklarından emin olunması gerektiği de açıktır. Aynı zamanda bu politikaların dayanıklı başarıda olduklarına ikna olabilmek için de hakkında üretilen itirazlar karşısında dirençli kalabilmesi de önemlidir (McConnell, 2010a: 60)

2.6.6.3.Çekişmeli Başarı

Adından da anlaşılacağı üzere çekişmeli başarı, McConnell'ın tarifinde politika başarısının politikanın paydaşları ve tarafları arasında yoğun şekilde tartışılmasına dayanmaktadır (2010a: 60). Bu tartışmaların temelinde politikanın hedeflerine veya sonuçlarına ilişkin farklı görüşlerin bulunması veya politika konusunun uzun zamandır siyaseti ve politika gündemini meşgul eden konulardan bir tanesi olması, durumu

değiştirmeyecektir. Çekişme, aşağıda sıralanan alt konularda kendisine ifade bulan başlıklar ve örneklerden ortaya çıkabilir (McConnell, 2010a: 60):

- ✓ Hedeflere ulaşılmasında önemli eksiklikler (mesela hastanede tedavi bekleyen hastalar listesinin hedefte %60 azaltılması varken sadece %30 azaltılabilmesi)
- ✓ Önemli sayılacak zaman gecikmeleri (mesela vaat edilen tarihten 6 ay sonra ancak gönderilebilen barış gücü askerleri)
- ✓ Önemli kaynak ve bütçe aşımları (tahmin ve vaat edilen bütçe ve kaynak harcamalarına rağmen hizmet ve faaliyetlerin tamamlanamaması veya tamamlanmasının tahmin edileni aşması)
- ✓ Sonuca etki edecek yanlış kararların alınması (mesela savaşın, ciddi can kayıplarına rağmen kazanılması)
- ✓ Önemli iletişim başarısızlıkları (mesela halk sağlığına ilişkin kamu kurumlarının yarattığı korku, yanlış bilgilendirme vs.)
- ✓ Hükümetin temel yönünü ve gündemini değiştirmeye çabalayan ve hatta bir kısım bunu başaran ciddi eleştiriler (mesela iş yeri sahiplerini vergilendirmeyi amaçlayan hükümetin, çıkar grupları baskısı ve istihdam kaybı endişesi ile vergilendirmeyi hafifletmesi).

Dayanıklı başarı ve çekişmeli başarı arasında, diğerleri ile arasında olduğu gibi, birini diğerinden ayırmaya yarayacak net çizgilerin olmadığı aşikârdır. Bir politikanın dayanıklı mı yoksa çekişmeli mi bir başarıya sahip olduğuna ilişkin değerlendirmeler, politikanın o andaki sonuçlarıyla bile değişebilir bir yapıda olabilir. Fakat yine de çekişmeli başarının da bir başarı türevi olduğu ve bu başarı türünde de temelde ele alınan hedeflerin gerçekleştirilmesi noktasında ciddi başarımları taşıdığını ifade etmek yerinde olacaktır.

2.6.6.4.İstikrarsız Başarı

İstikrarsız başarı türünde başarının varlığından söz etmek, içerisinde yer aldığı yoğun bir başarısızlık sarmalından bahsedildiğinde oldukça zor gözükmektedir. Fakat buna rağmen belli bir miktarda başarıdan, politikanın az da olsa hedeflerinin bir kısmına yönelik edimlerini gerçekleştirdiğinden bahsetmek olasıdır (McConnell, 2010b: 355). İstikrarsız başarının içerebileceği şartlar şunlar olabilir (McConnell, 2010a: 61):

- ✓ Hedeflere ulaşılmasında varsa çok az, ama genelde hiçbir ilerlemenin olmaması (mesela Covid19 aşılamalarında toplumun yüzde 60'ının

aşılı olmasını hedefleyen aşılama politikasının halkın sadece yüzde 10'unu aşılayabilmesi)

- ✓ Ciddi zaman gecikmeleri, hatta faaliyetlerin durması (mesela altyapı ulaştırma çalışmaları kapsamında metro inşaatı resmiyette faal, ancak uygulamada 4-5 yıldır durmuş bulunan fakat planlamadan da çıkarılmayan projeler)
- ✓ Kaynak yetersizliğinin temel hedeflerin ve görevlerin yerine getirilememesine neden olması (mesela belediye hizmetlerinde park-bahçe bakımlarına bütçe ayrılmamasına karşın bu kamu alanlarının bakımının ve masraflarının giderilmesinin hedeflenmesi)
- ✓ Karar almada sık şekilde hatalar yapılması veya bu hataların, politika itibarına ve sonucuna etki edecek derecede önemli konulardan oluşması (Covid19 sürecinde ülkelerin sınır kapatma ve seyahat kısıtlama yasaklarını uygulamada gecikmesi)
- ✓ Sık yapılan iletişim hataları ve bu hataların politikanın işleyişine ve itibarına zarar vermesi (şebeke suyunun kontamine olduğu bir hizmet bölgesinde suyun kaynatılarak kullanılmasına ilişkin halkta oluşan yaygın endişe)
- ✓ Hükümetin temel yönünü ve gündemini değiştirmeye yönelik itirazların ve eleştirilerin, hükümetin bu yönünü ve gündemini yeniden değerlendirmesine neden olacak şekilde etkide bulunması (İngiltere'de 1993 yılında başlatılan ve çocukların ebeveynlerinden alınarak üvey ailelerde yetiştirilmelerini teşvik eden yasanın, yasayı gündeme getiren İşçi Partisi tarafından itirazlara ve uygulama zorluklarına dayanılarak 2008'de kaldırılması).

Politikada istikrarsız başarının, bir anlamda başarısızlığa giden bir politikanın, başarısızlıktan önceki son durağı olarak tanımlanması yersiz olmayacaktır. Politikanın hedeflerinin sağlanmasında, bu hedeflere ulaşılmasında ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde yaşanan zorlukların yanında, muhalif kesimlerin ve politika paydaşlarının da uygulanan politikaya karşı ciddi itirazları ve şüpheleri olduğu da görülmektedir. Başarının temel anlamında yer alan bu iki hususun politikanın ciddiyetini kaybedecek, meşruiyetini ve desteğini sarsacak, itibarını zedeleyecek derecede eksiklikler bulundurması, istikrarsız başarının özeti olmaktadır.

2.6.6.5.Politika Başarısızlığı

Politika başarısızlığının ne olduğuna dair yukarıda daha detaylı açıklamaları bulmak mümkündür. Fakat tekraren, genel hatlarıyla denebilir ki bir politikanın başarısız sayılabilmesi için ortaya konma amacını taşıyan hedeflerinin gerçekleştirilmesi için hiçbir ilerleme kaydetmemelidir. Gerçekte çok az politikanın bu durumda olduğu bir gerçektir. Buna istinaden, ciddi manada az denecek şekilde politika hedeflerine yönelik bir ilerleme sağlamış olsa da bir politikanın başarısız olduğu gerçeği, hedeflerine ulaşılamayacağının hem taraftarları hem de muhalifleri tarafından anlaşılmasına bağlıdır. Aslında başarısız politikaların, bir anlamda istikrarsız başarı elde eden politikalar arasından gelmesi olasılığı yüksek gözükmektedir. Politikaların, yeterli itibara, güvene, desteğe, meşruiyete, kaynağa, vs. sahip olmadığı durumlarda istikrarsızlaşmasının ardından, muhalif kesimlerden ve paydaşlardan gelen tesirlerle başarısızlığa doğru sürüklenmesi kuvvetle muhtemeldir (McConnell, 2010a: 63).

Başarısızlığın bir diğer ortaya çıktığı durum, hükümetlerin politikaları uygulama noktasında karar almalarına rağmen, politikaların hayata geçmesine yetecek derecede ilerlememesindendir. Yani, kısaca bu politikalar için ölü doğmuş politikalar ifadesini kullanmak yersiz sayılmayacaktır. Politika başarısızlığının bu türevinde bir politikanın masa başında uygulanmaya kararlaştırılması aşamasını, sahada bunun pratiğe dökülmesinde karşılaşılan güçlükler, zorluklar, dirençler, uygunsuzluklar gibi nedenlerle ciddi şekilde kesintiye uğraması takip etmektedir (McConnell, 2010b: 357). Mesela yerel yönetimin vatandaşların ulaşım hizmetlerini kartla sağlama isteğinin, yüklenici firma tarafından bunun gerçekleştirilmesi için yeterli teknik altyapının olmayışı nedeniyle yerine getirilmesi mümkün olmayabilir. Bu isteğin, altyapı yatırımıyla birlikte tamamlanması ise bu politikanın kaynak, zaman, iletişim, desteklenme gibi noktalarda gecikmelere ve itirazlara boğulmasına neden olabilir. Bu nedenle yerel yönetimin bu politikadan doğrudan vazgeçmesi, politikanın henüz doğmadan başarısızlıkla sonuçlandığını göstermektedir.

Tablo 2.6.

Politika Başarısı Yelpazesinde Değerlendirmeler Listesi

	Hedefe Ulaşma	**Zamanlama**	**Kaynak ve Bütçe**	**Karar Alma-Örgüt**	**İletişim ve Politika İtibarı**	**Temel Değerler (Yön) ve Gündemde Değişiklik**
Politika Başarısı	Minimal eksiklikler	Minimal eksiklikler	Minimal Aşım	Doğru Kararlar	Doğru İletişim	Değişiklik bulunmaz.
Dayanıklı Başarı	Küçük ve tolere edilebilir eksiklikler	Küçük ve tolere edilebilir eksiklikler	Küçük ve tolere edilebilir Aşım	Sonuca etki etmeyen yanlış kararlar olabilir	Sonuca ve itibara etki etmeyen iletişim aksaklıkları	Küçük itirazlara karşın değişiklik bulunmaz.
Çekişmeli Başarı	Önemli eksiklikler	Önemli gecikmeler	Önemli aşımlar	Sonuca etki eder seviyede hatalar	Sonuca ve itibara etki eder seviyede hatalar	Küçük değişikliklere neden olan itirazlar
İstikrarsız Başarı	Hedeflerin çok azının yerine getirilmesi veya faaliyetin durması	Ciddi zaman gecikmesi veya faaliyetlerin durması	Kaynak yetersizliği	Sonuca etki eder seviyede seri hatalar	Sonuca ve itibara etki eder seviyede seri hatalar	Temel yön ve gündemin değişmesine neden olan itirazlar
Politika Başarısızlığı	Hedeflerin yerine getirilememesi	Faaliyetlerin durması	Kaynak aktarımının olmaması	Sonuca etki eder ciddi hatalar	Sonuca ve itibara etki eder ciddi hatalar	Temel yön ve gündemin ortaya konamaması

Kaynak: (McConnell, 2010a)'dan esinlenilerek üretilmiştir.

Yukarıdaki tabloda özetle 5 başarı türünden oluşan Politika Başarısı Yelpazesinin açıklanan içerikleri örnek olması bakımından hazırlanarak verilmiştir. Aşağıda politikaların süreç, program ve siyaset boyutlarına göre bu yelpazede nasıl yer alacağı açıklanacaktır.

Boyutların değerlendirilmesine geçilmeden önce birkaç noktada şerh düşmekte fayda bulunmaktadır. Politikaların değerlendirilmesinde kullanılacak boyutlar açısından, belli bir A politikasının süreç boyutunda başarılı, ancak program boyutunda başarısız olduğunun tespit edilmesi muhtemeldir. Yani, bir politikanın başarılı veya başarısız olarak değerlendirilmesi için bu boyutların tamamından başarılı olarak değerlendirilmesinin mecburiyeti bulunmamaktadır. Örneğin bir politika, iyi şekilde planlanmış, hükümetin değerlerine katkı sunan, gündemi işgal eden ve muhaliflerinin de desteğini alan başarılı bir süreç boyutunun ardından program boyutunda tamamen

başarısız olarak uygulamadan çekilebilir. Bu politikanın genel itibarla başarılı olduğunu söylemek zor olacaktır. Benzer şekilde bir politika süreç boyutunda sorunlar yaşamasına karşın program ve siyaset boyutlarında başarılar elde edebilmektedir.

Başka bir noktada, politikaların boyutlara göre değerlendirildiği alt başlıklarda, mesela bir politikanın istikrarsız başarı gösterdiği bir durumda, bütçesinin veya zamanlamasının diğer başlıklara nazaran başarılı olduğunu görebilmek mümkündür. Başka bir örnekle mesela bir müzenin, tahmin edilen ziyaretçi sayısına erişmesi bir başarıdır ancak bunun karşılığında müze için harcanan bütçenin tahminleri aşması da bir başarısızlıktır. Ayrıca zaman içerisinde müze ziyaretçilerinde yaşanan düşüşün, en başında başarılı olarak görülen tahminlerin de tutmamasına neden olabilir.

Son olarak, bir politikanın başarılı veya başarısız mı olduğuna kanaat getirmek, bilimsel bir usule dayanmasından ziyade yöntemi olan bir *"sanatın eseridir"* (McConnell, 2010a: 64). Daha açık bir ifadeyle burada, politika başarısızlığının değerlendirilmesinde bilim ve tekniğin rasyonel metodolojisinden ziyade yönetimin ve siyasetin sanat kısmından yararlanılmasından bahsedildiği görülmektedir.

2.6.6.6.Süreç Boyutunda Politika Değerlendirmesi

Politikanın süreç boyutu, politikanın tasarlandığı basamaktır. Hükümetlerin politika geliştirirken politika süreci basamaklarını takip ettiğini varsayan bu başlıkta başarı, 5 farklı değişkene göre konumlandırılmaktadır. Bu değişkenlerden ilki hükümetin politika sürecinde amaçlarını, değerlerini ve araçlarını muhafaza etmesine dayanmaktadır. İkincisi, hükümetin politika geliştirme adımlarında yasal ve normal yollardan, taraftarlar veya paydaşlar sürece dâhil edilerek istişare ve mutabakat temelinde meşruiyet sağlamasıdır. Üçüncüsü, hükümetin politikanın geliştirildiği süreç içerisinde gerek alt komisyonlarda gerekse meclis ve yasama adımlarında farklı koalisyonlar oluşturmasına ve dolayısıyla da çoğunluğu ikna ederek bir mutabakat zemininde meşruiyeti sağlamasına dayanmaktadır. Böylelikle yasama adımında çoğunluğun elde edilmesi için sağlam bir zemine dayanan, güçlü bir koalisyondan bahsetmek mümkündür. Dördüncüsü, politikanın yeniliği simgelemesi ve geçmişten süregelen bir politika etkisini değiştirmesidir. Beşinci değişken ise politikanın geliştirilmesi sürecinde muhalefetin ciddi, tutarlı ve etkili savunmalar ve itirazlar yapıp yapmamasına ilişkindir (McConnell, 2010b: 350-353)[31].

[31] McConnell, süreç boyutunun değerlendirildiği bu yelpazede, 2010 yılında yayınladığı iki eserinde iki farklı tablo hazırlamıştır. Daha doğru bir ifadeyle, 2010 yılında yayınladığı *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*, isimli eserinde burada beşinci değerlendirme kriteri olarak

Aşağıda yer alan tabloda da görüleceği üzere süreç başarısının sağlanmasında, hükümetin yürürlüğe koymak istediği politikayı yürürlüğe koymayı, ardından güçlü bir koalisyon zemini ile meşru gücün bulunmasını sağladığı görülmektedir. Hükümetlerin, politikalarının çoğunluğunun istikrarlı ve sürdürülebilir bir koalisyonla desteklenmesi önemlidir. Politika sürecine ve politikanın özellikle de ana hedeflerine itirazların gelmesi, muhalefetin zaten bu hedeflerin belirlenmesinde arka planda yatan değerler ve fikirler manzumesine inancının olmamasından dolayı, normal karşılanmaktadır (McConnell, 2010b: 351). Fakat bu durum, muhalefetin genel kamuoyu inancını etkilemeyi veya hükümetin politika istikametini değiştirmeyi başardığında ortada bir politika başarısından ancak kısmen bahsedilebilecektir. Ayrıca hükümetin, daha önce uygulanmamış bir politikayı uygulamaya koymasından veya daha önceden uygulanan temel politikalardan birisini değiştirmeyi amaçlamasından doğan bir etkiden de bahsedilebilir. Böyle durumlarda sadece bu yenilikçilik ve etki sebebiyle politikaların destek görmesi ve süreç boyutundan başarılı bir şekilde ayrılması mümkündür (McConnell, 2010a: 64).

Dayanıklı Başarı ise Politika Başarısına göreceli olarak çok yakındır, denebilir. Bu yakınlık, dayanıklı başarının değişkenlerinde görülen, sonuca ciddi manada etki etmeyen ancak varlığını da hissettiren küçük aksaklıklar, itirazlar ve aksamalardan doğmaktadır. Mesela hükümetin amaçlarını korumasına karşın, politika süreci boyunca bunu muhafaza etmesinde zorluklar yaşadığı ve önemli olmasa da dirençlerle karşılaştığı görülmektedir. Aynı şekilde meşruiyetin sağlanması bakımından da sonuca etki etmeyecek derecede itirazlar ve ortak bir meşru zemin bulunulmasında güçlükler çıkabilmektedir (McConnell, 2010b: 351). Benzer şekilde güçlü ve istikrarlı bir koalisyon yerine, paydaşlar ve ortaklar arasında fikir ayrılıklarının bulunduğunun bilinmesi ve ayrılıklara rağmen koalisyonun devam ettiriliyor olması da olasıdır. Politika yeniliği bakımından da politika başarısında olduğu kadar bir yenilik veya değişimden bahsetmek mümkün değildir. Yine de politikanın yeniliği ve etkisinin, sonucuna olumlu katkılar sunacak şekilde olması beklenmektedir. Son olarak, politika sürecine karşı gelinmesi noktasında hükümet, varlığını hissettiren bir etkiyle karşı karşıya kalabilir ve beklediğinden fazla bir direnç görebilir (McConnell, 2010a: 64).

---

ifade edilen ve özetle politika sürecine karşı gelinmesi şeklinde tanımlanabilecek kısım bulunmazken (2010a: 65) yine 2010 yılında yayınladığı *Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between*, eserinde (2010b: 352) ise yer almaktadır. Hem daha geniş bir değerlendirme sağladığı ve analize imkân tanıdığı için hem de burada ikinci olarak ifade edilen eserin diğerinden daha sonra yayınlanmış olmasına istinaden de çalışmamızda politika sürecine muhalefet edilmesi değişkeni de kullanılacaktır.

Çekişmeli başarı, değişkenleri bakımından dayanıklı başarıya göre başarının daha zor elde edildiği bir alan hakkındadır. Buna göre hükümet, politika geliştirme sürecinde uygulamak istediği hedefleri ve bunu yapmakta tercih ettiği enstrümanları savunmak durumunda kalmaktadır. Hatta bazı noktalarda bunlar hakkında göreceli olarak iyileştirmeler ve değişikliklerin de beklentisini karşılamak zorunda kalabilir. Politikanın meşruluğunun sağlanması konusunda ise tarafların ve paydaşların, uzun dönemde ciddi müzakerelere ve tartışmalara yol açan bir sürecin sonunda mutabakata varılması ile oluşabilmektedir (McConnell, 2010b: 351-352). Bundan dolayı da zaten istikrarı güçlü ve dağılmaz bir koalisyondan bahsetmek de pek mümkün gözükmemektedir. Taraflar arasında üzerinde uzlaşıya varılsa da temel bir anlaşmazlığın olduğu her adımda fark edilebilmektedir. Yenilik getirmesi bakımından ise çekişmeli başarının ne tamamen yenilikçi ne de tamamen muhafazakâr bir politika ileri sürdüğünden bahsedilebilir; bunun yerine zaman zaman yenilikçi zaman zaman ise muhafazakâr davranmayı gerektiren bir politika örgüsünden bahsetmek daha doğru olacaktır. Politika sürecine karşı gelinmesi ise bir anlamda politikayı destekleyenler ile buna karşı çıkanlar arasında bir dengenin kurulduğu şeklinde ifade edilebilir durumdadır (McConnell, 2010a: 65).

İstikrarsız başarı, politika başarısızlığına bir adım kala savunulan politikanın bir anlamda ifadesidir. Hükümet, politika sürecinde hedeflerini ilerletmekte zorlanırken politikayı uygulayacağı araçlar üzerinde de ciddi tartışmalar ve engellemeler bulunur. Buna karşın hükümetin hedeflerini ve araçlarını muhafaza ettiği görülmektedir. Buna karşın politikanın taraftarları ve paydaşları arasında çoğunluklu bir meşruiyet sağlamış olmadığı da görülmektedir (McConnell, 2010b: 352-353). Buradan hareketle, politika sürecinin yüzeysel şekilde kurulmuş bir koalisyon tarafından savunulduğu ve yürütüldüğü görülmektedir. Hükümetin ve politika destekçilerinin, politikanın her aşamasında sorunun alternatif çözümleri ve yenilikçi yaklaşımları için açık olmadıkları ifade edilmelidir. Politika sürecine karşı gelen kesimlerin, politikayı destekleyen taraflara karşın baskın olduğu da not edilmelidir (McConnell, 2010a: 65-66).

Son olarak politika başarısızlığından bahsetmek gerekirse politika sürecinin en başından itibaren hükümetin politika hedeflerini ve araçlarını iptal ettiği görülmektedir (McConnell, 2010a: 66). Yani hükümetin ortaya koymak istediği politika hedeflerinin, doğrudan kendi destekçileri için bile fazla olduğu durumlarda veya hükümetin politika sürecini ilerletmesinde ciddi aksaklıklarla karşılaşmasının ardından politikayı

durdurması veya geri çekmesi olarak ifade edilebilir. Bu şartlarda politika meşruiyetinin geri dönülemez hasarlar alması veya sürdürülebilir bir koalisyonun kurulamaması da görülmektedir. Benzer şekilde yeniliğe kapalı olması ve modası geçmiş politikaların, nasıl yasalaştırılacağına dair bir öngörünün olmadığı durumda ileri sürüldüğü görülür. Bununla birlikte politika sürecine karşı geniş bir cephe birlikteliği vardır ve politikaya karşı neredeyse evrensel bir direnç görülmektedir (McConnell, 2010b: 353).

Tablo 2.7.
Süreç Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi[32]

Süreç Boyutu Kriterleri	**Süreç Başarısı**	**Dayanıklı Başarı**	**Çekişmeli Başarı**	**İstikrarsız Başarı**	**Süreç Başarısızlığı**
Hükümetin hedeflerinin ve araçlarının ne kadar korunduğu	Neredeyse tamamen korunur.	Küçük iyileştirme ihtiyacına rağmen korunur.	Tartışmalı ve koruması güç. Revizyon ihtiyacı bulunur.	Araç ve hedefler askıda dengededir.	Araç ve hedefler sona erer.
Politikanın ne kadar siyasal meşruiyet taşıdığı	Politikaya Meşruiyet kazandırır.	Önemli olmayan zorluklara karşın meşruiyet taşır.	Meşruiyet tartışmalıdır. Uzun vadede tartışmalardan etkilenebilir.	Meşruiyet ciddi veya ölümcül hasar almıştır.	Meşruiyet geri dönülmesi imkânsız hasarlar almıştır.
Sürdürülebilir bir koalisyonun kurulması	Güçlü bir koalisyon kurulur.	Bazı anlaşmazlıklara rağmen koalisyon güçlüdür.	Güçlü anlaşmazlık işaretleri ve parçalanma potansiyeline rağmen, koalisyon bozulmaz.	Dağılmanın eşiğinde bir koalisyon vardır.	Sürdürülebilir bir koalisyon kurulamaz.
Yenilik getirmesi veya etkileyici bir sonuca ulaşılması	Yeniliği ve etkiyi simgeler.	Yenilik veya etki alanında çığır açıcı değil, ancak yine de sembolik olarak ilerici	Ne yenilikçi ne de modası geçmiş, zaman zaman hem ilerici hem de muhafazakârlardan eleştirileri alır	Alternatif ve uygulanabilir çözümlerden uzak durulur.	Çağdışı, bağnaz, tuhaf veya diğer politika alanlarının benzer sorunlarla nasıl başa çıktığından habersiz

[32] McConnell'ın eserinde (2010b) tablo, süreç başarısı ve süreç başarısızlığı sütunları da dahil olacak şekilde verilmiş olmasına rağmen, yine başka bir eserde (2010a) bahsedilen politika başarısının boyutlarına ilişkin alt kriterler (süreç – program – siyaset boyutu kriterleri sütununda) de tabloya eklenerek asıl tablo zenginleştirilmiştir. Bundan kasıt, tablonun daha anlaşılır kılınmasını sağlamak ve çalışmanın bütünlüğünün korunmasını mümkün hale getirmektir. Bu değişiklikler, yine süreç boyutunu değerlendiren tabloya ek olarak program ve siyaset boyutunu değerlendiren tablolara da uygulanmıştır.

Politika Sürecine Muhalefet / Destek	Neredeyse muhalefet yoktur / Evrensel destek vardır	Sürece muhalefet beklenenden daha güçlü, ancak destek daha ağır basar	Sürece muhalefet ve destek eşit derecede dengededir.	Sürece karşı olan muhalefet, politika destekçilerine ağır basmaktadır.	Sürece karşı muhalefet evrenseldir / Destek yok denecek kadar azdır.

Kaynak: (McConnell, 2010b: 352)'den uyarlanmıştır.

2.6.6.7.Program Boyutunda Politika Değerlendirmesi

Program boyutunda başarıdan başarısızlığa yer alan yelpazede yine süreç boyutunda olduğu üzere ilk olarak program başarısından bahsedilecektir. Program başarısı, politikanın, hükümet tarafından ortaya konan hedefleri doğrultusunda uygulanmasına ilişkindir. Buradan istenilen sonuçların elde edildiği görülür. Aynı zamanda hedef gruplar için istenilen – planlanan sonuçların alındığı da söylenebilir. Politika alanında yer alan kriterlerin ve bu politika alanına ait değerlendirme kıstaslarına uygun faaliyetler yürütülür ve sonuçlar alınır. Süreç boyutuyla benzer şekilde politikanın kendisine ve uygulanma araçlarına ilişkin karşı gelmelerin oldukça az olduğunu ve politikaya verilen desteğin paydaşların ve tarafların çoğunlukla ortak görüşü olduğunu söylemek mümkündür (McConnell, 2010a: 68).

Program boyutunda dayanıklı başarı, genellikle program başarısına karşın daha çok karşılaşılan ve daha gerçekçi bir yaklaşım olarak, hükümetlerin hedeflerinde, bu hedeflerin genel yönlerini ve istikametlerini değiştirmeye mecbur kalmadan yaptıkları ufak değişikliklerle gerçekleşmektedir. Benzer şekilde küçük yanılmalarla ve eksikliklerle birlikte hedeflerden elde edilmesi beklenilen sonuçların da elde edildiği söylenebilir. Bu durumda, hedeflenen gruplar için de beklenen faydaların ve çıkarların da ufak eksiklikler dışında sağlandığı görülebilmektedir. Politika alanının kriterlerini karşılaması bakımından ise bu kriterleri tamamıyla sağladığından bahsetmekten ziyade, sonuçlar üzerinde ciddi tesirler bulundurmayacak boşluklarla yerine getirildiği iddia edilebilir. Politika hedeflerine ve araçlarına karşı yükselen muhalefetin ise beklenenden fazla bir etki alanına sahip olması durumuyla birlikte politikalara olan desteğin, buna karşın ağır bastığı da görülmektedir (McConnell, 2010a: 70).

Çekişmeli program başarısında hükümetin, istediği politikaları üretmekte ve uygulamakta zorlandığı, gerçekleştirmek istediklerini umduğu biçimde yapamadığı görülmektedir. Dahası, politikaların istenilen sonuçların sadece bir kısmını hayata geçirebilmesine karşın istenmeyen veya beklenmeyen sonuçlarla birlikte ciddi sayılacak bir muhalefetin varlığından bahsedilebilir. Ancak ender de olsa sorunun,

daha kötü bir şekle bürünmesini engelleyecek politikalar uygulanır ve az da olsa memnuniyet kazanılabilmektedir (McConnell, 2010b: 353). Hedef grupların, bu şartlar altında istedikleri çıkarları ve faydaları sağladıklarından emin olmak zordur; bundan kısmen yararlandıkları söylenebilir. Politika alanının kriterlerinin de benzer şekilde zorluklarla karşılandığı görülmektedir. Politikalara karşı gelinmesi noktasında ise muhalif kesiminin gücünün ve baskınlığının, politikayı destekleyen zayıf koalisyona karşı dengede olduğu görülmektedir (McConnell, 2010a: 70-71).

İstikrarsız başarı kategorisinde politikalar, politika hedeflerine ulaşılması, program ve süreç boyunca politika hedeflerinden ciddi tavizler verilmesine karşın düşük kazanımlar da elde edilmesiyle oluşmaktadır. Bu durum bir anlamda politika yapıcılar için işlerin "*kötü gittiğinin*" resmidir (McConnell, 2010a: 71). Bu bakımdan hükümetin, istediği ve beklediği sonuçları elde etmesi de beklenemezken, aynı zamanda beklenmeyen çıktılarla da yüzleşmesi ve bunlara dayanan tartışmalara da direnç göstermesi gerekmektedir. (McConnell, 2010b: 353). Hedef gruplar açısından, politika sonuçlarının kısmi anlamda fayda sağladığı belirtilebilirken bunun beklenen düzeyde olmadığının da vurgulanması önemlidir. Hatta bazı durumlarda hedef grupların zarar gördüğünden bahsetmek de mümkündür. Politika alanının kriterlerinin değerlendirilmesi noktasında, bu kriterlerin de kısmen karşılandığı ancak önemli bir miktarının da tartışıldığı bilinmelidir. Nihayetinde hükümetin politika hedeflerine, değerlerine ve araçlarına az bir desteğe karşılık, ciddi manada karşı duruş gösterildiği aktarılmaktadır. Genellikle hükümetlerin bu türden politikaları, destekçiler ile muhaliflerin karşılıklı olarak mobilizasyonuna neden olmaktadır. Buna karşın, istikrarsız program başarısının, ciddi ve kapsamlı bir reform (yenilikçi ve etkin) bağlamında ele alınması, başarının istikrarsızlık boyutundan çıkarak program başarısına doğru ilerlemesine katkı sunabilmektedir (McConnell, 2010a: 71-72).

Doğrudan anlamıyla program başarısızlığı, içerisinde başarıya dair ufak kazanımların bulunmasına karşın çoğunlukla ve baskın şekilde başarısızlıkla anılmaktadır. Basit manada hükümetin hedef ve araçlarını gerçekleştiremediği görülmektedir. Başarısızlığın program boyutunda uygulamada yer alan aksaklıklardan veya politikanın programlanmasından kaynaklanan eksikliklerden kaynaklandığı fark etmeksizin istenilen sonuçları üretmediği, hatta hedeflenen gruba ciddi zararlar verdiği ve politika alanının kriterlerini karşılayamadığı görülmektedir. Bu durumda politikaya, değerlerine ve araçlarına karşı evrensel bir muhalefet bulunurken neredeyse hükümetin destekçilerinin dahi bu politikaları desteklemediği

görülmektedir (McConnell, 2010a: 72).

Tablo 2.8.
Program Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi

Program Boyutu Kriterleri	Program Başarısı	Dayanıklı Başarı	Çekişmeli Başarı	İstikrarsız Başarı	Program Başarısızlığı
Politika hedeflerine ulaşılması	Hedeflere uygun uygulamalar	Küçük sapmalar ve iyileştirme ihtiyaçlarına karşın hedeflere ulaşılır.	Bazı başarılarla birlikte beklenmedik sorunlar ve tartışmalı sonuçlar	Başarısızlıklarla çevrili, oldukça tartışmalı ve savunulması zor bir hedef gerçekleştirmesi	Hedeflere uygun olmayan uygulamalar
İstenen sonuçların üretilmesi	İstenilen sonuçlar elde edilir.	Bazı eksikliklere rağmen istenilen sonuçlar üretilir.	Bazı başarılarla birlikte istenmeyen sonuçlar da vardır. Bu, tartışmalara neden olur.	Bazı sonuçlar istendiği gibi üretilir, fakat tartışmalar ve istenmeyen sonuçlar da bulunur.	İstenilen sonuçlar üretilemez.
Hedef grup için çıkar sağlanması	Hedef grup için çıkar sağlanır.	Bazı eksikliklere rağmen hedef gruplar için çıkar sağlanır.	Kısmen fayda sağlanır, fakat istenen düzeyde değildir.	Hedef grup az bir faydaya karşılık ciddi zararlar görür. Adaletsizlik ve mağduriyet üretmesi olasıdır.	Hedef gruba zarar verir.
Politika alanı kriterlerinin karşılanması	Kriterler karşılanır.	Kriterler tam olarak değil ama güçlü biçimde karşılanır.	Kriterler kısmen karşılanırken başarısız olunan noktalar da vardır.	Kriterler kısmen karşılanır, fakat başarı saldırıya açıktır.	Kriterleri açıkça karşılayamaz.
Politika Sürecine Muhalefet / Destek	Program hedeflerine, değerlerine ve araçlarına karşı muhalefet yokken destek neredeyse evrenseldir.	Hedeflere, değerlere ve araçlara destek, var olan muhalefete rağmen ağır basar.	Hedeflere, değerlere ve araçlara destek, var olan muhalefetle dengededir.	Hedeflere, değerlere ve araçlara olan muhalefet, var olan desteğe ağır basar.	Program hedeflerine, değerlerine ve araçlarına destek yokken muhalefet neredeyse evrenseldir

Kaynak: (McConnell, 2010b: 354)'ten uyarlanmıştır**.**

2.6.6.8.Siyaset Boyutunda Politika Değerlendirmesi

Siyaset boyutundan ele alındığında politika değerlendirmesinin ilk adımı, siyaset başarısı, hükümette yer alan seçkinlerin yeniden seçilmeye dair beklentilerini ve buna ilişkin genel itibarlarını artırdığı bir vaziyeti tanımlamaktadır. Bunun içerisinde, hükümetin politika gündemini kontrol ettiği ve yönettiğini, kendi değerlerini ve istikametini korumayı başardığını; bunları gerçekleştirirken de

muhalefetten neredeyse yok denecek ölçüde bir direnç gördüğünü söylemek mümkündür (McConnell, 2010a: 71; 2010b: 353).

Dayanıklı siyaset başarısı, siyaset başarısından sonraki en iyi tercih ve daha sık görülen bir realite olarak karşılanmaktadır. Hükümetlerin, yöneticileri için yeniden seçilme umutlarını artırdığı ve hükümet amaçlarına karşın genel bir itibarın var olduğunu ifade etmektedir. Seçim ve itibara karşı ciddi zararlar getirmeyecek aksiliklerin de varlığını görmek mümkündür (McConnell, 2010a: 72-73). Başka bir ifadeyle hükümetin kendi amaçlarını gerçekleştirmek için üretmeyi arzu ettiği politikalar, hükümetin gündemi kontrol etmesi ve yönetmesindeki küçük zorluklara rağmen hayata geçecektir. Fakat muhalefetin de kendi isteklerinden bazılarını hükümete kabul ettirmesi veya hükümetin bazı isteklerinin politikaya girmesini engellemesi de olasıdır. Yine de hükümetin bu çerçevede dahi istikametinden ve değerlerinden ayrılmadığını tespit etmek önemlidir. Bunun mümkün olabilmesi için de zira hükümetin politikalarına olan desteğin, kendisine karşı olan muhalif yaklaşımlardan baskın olması gereklidir (McConnell, 2010b: 354-355).

Çekişmeli başarı, yelpazenin bir sonraki noktası olarak neredeyse eşit güçte bir desteğin ve muhalefetin karşı karşıya geldiği durumları ifade etmektedir. Bu türden karşılaşmaların, politikacılar için beklenmedik bir sürpriz olduğunu ifade etmek güçtür. Hatta McConnell'ın ifadesinde bulunduğu üzere kasıtlı olarak politikacıların güç arayışı için tarafları ayrıştırdığı bir strateji bile olabilmektedir. Özellikle kendi isteklerini uygulamakta ısrarcı olan liderlerin, bu türden yöntemleri tercih ettikleri söylenebilir (McConnell, 2010a: 74). Politika gündeminde bu türden tartışmaların, tahmin edilenden uzun bir zamana ve süreçte tahmin edilenden fazla emeğe ve çekişmeye sahne olması muhtemeldir. Bir anlamda hükümetin, yönetimi kolay sağlayacağından ve gündemi kendi isteğinde tutacağından emin olmak zordur. Zaman ve kaynak konusundaki bu aşımların, hükümetin ve muhalefetin kendi tercihlerinde ısrarcı olmalarından kaynaklandığını tahmin etmek güç değildir. Ancak politikanın ilerlemesi de bir anlamda bu değerlerin bir uzlaşı noktası bulmasına dayandığı da hesaba katılırsa, hükümetin, politikanın kalanının istikameti için, bazı ciddi noktalarda tavizler vermesi düşünülebilmektedir (McConnell, 2010a: 74; 2010b: 356-357).

İstikrarsız siyaset başarısında hükümetlerin, politika yapma sorumluluğunu üstlenmelerine karşın politika sürecinde seçim beklentilerinin karşılanması ve hükümetin itibarının artırılmasına katkı sunduğu iddiası sağlam bir zemine dayanmamaktadır (McConnell, 2010a: 74). Daha açık bir ifadeyle, mesela hükümetin

belli bir politikayı savunmaktan vazgeçiyor gözükmesinin önüne geçilmesi adına, politikanın savunusuna devam edildiği görülebilmektedir. Hükümetin, başarısızlığın kabul edilmesini önlemek ve itibarını zedelenmekten kurtarmak için bunu yapması, karşılığı oldukça ağır olan bir siyaset sürecini de üstlenmesine neden olabilmektedir (McConnell, 2010b: 356). Hükümetin, bir anlamda zaman kazanarak, istikrarsız başarıya doğru hızla sürüklenen bir politikayı hayata döndürmeye çalıştığı çıkarımını yapmak yanlış olmayacaktır. Zira istikrarsız başarıya ait olan politikaların, politika başarısızlığıyla sonuçlanması olağan bir süreçtir.

Siyaset boyutunda son olarak siyaset başarısızlığı bulunmaktadır. Siyaset başarısızlığı, bahsi geçen politikanın ardından bazı durumlarda hükümetlerin ciddi anlamda reform ve yenileme çabalarına sahne olabilirken, en kötü halinde hükümette yer alan siyasi gruplar için seçim ve itibar kayıplarına kadar varabilmektedir. Bu konuda medya, muhalif partiler ve sivil toplum örgütleri gibi tarafların, politika paydaşları olarak başarısızlığın üzerine gitmelerinin, hükümetin gündemi ve yönetimi tamamen elinden kaçırdığını da işaret etmektedir. Başarısızlığın, hükümetin itibarını zedelemesinin yanında ona olan desteği azalttığından ve hükümetin artık savunduğunu ve istikametinde olduğunu söylediği değerlerden de uzaklaştığından bahsedilmektedir (McConnell, 2010a: 74).

Tablo 2.9.

Siyaset Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi

Siyaset Boyutu Kriterleri	**Siyaset Başarısı**	**Dayanıklı Başarı**	**Çekişmeli Başarı**	**İstikrarsız Başarı**	**Siyaset Başarısızlığı**
Hükümetlerin ve liderlerin seçim beklentilerini veya itibarını artırmak	Beklenti ve itibarı artırır.	Bazı küçük aksiliklere rağmen seçim beklentilerini ve itibarı artırmaya faydalıdır.	Politikanın, seçim beklentisi ve itibarı için çarpışan, eşit güçte destek ve muhalif grupları vardır.	Faydaları küçük olmasına karşın, beklenti ve itibarı karşılamaya yeterlidir.	Hiçbir siyasi fayda sağlamadan, hükümetlerin ve liderlerin seçim beklentilerine veya itibarına zarar verir.
Politika gündemini kontrol etmek ve yönetme işini kolaylaştırmak	Politika gündemini kontrol eder ve yönetimi kolaylaştırır.	Gündemin yönetilmesinde zorluklar bulunur fakat yönetme kapasitesi bozulmamıştır.	Politika tartışmalıdır ve bunun savunusu, tahminden daha fazla zaman ve kaynağa mal olur.	Hükümetin gündem ve yönetimde, zor bir konuyu bastırmak için mücadele ettiğine dair açık belirtiler vardır.	Politika başarısızlıkları gündemde o kadar büyük ve kalıcı ki, hükümetin yönetme kapasitesine zarar verir.
Hükümetin değerlerini ve	Değerlerini ve	Değer ve istikameti	Hükümetin değer ve	Hükümetin tüm	Hükümetin değerlerine ve

istikametini sürdürmek	istikametini sürdürür.	etkilemeyecek bazı iyileştirmeler gereklidir.	istikametini geniş çerçevede koruduğu görülür; ancak perde arkasında yeniden değerlendirmeler olduğuna dair güçlü kanıtlar da bulunur.	değerleri ve istikameti tehlikededir.	istikametine geri dönüşü olmayan zararlar verir.
Politika Sürecine Muhalefet / Destek	Hükümetin siyasi çıkarlarına muhalefet neredeyse yoktur ve/veya destek neredeyse evrenseldir.	Hükümetin siyasi çıkarlarına destek, var olan muhalefete rağmen ağır basar.	Hükümetin siyasi çıkarlarına destek, var olan muhalefetle dengededir.	Hükümetin siyasi çıkarlarına olan muhalefet, var olan desteğe ağır basar.	Hükümetin siyasi çıkarlarına destek yokken muhalefet neredeyse evrenseldir.

Kaynak: (McConnell, 2010b: 356)'dan uyarlanmıştır**.**

2.6.7. Politika Başarısının Değerlendirilmesinde Süreç, Program ve Siyaset Çelişkisine İlişkin

Başarının boyutlarına ilişkin değerlendirme şemalarının aktarılmasının ardından, bu başlık altında bahsedilmesi gereken son kısım, bu boyutların, başarı noktasından birbirleri ile olan ilişkilerine dairdir. Bu ilişkinin durumunu tespit etmek, süreç ve program boyutunun başarılı şekilde ele alındığı bir politika değerlendirmesinde, değerlendirmeciyi de zora koşamayacak şekilde olacaktır. Fakat bunun yanında, politikaların süreç kısmında ciddi başarı göstermesine rağmen program kısmında başarısızlığa uğrayan politikaların değerlendirilmesinde veya program kısmında başarı elde etmesine karşın siyaset boyutunda başarısızlığa uğrayan politikaların analiz edilmesi de karşılaşılan durumlardan olacaktır. Teorinin, politika başarısına ilişkin ortaya koymak istediği değerlendirme metodunun, bu türden durumlar için çözüme kavuşturması gereken ciddi bir çelişki olduğu açıktır. Çalışmanın devamında, politika boyutları arasındaki çelişkilerden doğan ve değerlendirmecinin –ve genel olarak politikanın başarılı olup olmadığını anlamak isteyen herkesin- analizini karmaşık hale getiren ihtimallerden bahsedilecektir.

2.6.7.1.İyi Sürece Karşın Kötü Program

McConnell'ın politikanın boyutları arasında yer alabilecek olası çelişkileri değerlendirdiği ilk konu, iyi yönetilen ve başarılı olduğu tespit edilebilen bir sürecin ardından, bu başarının program boyutunda devam ettirilememesidir (McConnell, 2010a: 75). Aslında bu durum, bir anlamda politikanın doğası gereği iyi şekilde

planlanmış olmasına rağmen hayata geçmekteki karşılaşacağı sorunlardan kaynaklanmaktadır. McConnell, bunun bazen çoğulcu bir politika yapım sürecinde çok farklı fikirlerin süreç kısmında mutabakata varmasına rağmen program kısmında bu farklı kesimlerin çıkarlarının birbirleri ile çelişmesinin, pratiğe dökülemeyecek bir program boyutu oluşturduğunu ifade eder (McConnell, 2010a: 76). Bunun tam tersi olarak mesela güçlü bir yürütme gücünün olduğu yönetim sistemlerinde de politika hakkında yeterli inceleme, denetleme ve dengeleme mekanizmalarının bulunmaması sorun oluşturabilmektedir. Bu durumda politikanın hedeflerinin ve araçlarının yeterince tespit edilememesi olasıdır. Bunların eksikliği ile de politikanın, program boyutunda başarısızlıkla sonuçlanması muhtemeldir.

2.6.7.2.İyi Programa Karşın Kötü Siyaset

İlk bakışta iyi bir program uygulamasının, hükümetin hedeflerini ve araçlarını net şekilde ortaya koymasının ardından bu hedeflerin gerçekleşmesinde ciddi bir başarı getireceği tahmin edilebilir. Aslında iyi bir programın, hedeflerin gerçekleşmesini mümkün hale getirdiği için politikanın siyaset boyutunda da başarıyı bir anlamda garanti altına alacağı çıkarımı yapılabilir. Fakat buna karşın, hedeflerine ve araçlarına sıkı sıkıya bağlı bir program boyutunun, politikanın uygulanmasındaki esnekliği ve anında ortaya çıkabilecek sorunlara verebileceği hızlı cevaplardan yoksun kalması gibi nedenlerle siyaset boyutunda başarısızlığa neden olabileceği McConnell tarafından ifade edilmektedir (McConnell, 2010a: 78). Buna göre, mesela süreç boyutunun yukarıda ifade edilen "*iyi*" bir şekilde yürütülmesinin, program boyutunda başarısızlıklara neden olacağı savunusuna benzer şekilde, program boyutunun iyi bir biçimde yönetilmesi de siyaset boyutunda başarısızlıkların doğmasına neden olabilmektedir.

2.6.7.3.Kötü Programa Karşın İyi Siyaset

McConnell son çelişki olarak kötü şekilde uygulanan bir program boyutunun ardından siyaset boyutunda elde edilebilecek bir başarı hikayesinden bahsetmektedir (McConnell, 2010a: 79). Bunun gerçekleştiği durumları iki başlıkta toplayan McConnell, birincisinde ortada siyasal, toplumsal veya ekonomik ya da doğal bir krizin olduğu durumlardan bahsetmektedir. Buna göre politika süreçlerinin ve yasama-yürütme adımlarının etkisiz kaldığı ve cevap vermekte zorlandığı şartlarda politikacıların, birer lider olarak krizi üstlenmesi ve hızlı çözümler sunarak sorunun belli bir istikamette sonuca doğru ilerlemesini sağlaması en yerinde örnekleri

sunmaktadır. Örnekle açıklamak gerekirse, çevrenin korunması veya hayvan haklarının yasalaşması noktasında belli bir sorumluluğu üstlendiğini ifade eden siyasi iradenin, süreç boyutunda başarılı olmasına karşın –iyi sürece karşın kötü program- program boyutunda tıkanıklıklar yaşadığı görülebilir. Bunun üzerine ülke gündemini, toplumun bu konuda daha hızlı adım atması beklentisini artıracak şekilde dolduran bir çevre kirliliği veya şiddet haberleri, siyasi iradenin daha hızlı hareket etmesine neden olabilecektir. Bu durumda, program boyutunda yaşanan aksaklıkların çözülmesi adına ve toplum talebini de değerlendirmek için, siyasi aktörlerin hızlı kararlar ile bu politika sürecini başarıya götürdükleri görülebilir.

İkinci alt başlıkta ise McConnell, uzun zamandır politika arenasında gündemi meşgul eden, hakkında tartışmaların yoğunlaştığı, tarafların konsolide olduğu, çözümünün çok fazla nedene ve etkene bağlı olduğu sorunlardan[33] bahsetmektedir (McConnell, 2010a: 79). Bu sorunlar basit manada yoksulluk, evsizlik, uyuşturucu kullanımı gibi sosyal olarak karmaşık ve derin konular olarak bilinmektedir. Bu sorunların çözümü için paydaşların ve tarafların ileri sürdükleri öneriler, birbirlerinden oldukça farklı pozisyonlarda bulunabilir. Mesela taraflardan biri yoksulluk konusunda bireylerin kişisel gelişimlerini tamamlamadıkları için yoksul kaldıklarını iddia ederken diğeri bu durumu ailenin eğitim durumuna, bir diğeri ise bu durumu aile ve çevrenin sosyal refah durumuna bağlayabilmektedir. Bunların neredeyse hepsinin haklı olduğunu iddia etmek, soruna karşı uygulanabilir bir çözüm önerisi getirmek anlamına gelmeyecektir.

Hükümetlerin politikaların içinden çıkılamayacak bu türden kötü sorunlar ile karşılaştığında, program boyutunda belirlenen hedeflere ulaşılması ve uygun araçların kullanılması noktalarında ciddi zorluklar yaşayacağı belirgindir. Zira bu türden konulara sunulan çözümlerde hedeflerin tutturulması ve bundan beklenen / istenen sonuçların elde edilmesi oldukça güçtür. Bu nedenle politikanın, bu türden kötü konularda program boyutunda başarısızlıkla yaftalanması olasıdır. Fakat,

[33] Literatürde *wicked issue* olarak adlandırılan bu ifade toplum içerisinde çözümü net olmayan, çözümünde birden fazla sorunun da beraberinde çözülmesini gerekli kılan, sorun çıkarması bakımından kronikleşmiş, karmaşık, kökenleri itibariyle toplumun derinine inen problemleri tanımlamada kullanılmaktadır. Tanım Rittel ve Webber tarafından akademik olarak ilk kez 1973 yılında sosyal planlama alanında yapılan bir çalışmada kullanılmıştır (1973: 159-160). Aynı çalışmada yazarlar, problemlerin hangilerinin "*wicked*" olduğunu belirlemek için 10 maddelik bir kriter şeması da yayınlamışlardır. Kelime, anlam itibariyle "*kötü, lanetli, şeytani*" anlamlarına gelmekle birlikte aslında buradan kasıt problemin çözümündeki zorluklardır. Bu nedenle "*wicked*" kelimesine istinaden "*kötü sorun*" şeklinde bir çeviri yeterli bulunmuştur.

politikacıların yine de kötü konular masada iken bunlar hakkında bir şeyler yapmaya çalışmaları, çözümler üretmeyi denemeleri, hedefledikleri noktaya kadar belli bir miktar yol kat etmeyi başarmaları gibi faaliyetlerin, siyaset başarısını getirmeyeceğini iddia etmek de sakıncalı olabilecektir. Zira politikacıların, gerçekte sorunu çözmek için somut bir adım dahi atmamış olsalar, politika başarısının kazanımını temin etmek için kötü sorunlar hakkında bir hikâye yaratmalarının pozitif sonuçları olabilecektir. Bunlar (McConnell, 2010a: 80):

- ✓ Hükümetin, toplumun sorunları ile ilgilenen, sorumluluklarından haberdar bir yönetime sahip olduğunun gösterilmesi
- ✓ Hükümetin, bu türden kötü konuları gündeme getirerek, aslında gündemi meşgul edebilecek diğer alternatif konuları gündemden uzak tutmasına yaraması ve bu yolla hükümetin gündemi kontrol atlında tutmasını sağlaması,
- ✓ Hükümetin, sorunlu konu ile ilgili tarafları ve toplumun kalanını da içine alacak şekilde bir yönetişim ağını kurmasını sağlamasıdır.

Görüldüğü üzere politika başarısının sağlanması, politikanın boyutlarının herhangi birisinde elde edilecek bir başarıya veya bunlardan hepsinde elde edilmesi gereken bir başarıya bağlı değildir. Süreç kısmında elde edilen başarıya rağmen politikanın program kısmında inkıtaya uğraması kadar program kısmında başarısız olan bir politikanın siyaset boyutunda başarıyla neticelenmesi de karşılaşılabilecek değerlendirmeler arasındadır. Bu 3 boyut arasında hatta, birinin başarısının, diğerinin başarısızlığına neden olması gibi bir sonucun da tezahür etmesi, yukarıda da ifade edildiği üzere, mümkündür. Çalışma, devamında, politika başarısızlığının değerlendirilmesi adına karşılaşılabilecek zorlukları derleyerek devam edecektir.

2.6.8. Başarının Değerlendirilmesinde Karşılaşılacak Güçlükler ve Kısıtlılıklar

Başarının değerlendirilmesi konusuyla kısıtlı kalmamak üzere neredeyse her türden değerlendirmenin, kendi bağlamında benzer güçlüklere ve kısıtlılıklara sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Buna değerlendirme kriterlerinden doğan sorunlar, değerlendiricinin kendisinden kaynaklanan sorunlar, değerlendirilen alanların kendine has doğasından ortaya çıkan zorluklar eklenerek bir çırpıda pek çok güçlükten ve kısıtlılıktan bahsetmek mümkündür. Çalışmanın bu kısmında McConnell'ın ortaya koyduğu 3P Yaklaşımına dair karşılaşılacak olası güçlükler ve bu kuramın sahip olduğu kısıtlılıklar değerlendirilecektir. Bu değerlendirme,

McConnell'ın yazılarında zaman zaman ortaya koyduğu kısıtlılıkları temel olarak ele alırken aynı zamanda McConnell'ın kuramı ortaya atmasından sonra kendisine yöneltilen eleştirilerden de derlenecektir. Bu çerçevede genel itibarla aşağıda belirtilen 11 başlık altında 3P Yaklaşımında görülen güçlükleri ve kısıtlılıkları tespit etmek mümkündür (Marsh and McConnell, 2010a: 575 vd, McConnell, 2010a: 81 vd):

1. Kimin için başarı?
2. Hedefin kısmen başarılması
3. Çoklu hedeflerin dengelenmesi
4. Çelişkili hedeflerin uzlaştırılması
5. İstenmeyen sonuçların işlenmesi
6. Başarının beklenenden büyük olması
7. Politika etkisini izole etmenin zorluğu
8. "Eğer politika" olmasaydı ne olurdu?
9. Gizli gündemler ve bilgi eksikliği
10. Zaman aralığının belirlenmesi
11. Başarının farklı bölgelere göre değerlendirilmesi

Nihayetinde, McConnell'ın kendi kuramında gördüğü ve geliştirilmesini arzuladığı kısıtlılıklar ve diğer araştırmacıların bu konu hakkında ileri sürdükleri fikirler bir potada eritilmeye çalışılmıştır.

2.6.8.1.Kimin için Başarı?

Politikanın değerlendirilmesinde başarının tespit edilmesi kadar hangi gruplar veya taraflar için tespit edileceğinin de önemli olduğunu vurgulamak kaçınılmazdır. Belli bir politikanın, nihayetinde başarılı olup olmadığını ifade etmek için bu politikanın hedef gruplara, çıkar gruplarına, hükümetin kendisine veya politikaya karşı muhalif olanlara ve hatta kamu personellerinin kendilerine uygun düşecek değerlendirmeleri seçmek, sonucu değiştirecek derecede etkilidir. Belli bir politikanın hayata geçmesi ve hedeflerine ulaşması, mesela atıkların çevreye bırakılması konusunda ilave tedbirler alınmasına ilişkin bir konuda, hükümeti etkilemeye çalışan sanayi örgütlerini başarısız sayarken, buna karşın çevre örgütlerini başarılı sayabilmektedir. Burada başarının bir parçasını, bir yandan isteklerini gerçekleştirme noktasında çevre örgütlerine pay ederken diğer yandan hükümetin politika sürecini ve hedeflerini başarıya ulaştırması bakımından siyaset aktörlerine dağıtılması gerekmektedir.

Politikanın boyutları açısından derlenirse eğer, süreç kısmında başarının kimin

için değerlendirileceği konusu, politikanın hedeflerinin belirlendiği, araçlarına karar verildiği, hedef ve paydaş gruplarının müdahil olabildiği, çıkar gruplarının etki gösterebildiği, politikanın kimleri dâhil edip kimleri dışarda bırakıldığı gibi hususlar bu boyutta değerlendirildiği için oldukça önemlidir (Marsh and McConnell, 2010a: 575). Mesela hükümeti kendi amaçları doğrultusunda hareket etmeye ikna edecek herhangi bir çıkar grubunun, konuyla ilgili bir politikada –eğer politika başarıya ulaşırsa- mutlak fayda sağlayacağı –kendisiyle ilgili yerinde bir çıkar analizi yapamamış olsa da hükümeti etkileme başarısı göstermesi veya rakiplerinin etkilemelerini engellemesi noktasında- açıktır (McConnell, 2010a: 83). Bu nedenle başarının kimin için olduğu sorusuna süreç kısmında tarafları analiz ederek başlamanın faydaları da olacaktır.

Program boyutunda ise başarı, hükümetin yapmayı ve yapmamayı tercih ettiği şeylere göre değişkenlik gösterebilmektedir. Hükümetin bir sorun karşısında, sorunun serbest piyasada çözüm bulması için beklemesi veya sorunun çözümü için hakem görevi üstlenmesi farklı sonuçlar doğurabilmektedir. Aynı şekilde hükümetin piyasaya doğrudan müdahale etmeyi tercih etmesi veya piyasada düzenleyici görevini üstlenmesi de benzer şekilde politikalardan yararlanan kesimleri değiştirmekte ve başarının kimlere göre değerlendirileceğine dair farklı bakış açıları getirmektedir (Marsh and McConnell, 2010a: 575, McConnell, 2010a: 83-84).

Siyaset boyutunda ise başarının kimin için olduğu noktasında açık bir netlik bulmak daha mümkündür: başarı, hükümet içindir. Hükümetin yeniden seçim şansını artırması, gündemi belirlemesi ve elinde tutması ve bunları temel değerlerini savunurken gerçekleştirebilmesi, hükümetin başarıdan aslında her anlamda bir faydalanıcı olduğu çıkarımını doğurmaktadır (McConnell, 2010a: 85). Hükümetin temel değerlerine uygun bir çevre koruma politikasının, çevreci örgütler eliyle gündeme taşınmış olmasına ve süreçte bu örgütlerin hedeflerinin de içerilmesine bakılmaksızın, hükümetin yeniden seçilme avantajlarını artırması ve temel değerlerini savunması yollarıyla politika başarısından pay aldığını ifade etmek zor olmayacaktır.

2.6.8.2.Hedeflerin Kısmen Başarılması

Politika sürecinde hedeflerin belirlenmesi, bu hedeflerin gerçekleştirilmesi kadar önemlidir. Zira ulaşılamayacak hedeflerin politika amacı olarak belirlenmesi, bunun için mükemmel araçlar kullanılsa da politikayı başarısız gösterecektir (McConnell, 2010a: 85). Mesela hükümetin ülkede sigara içen kişilerin yetişkin nüfusa oranını sıfıra indirmeyi amaçlaması oldukça zor bir hedef olarak göze

çarpacaktır. Resmi olarak sigara içmenin yasaklanması dahi, gerçekte sigara içilip içilmediğine dair sorunları ortadan kaldırmayacaktır. Fakat yine benzer şekilde, sigara tüketiminin azaltılmasını amaçlayarak başarı elde etmek, oranını nerede duracağına karar vermekle de ilgilidir. Örneğin sigara içenlerin oranını yüzde 20'den yüzde 10'a düşürmek bir başarı sayılabilir mi? Veya bu oranı yüzde 5'e düşürmek başarı sayılabilir mi? Bu seviyenin belirlenmesinde sağlıklı bir toplum hedefi varsa eğer, hükümetin sağlıklı bir toplumda sigara içen kişilerin oranını belirlemekte kullanabileceği, bu oranı belirlerken yardım alabileceği diğer bilimsel alanlar mutlaka olacaktır. Mesela DSÖ'nün verileri kaynak alınarak sağlıklı bir toplumda olmasına katlanılabilecek sigara içen kişi oranını hedef belirlemek, başarı hedefini bir anlamda sabit kılmaya yetecek meşruiyeti sağlayabilir. Fakat bu durum muhalif kesimlerin, sigara içenlerin oranının daha az olması gerektiğine dair savunularını ileri sürmesini engellemeyecektir. Aynı zamanda hükümet taraftarlarının da bu politikayı bu nedenlerle desteklemelerini de engellemeyecektir. Ek olarak, hükümetin mesela hedefinde belirlediği yüzde 5'te olan seviyeye ne kadar yaklaşıldığının da tartışılması olasıdır. Mesela hedefinin 2 puan üzerinde kalan –yüzde 20'den yüzde 7'ye düşürmesi- bir hükümetin politikasının söylemde başarı olarak değerlendirilmesi kuvvetle muhtemeldir.

2.6.8.3.Çoklu Hedeflerin Dengelenmesi

Kamu politikalarının doğası gereği tek bir hedef uğruna gerçekleştirilmek istenmeleri veya belli bir kamu politikasının gerçekleşmesi için sadece bir amacın yerine getirilmesinin yeterli olduğunu iddia etmek neredeyse imkânsızdır. Kamu sağlığının korunması, güvenlik ve adalet hizmetlerinin verilmesi, ekonominin istikrarda tutulması gibi hizmetlerin tamamında, bu hizmet kalemlerinin altında sayılabilecek onlarca hedeften bahsedilebilir. Mesela kamu sağlığının korunması hizmetinde hasta olan vatandaşların bakımını üstlenmenin yanında hastalık önleyici tedbirlerin de alınması elzemdir. Vatandaşların yaygın sağlık hizmetlerine erişiminin sağlanması, sağlık hizmetlerinin fiziki ve ekonomik olarak ulaşılabilir olmasının sağlanması, sağlık altyapılarının geliştirilmesi gibi ayrı alt başlıkların da burada yer alacağını ifade etmek gerekmektedir. Bu durumda, mesela sağlık hizmetlerinin ucuz olması ve erişilebilir olmasından hangisinin öncelikli olduğuna karar vermek de gerekmektedir. Ayrıca yaygın şekilde sağlık hizmeti sunmanın doğuracağı ekonomik yükü karşılamak, sağlık hizmetinin ucuz sunulmasını da zorlaştıran başka bir etmen olarak karşımıza çıkabilecektir. Bu manada politika hedeflerinin kendi aralarında ve

içlerinde, ağırlıklarının belirlenmesi, hangisinin öncelikli olduğuna karar verilmesi, birbirleriyle çelişmeleri veya örtüşmeleri durumlarında neler yapılabileceğinin bilinmesi, buna uygun şekilde politika hedeflerinin ve araçlarının belirlenmesi, politika başarısının tespit edilmesinde önem arz etmektedir. Bu nedenlerle hangi politika hedefinin hangi araçla politika başarısının nihai sonucuna ne oranda etki edeceğini belirlemek, başarının değerlendirilmesini zorlaştıran figürlerden sayılmaktadır (McConnell, 2010a: 86).

2.6.8.4.Çelişkili Hedeflerin Uzlaştırılması

Politika hedeflerinin birden fazla olduğu durumlarda, bu hedefler arasında bir öncelik alanı belirlemek, politika hedefinin iki temel amaca bağlandığı durumlar karşısında daha farklı bir yaklaşım gerektirebilir. Çoklu hedeflerin değerlendirilmesi, bir önceki maddede ifade edilen güçlükleri tanımlarken, sadece iki amacın hedefe konduğu durumlar için doğrudan çelişkili olan iki hedefin uzlaştırılması anlamında bir zorluktan bahsedilmektedir. Mesela akaryakıt zamlarını protesto eden göstericilerin, hükümet tarafından düzeni bozmakla ve devlet karşıtlığı yapmakla suçlanması, hükümetin politikasının, göstericilerin taleplerini kabul etmediği ve gösteri olaylarına son vermeye niyetlendiğini ifade etmektedir. Fakat hükümetin, gösterileri dağıtmak için zor kullanması ve taleplerinin meşru olmadığını iddia etmesinin ardından, bunda başarısız olarak göstericilerle müzakereye girmesi bir çelişki doğurmaktadır. Aslında hükümetin, asıl amacının göstericilerin, gösteri yapmakla ortaya çıkardıkları düzensizliği bertaraf etmek olduğu düşünüldüğünde hükümetin gösterileri sonlandırmakla başarılı olduğu söylenebilir. Aynı zamanda hükümetin, göstericilerin taleplerini kabul edilmez bulmasına rağmen, onlarla müzakere yolunu tercih etmiş olması da başarısızlık olarak sayılabilir. İşte bu şartlarda, birbiriyle doğrudan çelişen politikanın iki temel hedefinden birisi başarılı sayılırken diğeri başarısız sayılabilmektedir. Bu durumda McConnell'ın tercih ve tavsiye ettiği yöntem, politika hedeflerinden bir tanesinin önceliklendirilerek, buna göre genel manada politikanın değerlendirilmesinin yapılmasıdır (McConnell, 2010a: 87).

2.6.8.5.İstenmeyen Sonuçların İşlenmesi

Politikaların hedefleri belirlenirken, politika döngüsü içerisinde bu hedeflerin doğuracağı sonuçları tahmin etmek, kısmen mümkün olsa da tamamen imkânsızdır. Belli bir politika hedefinin, istenen amacı dışında hangi başka yan sonuçları ortaya çıkaracağını bilememek, doğal olarak politika süreci içerisinde hedeflenenin dışında

başka sonuçlarla da karşılaşılacağını ispat etmektedir. Bu yan çıktıların da politikanın başarısının değerlendirilmesi sürecinde, politikanın ana hedefine etki edip etmediği noktasında değerlendirilmesi gerekmektedir. Mesela istenmeyen sonuçlar, olumsuz olduklarında politikanın ana hedefini etkileyecek derecede hükümetin itibar kaybetmesine neden olabilecektir. Bunun tam tersi bir durumda ise hükümetin çekişmeli başarılı bir politikasını, yan etkilerin ortaya çıkardıkları olumlu etkilerle daha ciddi bir başarı sınıfında değerlendirmek de mümkün olabilmektedir. Politikaların hedeflenenlerin dışında yer alan çıktıları ve sonuçları için ayrıca bir önem değerlendirilmesi yapılması ve politikanın ana hedeflerine olumlu veya olumsuz yönde katkıları olup olmadığının tespit edilmesi, başarı değerlendirmesinin yapılması sürecinde karşılaşılan zorluklardandır (McConnell, 2010a: 87-88).

2.6.8.6.Başarının Beklenenden Büyük Olması

Politika hedeflerinin gerçekleşmesinin beklenenden hızlı veya daha büyük bir sonuçla oluşması tahmin edildiğinden daha ciddi bir değerlendirme güçlüğü yaratmaktadır. Bunun nedeni, başarının "*fazla*" olan kısmının değerlendirilmeye alınıp alınmayacağı hususundadır. Fakat aynı zamanda bu türden büyük başarıların, başarının devamını takip eden bir doğrultuda başarısızlığı getirebileceği ihtimalinin de bulunmasıdır (Marsh and McConnell, 2010a: 575-576). McConnell bu hususta Amerika'da tarım alanında teşvikler vermesi ve üretimi desteklemesi için kurulan bir topluluğun, hızlı bir şekilde başarı elde ederek tarım alanında ciddi bir bütçe desteğine ulaşmasına neden olduğunu anlatmaktadır (McConnell, 2010a: 88). Bu örnekte olduğu üzere, topluluk politika hedeflerini 20 yıl gibi kısa bir sürede gerçekleştirmiş, kendisine biçilen daha uzun bir sürede ise bütçenin kalan kısmından, politika yapıcıları tahmin edilenden daha fazla bir pay almaya mecbur bırakmıştır. Bu durum, politikanın revize edilmesine neden olacağı açıktır.

2.6.8.7.Politika Etkisini İzole Etmenin Zorluğu

Politikaların belli sonuçları vardır ve bu sonuçların bazıları beklenen ve istenen, bazıları ise beklenmeyen ve istenmeyen sonuçlar olarak karşımıza çıkabilir. Fakat belli bir politikanın, belli bir politika çıktısına neden olduğunu iddia etmek, pek çok politikanın bir arada uygulandığı, politika dışı faktörlerin de üzerinde etkili olduğu siyasal, toplumsal ve ekonomik sistemlerde oldukça zordur (McConnell, 2010a: 88-89). Mesela vatandaşların enerji tüketimlerinde tasarruf sağlamalarını amaçlayan bir politikanın, medya aracılığı ile eğitim sunması ve neticesinde enerji tasarrufunun

sağlanması örneğini ele alalım. Burada aynı dönemde enerji fiyatlarına gelen zamların, vatandaşları tasarrufa itip itmediğini belirlemek veya vatandaşların gelir düzeylerinin yükselmesiyle birlikte enerji tüketimi daha tasarruflu olan ürünleri tercih etmelerinin etkili olup olmadığını belirlemek zordur. Ayrıca tasarrufun hedefinde çevre koruma bilincinin yükseltilmesi amaç edinmişken, vatandaşların çevre koruma bilincinden ziyade ekonomik nedenlerle bu tercihlerde bulunduğunu belirlemek de karmaşıktır. Ek olarak, politika aracının medya iletişimi olması, tüketicilerin medya okuryazarlığının ne derecede olduğunu ve medya organlarına ne derece güvendiklerini de içine alan karmaşık bir değerlendirmeyi de gerektirmektedir. Tüketicilerin, planladığı üzere medya üzerinden değil, ama akran öğrenmesi yoluyla tasarruf bilgilerine ulaşıp ulaşmadıklarını da bilmek, başarı değerlendirilmesinde bulunmayı daha da karmaşık hale getirmektedir. Politikanın olası sonuçlarını tahmin etmek, bu sonuçları önceden bilmek, hatta sonuçları çıktıktan sonra dahi izole bir şekilde tespit ve analiz etmek, insan doğasını aşan bir vaziyettir (Bovens and 't Hart, 1998: 78-86, Shapiro and Bedi, 2007). Fakat buna karşın, yerinde ve kullanılabilir bir başarı analizi için karmaşıklığın, güçlüğün ve sınırlılığın bu boyutlarını en aza indirmek veya bunların bilincinde olarak tespitlerde bulunmak en faydalısıdır.

2.6.8.8.“Eğer Politika” Olmasaydı Ne Olurdu?

Politika değerlendirmesi yönteminin, belli bir bilimsel metodoloji olmasından ziyade, Wildavsky'nin de belirttiği üzere bir sanat ve zanaat olmasından istifade ederek, yöntemin gerçek kıymetini buradan aldığını savunmak yersiz olmayacaktır. Bu nedenle, politika başarısının değerlendirilmesinde kullanılacak bir teknik veya politikanın başarı anlamında gerçekten ne anlam ifade ettiğini daha çarpıcı şekilde ortaya çıkarmak için "*eğer*" sorusunu politikaya yöneltmek önem arz etmektedir. McConnell, bu sorunun cevabının, politikanın başarısını değerlendirmede kullanılacağı gibi politikanın hedef ve araçlarında alternatiflerin belirlenmesi ve tespitiyle de farklı bir katkı sunacağı kanaatindedir (McConnell, 2010a: 90). Aslında bu, başarı değerlendirmesini spekülatife ve yorumlamaya açık daha karmaşık bir şekle sokmaya da neden olabilecektir. Mesela İsveç'in kamu refahını düzenlemeyi amaçlayan yönetim modelini kullanmadığını düşünmek veya Finlandiya'nın eğitim politikalarının olmadığını düşünmek ya da 2008 krizinde hükümetlerin büyük sanayi şirketlerini kurtarma çabalarının olmadığını farz etmek zordur. Bu "*eğer olmasaydı*" sorusunun yerine verilecek her bir cevap, yakından veya uzaktan "*yerine ne olabilirdi*" veya "*sonucu ne olurdu*" sorularına da birer yanıt niteliği taşıyacaktır. Ama yine de

politikanın öneminin tespit edilmesi açısından katkı sunacağına itiraz etmek de yersiz gözükmektedir.

2.6.8.9.Gizli Gündemler ve Bilgi Eksikliği

Politika başarısının tespit edilebilmesi için gerekli olan ilk adımlardan birisi, politikanın hedeflerinin bilinebilmesine bağlıdır. Diğer önemli bir adım da politikanın sonuçlarına ilişkin bilgilerin elde edilmesidir. Politika hedeflerinin tamamen belli olmaması gibi bir durum, çok nadiren söz konusu olabilirken, burada ifade edilmek istenen politikanın belli hedeflerinin dışında gizli tutulan birtakım hedeflerinin de olabileceğine dikkat çekmektir. Politikanın bilinen hedeflerinin dışında başka saklı hedeflerinin de olabildiği durumlarda, başarı değerlendirmesinin, bilinen hedeflere göre yapılması yetersiz kalabilmektedir. Bir politikanın nihayetinde hedeflerinin açıkça bilinmesi ve bunların tamamının değerlendirilmesi sonucunda başarı tespitinin yapılması gereklidir. Bu şartlarda, hükümetin politikanın bazı hedeflerini gizli tutması, politikanın gerçekten başarılı olup olmadığını da analiz etmeyi zorlaştırmaktadır. Mesela Amerika'nın Irak'a olan ikinci saldırısında, Saddam Hüseyin'in kitle imha silahları bulundurduğu ve bu nedenle Amerika'nın bölgeye müdahalesinin bir güvenlik sorunu olduğu iddiası temel alınmıştır. Fakat savaşın sonunda herhangi bir kitle imha silahına rastlanmamış olması ve daha sonra Amerikalı yetkililerce de delil yetersizliğine rağmen saldırı planının başlatıldığının ifade edilmesi, Amerika'nın Irak saldırısında kitle imha silahları yerine enerji üretim bölgeleri ve nakil hatları üzerindeki hâkimiyetini artırmak istediğine yorumlanmaktadır (Israeli, 2004).

Politikanın program boyutunda gizli hedefler, hükümetin ortada bir konsensus aramak, politika süreciyle alakalı uzlaşıda ve müzakerede bulunmak, politika sürecini istişare odağında paydaşlarla birlikte fikir alışverişinde bulunarak ilerletmek yerine tüm bunları "*yapıyor*" gibi görünerek aslında tarafların dinlenildikleri, taleplerinin işlendiği görünümünü sağlamasıyla ortaya çıkabilir. Hükümetin bu yöntemle politikaya ilişkin itirazları sonlandırmak ve buna ilişkin memnuniyetsizliği gidermek niyeti de bulunabilmektedir. Hükümetin politika hedeflerini ve araçlarını tartışmak yerine bunlara bir meşruiyet ve destek kazanmanın iddiasıyla hareket ettiği ileri sürülebilmektedir (McConnell, 2010a: 90). Gizli hedeflerin bulunup bulunmadığına ilişkin bir fikirde bulunmak, politika değerlendiricileri için yersiz gözükmektedir. Nihayetinde bir politikanın başarısının değerlendirilmesi, bu politikanın legal olarak ortaya dökülmüş hedeflerinden, bu hedeflere ulaşmak için seçilmiş araçlardan ve tüm bunların politika süreci boyunca değerlendirilmesinden ibarettir. Buna istinaden,

politika değerlendirmesi yöntemlerinin, hükümetlerin, liderlerin, bürokratların vs. gizli ajandalarını ortaya çıkarmaya niyetlenmesi yersiz görülmektedir.

Bu maddede ele alınacak ikinci zorluk ise politikanın çıktılarına dair yeterli bilginin bulunmamasıdır. Bilgiye ulaşılmasında karşılaşılan ilk engel, bilginin paylaşıma açık olmayan bir alanda bulunmasıdır. Buna mesela güvenlik politikalarını araştırmayı amaçlarken İhtiyaç duyulan bilgilere kişisel güvenlik gerekçeleri nedeniyle ulaşamamak örnek olarak verilebilir. İkinci engel, bilgiyi toplamak için herhangi bir kurum veya örgütlenmenin bulunmamasıdır. Bu durum da bilgiyi derlemesine ihtiyaç bulunan, politikanın uygulandığı alanla ilgili herhangi bir sivil toplum örgütü, devlet kurumu veya özel teşebbüsün bulunmamasında ortaya çıkabilmektedir. Buna ek olarak, var olan örgütlerin de yeterince yaygın olmaması ve anlamlı veriler toplayamaması, diğer bir ifade ile kurumsal kapasite eksikliği nedeniyle de elde edilen bilgilerin güvenilirliğinde sorunlar oluşması da bulunabilmektedir. Sonuncusunda ise basit anlamda elde edilmek istenen verilerin, elde edilmesinin imkânsız olmasından kaynaklanan bir güçlükten bahsedilmektedir. Buna örnek olarak hastaların ölürken hissettikleri duyguların aktarılması verilebilir (McConnell, 2010a: 91).

2.6.8.10. Zaman Aralığının Belirlenmesi

Politika başarısının değerlendirilmesinde zamanı tercih etmek oldukça önemlidir. Politikanın sonuçlarının kısa, orta ve uzun vadede ayrı ayrı değerlendiriliyor olması, onun başarılı olup olmadığına karar verilmesini de etkilemektedir. Mesela kısa dönemde değerlendirilen bir politikanın başarılı görülmesine rağmen uzun dönemde başarısızlıkla sonuçlanması olasıdır. McConnell bunun için Amerika'da ev sorununu çözmek için inşa edilen devasa apartman kulelerini örnek vermektedir. Örneğe göre bloklar, ilk önce hızlı inşa edilmesi ve ucuz olması sebebiyle evsizliğe bir çözüm olarak görülmüşse de ardından sosyal sorunlar doğurması nedeniyle yerel hükümetler tarafından sonlandırılmış bir proje haline dönüşmüştür. Bunun tam tersinde ise Sidney Opera Binası, maliyeti ve mimari şekliyle oldukça ağır eleştiriler almış ve kısa dönemli bir değerlendirme için başarısızlık olarak nitelendirilebilecek vasıflar taşımışken, uzun dönemde tüm dünyadan turist çekmesi ve şehir simgesi haline dönüşmesi gibi olumlu yanlarıyla başarılı kazanmıştır (McConnell, 2010a: 92, Marsh and McConnell, 2010a: 576-577). Nihayetinde politika başarısının, politikanın da kısa, orta ve uzun dönemdeki sonuçlarına göre değerlendirilmesi, politikanın başarılı mı yoksa başarısız mı olduğu sorusuna ilişkin

verilecek cevapları da doğrudan etkiler gözükmektedir.

2.6.8.11. Başarının Farklı Bölgelere Göre Değerlendirilmesi

Başarının değerlendirilmesinde karşılaşılacak bir diğer güçlük, politikaların uygulandıkları ve başarılı bir bölgede, aynı hedefler ve araçlar ile veya benzer hedefler ve araçlar ile mükemmel şekilde uygulansa dahi başka bölgelerde başarılı olacağına dair bir kesinliğin olmayışıdır. Bir ülkede, bir bölgede, bir şehirde uygulanmış ve başarı elde edilmiş bir politikanın, farklı bir ülkede, bölgede veya şehirde uygulanarak bundan kesin başarı beklenmemelidir. Çünkü ülkelerin, bölgelerin, şehirlerin ve buralarda yaşayan insanların, kendilerine özgü bir yaşam biçimleri bulunmaktadır. Bu yaşam biçimi içerisinde siyasal sistemleri ve gelenekleri, politika üretme tarzlarını, bölgede hâkim olan baskın değerleri ve hatta sosyoekonomik koşulları da içine alacak derecede geniştir (McConnell, 2010a: 92, Marsh and McConnell, 2010a: 577). Dolayısıyla bu yaşam biçiminin, politikanın başarısı üzerinde etkisinin olacağı açıktır. Mesela göçmenlerle ülkelere kabul edilmesiyle alakalı olarak el alındığında, mültecilerin yaşam biçimlerine benzer ülkeler tarafından daha açık şekilde kabul edildiği, fakat buna karşın yaşam biçimlerinin benzemediği ülkeler tarafından da kabul edilmekte zorlanıldığı örneğinden hareket edilebilir. Benzeyen ve benzemeyen ülkelerde hükümetlerin göçmenlere karşı benimseyecekleri göçmen politikalarının birbirinden oldukça farklı olması beklenmelidir. Benzeyen bir ülkenin göçmen politikasını kendisine uyarlamayı deneyen benzemeyen bir ülkede, halkın hükümetin bu türden bir politikaya karşı meşruiyeti kaybettirecek tepkiler koyması muhtemeldir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE ENERJİ VE YENİLENEBİLİR ENERJİ

Bu bölümde Dünya'da ve Türkiye'de enerji alanındaki genel görünüm aktarılmaya çalışılmıştır. Enerji kaynaklarının tanımlanması, tasnif edilmesi ve kaynak bazında potansiyelin neler olduğuna ilişkin verilerin paylaşılması ile enerji ve yenilenebilir enerji alanlarında Dünya üzerindeki genel görünüm ortaya çıkarılmış; Türkiye'nin ise bu genel görünüm içerisindeki yerinin tespit edilmesi amaçlanmıştır. Bu bölümde yapılan genel anlatının bir sonraki adımında, dördüncü bölümde ise Türkiye'de yenilenebilir enerji politikalarına değinilmiştir.

3.1.DÜNYA'DA ENERJİ VE POLİTİKASINA GENEL BAKIŞ

Enerjinin modern dünyada taşıdığı değer, insanlık tarihinin pek çok kısmında olduğu gibi, insan hayatının vazgeçilmez bir parçası olmasıyla artmaktadır. Bugün, gündelik yaşamın içerisinde neredeyse her alanda kullanılan enerji, ısınmadan beslenmeye, ulaşımdan konaklamaya kadar pek çok alanda yeri doldurulamaz bir vaziyettedir. Konusu insan olan politika ve yönetim için ise enerjinin yeri bu anlamda oldukça ön plana çıkmaktadır. Enerjinin ulaşılabilir olması, vatandaşlar tarafından kullanılabilir olması, enerji maliyetlerinin ucuz olması gibi konular içerisinde değerlendirildiğinde enerji ve enerji yönetiminin, politikanın bir konusu olmaması düşünülemeyecektir. Bu nedenle hükümetlerin, kendi ideolojik, siyasal veya ahlaki değerleri ile enerji politikalarına yaklaştıkları; enerjinin vatandaşlara sunumundan enerji piyasasının mekanizmalarına kadar pek çok noktada enerji politikalarına müdahalede bulunduklarını görmek mümkündür.

Ayrıca enerjinin bir ülkenin doğrudan enerji ile ilişkili olmayan alanlarında dahi ülke yönetimine etki edecek bir yönünün olması, enerji alanında hükümet düzenlemelerinin getirilmesini elzem kılmaktadır. Savunma ve temel ürünlerin üretimi gibi kritik alanlarda enerji, yakıt ve üretim araçlarının çalışmasını sağlayan bir unsur olarak vazgeçilmezdir. Enerjinin yokluğu da hayatın durması, hükümet hizmetlerinin ve temel toplumsal düzenin de sekteye uğraması anlamına gelmektedir. Uzun süreli enerji kesintilerinin, modern toplumları, toplumun düzenini bozacak şekilde etkileyeceğini, bu şartlarda devletin ve hükümetin toplumu düzenleyici mekanizmalarının etkisinin neredeyse tamamen kalkacağını söylemek zor

olmayacaktır.

Bahsedilen stratejik önemine istinaden ülkelerin enerji temini ve güvenliğini, neredeyse var olabilmelerinin bir emaresi olarak teminat altına almaya çalışmaları doğal karşılanmalıdır. Hükümetlerin, enerji politikalarında öncelikleri, enerjinin sorunsuz şekilde temini ve halka arz edilmesi meselesi, kendi üzerinde taşıdığı anlamın da ötesinde enerjiye dayalı ülkeler arası rekabeti, savaşları, ittifakları ve daha pek çok ilişkiyi de beslemektedir. Petrol Krizinin (1973) enerji temininin ve güvenliğinin ne derecede önemli olduğunu ülkelere pratik manada göstermesinin ardından, ülkelerin enerji politikalarında enerji temininin ve güvenliğinin vazgeçilmez olarak, daha da önem arz edecek şekilde, yer aldığını ifade etmek güç değildir.

Hükümetlerin enerji temin etmek için ellerinde bulunan basit anlamda iki alternatif, birisi enerji ithal etmek iken diğeri ülke sınırları içerisinde enerji üretmektir, bu açıdan önem kazanmıştır. Ülke içerisinde enerji üretiminin, ülke sınırları içerisinde doğal enerji kaynakları bulunmayan ülkeler için neredeyse imkânsız olması, olası enerji krizlerinde ülkelerin bağımsızlığını ve güvenliğini tehdit eder hale gelmiştir. Bu nedenle bu ülkelerin, hükümet politikaları olarak enerjinin ülke içerisinde üretilmesi anlamına gelen yenilenebilir enerji kaynaklarına yöneldikleri görülmektedir. Sürdürülebilir enerji üretimi ve temininin, ülke sınırları içerisinde fosil enerji kaynaklarına sahip olsalar bile ülkeler için yenilenebilir enerji kaynaklarından temin edilmeye başlanması fikri, neredeyse tüm ülkeler için vizyon olarak belirlenmiş gözükmektedir. Küresel ısınma, iklim değişiklikleri, küresel fosil yakıtların maliyetleri, enerji güvenliği, lojistik imkânların durumu gibi pek çok neden göz önüne alındığında yenilenebilir enerjinin olası avantajlarını fark etmek mümkündür.

Çalışmada, bu bölümde, enerjinin tanımı ve kapsamı açıklandıktan sonra enerji çeşitleri aktarılacaktır. Çalışmanın konusu özellikle yenilenebilir enerji olduğu için, enerjinin yenilenemeyen / tükenen kaynakları üzerinde ve bunlara dair politikalara değinilmesi çalışmayı tamamlayıcı bir nitelik arz edecektir. Yenilenebilir enerji kaynaklarının anlatımında ve buna dair politikaların ifadesinde, ilkine nazaran daha detaylı çalışılmalar yapılmıştır.

3.1.1. Enerjinin Tanımı ve Kapsamı

Enerji kavramı Yunan kökenli bir kelimedir. Enerji, Yunanca "*en*" ve "*ergon*" kelimelerinin birleşiminden türetilen "*energeia* (ἐνέργεια)" kelimesinden gelmektedir. "*En*" iç, "*ergon*" ise "*iş – faaliyet*" anlamlarına gelirken enerji kelimesi "*iç faaliyet*" şeklinde tanımlanabilir (Khan, 2016: 2). Enerjinin ilk kullanımının Aristoteles'in

eserlerinde görülmesi mümkünken[34] modern anlamda ilk kez 1807 yılında Thomas Young tarafından kullanılmıştır (Fechner, 1874: 650). Dilimize ise Fransızca kökenli "énergie" kelimesinden enerji kullanımıyla geçmiş; "*Maddede var olan ve ısı, ışık biçiminde ortaya çıkan güç, erke*" anlamında kullanılagelmiştir (TDK, 2022). Genel anlamıyla enerji kuvvet, iş yapabilme kapasitesi, etkinlik, faaliyet, üretim becerisi gibi farklı ifadeleri de kapsamaktadır (Akbaş Akdoğan, 2018: 4).

Enerjinin farklı tanımlarına rağmen, bu ifadelerin ilk kullanımından bu yana değişmediğini iddia etmek oldukça zordur. İnsan bedenindeki gücü ifade etmesinin yanında yakıt olarak taşıt motorlarındaki enerjinin bir çırpıda tanımlanmadığı aşikârdır. Sanayi devrimi ile insanlık tarihinde yaşanan değişimlerin, enerjinin tanımını da genişlettiğinden bahsedilebilmektedir. Hatta daha önce klasik hale gelen "*iç faaliyet*" anlamının yerini, günümüzde doğrudan transfer edilebilen, taşınabilen, mekanik harekete dönüştürülebilen, yakıt olarak da kullanılan maddelere bıraktığı ifade edilebilir. Bu "*maddenin*" yolculuğu kabaca insanlık tarihinde kömürün, elektriğin ve petrolün kullanımına göre tasnif edilebilmektedir (Schobert, 2014: 5).

Buharlı makinelerin icat edilmesiyle birlikte kömür, sanayinin ve ulaşımın temel aracı olarak endüstrileşmiş ülkelerin en önemli öncelikleri haline dönüşmüştür. Ayrıca insan yaşamının da en kritik ihtiyaçlarından biri haline gelirken, kömür kaynakları için ticari rekabetin, politik mücadelelerin ve hatta savaşların yaşandığı görülmüştür. Daha sonra elektriğin icadı ile insanlık tarihi, üretildiği alandan kilometrelerce uzakta tüketilebilen ilk enerji formuyla karşılaşmış ve bu, medeniyetlerin – toplumların yaşam biçimlerini temelinden değiştirmiştir. Bugün, gündelik hayatın her alanında kullanılan elektrik enerjisi, beslenmeden aydınlanmaya, ulaşımdan internete temel hizmetlerin sunulmasında vazgeçilmez bir kaynak olarak öne çıkmaktadır. Son değişim ise elektriğin insan hayatına girmesinden daha önce keşfedilmesine rağmen, elektrik üretiminde, ulaşımda ve daha pek çok noktada hammadde olarak da kullanılan petrol kaynaklarının modern kullanım teknikleridir. Özellikle içten yanmalı motorların icadı ile modern hayatta ulaşımdan lojistiğe, yaygın üretim ve tüketim kanallarının oluşmasından (marketler, AVM'ler, restoranlar vs.) bireysel mobilizasyonun artmasına kadar pek çok noktada devrim niteliğinde değişimlerin yaşanmasına neden olmuştur.

---

[34] Aristotle, *Metaphysics*, 1075a
Aristotle, *Politics*, 1332a
Aristotle, *Nicomachean Ethics*, 1098a

Bu değişimlerin tamamı göz önüne alındığında aslında insanoğlunun ve bugünün medeniyetinin enerjiye ne kadar bağımlı bir şekilde hayat sürdürdüğü fark edilmektedir. Bireysel ihtiyaçlar kadar sosyal ihtiyaçların giderilmesinde, ekonomilerin kalkınmasında ve büyümenin sağlanmasında da enerjinin önemi büyüktür (İsmiç, 2015: 260). Bu nedenlerle "*güvenli, güvenilir, ekonomik, temiz, sürdürülebilir ve adil enerji arzı*" (Khan, 2016: 3) ön plana çıkmaktadır.

3.1.2. Türlerine Göre Enerji Kaynakları

Enerji kaynağı, herhangi bir şekilde kendisinden enerji türevlerinin elde edilebildiği kaynaklar olarak tanımlanabilecekken bu kaynaklar, farklı şekillerde sınıflandırılmaktadır (Khan, 2016: 5-6):

Kullanılabilirliğine Göre Enerjinin Sınıflandırılması: Birincil kaynaklar insanların bu kaynaklara, kaynaktan enerji maddesinin çıkarılıp elde edilmesi haricinde, herhangi bir müdahalesinin olmadığı, salt haliyle enerji kaynağı olma vasfını taşıyanlardır. Kömür, ham petrol, güneş ışığı, rüzgâr, nehirler, bitki örtüsü ve uranyum gibi radyoaktif malzemeler bu kategoride değerlendirilmektedir. Bu maddeler genellikle hammadde biçiminde doğada bulunurlar ve miktarları sınırlıdır. Ayrıca bu türden bir enerjinin, tüketicinin kullanımına sunulması, hammaddenin belirli işlemlerden geçmesine bağlıdır. Bu maddelere ulaşımın ise hammadde şeklinde doğada bulunan enerji kaynağını keşfetmenin, çıkarmanın, işlemenin ve tüketime hazır hale getirmenin, bu enerji kaynağından elde edilecek getiriden az olmasına bağlı olduğu söylenebilir. ***İkincil kaynaklar***, birkaç basit işlemin ardından tüketicinin kullanımına sunulabilen enerji kaynaklarıdır. Bunlar elektrik enerjisi, termal enerji, işlenmiş ve hidrojen yakıtlarıdır.

Geleneksel Kullanımına Göre Enerji Kaynaklarının Sınıflandırılması: Geleneksel kaynaklar kabaca 1973 Petrol Krizinde halihazırda uzun zamandır kullanılan fosil, nükleer ve hidro enerji kaynaklarını içermektedir. Bu kaynak sınıfının, bu dönemde yaygın olarak kullanılan kaynaklar olduğunu ifade etmek gerekmektedir. ***Geleneksel olmayan kaynaklar*** ise Petrol Krizinin doğurduğu ihtiyaçlar doğrultusunda kullanımına aşama aşama geçilmiş alternatif sayılabilecek enerji kaynaklarıdır. Bunlar arasında güneş, rüzgâr ve biokütle enerjisi gibi kalemler yer almaktadır.

Uzun Dönemli Kullanımına Göre Enerji Sınıflandırması*: *Yenilenemeyen enerji kaynakları belli bir kaynak hacmine sahip, tüketiminin ardından kendisini yenileyemeyen, zaman içerisinde kullanımına bağlı olarak tükenenlerdir. Bunlar fosil

yakıtlar ve uranyum gibi genellikle hammaddeye bağlı, yeryüzünden çıkarılan materyallerden oluşmaktadır. ***Yenilenebilir enerji kaynakları*** ise tüketilmesi mümkün olmayan enerji kaynaklarından elde edilmektedir. Bunlar arasında güneş ve rüzgâr enerjisi, jeotermal enerji, gelgit enerjisi ve hidroenerji gibi farklı kaynaklar saymak mümkündür. Bu kaynakların, bunlardan enerji elde edilmesi yoluyla değil, fakat bu kaynakların aşırı ve geri dönülemez şekilde kirletilmesinden veya doğal değişimlere neden olunmasından dolayı ortadan kalkacakları da ifade edilmelidir.

Ticari Uygunluğuna Göre Enerjinin Sınıflandırılması: Piyasada belli bir fiyat karşılığında bulunan ve satın alınabilen enerji çeşitleri ***ticari enerji kaynakları*** olarak sınıflandırılmaktadır. Elektrik, kömür ve petrol bu sınıfa girmektedir. Ticari enerji kaynakları genellikle sanayi üretiminde, ulaşımda, tarımda, ticarette vs. kullanılırken aynı zamanda hane tüketiminde de yüksek bir paya sahiptir. ***Ticari olmayan enerji kaynakları*** ise genellikle piyasaya erişmeyen ve fiyatlandırılmayan kaynaklardır. Bunlar evlerde yakacak olarak kullanılan odun, tezek veya güneş enerjisiyle ısıtılan su, hayvan gücünün ulaşımda ve tarımda kullanılması ve tarım atıklarından oluşmaktadır. Bu kaynakların tüketimi, enerji maliyetlerinde ve hesaplamalarında genellikle kullanılmamakta; üretimi, kullanımı ve tüketimi hesaplamalara yansımamaktadır.

Elde Edildikleri Öze Göre Enerji Kaynaklarının Sınıflandırılması: Enerji kaynakları elde edildikleri kaynaklar göre sınıflandırıldığında Fosil yakıt enerjisi, Nükleer enerji, Hidro enerji, Güneş enerjisi, Rüzgâr enerjisi, Biyokütle enerjisi, Jeotermal enerji, Gelgit enerjisi ve Okyanus dalgası enerjisi şeklinde sıralanmaktadır.

Çalışmanın kapsamında yukarıda ifade edilen sınıflandırmalardan, kullanım süresine ve sürdürülebilirliğine göre tasnif edilmiş enerji çeşitlendirmesi esas alınacaktır. Zira hem literatürde bu tasnif daha sık ve genel geçer bir kullanıma sahiptir, hem de öte yandan çalışmanın ana konusu olan yenilenebilir enerji politikalarının tespit edilmesinde daha kullanışlı bir ayrım sunması bakımından tercih edilmiştir.

3.1.2.1.Yenilenemez Enerji Kaynakları

Yenilenemeyen enerji kaynakları, daha önce de bahsedildiği üzere yeryüzünde kullanımı sınırlı olan, kullanıldıktan sonra tükenen enerji çeşitleri olarak sıralanmaktadır. Bu kaynaklardan en yaygın olanı ve en çok kullanılanları kömür, petrol ve doğalgaz olarak fosil içerikli kaynaklar ile uranyum çekirdeği zenginleştirmesi ile elde edilen nükleer enerjidir (Koç ve Şenel, 2013: 33).

Yenilenemez enerji kaynakları klasik enerji kaynakları içerisinde değerlendirilmektedir.

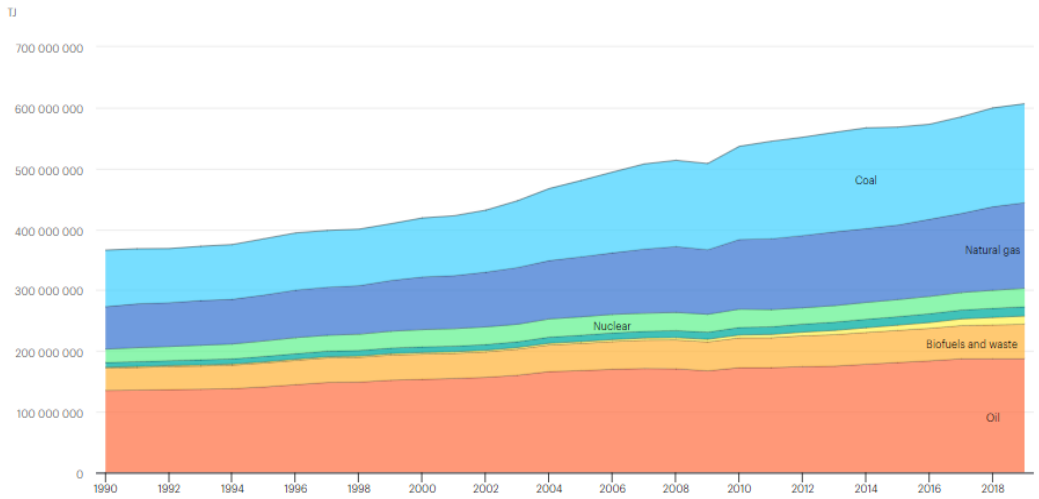
3.1.2.1.1. Fosil İçerikli Kaynaklar

Fosil içerikli kaynaklar birincil enerji kaynakları olarak halen dünya üzerinde en çok tüketilen enerji kaynağıdır. Bu kaynaklar içerisinde kömür, petrol ve doğalgaz bulunurken bu ürünlerin yeryüzündeki miktarı sınırlıdır. Tüketimine bağlı olarak, bu nedenle, ileri bir tarihte bu kaynakların tamamen biteceği tahmin edilmektedir. Bu süre, insan nüfusunun artması, sanayileşmenin yayılması ve enerji ihtiyacının giderek yükselmesine bağlı olarak yakın geleceği işaret etmektedir (Koç ve Kaya, 2015: 36).

Fosil yakıtların enerjide kullanımına dair temel yaklaşımların değişmeye başlaması Petrol Krizi'nin etkileri sonrasındadır. Bu tarihten önce petrol, temel enerji kaynağı olarak neredeyse alternatifsizken, bu yıldan sonra yerini kömüre bırakmaya başlamıştır. 1973 yılında birincil enerji tüketiminde yüzde 53 ile ilk sırada yer alan petrol 2000 yılı itibariyle yüzde 36,5'e (Deniz, 2018: 6), buradan da 2018 yılı itibariyle 31,4'e ve 2020 yılı itibariyle 31,1'e gerilemiştir (IEA, 2022).

Şekil 3.1.

Enerji Kaynaklarına Göre Toplam Enerji Arzı 1990-2019



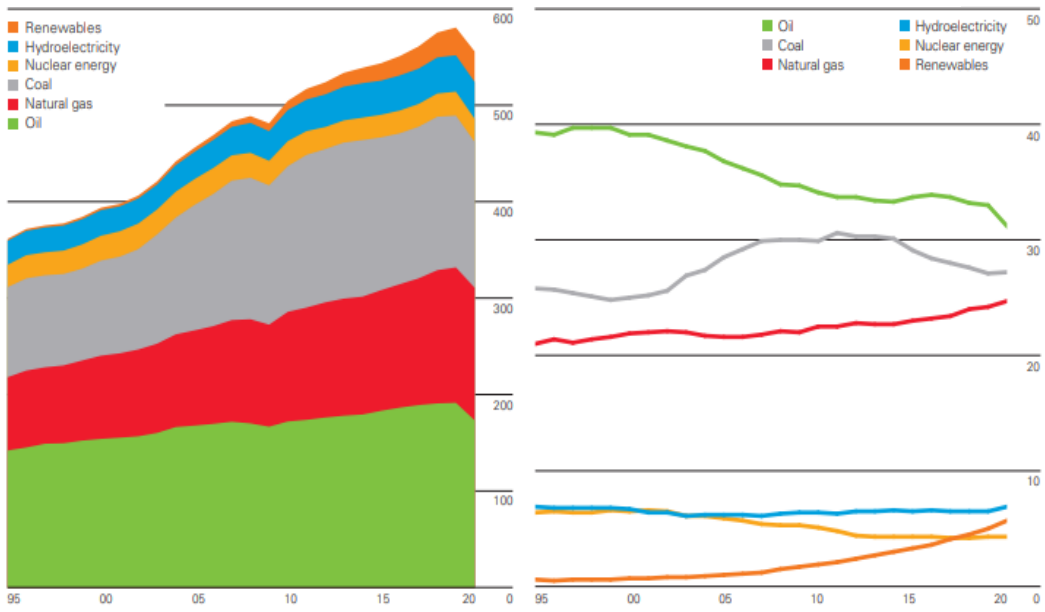
Kaynak: (IEA, 2022a)

Bu genel tabloya rağmen petrolün yerini kömür kaynaklı enerjinin aldığını ve kömürün de karbon emisyon salınımı en yüksek enerji birimi olduğunu hatırlatmak gerekmektedir. Tablodan da görüleceği üzere birincil enerji kaynaklarının kullanımından elde edilen enerji seviyesi, geçen yıllara rağmen ciddi değişikler yaşandığının söylenebilmesini imkânsız kılmaktadır. 1990 yılını başlangıç kabul eden veri setinden öncesinde de 1973'te yüzde 87 olan fosil yakıt bağımlılığının, 2000

yılında yüzde 89'lara ulaştığı bilinmektedir (Pala, 2003: 7).

Şekil 3.2.

Dünya Enerji Tüketimi ve Birincil Enerji Kaynaklarının Payı, 1995-2020



Kaynak: Statistical Review of World Energy, (BP, 2021: 12)

Geçen yıllar içerisinde birincil enerji kaynaklarına olan yönelim artmış olmasına rağmen yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere 2020 ve 2021 yıllarında pandemi etkisi görülmektedir. Bu etkiye göre 2009'dan bu yana ilk defa tüketimi düşen birincil enerji kaynaklarının yaşadığı yüzde 4,5'lik düşüş, 1945 yılından bu yana en yüksek düşüştür. Bu düşüşü sırtlanan petrol ise düşüşte üçte birlik bir paya sahiptir ve yüzde 9,7 ile yerini almaktadır. Birincil kaynaklardaki bu düşüşe rağmen yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerjinin tüketimi yüzde 9,7 artmış ve nükleer enerjiden elde edilen enerjiyi geçmiştir. Yenilenebilir enerjinin payı yüzde 5,7 olurken nükleer enerji yüzde 4,3'te kalmıştır (BP, 2021: 2, 11).

3.1.2.1.1.1.Kömür

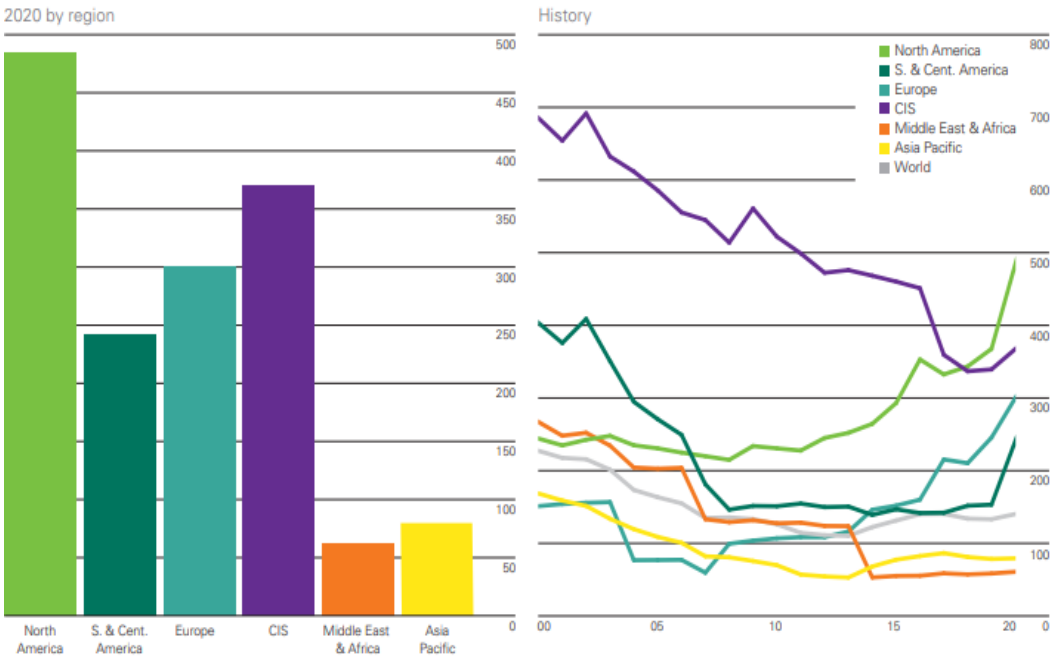
Kömür, insanoğlunun tarihinde yer alan en önemli enerji kaynaklarından birisidir. Yer altında kalan biyolojik kalıntıların milyonlarca yıl ısı ve basınç altında sertleşmesi ile tabakalar halinde oluşan kömür madeni, yer altından saf olarak çıkarılmakta ve enerji haline dönüştürülmesi için yakılması gerekmektedir. Kömür, ilk kez Çin medeniyeti tarafından yüzlerce yıl önce kullanılmıştır. Fakat yaygın ve ciddi kullanımına sanayi devrimiyle birlikte 18. yy. Avrupa'sında başlanıldığını söylemek mümkündür (Karalı, 2017: 12).

İlk kez buharlı makinelerin işletilmesinde ısı kaynağı olarak kullanılan kömür, bu tarihlerden sonra ısınma, hareket enerjisine dönüştürülmesi yoluyla, elektrik

üretiminde kullanılması gibi pek çok farklı alanda ve sektörde kullanılmaya başlanmıştır. Aynı zamanda yakıldığında çevreye en çok karbon salınımı yapan enerji hammaddesidir (Savrul, 2010: 103). Ağır sanayi üretiminde doğrudan, elektrik üretiminde ise dolaylı olarak, ama her ikisinde de en çok kullanılan enerji kaynağı olarak kömür (Demir, 2013: 4), diğer fosil yakıtlara karşı daha ucuz, ulaşılabilir, depolanabilir ve yaygın şekilde farklı coğrafyalarda bulunan, görece olarak da yoğun tüketimine rağmen kalan ömrü açısından daha avantajlı olan bir kaynaktır (Altun ve İşleyen, 2018: 1583, Süslü, 2021: 7). Tabloda kullanım oranına göre kömürün kalan ömrü 139 yıl olarak tahmin edilmekteyken kömürün en çok bulunduğu bölgeler de gösterilmiştir. Amerika'da dünya kanıtlanmış rezervlerinin yüzde 23'ü, Rusya'da 15'i, Avustralya'da 14'ü ve Çin'de 13'ü bulunmaktadır (BP, 2021: 47)

Şekil 3.3.

Üretim Hızına Göre Kalan Kömür Rezervleri Süresi, 2000-2020



Kaynak: (BP, 2021: 47)

Kömürün enerji kaynakları içerisindeki kullanım payı, ülkelerin çevresel endişeler sebebiyle uluslararası platformlar ile aralarında aldıkları kararlara rağmen hızla artmaktadır. Bu artışın altında yatan ana sebeplerden ilki, enerjiye olan ihtiyacın giderek artmasıdır. Bu ihtiyacın giderilmesinin en hızlı yolu da daha fazla kömür yatağının işletmeye alınması ve kömüre dayalı enerji üretim sistemlerinin sayısının ve gücünün artırılmasından geçmiş gibi gözükmektedir (Khan, 2016: 6-7). 2000 yılından 2018 yılına kadar artan enerji ihtiyacına karşılık enerji arzı da yüzde 43 oranında artmıştır. Artışın altında yatan asıl sebep ise nüfus artışı, sanayileşmenin artması ve

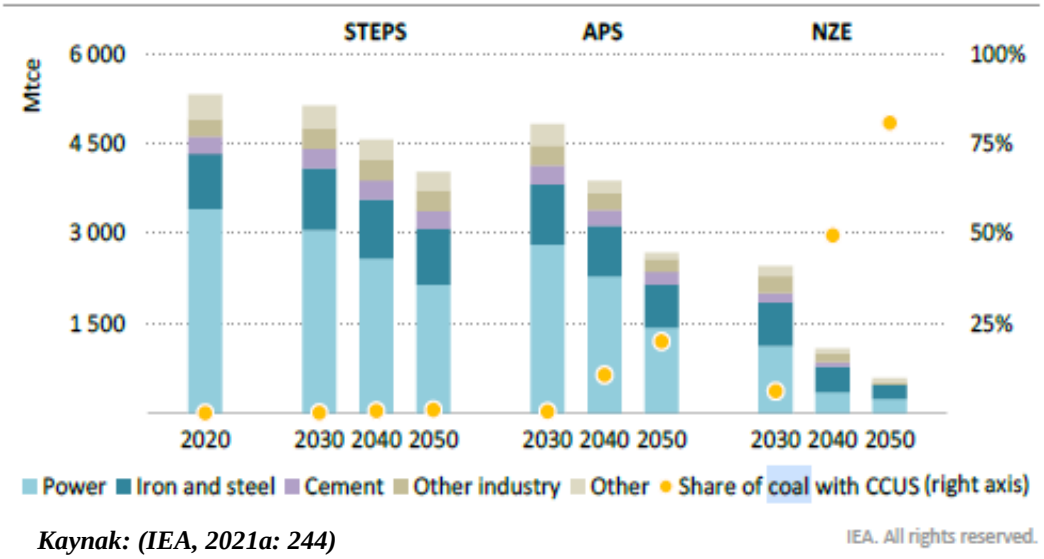
enerjiye dayalı üretim tesislerinin ve yatırımlarının artmasıdır. Bu artışın lokomotifliğini ise yüzde 169 ile Çin ve yüzde 100 ile Hindistan yapmışlardır (Tamzok, 2020: 218).

Pandemi etkisinde 2020 yılına gelindiğinde ise kömür kaynaklarından elde edilen enerji payının azaldığı görülmektedir. Yüzde 4,2 azalan pay oranı, 1965 yılından bu yana kömür tüketiminin OECD verilerinde en düşük seviyede olduğunu göstermektedir. Buna Amerika ve Hindistan'da tüketimin azalması neden olmakla birlikte Çin'in tüketimini kısmi de olsa yine artırdığı görülmektedir. Ayrıca kömürün elektrik üretimindeki payı da yüzde 3,1 düşerek 1985 yılından bu yana BP tarafından tutulan veri setinin en düşüğüne, 35,1'e gerilemiştir (BP, 2021: 2).

Bu verilere rağmen kömürün arzına ve tüketimine dair Uluslararası Enerji Ajansı'nın (*International Energy Agency*) farklı senaryo tahminleri bulunmaktadır. IEA'nın açıkladığı 3 senaryoya göre (STEPS – APS - NZE) kömür kullanım oranlarının 2030, 2040 ve 2050'ye kadar kademeli olarak düşürülmesi planlanmaktadır. Bu planlamalar, içerisinde Çin ve Hindistan'ın da bulunduğu 73 ülkeyi çatısında barındıran IEA analizleriyle ortaya koysa da bu politikaların ne kadar hayata geçebileceği sorgulanmaktadır.

Şekil 3. 4.

2050 Yılına Kadar Sektörlere Göre Küresel Kömür Talebi



Kaynak: (IEA, 2021a: 244)

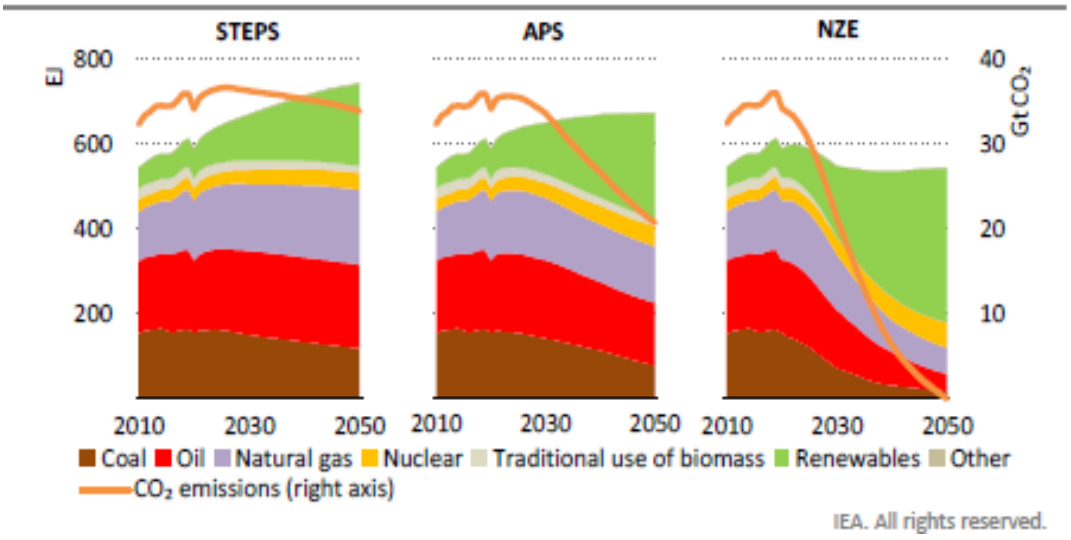
STEPS, Belirlenen Senaryolar Politikası olarak hükümetlerin geleceğe dair gerçekleştirmeye niyet ettikleri politika ve faaliyetlerden yola çıkılarak hazırlanmıştır. APS ise hükümetlerin gerçekleştirmeye dair üzerinde taahhütte bulundukları politikaların senaryosudur. NZE ise tamamen bunlardan ayrı olarak karbon ayak izinin sıfıra indirilmesini 2050 yılında hedefleyen politikaların tamamen hayata geçmesini

ifade etmektedir. Buna göre katılımcı ülkelerin kömür dahil karbon kaynaklı tüm enerji hammaddelerini, fosil yakıtlar olarak kullanmayı zaman içerisinde bırakmayı taahhüt ettikleri söylenebilir. Buna karşın IEA raporunda 2050 yılında gerçekleşmesi istenilen tüm faaliyetlerin ve politikaların uyum içerisinde hayata geçtiği düşünülse bile enerji dengesinin, en az yüzde 40 oranında fosil yakıtlara bağlı olacağı ifade edilmektedir (2021: 16). Bu nedenlerle kömürün, var olan ve gelecekte de kullanılacak olan en önemli enerji kaynaklarından birisi olarak kalması kuvvetle muhtemeldir.

Aşağıda yer alan Şekil 3.5.'de bu projeksiyona istinaden kömür arz ve talebinin göreceli olarak düşürülmesinin planlandığı görülmektedir. Buna göre kömürün payının önümüzdeki yıllarda STEPS'e göre 2030'a kadar yüzde 5, 2050'ye kadar yüzde 10 düşürülmesi; APS'ye göre 2030'a kadar yüzde 10, 2050'ye kadar yüzde 20; NZE'ye göre ise 2040'a kadar yüzde 55 düşürülmesini hedeflenmektedir. Bu politikanın gerçekleştirilebilmesi için gerekli iki temel yaklaşım bulunmaktadır. Bunlardan ilki kömürle çalışan yeni tesislerin inşa edilmesinin önlenmesiyken ikincisi ise kömürle çalışan mevcut varlıkların emisyon değerlerinin düşürülmesine yöneliktir. İlkine dair IEA, hükümetlerin önlemleri ve yönlendirmeleri ile gerçekleşmesi adına bir zorluk bulunmadığını ifade ederken ikincisine yönelik yapısal, mali ve politika

Şekil 3.5.

Yakıt ve senaryo bazında toplam birincil enerji arzı 2010-2050



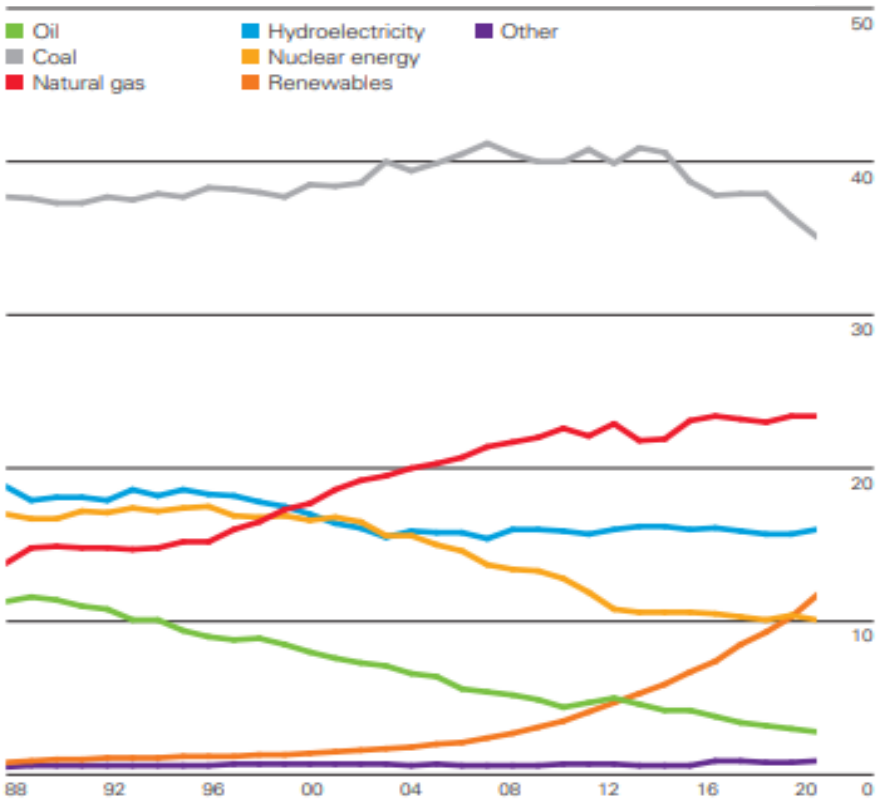
Kaynak: **(IEA, 2021a: 165)**

engellemelerinin bulunduğunu ifade etmektedir (IEA, 2021a: 57).

Kömürün enerji kullanımındaki en büyük paylarından bir tanesi elektrik enerjisinin üretiminde kullanılmasından ileri gelmektedir. Kömür, termik santraller aracılığı ile tüm dünyada yoğun olarak elektrik üretiminde kullanılmaktadır. Aşağıda yer alan tabloda, kömürün 1988 yılından itibaren 2020 yılına kadar elektrik üretiminde hangi oranlarda kullanıldığını da içeren veriler bulunmaktadır. 2016 yılından bu yana gerçekleşen düşüşe rağmen, bu düşüşte kömürün kullanımından ziyade doğalgazın tercih edildiği görülmektedir (BP, 2021: 64). Doğalgaz, çevresel kaygılar ve karbon emisyonunun düşürülmesi amacıyla tercih ediliyor olsa da bu yakıt türünün de yenilenemeyen enerji kaynaklarından olduğu unutulmamalıdır. Bu düşüşün odaklandığı nokta ise enerji değişimini mali, ekonomik, yapısal veya hukuki engellere ve kısıtlara takılmadan hızlı şekilde gerçekleştirebilecek tek bölge Avrupa'dır. Avrupa dışında bu oranların arttığından bahsedilmektedir (Tamzok, 2020: 218).

Şekil 3.6.

Kaynaklarına Göre Elektrik Enerjisi Üretimi, 1988-2020



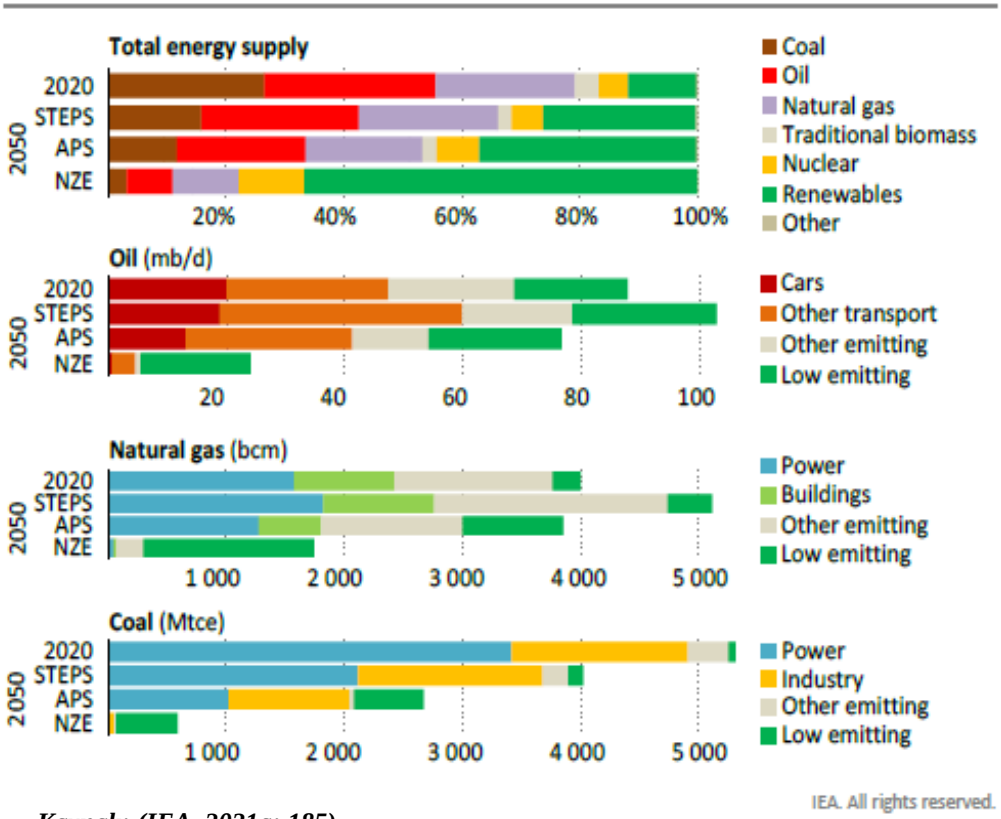
Kaynak: (BP, 2021: 64)

Kömür hammaddesi, enerji üretiminde uzun dönemdir yeri doldurulamayan enerji kaynaklarından birisi olmuştur. Günümüzde dünya enerji piyasası açısından önemi büyüktür. Isınmada, elektrik üretiminde, ağır sanayi sektöründe ve taşımacılıkta

kullanılmaktadır. Karbon emisyonunun azaltılmasına yönelik hedeflere rağmen, bu bağımlılık nedeniyle kömür üretimine olan ihtiyacın da azalmadığı görülmektedir. Fakat buna karşın, Dünya hükümetlerinde kömürün enerji ve sanayi alanında kullanımının azaltılmasına ilişkin niyetlerin de güçlü olduğunu söylemek doğru olacaktır. Özellikle Avrupa ve Amerika'da kömürün kullanımının son yıllarda düşüyor olması, kömür yerine doğalgazın öncelikle, yenilenebilir enerji kaynaklarının ise devamında kullanılmaya başlanması bu açıdan olumludur.

Şekil 3.7.

Yakıt ve sektör bazında enerji arz ve talebi, 2020 ve 2050



Kaynak: (IEA, 2021a: 185)

3.1.2.1.1.2.Petrol

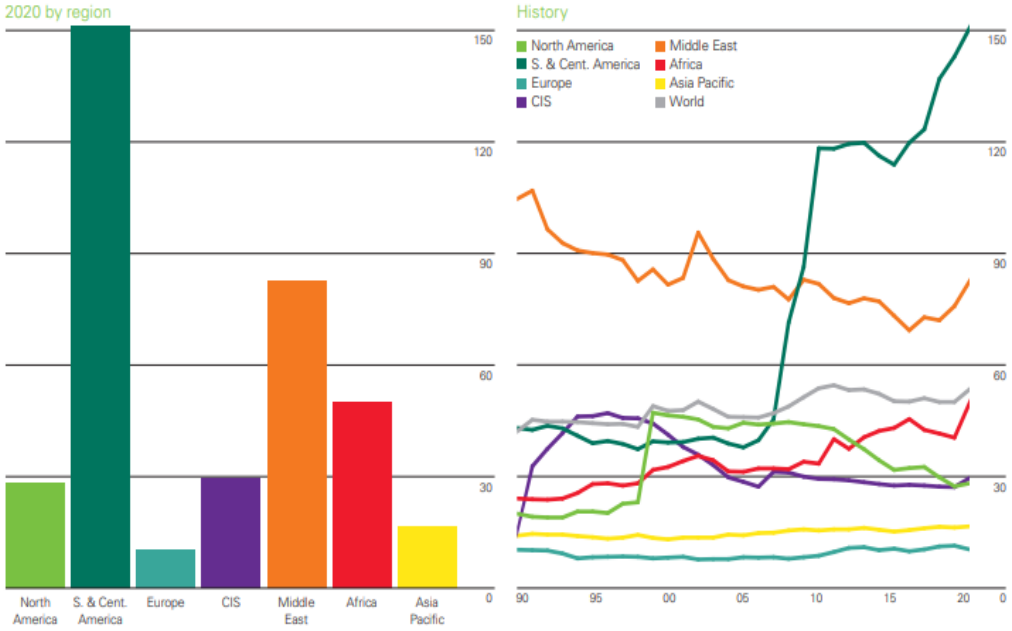
Fosil enerji kaynakları arasında kömürden sonra önemi ve kullanımı açısından ikinci kaynak birimi petroldür. Petrol yine kömürle benzer şekilde kullanımına dair ilk bilgilerin antik çağlara uzandığı, yalıtım ve yol yapımında kaplama malzemesi olarak Babil zamanında kullanıldığı bilinmektedir (Kaya ve Ercan, 2002: 101-102). Buna karşılık petrolün ilk defa endüstriyel üretimi, 1859 yılında Amerika'da açılan petrol kuyularından elde edilmesiyledir. Aynı yıllarda içten yanmalı motorun Almanya'da icadı (1858) ve ardından elektriğin bulunması (1882) fosil yakıtlara olan ihtiyacı da

artırmıştır (Açıkalın, 2018: 15).

Petrol, yeraltında kalan biyolojik maddelerin uzun zaman içerisinde basınç, sıcaklık ve zaman ile yarı akışkan yanıcı bir maddeye dönüşmesinden meydana gelmektedir. Çıkarılması, işlenmesi ve kullanılabilir hale getirilmesi için kömüre nazaran daha karmaşık işlemler gerekmektedir. Ayrıca petrolün dünya üzerindeki dağılımı, diğer enerji kaynaklarında da olduğu gibi dengeli değildir. Bu nedenle petrol, enerji ticareti içerisinde de ciddi bir orana sahiptir.

Şekil 3.8.

Üretim Hızına Göre Kalan Petrol Rezervleri Süresi, 1990-2020



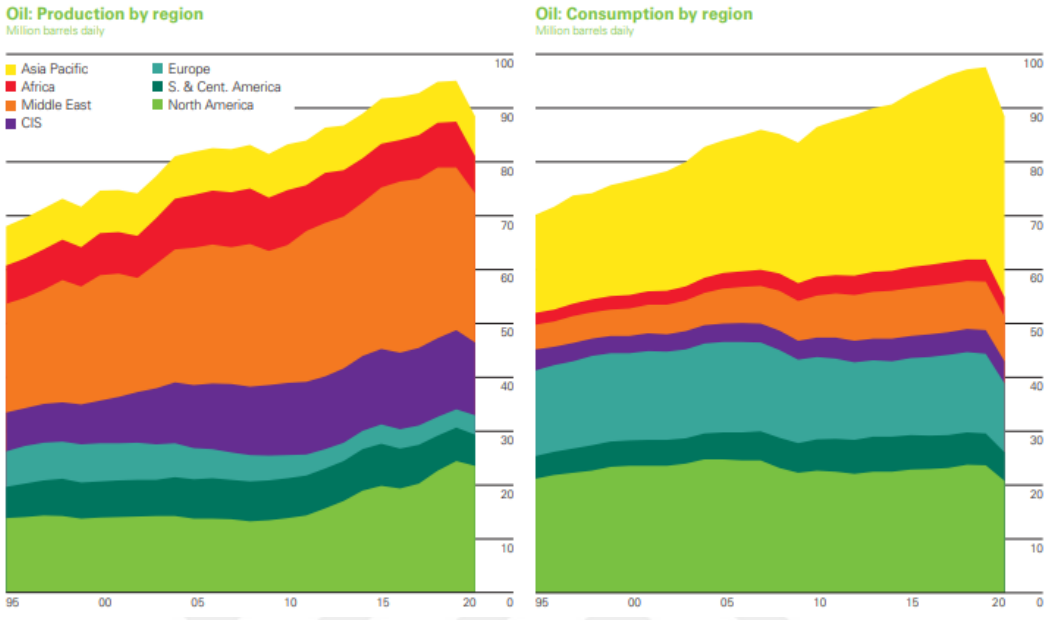
Kaynak: (BP, 2021: 17)

Petrolün ticari değerinin yüksek olması petrol çıkarılan bölgeleri de kıymetli hale getirmektedir. Bilinen petrol rezervlerinin yüzde 48,3'ünü barındıran, öncülüğünü Suudi Arabistan'ın yüzde 17,2 ile yaptığı Orta Doğu ülkeleri stratejik önem bakımından değerli hale gelmektedir. Bunun yanında Güney Amerika yüzde 18,7 rezerve sahipken Venezüella yüzde 17,5 ile bu bölgede en çok petrol barındıran ülke konumundadır. Üçüncü sırada yer alan Kuzey Amerika ise toplam rezervin yüzde 14'üne sahiptir. Bu bölgede ise Kanada yüzde 9,7 ile bölgenin lideridir. (BP, 2021: 17). Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere rezerv oranları bakımından değerlendirildiğinde, bölgeler bazında petrolün ticari bir değer olarak kullanıldığı ifade edilebilir. Bir sonraki tabloda petrolün üretim ve tüketimi belirtilirken, petrol tüketiminin gelişmiş ülkelerin bulunduğu bölgelerde arttığı, bunun karşılığında ana üretici konumundaki bölgelerde ise üretime karşılık gelecek yüksek tüketimin

bulunmadığı görülebilir. Buna sadece istisna olarak Kuzey Amerika bölgesi gösterilebilecektir.

Şekil 3.9.

Petrol Üretimi ve Tüketiminin Bölgelere Göre Dağılımı 1996-2020

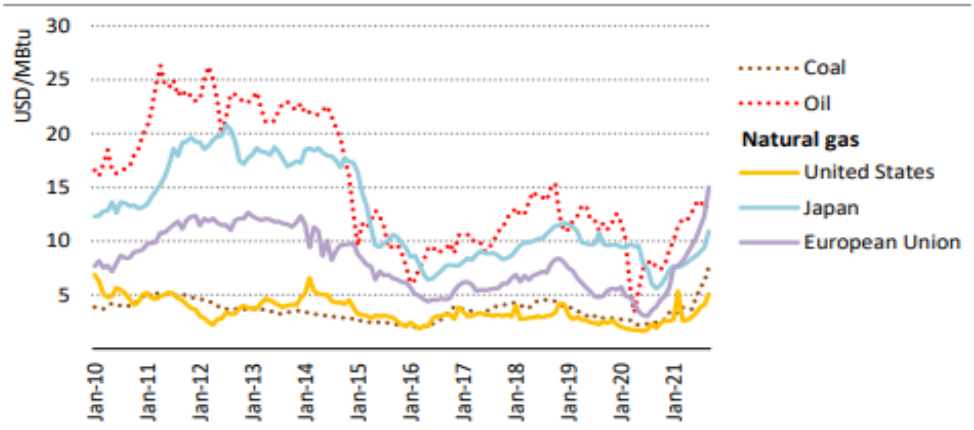


Kaynak: (BP, 2021: 25)

Petrol, petrolün ulaşımdan ısıya, pişirmeden elektrik üretimine kadar olan yaygın kullanımına istinaden her ülkenin gelişmişlik düzeyine göre farklılıklar göstermekle birlikte insanların gündelik ihtiyaçlarından birisi haline gelmiştir (Bağcı, 2019: 613). Bu nedenle petrol ve petrol ürünlerine ulaşım, petrol ihracatçısı ülkelerle ticarete bağlı olmakla birlikte petrol endüstrisinin gelişmiş olmasını veya petrol endüstrisi gelişmiş ülkelerle ticaretin olmasını gerekli kılmaktadır. Bu nedenlerle, petrolün modern hayatta edindiği yere bakıldığında, pek çok ülke petrolü stratejik bir

Şekil 3.10.

Petrol, Doğalgaz ve Kömür Fiyat Değişimleri, 2010-2021



Kaynak: (IEA, 2021a: 64)

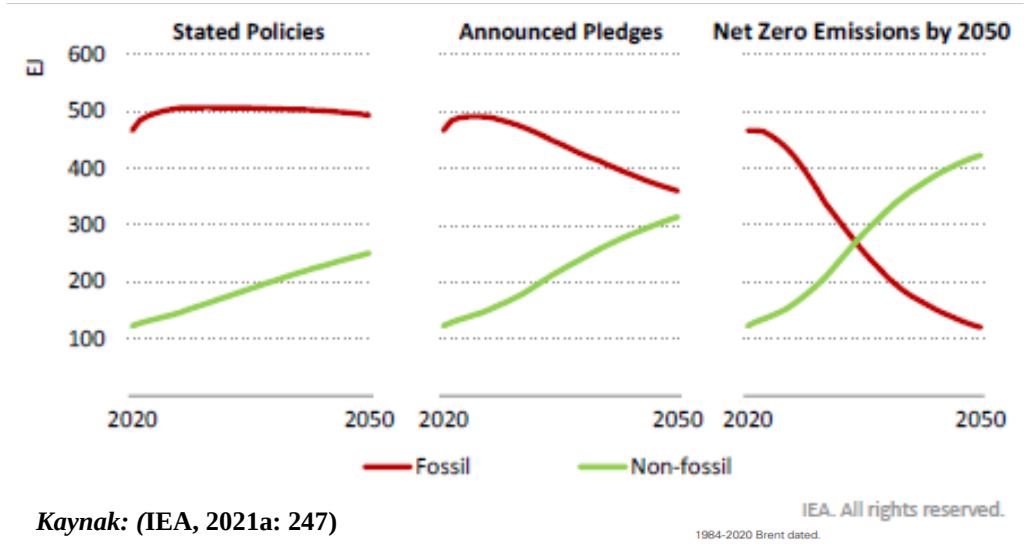
ürün olarak görmek zorundadır (Uzuner, 2018). Kömüre nazaran, aşağıda yer alan iki tablo değerlendirildiğinde petrolün fiyat bakımından daha çok dalgalanması ve belirsiz olması, petrol ticaretinin hassasiyetine bağlanabilir (Kaplan ve Çelik, 2017: 40).

Petrol fiyatlarının özellikle petrol üreticisi bölgelerde, petrol üreticisi ülkelerin yaşadıkları krizler veya aldıkları kararlarla ciddi şekilde etkilendiği söylenebilir (Aydın ve Şahin, 2009: 41, 47-49). Ayrıca petrol üretim tesislerinde yaşanan sorunların veya geçmişte bulunan yeni petrol rezervlerinin de etkisinden bahsetmek mümkündür. 1861 yılından itibaren yer alan olaylar ile petrol fiyatlarının dalgalanma seyri birlikte verilmiştir. Veri setinde son dönemde petrolün varil fiyatının 120 doları aştığı zaman dilimi verilmemiş olsa da Rusya Ukrayna Savaşının ve pandemi sonrası artan talebin birleşiminde, petrol fiyatlarında ciddi bir dalgalanma döneminden daha geçildiği söylenebilir (BP, 2021:28).

Benzer şekilde 2019 yılında başlayan Covid 19 Pandemisinin etkisiyle geçen 2020 ve 2021 yıllarında oluşan ekonomik durgunluk, fosil yakıtların tamamında ve genel olarak enerji tüketiminde bir talep düşüşü yaşanmasına neden olmuştur (Khan, Su and Zhu, 2022: 13-14, Olubusoye, 2021: 23-24). Bunun nedeni, pandemide vatandaşların hastalık bulaşına maruz kalmasını önlemek için ekonomik ve toplumsal kapanmaların yaşanması olmuştur. Bu kapanmalarla birlikte üretim tesislerinin üretimlerini askıya aldıkları ve enerji giderlerinde düşüş olduğunu belirtmek faydalıdır. Ancak 2021 ile birlikte dünyada görülen ekonomik toparlanma ile birlikte

Şekil 3.12.

Senaryoya göre 2050'ye kadar enerji arzı



***Kaynak:* (IEA, 2021a: 247)**

tüketim, arz – talep dengesinin yeniden yerine geleceği düşünülmektedir (IEA, 2021a).

Tabloda da görüleceği üzere IEA, öngördüğü 3 alternatif senaryoda da tüketim ve arz konularında enerji sektöründe yaşanacak değişimleri ifade etmiştir. Yenilenebilir enerji arzının yükseleceği bu tahminler çerçevesinde fosil kaynaklı enerji türevlerinin önemini koruması beklenmektedir.

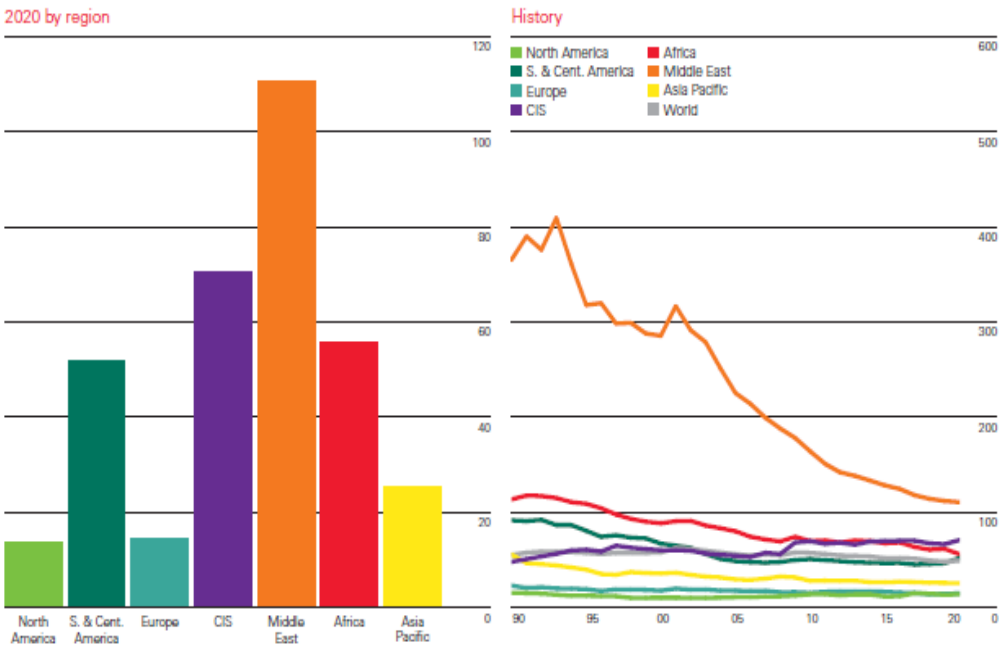
3.1.2.1.1.3.Doğalgaz

Doğalgaz, diğer fosil yakıtlara benzer şekilde biyolojik kalıntıların yeraltında sıcaklık, zaman ve basınca bağlı olarak form değiştirmesi sonucu oluşmaktadır. Gaz şeklinde yer altında bulunan bu enerji kaynağının çıkarılması ve işlenmesi için kömür ve petrole nazaran daha karmaşık ve gelişmiş teknolojilerin kullanılması gerekmektedir. Dünya'da doğal gaz rezervlerine sahip, bunu çıkarabilen ve işleyebilen ülke sayısı bu nedenle kömüre nazaran ciddi manada az, petrole nazaran kısmen sınırlıdır (Uslu, Sözen ve Çelik, 2007: 104).

Doğal gaz, diğer fosil yakıtlar içerisinde kalan kullanım ömrü açısından bakıldığında en hassas konumda olanıdır. Kullanımı, alternatif karbon salınım seviyesi yüksek olan enerji kaynaklarının yerini de almaya başlamasıyla yıllar içerisinde ciddi şekilde artmıştır. Güncel şekilde kullanımına devam edilmesi durumunda doğalgazın kullanım ömrü 48,8 yıl olarak hesaplanmaktadır (BP, 2021: 35). Ortadoğu 110,4 yıl, Orta Asya ülkeleri (tabloda CIS) 70,5 yıl olarak dünya üzerinde en uzun kullanım

Şekil 3.13.

Güncel Tüketim Oranlarına Göre Doğalgaz Kalan Kullanım Ömrü 1990-2020



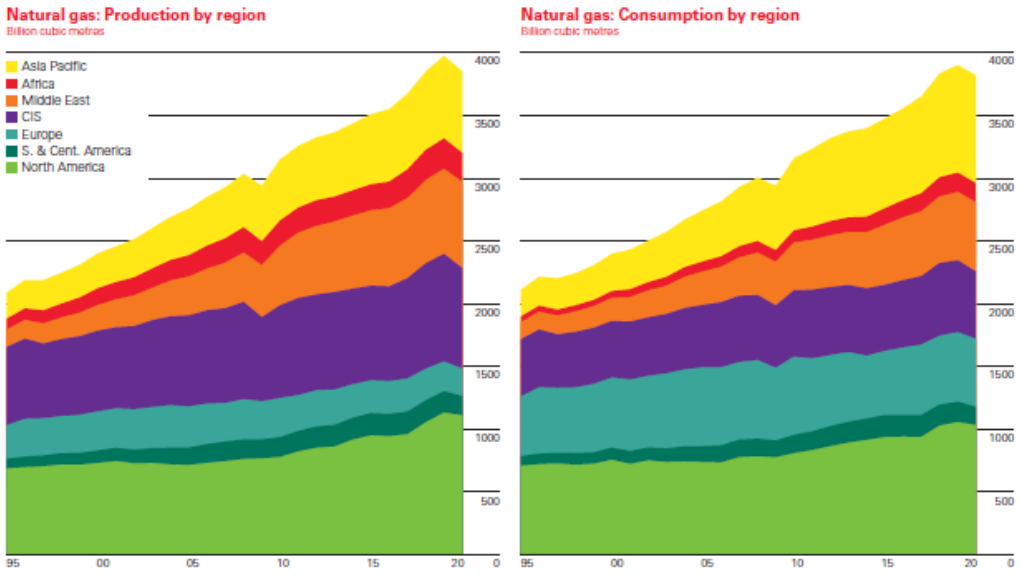
Kaynak: (BP, 2021: 35)

süresine sahip bölgelerdir. Öngörülen şekilde, kömür kullanımından doğalgaz kullanımına geçilmesi ve sonrasında doğalgaz kullanımında da yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerjinin kullanımına başlanması planlanmaktadır (IEA, 2021a: 278-280). Bu şartlarda doğalgaz kullanımının yıllar içerisinde gitgide artan kullanım oranlarıyla yükselmesi beklenmektedir (Wilson and Staffell, 2018: 370).

Doğalgaz tüketimi konusunda da diğer fosil kaynaklı ürünlerden farklı birtakım nitelikler arz etmektedir. Bunlardan ilki doğalgaz tüketiminin mevsimlere göre dalgalanmasıdır (Huntington, 2007: 746). Isınma alanında kullanılan doğalgazda, bu nedenle özellikle soğuk geçen aylarda bölgelere göre kullanımında artışların yaşandığı görülmektedir. Bunun dışında tüketiminin, genellikle çıkarımı yapılan bölgeler içerisinde kullanıldığını görmek mümkündür. Ticareti konusunda gemilerle taşınan sıvılaştırılmış doğalgazın (LNG) tedarikinde zaman zaman sorunların yaşanması, ülkeleri dünya üzerinde tüketimi yapılan doğalgaz miktarının bir kısmını (yüzde 10) depolamaya itmiştir (IEA, 2021a: 260). Fakat bu oran özellikle kullanımı dalgalı seyir izleyen doğalgaz için oldukça yetersizdir. Depolanmasında ve lojistik imkanlarında kısıtlılıklar olan bir enerji kaynağı olarak doğalgaz, genellikle üretici bölgeler içerisinde yoğun şekilde tüketilmektedir (Maxwell and Zhu, 2011: 225). Bu oran, aşağıdaki üretim – tüketim tablosunda da ifade bulmaktadır.

Şekil 3.14.

Doğalgazın Bölgelere Göre Üretim – Tüketim Oranları 1995-2020



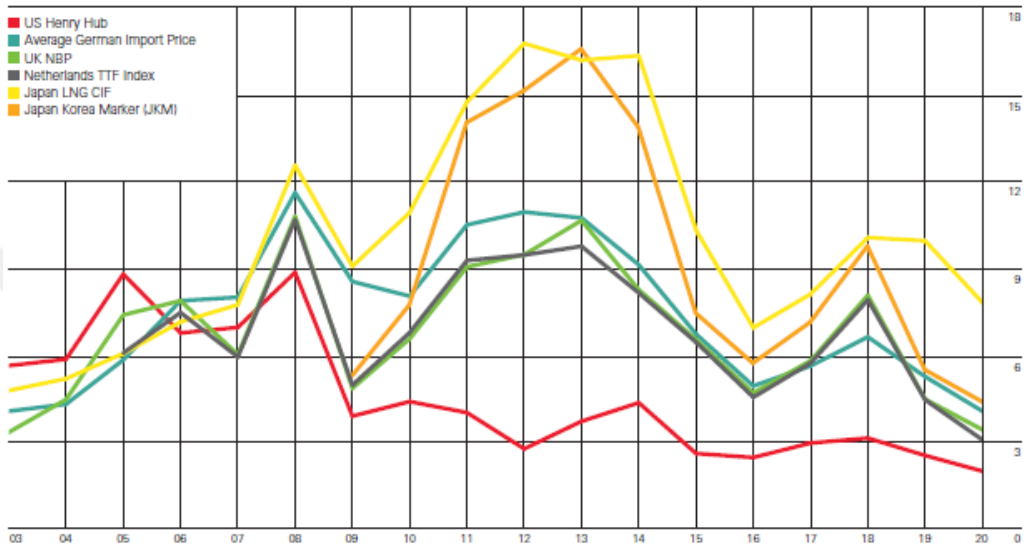
Kaynak: (BP, 2021: 40)

Yukarıda bahsi geçen ifadelerle birleştirildiğinde doğalgaz fiyatlarının da zaman zaman dalgalanması normal karşılanabilir. Tüketim zamanlarının artması,

doğal afetlerle ticaret yollarının sekteye uğraması gibi nedenler, enerji piyasalarında her zaman endişe ile karşılanmaktadır (Brown and Yücel, 2007: 13). Fakat Covid 19 pandemisinin ardından, 2020 ve 2021 yıllarında kömür, petrol ve doğalgaz fiyatlarında aşırı artışların tüm dünya genelinde yaşandığını ifade etmek gerekir (Chian et all,

Şekil 3.15.

Kaynaklarına Göre Doğalgaz Temin Fiyatları, 2003-2020



Kaynak: (BP. 2021: 41)

2021: 32370). Ekonomilerin uzun bir durgunluk döneminden sonra tekrar faaliyete geçmeleri ise talep yönlü bir artışın yaşanması (Klemes, Fan and Jiang, 2020: 6), bunu ticaret yolları üzerinde yaşanan doğal afetlerin izlemesi[35] ve üstelik siyasi çekişmelerin de bunların üzerine eklenmesi[36] ile Petrol Krizinden bu yana petrolün, 1965 yılından bu yana kömürün, 2012 yılından bu yana da doğalgazın en yüksek birim fiyatlarına ulaştığı görülmüştür[37].

---

[35] Doğal afetlerin enerji üretimini düşüreceği, enerji üretimini düşürmese bile enerji transferini engelleyebileceği yönündeki kaygılar, enerji maliyetlerinde artışlara neden olmaktadır (Cavallo, Cavallo and Rigobon, 2014: 470). Ayrıca Avrupa'nın alıcısı olduğu, Amerika'nın LNG ticaretinin yüzde 55'inin yapıldığı Louisiana kentinin liman ve dolum tesislerinde Hurricane Ida kasırgası nedeniyle gerçekleşen zarar sebebiyle Avrupa'da doğalgaz fiyatlarının yükseldiği ifade edilmektedir (Cohen, 2021). Bu durum ayrıca tedarik zincirinin doğrudan bozulmasıyla ilgilidir.

[36] Rusya ve Ukrayna arasında, Rusya'nın Ukrayna'nın toprak bütünlüğüne karşı oluşturduğu tehdit karşısında, Avrupa ve NATO birliğinin bu tehdit yanında Ukrayna'nın karşısında olması, 2021 yılı boyunca ve 2022 yılı başlarında dünya gündemini meşgul etmiştir. Rusya, doğalgaz tedarikçisi olduğu Avrupa'yı zaman zaman enerji temin etmemekle test etmiş, bu durum doğalgaz fiyatlarında dalgalanmalara neden olmuştur (Sabadus, 2021; Tan, 2022, Giles, 2021)

[37] Fosil yakıtların kısa dönemde kendilerine özgü alanlar için krizlerden, doğal felaketlerden vs etkilenmelerine karşın petrol, doğalgaz ve kömür arasındaki fiyat ilişkisi uzun dönemli olarak birbirini takip etmektedir (Nick and Toenes, 2014: 526). Bunun altında yatan nedenin, bu enerji kalemlerini kullanan endüstrilerin enerji birimleri arasında geçiş yapabilmeleri olduğu söylenebilir (Brown and Yücel, 2007: 13).

Enerji fiyatlarındaki bu artışın dünya enflasyon rakamlarına doğrudan etki ettiği, üretici enflasyonunu ve tüketici enflasyonunu ciddi şekilde etkilediği takip edilmektedir (LeBlanc and Chinn, 2004: 21-22; Apergis and Apergis, 2020: 1327, Shapiro, 2020). Enerji piyasasının dünya üzerindeki ülkelerin çoğu için ithal girdilerden oluştuğu da düşünüldüğünde, bu fiyatlamalardaki artışlar ülkeler için enerji güvenliğinin ne kadar önemli olduğu konusunda dramatik bir hatırlatma yaşamalarına neden olmuştur. Tabloda 2020 yılına kadar derlenen veri seti, 2021 yılında yaşanan gelişmeleri göstermemektedir.

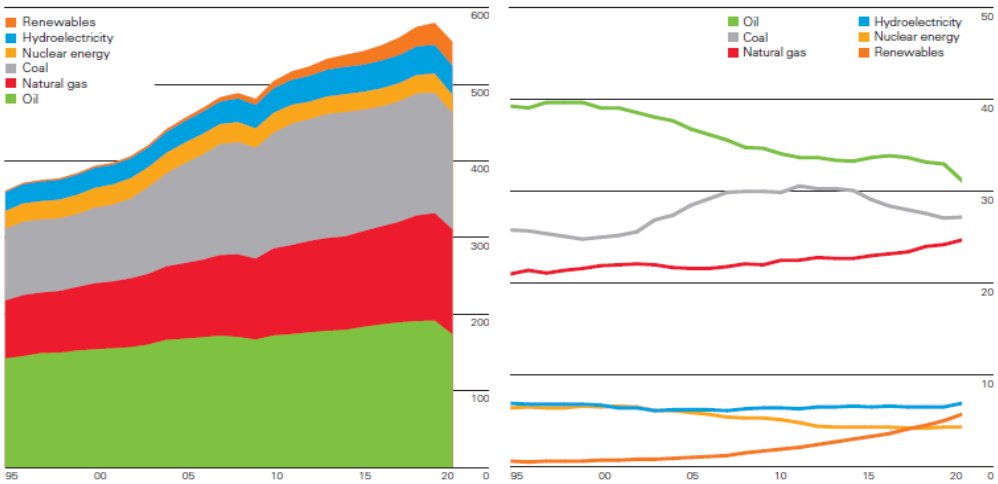
3.1.2.1.2. Çekirdek Kaynaklı Enerji Kaynakları (Nükleer)

Nükleer enerji, belirli maddelerin atom çekirdeklerinin parçalanmasıyla açığa çıkan enerjinin kontrol edilmesinden sağlanır. Nükleer enerjinin, atom çekirdeğinden enerji elde etmeyi mümkün kılan şekliyle kullanılabilmesi için gelişmiş bir teknolojinin ve ileri seviye bir tesisin varlığı şarttır. Diğer birincil enerji kaynaklarına göre işlenmesi, üretimi ve muhafazası daha zor olan bu teknolojide enerji, elektrik enerjisi olarak yansımaktadır (Zinkle and Was, 2013: 755). Başka bir ifade ile nükleer enerjiden elde edilecek enerjinin cinsi, elektrik enerjisi olarak kullanılabilmektedir.

Nükleer enerjinin en çok kullanıldığı ülkeler 2021 yılında sırasıyla Amerika, Fransa ve Çin olmuştur (BP, 2021: 11). Nükleer enerjinin, dünya genelinde kullanımı ve sistem içerisindeki payı giderek azalmaktadır. Aşağıdaki tabloda buna dair verileri görmek mümkündür.

Şekil 3.16.

Kaynaklarına Göre Enerji Tüketim Oranları, 1995-2020



Kaynak: (BP. 2021: 12)

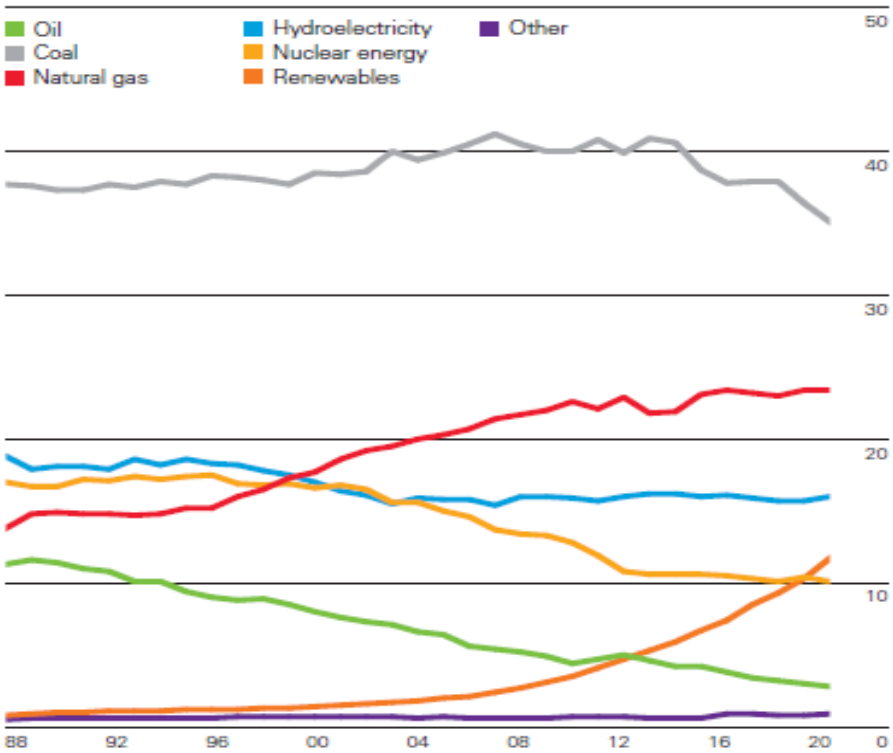
Nükleer enerjinin kullanımı dünya genelinde 2020 yılında yüzde 4,1 azalarak genel enerji tüketimi içerisinde yüzde 4,3'lük bir paya sahip olmuştur. Nükleer

reaktörlerden elde edilen enerji, ilk kez 2020 yılında yenilenebilir enerji kaynaklarından (hidro hariç) elde edilen enerjiden az olmuştur.

Nükleer enerjinin 1950 ve 1960'lı yıllar boyunca başta Amerika ve Rusya'da enerji temininde öncelik verilmesi nedeniyle yaygınlaştığı, bu yıllarda nükleer atıkların zararlarına dair bilgi eksikliğinin olması ve büyüme yarışı gibi sebeplerle nükleer enerji santrallerinin sayısında artış görülmüştür. Fakat 1986 yılında Ukrayna Çernobil'de yaşanan nükleer patlama ve 2011 yılında Japonya Fukushima'da yaşanan deprem sonrası yaşanan nükleer sızıntı, hükümetleri nükleer enerji politikalarını revize etmelerinde aceleci davranmaya itmiş gözükmektedir (Akdoğan, 2018: 32-33). Nükleer tesislerin kaza oranlarının düşük olmasına rağmen doğal afetler, savaşlar, insan hataları, ihmaller gibi olası durumlarda yaşanacak felaketlerin büyüklüğü ve geri dönülemezliği nedeniyle ülkelerin bu enerjiden zamanla vazgeçmeyi planladıklarını söylemek gerekmektedir.

Şekil 3.17.

Kaynaklarına Göre Elektrik Üretiminde Kullanılan Enerji Birimleri, 1988-2020



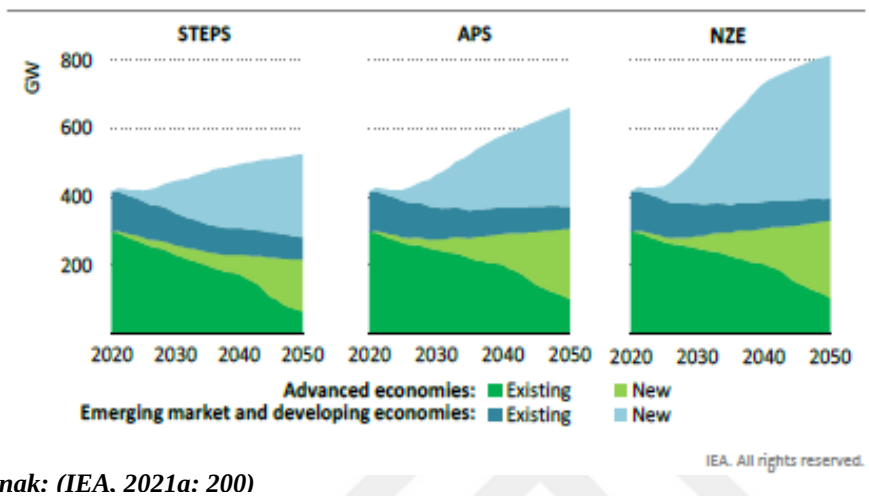
Kaynak: (BP, 2021: 64)

Nükleer enerjiden vazgeçilmesindeki en büyük zorluk, bu enerjiden elektrik üretilmesine olan bağımlılıktır (Bodansky, 2005: 4). Aşağıdaki tabloda dünya genelinde nükleer enerjiden elde edilen elektrik üretiminin, diğer enerji kalemlerinden elde edilen elektrik enerjisine oranları verilmiştir. Buna göre elektrik enerjisi

üretiminde yüzde 10'luk bir kısım buradan sağlanmaktadır. Nükleer enerji, 2020 yılında ilk defa elektrik enerjisi oranlarına katılımı açısından yenilenebilir enerji kaynaklarının gerisinde kalmıştır. Yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen elektrik enerjisi yüzde 11,7 olmuştur. Hidro enerji ile birlikte değerlendirildiğinde yüzde 25'leri geçmektedir (BP, 2021: 64).

Şekil 3.18.

IEA Senaryolarına Göre Nükleer Enerji Kapasiteleri Tahmini, 2020-2050



Kaynak: (IEA. 2021a: 200)

Nükleer enerjinin oluşturduğu potansiyel tehlikeye ve reaksiyon-füzyon işlemlerinden sonra ortaya çıkan nükleer atıkların çevreye oluşturabileceği tehlike potansiyeline rağmen (Wicker and Schultz, 1982), IEA'nın ortaya koyduğu enerji senaryoları içerisinde nükleer enerjinin kullanım oranlarının artırılmasına yönelik bir mecburiyet görülmektedir (Bodansky, 2005: 7-8; 17). Şekil 3.18'de, gelecek yıllara göre potansiyel kullanım oranları gösterilmektedir.

Açıklamak gerekirse bu durum, özellikle 2050 yılına kadar karbon emisyonunu azaltmayı planlayan IEA'nın, karbon salınımı yüksek enerji kaynaklarının yerini bir miktarla nükleer enerjiden elde edilecek artıştan karşılamayı hedeflemesindendir. Zira karbon kaynaklarının azaltımı ve artan nüfus ve sanayileşme ile ortaya çıkacak daha yüksek enerji ihtiyacının karşılanmasının, sadece yenilenebilir enerji kaynakları gibi güvenli enerjilerden sağlanması oldukça zordur. Yenilenebilir enerjinin potansiyelini ve enerji dönüşümü masraflarını ayrıca bu denklemde düşünmek gerekmektedir. Tüm bu mecburiyetlerin yanında var olan nükleer enerji tesislerinin de 2050 yılına kadar yenilenmesi gerekeceği ve bu nedenle de var olan tesislerin 50 yıllık olan kullanım ömürlerini doldurana kadar kullanılmasının, 2050 yılına gelindiğinde halen en ideal senaryo olan NZE'de bile devam edileceğini IEA açıklamaktadır (IEA, 2021a: 200-201).

3.1.2.2.Yenilenemez Enerji Kaynaklarının Avantajları ve Dezavantajları

Yenilenemez enerji kaynaklarının kullanımına bakıldığında halen dünya enerji piyasası içerisinde ciddi bir oranda tercih edildiklerini söylemek mümkündür. Bu oran, IEA'ya göre 2018 yılında tüm enerji tüketimi içerisinde yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerjinin oranının yüzde 17,1 olmasıyla açık şekilde ortaya konulmaktadır (IEA, 2022a). Geriye kalan yüzde 83'lük kısmıyla dünya üzerinde kullanılan enerjinin kaynağı, yenilenemeyen enerji kaynaklarından elde edilmektedir. Bu kullanımın yarısından fazlası ise ulaşım ve endüstri sektörleri tarafından yapılmaktadır (IEA, 2022a).

Yenilenemez enerji kaynaklarının avantajları, yukarıda bahsedilen tüketim miktarlarının neden bu denli yüksek olduğuna dair açık ve net bir fikir vermektedir. Başka bir ifadeyle yenilenemeyen enerji kaynaklarından elde edilen enerji, insan hayatının vazgeçilmez parçalarından birisidir ve dolayısıyla bir enerji bağımlılığı söz konusudur. Bu bağımlılık çerçevesinde enerjiye olan ihtiyacın, enerji kaynaklarına olan bağımlılığı da beraberinde getirdiğinden bahsedilebilir (Bodansky, 2005: 5-15).

Yenilenemeyen enerji kaynaklarının bu denli tüketiminde belli avantajlar bulunur. Bu avantajlardan ilki, bu kaynaklara erişimin, alternatif yenilenebilir enerji kaynaklarına olan erişimden daha ucuz ve yaygın olmasındadır (Khan, 2016: 9). Mesela fosil yakıtların çıkarılması, taşınması, işlenmesi ve piyasaya enerji olarak sunulması, rüzgâr enerjisinin elde edilmesi için yapılacak altyapı yatırımlarından ve ar-ge çalışmalarından veya yedek parça temin ve tedarik hizmetlerinden daha ucuzdur. Fosil yakıtlardan elde edilen enerjinin de RES santrallerinden elde edilen enerjiden daha ucuz fiyatlarla piyasaya sunulması mümkün görülmektedir. Bu durum, tüketicinin tercihleri kadar bu enerji ile üretim yapan endüstri kolunun ve üretilen ürünleri taşıyan ulaşım sektörlerinin de sürdürülebilir bir üretimi desteklemesini mümkün kılmaktadır.

Ayrıca, ikinci bir avantaj da yenilenemez enerji kaynaklarının ciddi miktarlarda depo edilebilmesinden kaynaklanmaktadır (Khan, 2016: 9). Belli bir miktar mesela kömürün depo edilmesi mümkündür ve bu kömürden elde edilecek enerji ile enerji arzının güvenliğinin sağlanması, bir süreliğine de olsa mümkün olacaktır. Buna karşılık yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerji doğrudan elektrik enerjisidir ve elektrik tüketim sistemine anında verilerek tüketiminin sağlanması gerekmektedir. Zira bu elektrik enerjisinin depolanması ve tutulması, oluşturacağı yüksek gider sebebiyle mümkün değildir. Bir şekilde depolama mümkün

hale getirilse bile, bu masrafın elektrik birim maliyetlerini tüketimi tercih edilmeyecek derecede veya üretimde sürdürülebilirliği zedeleyecek şekilde etkilemesi kaçınılmaz olacaktır.

Üçüncü avantaj ise yenilenemeyen enerji kaynaklarından enerji temin edilmesinde, bu kaynakların ısıl değerinin yüksek olmasından dolayı, enerji birim maliyetlerinin verimliliğindedir. Başka bir ifade ile belli bir miktar enerji elde etmek için kullanılan hammaddeyi ifade eden enerji üretim rasyosu, karbon kaynaklı hammaddelerde görece olarak yüksektir. Bu nedenle üretilen enerji maliyetlerinin düşük tutulması mümkün hale gelmektedir (Açıkalın, 2018: 67). Fakat bu avantajın, YE teknolojilerinde yaşanacak, beklenen ilerlemeler ile ortadan kalkacağı da iddia edilebilir (IEA, 2021a: 187-188).

Son avantaj ise yenilenemeyen enerji kaynaklarının kullanımının yaygınlığına imkân tanıyacak şekilde kolay olmasıdır (Khan, 2016: 9). Mesela içten yanmalı motorların kullanımı tüm dünyaya yayılmıştır ve motorların yerini yenilenebilir enerjiden elde edilecek elektrik enerjisini kullanan bir motorun benzer yaygınlık oranlarıyla alması yakın zamanda oldukça zor görünmektedir. Buna benzer şekilde gemi yakıtlarının yenilenebilir enerjiden elde edilen kaynaklarla temin edilmesi de kolay değildir. Bunların yanında sanayi sektöründe ve ev kullanımında doğalgaz kullanımının kolaylıkla terk edilemeyeceği tahmin edilebilir. Halihazırda bu sektörlerde yer alan yenilenemez enerji kaynaklarının kullanımı oldukça baskındır.

Ek olarak yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilecek elektriğin, ısınmada doğalgazın yerini almasıyla, daha çok kullanılmasına ve talebin artmasına neden olabileceği gibi, kısır bir döngü halinde artan talebin karşılanması için yapılacak yatırımların ilk maliyetleri artırması da kaçınılmaz olacaktır (Moriarty and Honnery, 2016: 6, Elabban, Abu-rub and Blaabjerg, 2014: 763). Jeotermal enerjinin, ısı konusunda bir miktar yardımcı olacağını tahmin etsek bile bu enerji kaynağının da dünya üzerinde doğalgazın kullanım alanlarına benzer şekilde yaygın olmaması nedeniyle bu zorluğu ortadan kaldırmaya bir alternatif sunmayacağı da kesindir (Lund and Toth, 2021: 26-27).

Yenilenemeyen enerji kaynaklarının dezavantajları oldukça önemlidir. Enerji bağımlılığına rağmen bu kaynakların temin edilmesinden depolanmasına, kullanılmasından sürdürülebilirliğine hatta uluslararası siyaset açısından ülke istikrarına dahi etki eden yönleri bulunur (Štreimikienė, Strielkowski, Bilan and Mikalauskas, 2016: 80). Bu dezavantajlardan sırasıyla bahsedilirse:

Birincil enerji kaynaklarının tüketiminden oluşan en önemli ve küresel sorun, bu kaynakların kullanımı ile doğada oluşan zararlardır (Dinçer, 1999; Omer, 2008). Sera gazı salınımı ile küresel ısınmanın artması, enerji atıkları ile hava – toprak – su kirliliğinin oluşması, doğada yaşayan canlıların hem küresel ısınma ile hem de enerji hammaddesine erişmek için yaşam alanlarının zarar görmesiyle hayat devamlılıklarının tehdit altına girmesi bahsedilebilecek sorunlardan sadece bir kaçıdır. Bunun yanında nükleer enerji kullanımında olası kazalar ve afetler ile nükleer sızıntıların gerçekleşmesi, küresel ölçekte doğal felaketlerin yaşanmasına neden olmaktadır. Ayrıca nükleer atıkların doğada uzun yıllar çözünmeden nükleer risk barındırarak muhafaza edilmesi, bu atıkların doğaya karışma riskleri değerlendirildiğinde geri dönülemez sorunlara yol açabilecektir (Shrader-Frechette, 2011; Gralla et all. 2017: 1259).

Bir başka dezavantaj ise bu kaynakların tükenir rezervlere sahip olmasıdır. Bu kaynakların bolluğuna rağmen kullanım miktarına göre belli bir tüketim yılları bulunmaktadır. Bu kaynaklara dayalı gelişen ülke ekonomilerinin, bu kaynakların kullanım ömürlerine göre enerji temin yollarını dönüşüme uğratmaları mecburidir. Bu mecburiyet ise oldukça maliyetli, uzun zaman alacak ve üzerinde teknolojik ilerlemelerin gelişmesi gereken bir husustur. Sürdürülebilir bir ekonominin varlığı için enerji dönüşümünün sağlanması, enerji verimliliğinin artırılması ve enerji tasarrufunun öneminin bilinip uygulanması gerekmektedir. Bu konuyla alakalı daha detaylı analizler, ilerleyen başlıklarda ifade edileceğinden, burada kısaca değinmek yeterlidir.

Dezavantaj olarak sayılabilecek bir diğer husus, birincil enerji kaynaklarının ihracatçısı olan ülkelerin özellikle petrol bakımından, bu enerji kaynağının ihracına dayanan bir ülke ekonomisi kurmaları ve bunun ülkenin istikrarı, demokrasinin temini ve ülke ekonomisinin sürdürülebilirliği açısından oluşturduğu risklerdir. Ortadoğu, Orta Asya, Güney Amerika gibi bölgelerde petrol ve doğalgaz ithalatçısı konumunda bulunan Suudi Arabistan, Irak, İran, Afganistan, Venezüella gibi ülkelerin uzun yıllardır istikrarlı bir ülke rejimine sahip olamadıkları bilinmektedir. Bu istikrar yoksunluğunun altında enerji kaynaklarına sahip olmanın doğurduğu şartlar tartışılsa da enerji temini ve enerji güvenliğinin sağlanması açısından enerji ticaretinin ülkeler arasında politikaya olan etkisinden bağımsız bir şekilde değerlendirilmesi mümkün değildir.

Benzer şekilde başka bir dezavantaj ise enerji ithalatçısı ülkelerin, enerji

arzından ve güvenliğinden kaynaklı pek çok sorunla karşılaşması sayılabilir. Enerji arzının sürdürülebilir şekilde devamlılığının sağlanması ve ülke ekonomisinin kırılganlığının enerji fiyatlarına ve enerji temin durumlarına doğrudan bağlı olması bu türden ülkeler için oldukça yüksek riskler barındırmaktadır. Petrol Krizinde görüldüğü üzere petrol üreticisi olan bazı ülkelerin İsrail savaşlarını öne sürerek petrol arzını durdurmaları, tüm dünyada enerji fiyatlarında aşırı dalgalanmaları beraberinde getirmiş ve bunun istihdama ve büyümeye etkilerini silmek on yıllar almıştır.

Yenilenemeyen enerji kaynaklarının enerji kaynağı olarak kullanılmasının bir diğer riskli yönü, bu maddelerin enerji hammaddesi olmasının dışında birer kaynak olarak kullanılmasından dolayı rezervlerin tükenmesi halinde ortaya çıkacak durumdur. Mesela kömür boya ve diğer başka kimyasalların yapımında kullanılırken petrol, plastik malzemelerin kaynağı ve aynı zamanda ciddi bir yalıtım malzemesidir. Kömür ve petrolün hızlı şekilde tüketilmesi, gelecek yıllar için bu maddelerden elde edilen diğer ürünlerin de bulunmasında zorlukların yaşanacağı anlamına gelmektedir (Khan, 2016: 9).

3.1.2.3.Yenilenebilir Enerji Kaynakları

Yenilenebilir enerji, kullanımından sonra hammadde kaynağı tüketmeyen, uzun kullanım yılları ile sürdürülebilir rezervlere ve teknolojilere sahip, fosil yakıtlara göre karbon salınımları ve çevreye olan etkileri az olan kaynakları ifade etmektedir. Yenilenebilir enerji kaynakları bu tanımıyla pek çok enerji kaynağını içerisine alırken bu enerji kaynaklarının teknolojinin gelişmesi ile değiştiğini, kullanımlarının dönüştüğünü, verimliliklerinin arttığını, içlerine yeni kaynak birimlerinin eklendiğini görmek mümkündür.

Yenilenebilir enerji, birincil enerji kaynaklarına göre bir alternatif oluşturması umuduyla, birincil kaynaklar tükendiğinde ihtiyaç olan enerji arzının buradan sağlanmasına dönük çalışmalarla özellikle son yıllarda önem kazanmıştır. Bir taraftan yenilenebilir enerji teknolojisi geliştirilirken diğer yandan yenilenebilir enerji altyapı yatırımlarının arttığı görülmektedir. Nitekim son on yılda hidroelektrik hariç yenilenebilir enerji üretimi yıllık ortalama yüzde 13,4 artmıştır. Son yılda bunun yüzde 70 civarında katkısı rüzgâr ve güneş enerjisinden gelmiştir (BP, 2021:5).

Yenilenebilir enerji kaynaklarının hangi enerji kaynakları olduğuna ilişkin tanımlarda bir mutabakat olmasına karşın, bu kaynaklar içerisine hangilerinin alınacağına ilişkin tartışmalar halen güncelliğini korumaktadır. Buna dair tartışmalar içerisinde mesela hidro enerjinin yenilenebilir bir enerji kaynağı olarak sayılmasına

dair tartışmalar, su kaynaklarının çevresel etmenlerle ortadan kalkabileceği gerçeğine dayanılarak ortaya atılan iddialarla yakın bir zamana kadar taşınmıştır. Fakat sudan elde edilen enerjinin, suyu tüketmemesi gerekçesiyle, 2002 ve 2003 yıllarında yapılan uluslararası toplantılarda su enerjisinin yenilenebilir bir enerji olduğu taraf ülke devletlerce kabul edilmiştir. Buna karşın veri setlerinde hidro enerji kaynaklarının diğer yenilenebilir enerji kaynaklarından ayrı gösterildiği bir geleneğin de varlığı inkâr edilemeyecektir.

Bir diğer tartışma alanı ise nükleer enerji ve gaz enerjisiyle alakalıdır. Son dönemde özellikle Avrupa'da enerji ihtiyacının ciddi bir payını nükleer enerjiden karşılayan Fransa'nın başını çektiği Polonya ve Macaristan gibi ülkeler nükleer enerjinin yenilenebilir enerji olarak sayılması için AB parlamentosuna baskıda bulunmaktadır. Benzer şekilde Almanya'da nükleer enerjiden yeşil enerji kaynaklarına geçiş yaparken bir yandan nükleer enerjinin yenilenebilir enerji sayılmasına karşı çıkmakta, diğer yandan enerji üretiminin ciddi bir payını doğalgazdan sağlamasına istinaden, doğalgazın sürdürülebilir enerji yatırımları arasında yer alması için baskıda bulunmaktadır. Avusturya, Lüksemburg, Danimarka, Portekiz gibi ülkelerin nükleer enerjinin yenilenebilir enerji sayılmasına ilişkin AB parlamentosuna sunulan mevzuat teklifini desteklemedikleri, teklifin yasalaşması halinde bunu Avrupa Adalet Divanı'na taşıyacakları ifade edilmektedir (Abnett, 2022, Bloomberg, 2022).

Rusya ile Ukrayna arasında Rusya'nın Ukrayna toprağı olan Kırım'ı 2014 yılında ilhak etmesi ile başlayan savaşın 2022 yılında Rusya'nın Ukrayna'yı işgal etmesine varması, Rusya'nın aynı dönemde Avrupa'nın enerji sağlayıcısı konumundan istifade ederek zaman zaman Avrupa'yı Ukrayna Krizinde taraf olması nedeniyle enerji konusunda zorda bırakması, son dönemde Avrupa devletlerini enerji güvenliği konusunda daha hassas davranmaya itmiştir. Bir yandan enerji esnekliğini sağlamaya çalışan Avrupa diğer yandan yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edeceği enerji ile enerji arzını çeşitlendirmeyi de hedeflemektedir. Bu doğrultuda yenilenebilir enerji kaynaklarına dönüşümün oluşturduğu maliyet riski, istihdam riski, enerji arzının sürekliliği riski gibi başlıkları teminat altına alabilmek, nükleer enerji ve doğalgaz yatırımlarının güvenli, rekabetçi ve sürdürülebilir enerji sayılması ile yatırımlarının AB tarafından finanse edilmesinin, teşvik edilmesinin önünün açılması gibi fırsatlar kapsamında değerlendirilmesini mümkün saymak için bu adımların atıldığı söylenebilir (Sezgin, 2022).

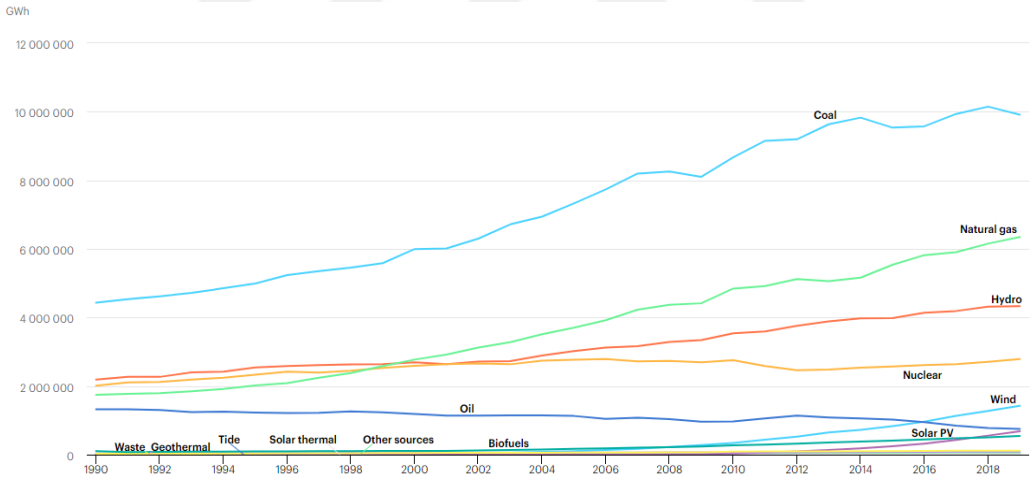
3.1.2.3.1. Hidrolik Enerji

Hidrolik enerji, akan suyun kinetik enerjisinin, dönen bir türbin vasıtasıyla mekanik enerjiye dönüşme prensibine dayalıdır. Suyun yüksekten düşerek oluşturduğu güç, elektrik enerjisine dönüştürülmektedir. Suyun bu şekilde bir enerji kaynağı olarak kullanılması, 1879 yılında Niagara Şelalesinde kurulan ilk hidroelektrik santralinden önce, değirmenler ve taşımacılık gibi farklı alanlarda da kullanılmasıyla eskilere dayanmaktadır. 1882 yılında Wisconsin'de bir sokağın ilk kez Niagara hidroelektrik santralinden elde edilen elektrik ile aydınlatılması, günümüze kadar gelen bir teknolojinin başlangıcı olmuştur (Bagher et all, 2015: 17).

Hidroelektrik santrallerinden elde edilen elektrik enerjisinin toplam enerji arzının içerisinde sahip olduğu oran 2021 yılı için yüzde 6,9'dur (IEA, 2021a: 12). Yenilenebilir enerji kaynakları arasında bu kaynaklardan elde edilen tüm elektrik enerjisinin ise (hidrojen hariç) yüzde 62'sine sahiptir (IEA, 2021a).

Şekil 3.19.

Kaynaklarına Göre Elektrik Enerjisi Arzı, 1990-2019



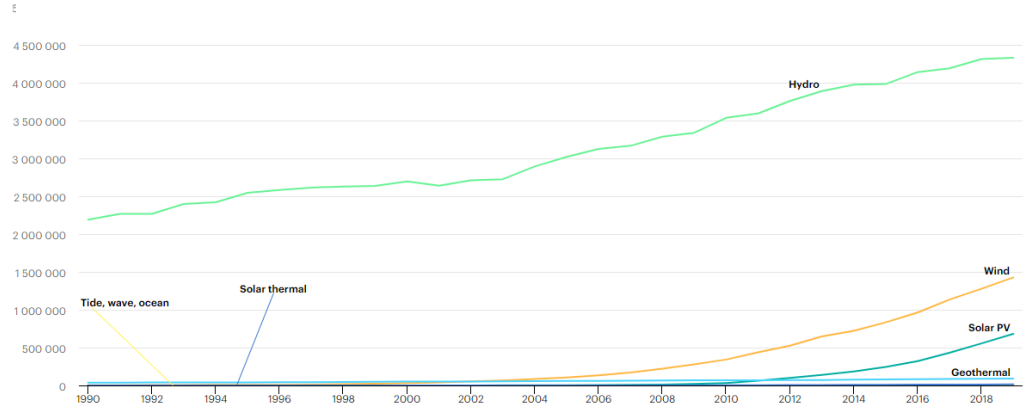
Kaynak: (IEA, 2021a)

Yenilenebilir enerji kaynakları içerisinde hidrolik enerjisinin yeri önemlidir. Bu enerji kaynağı, yenilenebilir kaynaklar içerisinde en eskisi olmasına karşın, dünya üzerinde potansiyel kaynak miktarının ancak üçte biri kullanılabilmektedir. Bunun nedenlerinden en dikkate değeri hidroelektrik santrallerinin yapım maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle bu yapıların inşa edilmesinde karşılaşılan güçlüklerdir. Coğrafyasında hidroelektrik santrali kurulması mümkün ülkelerin bu enerji biçiminden faydalanmaları için öncelikle buraya ciddi maddi kaynak aktarımında bulunmaları ve tesisin inşa edilmesini sağlamaları gerekmektedir. Bu imkânı

bulamayan veya bu imkana sınırlı derecede sahip olan ülkelerin, coğrafyalarında var olan potansiyelleri hayata geçirmeleri güç gözükmektedir.

Şekil 3.20.

Yenilenebilir Enerji Kaynakları İçerisinde Elektrik Üretiminin Dağılımı, 1990-2019



Kaynak: (IEA, 2021a)

Hidroelektrik enerjisi, dünya üzerinde günümüze kadar en yaygın kullanılan yenilenebilir enerji kaynağı olarak öne çıkmaktadır. Yenilenebilir enerji kaynağı olup olmadığının tartışılması bir yana (Yüksel, 2010a: 3216), doğada meydana getirdiği etkiler bakımından pek çok açıdan hem zararlı hem de yararlı olarak görülmektedir. Burada kullanılan suyun tüketilmemesi, baraj havzalarının tekrar dolma niteliği göstermesi gibi açılardan sürdürülebilir bir kaynak olarak değerlendirilerek 2002 yılında Johannesburg ve 2003 yılında Kyoto'da gerçekleştirilen uluslararası toplantılarla 170 ülke tarafından yenilenebilir enerji kaynağı olarak kabul edilmiştir (Yüksel, 2010b: 466). Hidro enerjinin avantajlar ve dezavantajlarına YE kaynaklarının bir arada değerlendirildiği kısımda detaylıca yer verilmiştir.

3.1.2.3.2. Güneş / Solar Enerji

Güneş enerjisi, güneş ışığının kullanılabilir enerji biçimlerine dönüştürülmesiyle elde edilmektedir. Güneş enerjisinden doğrudan ısı kaynağı olarak kullanılması şeklinde veya bu ısının oluşturduğu gücü elektriğe çevirme ile yararlanılması mümkündür (Akdoğan, 2018: 34).

Güneş enerjisinden elde edilen elektrik miktarı, 2020 yılında yüzde 20 artış göstererek rekor seviyelere gelmişken bunda güneş enerjisi tesislerinin kapasitelerini yoğunlukla Çin'de, Amerika'da ve Avrupa'da toplamda bir önceki artışının iki katına çıkarmış olmasının payı büyüktür. (BP, 2021: 2). Güneş enerjisi son 10 yıldaki yıllık artışını (yüzde 14-18 arasında koruyarak) son yılda yenilenebilir enerji üretimi

içerisindeki payını yüzde 27'ye, toplam enerji içerisindeki payını yüzde 3,2'ye çıkarmıştır (BP, 2021: 54). Güneş enerjisine ilişkin görseller, rüzgâr enerjisiyle birlikte, yenilenebilir enerji toplam payı içerisinde birlikte aşağıda gösterilmektedir.

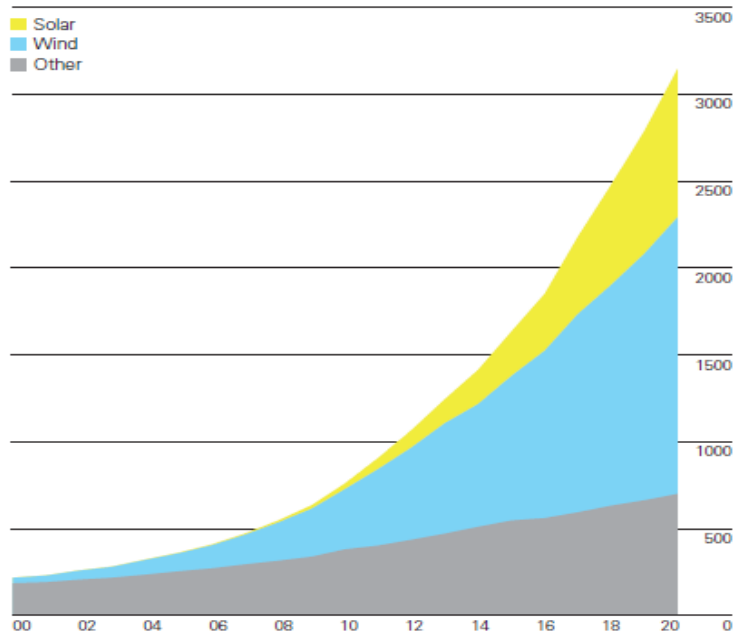
3.1.2.3.3. Rüzgâr Enerjisi

Rüzgâr enerjisi, yeryüzünde oluşan rüzgarların mekanik hareketler vasıtasıyla kinetik enerjiye dönüştürülmesinden elde edilmektedir. Tarihsel açıdan bakıldığında, basit anlamda ısıtma amaçlı kullanılan güneş enerjisinin dışında, rüzgâr enerjisinin de eski medeniyetler tarafından hareket enerjisine çevrilerek kullanıldığı görülmektedir (Akdoğan, 2018: 35).

Rüzgâr enerjisi, son yıllarda yenilenebilir enerji alanında yaşanan üretim artışının yüklenicisi konumunda olmuştur. Yatırım alma konusunda güneş enerjisinden sonra gelse de enerji üretiminde ve üretim artış oranlarında ilk sıradadır. Bu durum, yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilecek enerjinin, enerji ihtiyacının tamamının olmasa bile ciddi bir kısmını karşılayabileceğine dair umutları artırmaktadır. Aşağıdaki tabloda güneş ve rüzgâr enerjisi ile diğer yenilenebilirler enerji türlerinden elde edilen enerji miktarlarını karşılaştırmalı olarak görmek mümkündür:

Şekil 3.21.

Kaynaklarına Göre Yenilenebilir Enerji Üretimi Payları, 2000-2020



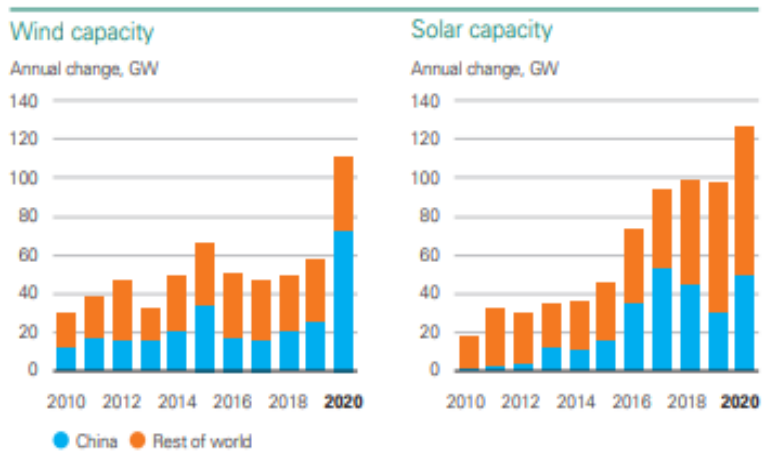
Kaynak: (BP, 2021: 54)

Rüzgâr ve güneş enerjisi için ayrıca bir parantez açmak gerekirse, bu iki enerji kaynağının YE (yenilenebilir enerji) kaynakları içerisinde özellikle son yıllarda

oldukça öne çıktığını görmek mümkündür. 2021 yılında güneş ve rüzgâr enerjisinden elde edilen elektrik güç, önceki yıla göre yüzde 50 oranında artmıştır. Bunun altında yatan başlıca sebep Çin'in bu iki enerji kaynağına devasa yatırımlar yaparak altyapı sektörlerini genişletmesidir. 2015 ve 2020 yılları arasında yılda yüzde 18'lik bir

Şekil 3.22.

Rüzgâr ve Güneş Enerjisi Kurulu Kapasiteleri, 2010-2020



Kaynak: (BP, 2021: 9)

büyüme tutturan bu sektörün ana sürükleyicisi de Çin olmuştur. Çin, artan enerji ihtiyacını aynı oranda artan enerji arzıyla karşılamaya çalışırken birincil enerji kaynakları tüketimi kadar YE kaynaklarına olan yatırımlarını da artırmış olduğu gözükmektedir.

Yatırımların bu denli artmasında değerlendirilecek önemli hususların başında maliyetleri göz önüne almak gerekmektedir. 2016 yılında BP raporuna göre 2020 yılına kadar YE kaynakları yatırımlarının yüzde 15-20 civarında ucuzlayacağı tahmin edilirken bu oran yüzde 40-50'lerde olmuştur (BP, 2021: 8-9).

3.1.2.3.4. Jeotermal Enerji

Jeotermal enerji, yerin derinliklerinde bulunan ısı enerjisinin, bu kaynaktan ısınarak kayaçlar içerisinde sıkışan su, buhar ve kuru buhar ile doğrudan ısınan bu kayaçlardan elde edilen ısıl enerjiden üretilmektedir (Kagel, Bates and Gawell, 2005: 7). Jeotermal enerjinin, buradan elde edilen elektrik enerjisi ve ısı enerjisi olmak üzere iki çeşidi bulunur (IEA, 2021a: 356). Jeotermal enerjinin varlığı, yeryüzüne ulaşan sıcak su kaynaklarının varlığıyla uzun zamandır bilinmesine rağmen endüstriyel olarak kullanımı 20. yy.'da geliştirilmiştir.

Jeotermal enerji, dünyanın merkezinden gelen sıcaklık ile ısınan su, buhar ve kayaların enerjisinden faydalandığı ve enerji kaynağının dünya çekirdeğinin olması nedeniyle yenilenebilir bir enerji çeşidi olarak sayılmaktadır. Aynı zamanda üretim

aşamalarında karbon salınımının az olması sebebiyle de yeşil teknolojiler sınıfındandır (Glassley, 2015: 6).

Jeotermal kaynaklar benzer diğer YE kaynakları gibi meteorolojik şartlardan etkilenmemektedir (Glassley, 2015: 6). Yılın genelinde istikrarlı bir enerji üretiminin sağlandığı jeotermal enerji tesislerinin yayılımı, bölgede yer alan yeraltı sıcak su ve buhar kaynaklarına göre farklılık göstermektedir. Bu nedenle güneş veya rüzgâr enerjisi ile kıyaslandığında daha az yaygın olduğunu ifade etmek gerekir (Kagel, Bates and Gawell, 2005).

Jeotermal enerjinin genel enerji arzı içerisindeki payı oldukça düşüktür (binde 0,33). Fakat buna rağmen son yılda kurulu kapasitesi yüzde 52 artmış, buradan elde edilen enerji de yüzde 72,3 yükselmiştir. Dünya üzerinde jeotermal enerjiden faydalanan ilk 5 ülke sırasıyla Çin, Amerika, İsveç, Almanya ve Türkiye'dir. Bu ülkelerin kapasiteleri, tüm Dünya kapasitesinin yüzde 71'ine tekabül etmektedir (Lund and Toth, 2021: 2).

3.1.2.3.5. Biyokütle Enerjisi

Biyokütle enerjisi biyolojik canlı varlıklardan veya bunların artıklarından sıvı, katı veya gaz şekillerde yakıt elde edilmesi yoluyla kazanılmaktadır (ETKB, 2022a). Klasik anlamıyla biyokütle enerjisi, canlı atıklarının doğrudan yakılması ile ısı enerjisi elde etmeye dayanır. Pişirme ve ısınmada kullanılmaktadır. Modern anlamıyla ise organik atıklardan veya yetiştirilen bitkisel ürünlerden elde edilirken bu ürünlerin belli işlemler geçirmesi ile araçlarda, ev aletlerinde yakıt veya elektrik olarak kullanılabilir enerjiye dönüştürülmesini ifade etmektedir (Akdoğan 2018: 36).

Yenilenebilir bir enerji kaynağı olarak değerlendirilmesine rağmen biyoenerjinin kaynağı, rüzgâr, güneş ve su gibi maliyetsiz değildir. Aksine tarım ürünlerine belli bir miktar girdi maliyeti ödenmesi gerekeceğinden veya biyokütlenin ormandan hasat edilmesi gerekeceğinden nihai enerji maliyetleri diğer YE kaynaklarına göre maliyetli olmaktadır (Bauen et all. 2009: 27).

Biyoenerjinin sunduğu en önemli fırsat, yenilenebilir enerji kullanım alanlarının teknolojilerin elektrikle yürütülmesinin yavaş kaldığı ulaşım ve taşıma alanlarında karbon emisyon ölçümlerini düşürecek bir katkı sunmasındadır. Biyoenerjinin yakıldığındaki karbon değerleri fosil yakıtlara göre daha azdır ve buna uygun olarak, biyoenerji ile taşımacılık yapılması ve ulaşımın bu yakıtla sağlanması, bir yandan var olan içten yanmalı motorların kullanımına devam edilmesine imkân tanıyacak, diğer yandan da doğanın daha az kirlenmesine katkı sağlayabilecektir

(Fischer and Schrattenholzer, 2001: 157).

3.1.2.3.6. Hidrojen Enerjisi

Hidrojen, Dünya'da en çok ve yaygın bulunan en basit elementlerdendir (Khan, 2016: 491). Hidrojen aslında doğrudan bir enerji kaynağı değildir. Doğada serbest halde bulunmayan bu element, fosil yakıtlardan, canlı atıklarından, suyun ayrıştırılmasından elde edilebilir (Khan, 2016: 506). Hidrojen enerjisi bu açıdan birincil bir enerji kaynağı değildir ve bu nedenle de yenilenebilir enerji olarak görülemeyeceğini değerlendiren çalışmalar bulunur (Akdoğan, 2018: 39).

Hidrojen enerjisinin tarihi, 1868 yılında hidrojenin suda bulunan bir element olarak ısıtmada ve elektrik üretiminde kullanılabileceğine dair çalışmalara dayanmaktadır. Bu tarihten itibaren hidrojenle ilgili çalışmalar devam ederken hidrojen üretiminin maliyetinin yüksek olması nedeniyle, bu maliyetlerin düşürülmesi adına çalışmalar yapıldığı bilinmektedir (Winter, 2005: 681).

Fakat buna karşın hidrojenden elde edilen enerjinin de sunduğu pek çok potansiyel vardır. Öncelikle hidrojen elektrik gibi bir enerji taşıyıcısıdır ve bu nedenle de ulaşımda ve ısıtmada kullanılması oldukça elverişlidir. Üretim aşamasında ihtiyaç olan enerjinin güneş enerjisinden elde edilecek yeşil enerjiyle karşılanması durumunda fosil yakıtlar karşısında karbon salınımı bakımından oldukça avantajlı bir konumu bulunurken doğayı kirletme oranı da oldukça düşük kalmaktadır (Winter, 2005: 681-682, Winter, 2009). Hidrojen enerjisinin sahip olduğu potansiyel oldukça yüksektir fakat bunu değerlendirebilmek için yeterli teknolojik altyapının kurulması ve üretim-depolama maliyetleri oldukça yüksektir. Bu nedenle henüz yaygın şekilde kullanılamasa da 2040 yılından sonra yaygınlığının, bir çevreci hidrojen ekonomisi kurmaya yetecek seviyelere ulaşacağı tahmin edilmektedir (Momirlan and Veziroğlu, 2002: 143). Bu ekonomide, bugün fosil yakıtlara bağlı bir petrol ekonomisinin yerini hidrojen enerjisinin alacağı tahmin edilmektedir (Winter, 2005: 681-682).

3.1.2.3.7. Dalga / Med Cezir veya Okyanus Enerjisi

Yenilenebilir enerji literatürü içerisinde "*Tidal Energy*" olarak nitelendirilen okyanus kaynaklı enerji çeşitlerinde enerji farklı yöntemlerle toplanabilmektedir. Bunlar arasında kıyılarda güneş ve ay çekimlerinin oluşturduğu gelgitlerden, sahil kesimlerine kurulan tribünlerle elde edilen elektrik enerjisi öncelikli olarak bulunur. Daha sonra deniz kısımları arasında yükselti farklılığının kullanılması yoluyla deniz suyunun birinden diğerine aktarımından oluşan enerjinin yine elektrik enerjisine

dönüştürülmesi yöntemi de kullanılmaktadır. Ayrıca denizlerde oluşan sıcak ve soğuk su akımlarının kullanılması yoluyla elektrik enerjisi üretildiği bilinmektedir (Navya et all, 2021: 242-243).

Bu enerji türünün elektrik üretimi içerisindeki payı (1.000 Gwh, 2019) oldukça düşüktür (IEA, 2022a). Yenilenebilir enerji kaynakları içerisindeki enerji arzı payı binde 1'den azdır. Okyanus enerjisinin enerji payının bu denli düşük kalmasının belli nedenleri vardır. İlk yatırım maliyetlerinin yüksek olması, sürdürme masraflarının yüksek olması, enerji yataklarının oldukça sınırlı olması, enerjinin elde edildiği yer ile tüketileceği yer arasındaki mesafenin çok olması nedeniyle enerji transfer maliyetlerinin yüksek olması vs. gibi olumsuz nedenleri sıralamak mümkündür (Shetty and Priyam, 2021: 1, Nichollls-Lee and Turnock, 2008: 109).

3.1.2.3.8. Yıldırım Toplayıcılığına Dayalı Enerji

Yıldırım toplayıcılığı, esas olarak hava olayı olarak gerçekleşen yıldırım ve şimşeğin, ortaya çıkardığı elektrik akımını kontrol altına almaya dayanmaktadır. Buna göre yıldırımın, belli bir noktada kurulacak tesise toplanması ve barındırdığı elektrik enerjisinin kontrol edilmesi planlanmaktadır. Buna dair ilk çalışmalar 1960 ve 70'ler boyunca Fransa ve Amerika'da yapılmıştır. Fakat bu çalışmalarda henüz ciddi gelişmeler kaydedilememiştir. Yıldırım enerjisinin kontrol edilebilmesi için henüz yeterli bir teknolojinin olmayışı, bu enerjinin kontrol edilse bile depolanmasının zor olması veya toplandığı anda elektrik sistemine verilmesinin mümkün olmaması, enerji yükünün yüksek olması nedeniyle toplanması esnasında oluşacak risklerin de yüksek olması vs. gibi nedenlerle henüz üretimi yapılamamaktadır (Helman, 2011: 1311-1312, Mukherjee, et all, 2019:64-65).

3.1.2.4.Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Avantajları ve Dezavantajları

Yenilenebilir enerji kaynaklarının avantajları son dönemde fosil enerji kaynaklarından oluşan çevresel zararların ve bu kaynakların rezervlerinin azalmasının sonucunda, sürdürülebilir bir enerji temini için tercih edilmesine dayalı olarak öne çıkmaktadır. Buna karşın yenilenebilir enerji kaynaklarından enerji elde etmenin de belli başlı dezavantajlarının olduğundan, bunların da çevreye, doğaya zararlarının olabileceğinden bahsetmek gerekmektedir.

3.1.2.4.1. Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Avantajları

Yenilenebilir enerji kaynaklarının en önemli avantajı, enerji kaynağının hızlı şekilde yenilenir olmasıdır. Rüzgâr, güneş ve su gibi kaynaklardan elde edilen

enerjiler, bu kaynakların kullanımından sonra hızlı şekilde tekrar ortaya çıkmakta ve yine kendisinden enerji temin edilmesine müsait olmaktadır (Khan, 2016: 7, Yüksel, 2010, Gibson et all, 2017).

İkinci en önemli avantaj, birincisinin de devamı olarak YE kaynaklarının ucuz olmasıdır (Kåberger, 2018: 48). YE kaynaklarında yapılan altyapı yatırımları, genellikle uzun yıllar kullanılabilecek teknolojiler ve yatırımlardır. Bu nedenle de verimlilik performansları oldukça yüksektir. Ayrıca kaynak temininde de suyun, rüzgârın ve güneşin temin edilmesinde bir maliyet olmayacağından, herhangi bir girdi maliyetinin olmayacağı hesaplanabilir. Bu durum, üretilen enerjinin arz maliyetlerinde ekstra bir girdi gelirinin yansıtılmasını önlerken aynı zamanda YE kaynaklarını küresel arz şoklarından, siyasi krizlerden ve toplumsal olaylardan da görece şekilde uzak tutmaktadır.

İlk iki avantajın bir anlamda devamı olarak YE kaynaklarının genellikle ulaşılabilir olması, bir diğer avantaj olarak sayılmaktadır. Her ülkenin her YE kaynağına ulaşması mümkün olmasa da kimi bölgelerde hidroelektrik, kimi bölgelerde rüzgâr, kimi bölgelerde güneş veya jeotermal enerjinin bulunması; ayrıca yeterli teknolojiye sahip ülkelerin hidrojen enerjisine geçmeye hazırlanmaları ile bunun tamamen dışında bir potansiyel taşıdığından bahsetmek mümkündür. Mesela enerji sistemlerinin merkeziyetsizleşmesini öngören Avrupa politikalarının da temelinde, YE'nin sunduğu bu potansiyel bulunmaktadır. Yerleşim alanlarında, binaların çatılarına ve dış yüzeylerine kurulacak güneş enerji sistemlerinden enerji elde edilmesi, fosil yakıtlarla mümkün değildir (Ugli, and Jakhongir, 2019: 60-61).

Hidroelektrik santrallerinin kullanımına ayrıca değinmek gerekmektedir. Zira bu santrallerin kurulumu ile sulama, balıkçılık, su sporları, turizm gibi ek faydaların ortaya çıktığından bahsetmek mümkündür. Ayrıca kurulu oldukları alanda iklimlendirme oluşturarak ürün çeşitliliğine katkı sağlamakta, bölgedeki bitki ve hayvan çeşitliliğini desteklediklerı görülmektedir (Bagher et all, 2015: 18, Yüksel, 2010a: 3216).

Yenilenebilir enerji kaynaklarının bir diğer önemli avantajı, fosil enerjiye göre burada istihdam edilen insandan daha fazla insana iş imkânı sağlayacak potansiyelde olmasıdır. Mesela biyokütle enerjisinin istihdamı ve büyümeyi uzun dönemde artıracağı verileri elde edilmiştir. Biyokütle enerjisinde kullanılacak bitkilerin ekimi ve işlenmesi yeni ekonomik alanlar doğurmaktadır (Aydın, 2018: 376).

Hidrojen enerjisinin sunduğu avantajlara bakıldığında, çoğu yenilenebilir

enerjiden daha çok ulaşılabilir ve temin edilebilir durumda olması önemlidir. Yatırım maliyetleri yüksek olsa da hidrojen enerjisinin depolanması, sahip olduğu yüksek enerji miktarı sebebiyle oldukça verimlidir. Taşınabilmesi borularla mümkünken fosil yakıtların kullanılabildiği tüm alanlarda rahatlıkla kullanımının açık olması önemlidir. Yakıldığında karbon salınımı fosil yakıtlara nazaran oldukça düşük olduğu için temiz ve sürdürülebilir bir kalkınma için kilit önemdedir (Midilli et all. 2005: 258).

Okyanus enerjisine dair bahsedilen avantajlar oldukça sınırlı kalmaktadır. İlk yatırım ve sürdürme maliyetlerinin yüksekliğine karşın okyanus suyunun daha yoğun olması nedeniyle bu tesislerden elde edilen enerjinin rüzgâr ve tatlı su hidro enerji tesislerine göre daha verimli olduğu iddia edilmektedir (Shetty and Priyam, 2021: 1-2). Aynı zamanda kurulduktan sonra kurulma ve sürdürme süreçleri dışında bir karbon çıkışının olmayışı, bu tesisleri düşük karbon tesisleri arasına almaktadır. Bu özelliklerin yanında en önemli avantajı, okyanus enerjisinin herhangi bir girdi maliyetinin olmaması ve enerji üretiminin neredeyse sürekli olmasıdır. Rüzgâr, güneş ve hidro enerji gibi doğal olaylara karşın zayıflığı oldukça düşük olan bu enerji çeşidinde elektrik üretimi, okyanus akıntılarına da bağlı olduğu için gece ve gündüz, ayarlanabilir şekilde devam ettirilebilmektedir (Nicholls-Lee and Turnock, 2008: 109, Navya et all, 2021: 243).

3.1.2.4.2. Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Dezavantajları

Yenilenebilir enerji kaynaklarının dezavantajlarından bir tanesi, enerji üretiminde kullanılacak alanların yüzey ölçümlerinin birincil enerji kaynaklarına göre avantaj sağlamamasıdır (Brophy, 1997: 374). Özellikle hidro enerjide kullanılacak suyun biriktirilmesi, su rezervlerinin bu çevrede yer alan habitat üzerinde önemli değişikliklere neden olmasına yol açabilmektedir (Khan, 2016: 7, 10). Su depolanan alanlardaki bitki ve hayvan türlerinin su altında kalmasına neden olan uygulamalar olurken, aynı zamanda üzerinde kurulduğu akarsu yatağının da değişmesine neden olarak, bölgenin geri kalanı üzerinde benzer değişikliklerin ortaya çıkmasına sebebiyet verebilmektedir. Ayrıca yüzey alanı sebebiyle mesela barajların hayvan göçleri üzerinde olumsuz etkilerinden bahsedilmektedir. Ek olarak kurulu oldukları alanlarda bulunan habitat üzerinde de özellikle endemik türleri etkiledikleri görülmüştür (Gibson et all. 2017: 926-927).

Şekil 3.23.

Enerji Kaynaklarına Göre Yüzey Kullanım Oranları, 1997

Technology	Land Occupied (square meter per gigawatt-hour, over 30 years)
Coal[1]	3,642
Solar Thermal	3561
Photovoltaics	3,237
Wind[2]	1,335
Geothermal	404

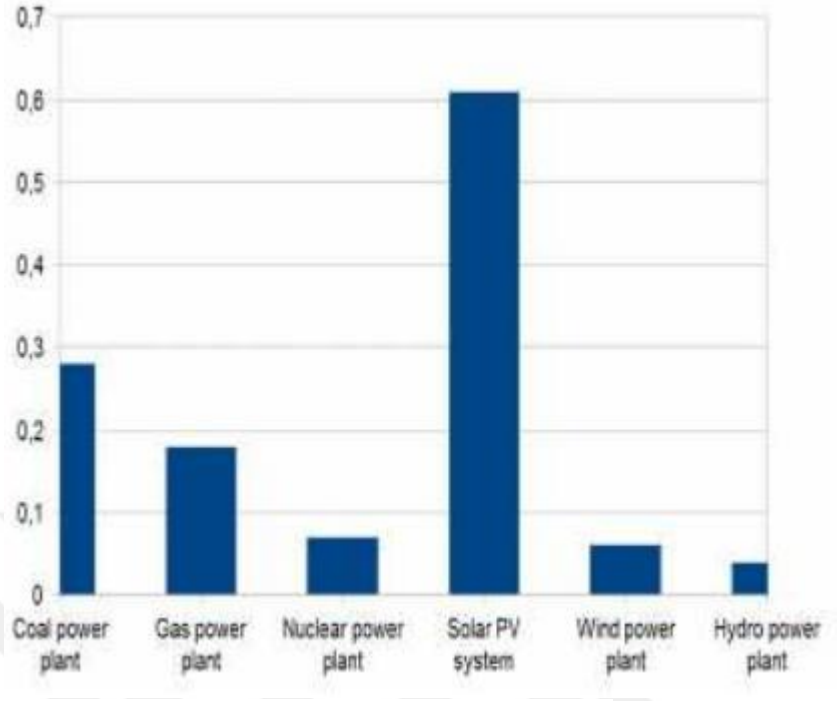
Kaynak: (Brophy, 1997: 374)

Yukarıdaki tabloda görüleceği üzere özellikle güneş enerjisi yüzey kullanım alanı (Solar Termal ve PV olarak toplam) oldukça yüksektir. Kömür yüzey kullanım alanının yaklaşık iki katı olan bu kullanım trendi, söz konusu enerji çeşidi yenilenebilir olduğunda yerleşim alanlarını riske atmayacağı garantisine sahip değildir. YE kaynaklarının fosil yakıtlara göre çevre duyarlılığı daha fazla olmasına karşın bu türden enerji çeşitlerinin de atıkları olmakta, yerleşim yerlerinde rahatsızlığa neden olacak derecede yüksek gürültüye neden olabilmektedirler (Brophy, 1997: 374)

Yenilenebilir enerjinin dezavantajlarından bir diğeri, bu enerji kaynaklarının altyapı yatırımları için oldukça yüksek karbon kaynaklı tüketimin gerçekleştirilmesinin gerekliliğidir (Gibson et all. 2017: 922-923). Bunun yanında bu enerji tesislerinde kullanılan mineral, maden ve kaynakların da kısıtlı olması, bu kaynaklardan elde edilecek enerjinin belli bir oranda sınırlı bir kapasiteye sahip olduğunu göstermektedir. Aşağıdaki şekilde, üretilen birim elektrik başına düşen, yenilenebilir enerji tesisinin altyapısının kurulmasında kullanılan karbon kaynaklı maliyetler verilmiştir. Buna göre rüzgâr ve hidro dışında kalan enerji tesislerinin kurulmasında karbon kaynaklı enerjilerin yoğun şekilde kullanıldığı görülmektedir (Ploetz, Rusdianasari and Eviliana, 2016: 2).

Şekil 3.24.

Karbon Kullanım Kaynaklarına Göre Yenilenebilir Enerji Yatırımları



Kaynak: *(Ploetz, Rusdianasari and Eviliana, 2016: 2)*

Hidroelektrik santralleri için avantaj olarak yukarıda zikredilen ifadeler, aynı zamanda iyi bir planlama yapılmadığında bölgenin habitatına, doğasına, bitkilerine ve hayvan türlerine zarar veren bir yapılaşma olabileceği gerçeğini değiştirmemektedir. Mesela Almanya'da RES'lerin neden olduğu yarasa ölümleri, bölgede endemik olan türlerin insan kaynaklı ölümlerinin yüzde 98'ini oluştururken genel yarasa ölümleri içerisinde yüzde 28'lik bir artışı da beraberinde getirmiştir. (Gibson et all. 2017: 926, 931). Ayrıca su havzalarının insan yerleşimlerinin üzerine kurulmasıyla yerinden edilmiş insanların olabileceği de bilinmektedir. Su havzalarının tarihi alanların üzerine kurulmasıyla tarihi eserlerin su altında kalarak zarar gördüğü veya taşınmak durumunda kalındığı örneklerle de karşılaşılmıştır. Ayrıca su rezervlerinin toplandığı alanlarda iyi şekilde yapılmamış planlamalar ve tetkikler sebebiyle daha sonra karşılaşılacak depremler ve su taşkınlarının önlenemediği de ifade edilmektedir. Bunlara ek olarak su yönetimi konusunda bir nehir üzerine yapılan barajların, bu nehrin geçtiği ülkeler arasında diplomatik sorunlara yol açtığı veya en azından bu ülkelerin su kontrolünü koordine edememeleri nedeniyle taşkınlara ve kuraklıklara neden olduğu bilinmektedir (Bagher et all, 2015: 18-19).

Yenilenebilir enerji kaynaklarının bir diğer önemli dezavantajı bu enerji kaynaklarının tamamında olmasa da özellikle gelişmekte olan güneş ve rüzgâr enerjisi

için, enerji üretiminin süreklilik arz etmemesidir. Hidroenerji için barajların kullanımı su oranlarına bağlıdır ve bu durum, giderek kuraklaşan bir dünya ikliminde riskler barındırmaktadır. Güneş ve rüzgâr enerjisi hava olaylarına doğrudan bağlı bir enerji biçimidir ve bu yönüyle de yılın belli dönemlerinde üretim gerçekleşirken belli dönemlerinde üretim yapılamamaktadır (Lakatos, Hevessy and Kovács, 2011: 408). Ayrıca yapılan üretimin fazla olması durumunda üretilen elektrik-enerji miktarının doğrudan sisteme verilemeyen kısımları için bir depolama alanının olması, enerji depolama maliyetlerinin de yüksek olmasıyla, yatırım toplam maliyetlerinin artmasına neden olmaktadır (Ugli, and Jakhongir, 2019: 60-61).

Yenilenebilir enerji kaynaklarından biyokütle enerjisine karşı ileri sürülen eleştirilerden bahsetmek gerekirse, bunlar biyokütle enerjisi elde etmek için kullanılan tarım alanlarının gıda için kullanılacak tarım alanlarını daraltmasıyla gıda kıtlığının yaşanacağı, biyokütle elde edilen orman arazilerinin kuraklaşacağı, ilk yatırım maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle ekonomik gücü buna yeterli olan ülkelerde kullanıma sunulacağı şeklinde özetlenebilir (Akdoğan, 2018: 36-37). Ancak buna karşı sürdürülebilir rekabetçi bir anlayış içerisinde planlanarak yapılan bir biyokütle hasadı ile hem orman alanlarının hem de tarım arazilerinin korunmasına ilişkin hassasiyetler, biyoenerji alanıyla ilgilenen yatırımcılar ve hükümetler tarafından öncelenmeye de çalışılmaktadır (Duygu, 2003: 465-466).

Okyanus enerjisinin toplam enerji arzı içerisindeki payının oldukça düşük kalmasına rağmen değinilmesi gereken belli olumsuz yanları bulunmaktadır. Bunlar pek çok YE kaynağında olduğu üzere ilk yatırım maliyetlerinin ve sürdürme masraflarının yüksek olmasıyla başlamaktadır. İkincisi enerji tesislerinin kurulma alanlarının oldukça kısıtlı olması, enerjinin yaygın şekilde kurulmasını engellemektedir. Ayrıca bölgesel olarak kuruldukları alanlarda okyanus habitatına zarar verecek sonuçlara da neden olabilmektedir. Bunlara ek olarak deniz ortasında veya sahilde üretilen enerjinin depolanması veya elektrik nakil sistemlerine verilerek taşınması, enerji tüketim alanları ile bu tesisler arasındaki uzun mesafeler nedeniyle maliyetleri de oldukça yükseltmektedir (Shetty and Priyam, 2021: 1-2, Nichollls-Lee and Turnock, 2008: 109).

Yenilenebilir enerji alanında değerlendirilen enerji kaynaklarının yukarıda sayılan avantaj ve dezavantajlarını genel olarak özetlemek mümkünse aşağıda yer alan tabloda bunu ifade etmek yerinde olacaktır:

Tablo 3.1.
Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Avantaj ve Dezavantajlarını Gösterir

	AVANTAJLARI							DEZAVANTAJLARI							
+/- YE TÜRÜ	**A 1**	**A 2**	**A 3**	**A 4**	**A 5**	**A 6**	**A 7**	**D 1**	**D 2**	**D 3**	**D 4**	**D 5**	**D 6**	**D 7**	**D 8**
HİDROLİK	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+	-	-
GÜNEŞ	+	+	+	+	+	-	+	-	+	+	+	+	-	+	-
RÜZGÂR	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	-	+	+	+	+
JEOTERMAL	+	+	+	-	+	-	+	+	+	-	-	-	+	+	+
BİYOKÜTLE	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-
HİDROJEN	+	+	+	+	+	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-
OKYANUS	+	-	+	-	+	-	+	+	+	-	-	-	-	+	+
YILDIRIM	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	-	+	-	+	+

AVANTAJLAR LİSTESİ	
A1	Yenilenir Kaynak
A2	Maliyet Verimliliği Yüksek
A3	Sosyal – Siyasal Krizlerden Daha Az Etkilenir
A4	Genellikle Yaygındır ve Yatırımcısı Ulaşabilir
A5	İstihdamı Artırıcı Etkisi Bulunur
A6	Olumlu Çevre Etkileri Bulunur
A7	Karbon İzi Düşüktür
DEZAVANTAJLAR LİSTESİ	
D1	Olumsuz Çevresel Etkileri Bulunur
D2	İlk Yatırımda Yüksek Maliyeti Vardır.
D3	İlk Yatırımda Karbon Kaynaklı Enerji Harcanır
D4	Sınırlı Maden-Minerale Dayalı Tesis Yatırımı
D5	Süreklilik Arz Etmeyen Üretim
D6	Yerinden Edilen Nüfus Olasılığı
D7	Enerji depolama Masrafları Yüksek ve Sistem Kaynaklı Sorunlar
D8	Enerji Transfer Sorunları ve Maliyetleri Yüksek

Tablo yazar tarafından literatürde ifade edilen kaynaklardan faydalanılarak oluşturulmuştur.

Bu tablo ile hangi enerji kaynağının hangi avantajlara sahip olduğunu görmek kadar hangi dezavantajlara sahip olduğunu da tespit etmek mümkündür. Tablo doğrudan bir fayda-zarar analiz bilgisi içermemekle birlikte çalışmada ileride ifade edilecek politikaların değerlendirilmesinde katkı sunacaktır.

3.1.3. Yenilenebilir Enerji, Politika ve Ekonomi

Bu bölümde YE'nin farklı alanlarla ilişkisine değinilmekle birlikte buradan kasıt YE'nin değerini ve potansiyelini sosyal bilimler açısından ortaya koymaktır.

3.1.3.1.Yenilenebilir Enerjinin Değeri ve Potansiyeli

Yenilenebilir enerjinin potansiyelini değerlendirebilmek oldukça zor görülmektedir. Zira diğer fosil kaynaklara benzer şekilde belli bir rezerv varlığının tespit edilmesi ile potansiyelinin buna göre tahmin edilmesi kolay değildir. Bir

yenilenebilir kaynağın potansiyelinin tespit edilebilmesi için öncelikle bu kaynağın doğa ve iklim şartlarına bağlı durumunun ortaya konduğu teorik potansiyelinin belirlenmesi gerekmektedir. Ardından bu kaynağın kullanım sahasının ve yüzey alanının belirlenmesi gibi işlemleri içeren coğrafi potansiyelinin tespit edilmesi gerekmektedir. Daha sonra bu kaynağın enerjiye dönüştürülmesiyle elde edilecek kaynağın verimliliğinin ölçülmesi gibi teknik aşamaları içeren bir teknik potansiyel keşfinin yapılması, ardından elde edilen enerjinin rekabetçi yönünün olup olmadığının belirlenmesi için de ekonomik potansiyelinin değerlendirilmesi gerekmektedir. En sonuncusu ise bu enerjinin bir piyasa karşılığının olup olmayacağının, enerji politikalarının (teşvikler, kısıtlamalar vs.) neler olacağının bilinmesi gerekmektedir (Hoogwijk and Graus, 2008: 6-7). Yenilenebilir enerjinin teorik açıdan potansiyelinin belirlenmesi için bu beş aşamanın değerlendirilmesi önemlidir. Fakat bunların dışında yenilenebilir enerjinin ortaya koyduğu potansiyelin bahsedilmek istenilen kısmı, bu değerlendirmeleri de göz ardı etmeksizin, fosil yakıtlara dayanan dünya ekonomisinin bu sistemini değiştirmek için bir fırsat penceresi sunup sunmayacağına ilişkindir.

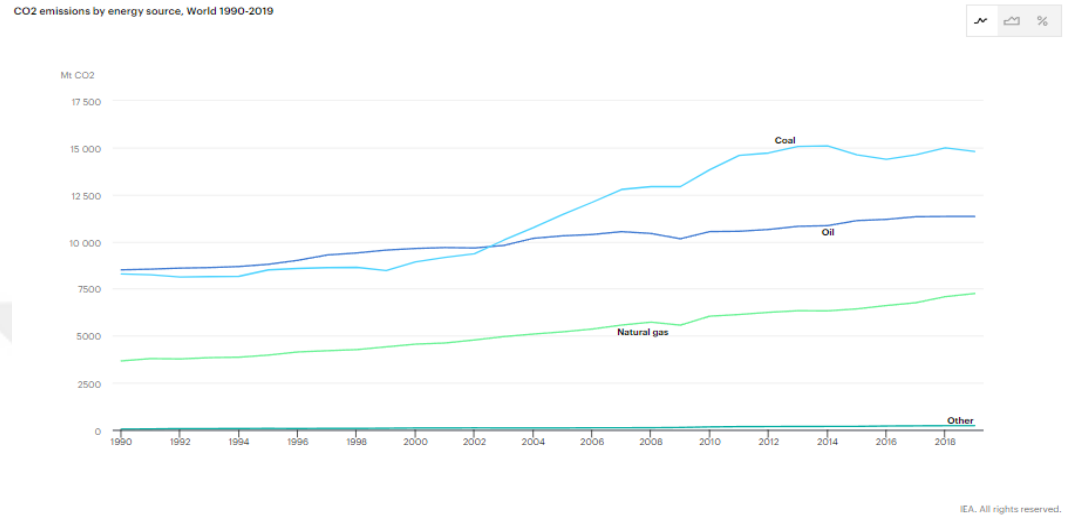
Yenilenebilir enerjinin değeri ve sunduğu potansiyel pek çok noktada kendisini göstermektedir. İlk olarak dünya nüfusunun artış hızını ele almak gerekmektedir. Dünya nüfusunun artış hızı enerji ihtiyacında da ciddi artışların birlikte seyretmesine neden olmaktadır (Moriarty and Honnery, 2012: 245). İnsanoğlu her ne kadar daha az enerji tüketen teknolojiler üretmeyi becerse de giderek yayılan teknoloji, nüfus artış hızıyla da birleştiğinde daha fazla kişinin enerjiye dayalı yaşam modellerine adım atmasına neden olmaktadır (Spreng, 2005, Karadaş vd., 2017: 139). Örneğin Çin'in modernleşmesiyle birlikte Çin'de yaşam tarzları değişmekte ve buna dayalı olarak tek kullanımlık ürünlerin tüketimi hızla artmaktadır. Bundan 50 yıl öncesinde modernleşmemiş bir Çin'in, bugüne nazaran dünyayı daha az kirlettiğini iddia etmek bu nedenle zor olmasa gerekir.

İlk nedene bağlı olarak da değerlendirilebilecek bir diğer başlık günümüzde yoğun şekilde kullanılan birincil enerji kaynaklarının belli bir kullanım kapasitesine sahip olmasından kaynaklanmaktadır (Moritary and Honnery, 2009). Başka bir ifade ile bugün elektrik üretiminde yoğun şekilde kullanılan kömür ve ulaşımın vazgeçilmezi petrol ürünleri, ileri bir tarihte bitecektir. Bu enerji kaynaklarının biteceği güne kadar insanlığın farklı bir enerji kaynağına geçiş yapmış olması mecburi gözükmektedir (Moritary and Honnery, 2010). Ayrıca geleneksel enerji kaynaklarının rezervlerinin azalması ile bu rezervleri satan ülkelerin, bu rezervler üzerinden siyaset

üretmeye başlamasa bile bu kaynakları öncelikle kendi amaçları ve ekonomileri için kullanmaya niyetlenebilecekleri de olasıdır (Heinberg and Fridley, 2010: 368-369). Bu da fosil kaynakların arzı noktasında ayrı bir daralma senaryosu oluşturacaktır.

Şekil 3.25.

Kaynaklarına Göre Karbon Emisyon Oranları, 1990-2019



Kaynak (IEA, 2022a)

Şekil 3.25.'ten de görüleceği üzere yenilenebilir enerjinin potansiyelini ortaya koyan en önemli veriler, yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerjinin karbon emisyon değerlerinin (şekilde diğerleri) kömür, doğalgaz ve petrole göre oldukça az olmasındadır. Karbon salınımı yüksek olan enerji kaynaklarının çevreye verdiği zararlar ve neden olduğu küresel ısınma, dünya üzerinde yer alan yaşam biçimlerinin tamamının sürdürülebilir varlığına tehdit oluşturmaktadır. Yenilebilir enerjinin, insanlığın ihtiyacı olan enerji kaynaklarını bir yandan sağlar, sürdürülebilir bir büyümeyi mümkün kılarken diğer taraftan bunun, doğal çevreye zarar verilmeden gerçekleştirilmesine dair de bir fırsat doğuracağından bahsedilebilmektedir.

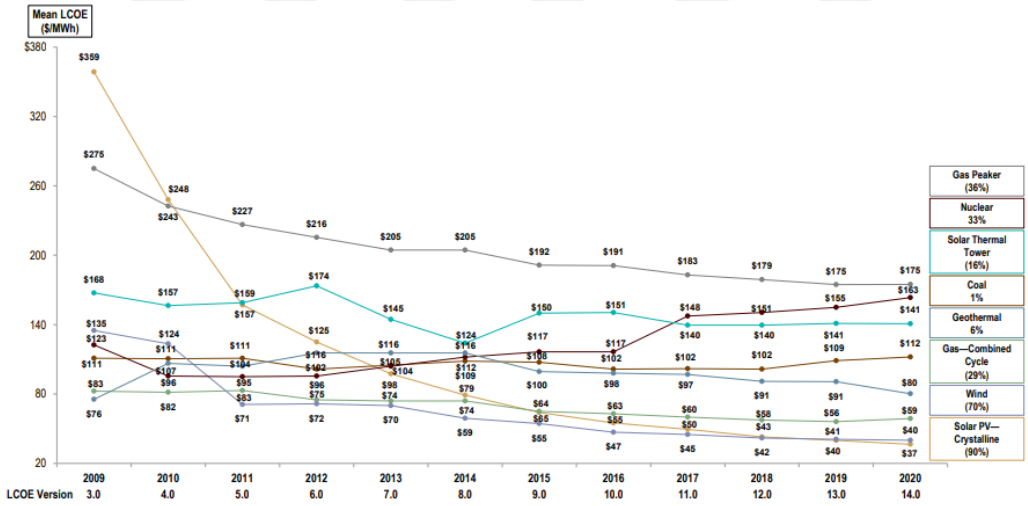
Yenilenebilir enerjinin bu açılardan değerlendirildiğinde önemi ve potansiyeli, insanlığın ihtiyacı olan enerjinin temin edilmesinde sürdürülebilir bir açıdan yaklaşılmasını mümkün kılmasında aranmalıdır. İnsanın çevresine ve yaşam alanına vereceği zarar ile birlikte, bu zarara rağmen, çevresinde kendi varlığını devam ettirebilmesi mümkün değildir. Bütünleyici bir çevre yaklaşımı içerisinde, çevrenin bir parçası olarak insanın, çevresiyle birlikte kendi varlığını da teminat altına alabilmesi, daha başka bir ifadeyle, doğadan faydalanırken doğanın bundan zarar görmesine de müsaade edilmemesi adına, yenilebilir enerjinin potansiyelinin ve değerinin öne çıkarılması anlamlıdır.

2020 ve 2021'de ekonomiler Covid-19 pandemisinin ekonomik etkilerinin ağırlığı altında ezilirken bile rüzgâr ve güneş gibi yenilenebilir enerji kaynakları hızla büyümeye devam etmiştir. Yeni enerji ekonomisi daha elektrikli, verimli, birbirine bağlı ve temiz olacağının sinyallerini bu şekilde vermektedir. Yenilenebilir enerjinin temel argümanları daha temiz ve sürdürülebilir bir dünya kavramına odaklanırken yatırımlarının ivmesi artık daha düşük maliyetlerle sürdürülebilmektedir. Çoğu enerji piyasasında, güneş enerjisi veya rüzgâr, artık yeni elektrik üretimi için mevcut en ucuz enerji kaynağı olmaya başlamıştır. Temiz enerji teknolojisi, yatırım ve istihdam için önemli yeni alanlar sunarken uluslararası işbirliği ve rekabet için de giderek daha dinamik bir alan haline gelmektedir (IEA, 2021a: 15).

Yenilenebilir enerji kaynaklarının maliyetlerinin yüksek olduğuna dair genel bir kanı olmasına karşın yıllar içerisinde bu ön kabulün artık bir mit haline geldiğini söylemek mümkündür. Zira yenilenebilir enerji kaynakları, aşağıda ifade edilen tabloda da görüleceği üzere, yıllar içerisinde birim maliyetlerini oldukça düşürmüşlerdir.

Şekil 3.26.

Enerii Kavnaklarının Yıllar İcerisindeki Ortalama Malivet Fivatları. 2009-2020



Kaynak: (Lazard, 2020: 8)

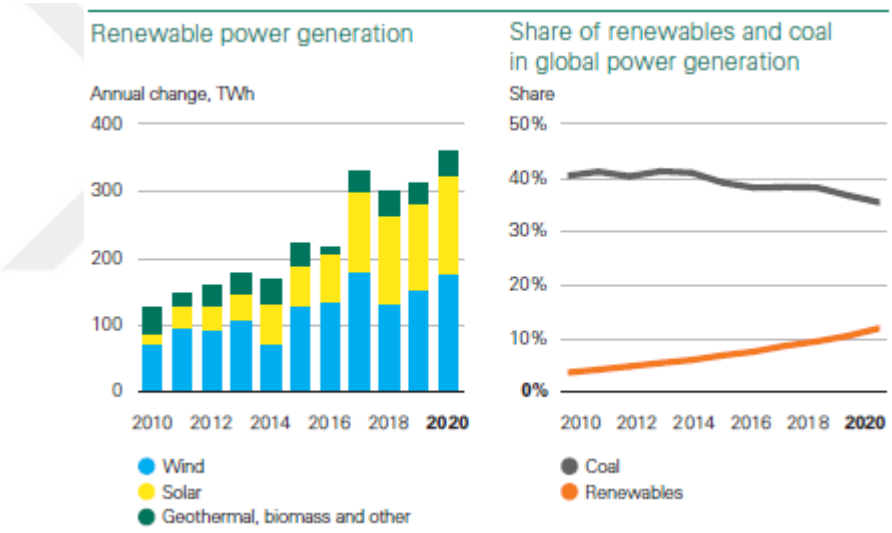
Tabloda yer alan ifadeler Lazard tarafından sunulmaktadır. LCOE (*Levelized Cost of Energy Comparison*) metodu ile bu alanda uzun yıllardır araştırmalar yapan Lazard firmasının İkinci Dünya Savaşından sonra ekonomi, Petrol Krizinden sonra enerji alanında veriler derlemesiyle bir metodoloji oluşturduğu bilinmektedir (Lazard, 2022). Buna göre LCOE, varsayılan bir finansal ömür ve görev döngüsü sırasında bir üretim tesisinin inşa edilmesi ve işletilmesi maliyetlerinin geri kazanılması için gerekli olacak üretilen birim elektrik başına ortalama geliri temsil etmektedir (Lai and

McCulloch, 2017: 192). Buna göre yenilenebilir enerji kaynaklarından güneş yüzde 89, rüzgâr yüzde 78 düşüş kaydederek 2009 yılından 2020 yılına kadar en ucuz maliyetli enerji birimleri olmuşlardır.

Yenilenebilir enerji kaynakları, yukarıda bahsi geçen pek çok avantajı için politika yapıcılar ve küresel örgütler tarafından desteklenmektedir. Fakat bu desteğe ve yenilenebilir enerjinin potansiyeline rağmen, küresel çapta bir enerji değişimi için oldukça ciddi bir çabanın gösterilmesi gerektiği de açıktır. 2015 yılından bu yana yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerji miktarları iki katından fazlaya çıkmıştır, fakat özellikle kömür kaynaklı tüketimin önüne geçilemediği görülmektedir. Kömür kullanımı aynı yıllardan itibaren oldukça az sayılabilecek bir oranda düşüş göstermiştir.

Şekil 3.27.

Yenilenebilir Enerji Tesisleri ve YE ile Kömür Kaynaklı Enerji Arzı Paylaşımı, 2010-2020



Kaynak: (BP, 2021: 5)

Tablodan da görüleceği üzere yenilenebilir enerji kaynaklarına olan ilginin artmış olması önemlidir, fakat henüz "*sıfır karbon*" politikasına ulaşılması için karbon kaynaklarından uzaklaşmanın önünde emek, çaba ve kaynak gerektiren bir yol gözükmektedir.

Güneş enerjisi özelinde bakıldığında güneş enerjisinin bol bir enerji kaynağı olarak pek çok bölgede kullanımının mümkün olması enerji bağımlılığı olan ülkeler için farklı bir opsiyon yaratmaktadır. Hem istihdam açısından sağlayacağı yeni iş imkanları hem de enerji esnekliği ve arz güvenliğinin sağlanması gibi konularda güneş enerjisinin bu rolü, içerdiği potansiyel bakımından önemlidir (Akdoğan, 2018: 33-34).

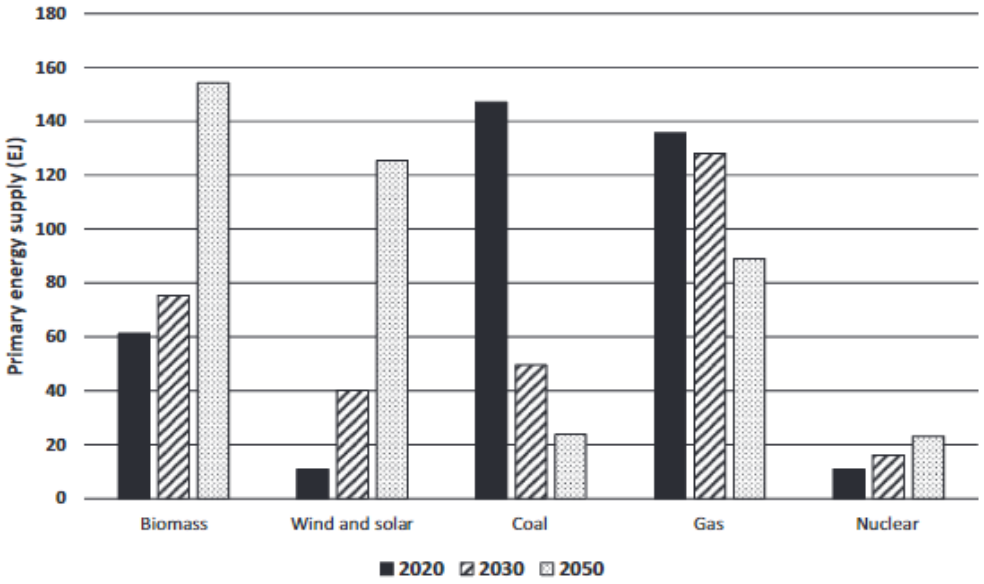
Ayrıca güneşin, dünya üzerine ulaşan ışık enerjisinin potansiyelinden de bahsedilmelidir. Güneşin, yüzde 60 civarında bir oranla Dünya'ya ulaşan ısıl enerjisinin, yeryüzünde insanlığın ihtiyacı olan enerjinin 10 katından fazla bir potansiyeli barındırdığı hesaplanmaktadır. Yani Dünya'ya ulaşan güneş enerjisinin 0,1'ini verimli bir şekilde değerlendirmeyi başarmak, enerji ihtiyacının tamamının karşılanması anlamına gelmektedir (Khan, 2016: 25). Ek olarak güneş enerjisinin, yerleşim alanlarında bina dış cephelerinde kullanılarak enerji üretiminin bu şekilde desteklenmesi, insanların enerjinin önemini kavraması açısından ayrı bir farkındalık oluşturacağı gibi enerji nakil maliyetlerini düşürmekte ve enerjide yerelleşmeyi ve merkeziyetsizleşmeyi de desteklemektedir.

Rüzgâr enerjisi ise güneş enerjisine yatırım yapmanın pahalı bir seçenek olarak görülmesine neden olacak kadar verimlidir. Dünya üzerindeki tahmin edilen rüzgâr gücü, dünya üzerinde ihtiyaç olan günlük enerji miktarından fazladır. Kurulması ve faydalanılması, ömrü ve maliyetleri açısından değerlendirildiğinde en uygunlarından biri olan bu YE çeşidine olan yatırımlar, bu nedenlerle yıllar geçtikçe hızla artmaktadır (Khan, 2016: 26).

Biyoenerjinin sunduğu en önemli fırsat ise yenilenebilir enerji kullanım alanlarının teknolojilerin elektrikle yürütülmesinin yavaş kaldığı ulaşım ve taşıma alanlarında karbon emisyon ölçümlerini düşürecek bir katkı sunmasındadır. Biyoenerjinin yakıldığında karbon değerleri fosil yakıtlara göre daha azdır ve buna uygun olarak, biyoenerji ile taşımacılık yapılması ve ulaşımın bu yakıtla sağlanması, bir yandan var olan içten yanmalı motorların kullanımına devam edilmesine imkân tanıyacak, diğer yandan da doğanın daha az kirlenmesine katkı sağlayabilecektir (Fischer and Schrattenholzer, 2001: 157). Yenilenebilir enerjiler içinde biyokütle enerjisinin sunacağı katkı, aşağıda yer alan tabloda tahmini olarak sunulmaktadır:

Şekil 3.28.

Kaynaklarına Göre Birincil Enerji Arzı Tahminleri, 2020-2030-2050



Kaynak: (Reid, Ali and Field, 2019: 275)

Hidrojen enerjisinin sunduğu potansiyele bakıldığında, çoğu yenilenebilir enerjiden daha çok ulaşılabilir ve temin edilebilir durumda olması öne çıkmaktadır. Zira suyun elektroliz edilmesi, biyo atıkların işlenmesi, su buharının ayrıştırılması gibi pek çok yoldan temin edilmesi mümkündür. Fakat elde edilmesi için yüksek teknolojinin kullanılması gerekmektedir. Yatırım maliyetleri yüksek olsa da hidrojen enerjisinin depolanması, sahip olduğu yüksek enerji miktarı sebebiyle oldukça verimlidir ve elektriğe nazaran daha uzun süre depo ömrü bulunmaktadır. Taşınabilmesi borularla mümkünken fosil yakıtların kullanılabildiği tüm alanlarda rahatlıkla kullanımının açık olması önemlidir. Yakıldığında karbon salınımı fosil yakıtlara nazaran oldukça düşük olduğu için temiz ve sürdürülebilir bir kalkınma için kilit önemdedir (Midilli et all, 2005: 258, IEA, 2021a: 232-236). Enerji dönüşümünde içten yanmalı motorların yerini elektrikli motorların almasına kadar olan süreçte, maliyetlerin zamana yayılması açısından ve bir kısım maliyetlerin hafifletilmesi amacıyla hidrojen enerjisinin alternatif bir yakıt olarak kullanılması gerekmektedir.

3.1.3.2.Yenilenebilir Enerji ve Politika

Yenilenebilir enerjinin politika içerisindeki rolüne ilişkin genel kanı, YE kaynaklarının henüz güncel bir konu olduğu yönündedir. Buna karşın, YE kaynaklarına olan ilginin artmasına neden olan kısa sayılmayacak bir geçmişten bahsetmek gerekmektedir. Öncelikle 1973 yılında petrol üreticisi Arap ülkeler ile bunlara sonradan katılan Venezüella'nın Dünya petrol ticaretinde belli ambargolar

uygulamasıyla YE'ye dair politika farkındalığı sürecinin başladığından bahsedilebilir. Krizin, petrol üreticisi bu devletlerin 1973 yılında Mısır ve Suriye öncülüğündeki Arap devletleri ve İsrail devleti arasında çıkan savaşta (Yom Kippur Savaşı), Batılıları İsrail devletine destek vermekle itham etmesi üzerine petrol ticaretinde sert ambargolar uygulamasıyla başladığı bilinmektedir. Bu dönemde petrole dayalı enerji üretiminin bir anda kesilmesi, Batı devletlerinde üretimi ve modern hayatı durma noktasına getirmiştir. Ardından enerji fiyatlarındaki dalgalanmalarla birlikte on yıllar sürecek bir enflasyonist baskının altında kalan Batılı devletler, bu etkiyi tam olarak atlamadan 1979 yılında İran'da yaşanan İslam Devrimi ile bir kez daha petrol arzında sorunların yaşandığı ayrı bir dönemle daha sınanmıştır.

Bu yıllarda yaşanan siyasi krizlerin ardından Batılı devletlerin, enerji arz güvenliğini teminat altına alabilmek için bir alternatif geliştirmeleri gerektiği, enerji esnekliğinin ve çeşitliliğinin sağlanması gerektiğinin ülke ekonomilerinin istikrarı ve sürdürülebilirliği için hayati önem taşıdığı gibi sonuçlara ulaştıkları görülmektedir. Yenilenebilir enerjiye ilişkin ilk sayılabilecek kapsamlı politika çerçevelerinin oluşturulması, bu dönemin ardından öncelikle hidrolik, daha sonra güneş, rüzgâr, biyokütle ve jeotermal enerji kaynaklarına olan ilginin de artmasına vesile olmuştur (Sorensen, 1991: 9). Denebilir ki, dünya devletlerinin, özellikle çevrenin en büyük kirleticisi olan ülkelerin de başta gelmesi ironisiyle, yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelmelerinin altında yatan ilk sebep, sürdürülebilir bir büyümü ve istikrarlı bir ekonominin devamlılığını sağlamaktır. Fosil kaynakların karbon salınımı ile çevreyi kirletmelerine ilişkin hassasiyetlerin yükselmesi ise 1990'ların sonuna doğru ancak önem kazanan bir konu olabilmiştir.

Ancak 1970'ler ve 80'ler boyunca Batı dünyasında özellikle, yenilenebilir enerjilere toplumun alternatif bir enerji kaynağı olması hasebiyle yaklaştığını görmek mümkündür. Özellikle bireylerin kendi enerjilerini kendilerinin üretebileceğine dair umutların yükselmesiyle birlikte toplumun yenilenebilir enerji kaynaklarına alternatif ve merkeziyetsiz enerji çeşidi olarak yaklaştığı görülmektedir (Mittlefehldt, 2018: 214). Bu dönemde devletin, petrol, kömür veya doğalgaz gibi ana enerji kaynaklarını piyasalar üzerinden kontrol ettiği bir sistemin karşısında kendi evi çevresinde güneş ve rüzgâr kaynak gücüyle kendi enerji ihtiyacını karşılamanın yollarının denendiği bilinmektedir (Pursell, 1993: 930-931). Fakat o dönemde var olan yaşam biçiminin henüz yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilecek enerji türüne hazır olmaması ve enerji verimliliğinin düşük görülmesi gibi nedenlerle dönüşümün sınırlı kaldığı

söylenebilir (Mittlefehldt, 2018: 213-215). Ancak yine de fosil kaynaklardan yenilenebilir enerji kaynaklarına dönüşümün sağlanmasının sadece teknolojik bir mesele olmadığı veya enerji esnekliği ve arz güvenliğinin sağlanmasına ilişkin bir mesele olmadığı, bunların yanında sosyolojik ve ideolojik yönlerinin de bulunduğunun keşfedildiğini söylemek güç değildir (Hirsch and Jones, 2014: 4-5).

Hükümetlerin mesela ideolojik olarak yenilenebilir enerjiye yaklaşımları, 1990'lara kadar muhafazakâr kanatta sürdürülebilir bir ekonominin sağlanması uğruna yenilenebilir enerjinin bir potansiyelinin olduğunun kabulü yönündedir. Fakat Nixon hükümetinin ortaya koyduğu gibi Bağımsızlık Projesi'nde (1973) Amerika'nın 1980 yılına kadar enerjide kendi kendine yeten bir ülke olmasını hedeflerken burada yenilenebilir enerjinin potansiyeline ve değerine bir atıftan bulunulmasından ziyade, YE'nin fosil kaynaklara bir alternatif oluşturması hasebiyle değerli olduğu yaklaşımı bulunmaktadır. Daha sonra Vietnam Savaşının kaybedildiğinin ortaya çıkması, Watergate Skandalı gibi olaylarla kamu yönetimine olan genel güvenin sarsılması, enerji hedeflerinin de başarılamamasıyla birlikte enerji sektöründe 1980'ler deregülasyon düzenlemelerinin yapıldığı, yatırımların ve işletmelerin özel sektöre devredilmeye başlandığı yıllar olarak ortaya çıkmaktadır (Mittlefehldt, 2018: 215).

Yenilenebilir enerjinin alternatif enerji kaynağı olmasında ele alınacak ikinci değerlendirme biçimi yenilenebilir enerjinin sunduğu temiz, yaygın, sürdürülebilir ve erişilebilir bir enerji kaynağı olmasında yatmaktadır. Aslında buna dair görüşlerin ardında çevreci bir yaklaşımı bulmak mümkündür. Endüstri Devrimiyle birlikte insanoğlunun çevresinde geri dönülmesi zor ve hatta imkânsız sorunlara yol açar şekilde karbon kaynaklarına bağlı bir ekonomi geliştirmesi, bu yönde itirazların başlangıç yılları olarak sayılabilecektir.

Nüfus artış hızıyla birlikte ortaya çıkan tüketim ihtiyacının farkına varan ve bir yandan da dünyanın fiziki kapasitesinin sınırlarına dair fikirler öne süren ekonomist düşünürlerden W. F. Lloyd, "*Nüfusu Kontrol Konusunda İki Ders*" isimli çalışmasında (1833) insanın doğasını, akıl olarak doğruyu tespit edebilme kapasitesine rağmen çıkarları doğrultusunda hareket etmekle itham etmektedir. Buna göre kişisel mülkiyete girmeyen kamu mallarında, ki en geneli ve önemlisi çevredir, bireylerin, toplumların veya hükümetlerin çabası, bu mallardan azami şekilde yararlanmaktır. Bu yararlanma biçiminin çevreye zarar verdiğine ikna edilse bile taraflar, yararlanma biçimini değiştirmekte veya azaltmakta bir başkasının feragat etmesini istemeye meyillidirler. Örnekle, mesela bir otlakta sığır otlatan çobanların, otlağın kapasitesi kadar sığır

otlatmaya ikna edilmeleri, otlağın selameti uğruna mümkündür. Fakat bir kez bunun için eldeki sığırlardan daha azının otlağa çıkarılması istendiğinde, çobanlardan hiçbirisinin sığırlarını azaltması beklenemez. Bunun yerine diğer çobanların sığırlarını azaltmalarını beklemekle yetineceklerdir (Akdemir ve Şahin, 2006: 2-3). Bu açıdan, fosil kaynakların çevreyi kirlettiği bilinmesine rağmen hükümetlerin, toplumların ve bireylerin dünyanın selameti açısından feragat etmelerinin beklenemeyeceğini söylemek mümkündür.

Lloyd'un yaklaşımları, her ne kadar ekonomik açıdan ele alınan bir fikir olsa da çevre kaynaklarının sınırlı olduğunu ve bunun kullanımının insanın çıkarlarını muhafaza etme peşinde olan doğasına terk edilemeyeceğini ifade etmesi bakımından ilklerdendir. Daha sonra Garrett Hardin "*Ortak Mallar Trajedesi*" makalesinde ifade ettiği şekilde çevrenin ve dünya üzerindeki tüm malların insanlığın ortak malı olduğunu söylemektedir (Akdemir ve Şahin, 2006: 3). Fakat Hardin'e göre bir malın, ortak bir mal olarak tüketiminin ve yararlanılmasının herkese açık olması, bu mal üzerinde aşırı tüketimi de beraberinde getirmektedir. Aşırı tüketimin sonucu da malın ya kullanılamayacak derecede zarar görmesi ya da tükenerek kaybolmasıdır. Bunun önüne geçilebilmesi de ancak bu mallar üzerindeki kullanımın sınırlandırılması ile mümkün olabilecektir (Akdoğan, 2018: 11-12). Örnekle ifade etmek gerekirse yoksul insanların yaşam koşullarının düzelmesi için gelişmiş ülkelerin bu insanların kendi ülkelerine girişlerini serbest bırakmaları, bir süre sonra gelişmiş ülkelerin de ekonomik sorunlarla çöküşünü beraberinde getirebilecektir. Daha açık bir örnekle, Hardin'in de kendi deyimiyle, "*cankurtaran botunda yaşamak*"tan kasıt (Hardin, 1998: 682-683), kurtulmak isteyen herkesin bir anda cankurtaran botuna atlayarak botun kapasitesini aşmasına neden olması ve ardından botun, içindekilerle birlikte sulara gömülmesidir.

Çevreci yaklaşımların temelleri olarak ifade edilebilecek bu fikirler, 1972 yılında Stockholm'de gerçekleştirilen "*İnsan Çevresi*" başlıklı uluslararası konferansla politika sahnesinde karşılık bulmaya başlamıştır. Stockholm Konferansı, çevre ve insan minvalinde gerçekleştirilen ilk uluslararası ve geniş kapsamlı konferans olması nedeniyle önemliyken bu konferans sonunda "*Birleşmiş Milletler Çevre Programı*"nın oluşturulması mümkün olmuştur (Momtaz, 1996: 262-263). Zirvede ülkelerin farklı sosyal, ekonomik, kültürel, ideolojik yaklaşımlarına rağmen çevre konusunu önemseyerek bir araya gelmeleri ile ileride gerçekleştirilecek bir dizi çalışmanın da temelinin atıldığı, hatta zirvede ifade edilen "*eko-kalkınma*" ile 1987 yılında anlam bulan sürdürülebilir kalkınma modellerinin hazırlığı yerine geçtiğini söylemek

mümkündür (Paglia, 2021: 7-8, Handl, 2012, Khor, 2012: 10).

İklim ve küresel ısınma konusundaki politik çalışmalar, uluslararası arenada 1992 yılında Rio de Janeiro'da gerçekleştirilen Dünya Zirvesi'nde kilit önemdeki adımlarla ilerleme kaydetmiştir. 1994 yılında yürürlüğe giren sözleşme 154 ülke tarafından imzalanmıştır. BM'nin bu zirvede kabul edilen İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi insan etkileri sonucunda iklimde yaşanan değişimleri ve sera gazı salınımları nedeniyle oluşan tehlikeyi önlemeyi amaçlamaktadır. Bu açıdan sera gazı salınımının büyük çoğunluğuna sahip karbon kaynaklı enerji türevlerinin kullanımının da azaltılması önemlidir (Andanova and Hoffman, 2012, Schreurs, 2012: 13-14).

BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin önemi, amacı doğrultusunda gerçekleştirilecek adımları dört ana başlık altında toplamasında yatmaktadır. Bunlar karbon salınımının azaltılması, ortaya çıkacak yeni teknolojilerin, ekonomilerin ve toplumsal yapıların var olan ile uyumunun sağlanması, bu adımların finansmanının sağlanması ve bu süreçlerin tamamını kapsayacak teknolojik dönüşümlerin gerçekleştirilmesidir (Akdoğan, 2018: 14). Görüldüğü üzere karbon salınımının azaltılması ile teknolojik dönüşümlerin yaşanması adımlarında yenilenebilir enerji kaynaklarının sunduğu potansiyelin yeri, bu hedeflerin gerçekleşebilmesi açısından kilit önem arz etmektedir.

3.1.3.3.Yenilenebilir Enerji ve Ekonomi

1987 yılında Dünya Kalkınma ve Çevre Komisyonu'nun hazırladığı Brundtland Raporuyla kalkınma, bugünün ihtiyaçlarını, gelecek kuşakların ihtiyaçlarını karşılama yeteneğinden ödün vermeden karşılayan bir kalkınma olarak tanımlamıştır. Bu tanıma göre de kalkınma, gelecek kuşakların ihtiyaçlarını karşılayamaz hale gelecekleri şekilde, bir anlamda kendi kendini sonlandıracak bir usulde olmamalı; gelecek kuşakların da yaşam ve refah olgularından haklarını adilane almalarının mümkün kılınmasını içermektedir. Bu tanımla birlikte ekonomide sürdürülebilir kalkınma kavramının öne çıkmıştır (Paul, 2008: 577).

Sürdürülebilir kalkınma aslında ilk olarak Carlowitz'in 1713 yılında orman bilimleri hakkında yazdığı kitapta geçmektedir. Carlowitz odunun günlük ihtiyaç kadarıyla elzem olduğundan bahsederken hasat edilen odun miktarının, yetişen odun miktarıyla dengede tutulması gerektiğinden, aksi takdirde orman arazisinin odun sağlama yeteneğinden mahrum kalacağından bahsetmektedir (Keiner, 2005: 1). Bu tarihten itibaren çevrenin, toplumun ve ekonominin ihtiyaçları arasında, bu üçgen içerisinde sürdürülebilirlikle alakalı farklı teoriler ortaya atılmış olsa da çevrenin

öneminin genel bir uzlaşı ile ön plana çıkması ilk olarak 1972 Stockholm, ardından 1992 Rio, 1997 Kyoto, 2002 Johannesburg (Rio+10), 2005 Kyoto ve 2012 Rio+20 BM toplantılarında gündeme gelmiştir.

Önemine rağmen ülkelerin, gönüllülük esasıyla katıldıkları zirvelerde, sonuç bildirileri ve mutabakatlar üzerinde tartışmalar yürüttükleri görülmektedir. Özellikle bazı ülkelerin Johannesburg Zirvesinde yenilenebilir enerji hedeflerine sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde ulaşmaya istekli olmadıkları görülmüştür. Amerika ve Çin'in başını çektiği ülkeler zirvede, sürdürülebilir kalkınma için temiz enerji kaynaklarının kullanılmasını önceleyen protokollerin tarafı olmayı reddetmişlerdir. Bu dönüşümün maliyetlerinden, istihdama ve kalkınmaya oluşturabileceği olası risklerden bahisle bu ülkeler, yenilenebilir enerji politikaları hedeflerinden uzak dururlarken Türkiye'nin de taraf olduğu AB ülkeleri, yenilenebilir enerji hedeflerinin öncelenmesini önemseyen bir dizi karara imza atmışlardır (Vina, Hoff and DeRose, 2003: 60).

Johannesburg'ta alınması beklenen ama karşı çıkılan hedefler, 2002 yılından 2010 yılına kadar dünya genelinde YE'nin payının yüzde 15'e çıkarılmasıdır. Amerika, Çin ve Venezüella gibi ülkeler belli bir tarih ve oran belirlenmesinin, herkesin enerjiye erişimini sağlamanın önünde engeller oluşturacağını iddia etmesiyle ve Brezilya gibi ülkelerin de yüzde 15 hedefini yüzde 10'a çekmeyi istemeleriyle, AB, Norveç, Yeni Zelenda, İsviçre ve Avustralya gibi ülkelerin savundukları tarih ve yüzde hedefleri kabul edilememiştir (Vina, Hoff and DeRose, 2003: 63).

Kyoto Protokolü 1997 yılında BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi kapsamında taraf ülkelerin karbon salınımı ve sera gazı etkilerini 1990 yılındaki oranlarına geri döndürmeyi taahhüt etmelerine dairdir. 97 yılında karara alınan Protokol, yeterli katılımın olmaması nedeniyle 2005 yılına kadar imza altına alınamamıştır. 2005 yılında Rusya'nın da sözleşmede taraf olmayı kabul etmesiyle birlikte 160 ülke ve toplam sera gazı salınımının yüzde 55'inden sorumlu ülkelerin gönüllü olarak imzaladıkları bir Protokoldür. Türkiye Protokole katılımını 2004 yılında başlatmış, 2009 yılında tamamlamıştır.

Kyoto Protokolü, yenilenebilir enerji konusunda doğrudan hedefler içermese de sürdürülebilir kalkınma açısından sürdürülebilir bir enerji temini noktasında yenilenebilir enerjinin değerini kabul etmektedir. Protokol, daha ziyade karbon salınımının azaltılmasına ilişkin hedefleri öncelemekte; mesela kömür santrallerinin daha yüksek verimlilikle çalışmasını ve temiz kömür anlayışı çerçevesinde karbon salınımlarının azaltılmasını amaçlamaktadır. Bu noktada yenilenebilir enerjiye

doğrudan bir katkısının olmadığını söylemek mümkündür (Freitas, Dantas and Iizuka, 2012: 127, Wohlgemuth, and Missfeldt, 2000: 312-313)

Sürdürülebilir bir enerji sisteminin hayata geçirilmesi için temelde yatan üç alt başlığın tamamlanması beklenmektedir (Lund, 2007: 912). Bunlardan ilki enerji tüketiminin azaltılmasıdır. Bu yolla enerji talebinin dengelenmesi hedeflenirken daha az enerji ile daha çok verimlilik elde edilerek enerji performansını artıcı tedbirler almakla birlikte toplumun tasarruf konusunda bilinçlendirilmesi, teknolojik gelişmelerle daha az enerji sarf eden ürünlerin kullanılması gibi kompleks konular bir aradadır (Blok, 2005: 1636, Lund, 1999: 117-118). İkinci alt başlık enerji üretiminde verimliliğin artırılması yoluyla girdi olarak kullanılan birim kaynağın, çıktı olarak yansıyan birim enerji miktarına çevrilmesindeki oranı artırmaktır (Lior, 1997: 942-943, Lior, 2002). Sonuncusunda ise fosil kaynaklı enerji birimlerinin yerine karbon izi çok daha az olan yenilenebilir enerji kaynaklarının kapasitelerini ve kullanımlarını artırmak bulunmaktadır (Afgan and Carvallo, 2002: 740-741).

Sürdürülebilir kalkınmanın bu çerçevede temellerini ifade ettikten sonra bunların, yenilenebilir enerji ile birlikte ele alınacağı, bir anlamda yenilenebilir enerjinin sürdürülebilir kalkınmanın amaçlarının gerçekleşmesine katkı sunabileceği üç başlıktan bahsedilebilir. Bunlardan ilki yenilenebilir enerjinin kullanımının, diğer enerji kaynaklarına kıyasla çevresel etkilerinin oldukça düşük kalmasıdır. YE kaynaklarının elde edilmesi için kurulan tesislerin de yukarıda mezkûr belli sorunlara yol açacağı açık olmasına karşın fosil kaynaklı enerjilerin kullanımında ortaya çıkan karbon sonucu sera etkisinin, tüm dünya üzerindeki yaşam habitatını riske attığı da bilinmektedir. İkinci başlıkta ise yenilenebilir enerjilerin diğer enerji kaynakları gibi sınırlı bir rezerve sahip olmaması gösterilmektedir. Diğer enerji kaynaklarının sınırlı rezervlere sahip olmasıyla, bu kaynaklardan elde edilen enerjinin, tüketimde ne kadar tasarruf edilirse edilsin veya üretimde ne kadar verimlilik sağlanırsa sağlansın, belli bir tarihte biteceği bilinmektedir. Sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanması için enerji kaynaklarının yenilenebilir enerjiden elde edilmesi, bu kaynakların tükenmesi gibi bir riski de ortadan kaldıracağından önemli görülmektedir. Üçüncü ve son başlıkta ise yenilenebilir enerji sistemlerinin, fosil enerji sistemlerinde olduğu gibi merkezi, büyük ve tek elden yönetilmesi usulünü değiştireceği, daha çok yerel ve hatta bireysel enerji sistemlerinin kurulmasına ve işletilmesinin önünü açacağına işaret edilmektedir. Böylece enerji kullanımında bölgelerin ve bireylerin ihtiyaçları doğrultusunda enerji üretip tüketecekleri varsayılmaktadır (Dinçer, 2000: 172).

Sürdürülebilir kalkınma, temelinde bir büyüme çelişkisi taşımaktadır. Yenilenemeyen kaynakların, yerlerini başkaları veya yenilenebilir kaynaklar alana kadar tasarruflu bir şekilde kullanılması ve yenilenebilir kaynaklar için ise yenilenme oranları ile ilişkilendirilir. Bu nedenle sürdürülebilir kalkınma, bir yanıyla ekonomilerin büyüme iştahının da dizginlenmesi anlamına gelmektedir (Akdoğan, 2018: 23, Seydioğulları, 2013: 24). Bu dizginlenme, piyasa mekanizmaları içerisinde kendi halinde çözülebilecek bir kontrol sistemini kuramayacağından bunun, devlet eli ve müdahalesiyle gerçekleştirilmesine ihtiyaç vardır. Hükümetlerin burada karbon salınım oranlarını regüle etmek, YE yatırımlarına teşvikler uygulamak, piyasada aktör olarak bulunmak, piyasa yatırımcılarının çevre duyarlılıklarını hesaba katan yatırımlar yapmalarını sağlamak gibi politika araçlarını kullanmaları beklenmektedir.

Literatürde "*büyümeme*" (*degrowth*) olarak geçen yaklaşıma göre ekonomiler, insan doğasına paralel olarak sürekli büyümeyi hedefliyor gibi gözükse de büyümenin moral ve fiziki sınırlarla kaplı olduğu görülmektedir (Kallis et all, 2018: 291-292). Örneğin gelir seviyesini artırmak isteyen insanın doyuma ulaştığı anda gelirini artırmak istememesi gibi ekonomilerin de moral sınırları bulunur. Ayrıca büyüme için gerekli olan kaynakların kısıtlılığının da ekonomilerin önüne fiziki sınırlar koyacağı bilinmektedir. 1950 ve 60'lar boyunca iktisadi büyümenin, kalkınmanın tek altın yolu olduğu fikrine karşı gelen bu akımda 70'ler ve 80'ler boyunca vahşi büyümenin zararlarına istinaden sürdürülebilir ve dengeli bir büyümenin, hatta küçülmenin savunulduğu görülmektedir (Kallis, Kerschner, and Martinez-Alier, 2012: 173).

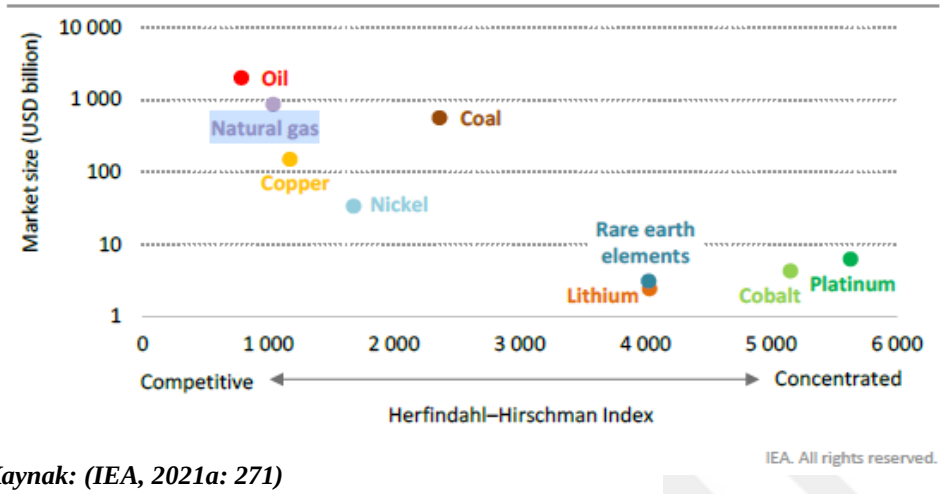
Yapılan analizlerden IRENA'nın ortaya koyduğu sonuçlara göre fosil enerji kaynaklarından yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerjinin tüketimine geçişi ifade eden enerji dönüşümüne harcanan her 1 dolarlık yatırımın getirisi 3ila 8 dolar arasında olmaktadır. Ayrıca fosil yakıtlarla devam eden bir ekonomik gidişatta 2050 yılında küresel gelirin yüzde 18 azalacağı tahmin edilmektedir. Bunun yerine eğer küresel emisyon değerleri, küresel ısınmanın 2 C derecenin altında tutulmasını tavsiye eden Paris Anlaşmasına uygun ilerlerse 2050 yılında yüzde 4 büyüme beklentisi bulunmaktadır (GWEC, 2022). Bu dönüşüm yenilebilir enerjiye yapılacak yatırımlar ile mümkündür.

Yenilenebilir enerjinin istihdam ve büyümeye ilişkin yukarıda yer alan ifadelerinin yanında, bu enerji kaynaklarına dair farklı bir piyasa durumundan söz etmek gerekmektedir. Yenilenebilir enerji kaynaklarının tamamında olmasa da özellikle PV, güneş, rüzgâr ve hidrojen enerjisinde kullanılan hammaddeler, yine fosil

kaynaklı enerjilerde olduğu gibi sınırlı sayıdadır. Mesela güneş enerjisi panellerinde kullanılan madenler veya hidrojen yakıt pillerinde kullanılan hammaddeler yine petrolün, doğalgazın olduğu gibi sınırlı sayıda ülkede bulunmaktadır ve bunların da fiziki rezervleri sınırlıdır. Aşağıdaki şekil 3.29.'da fosil kaynaklar ile YE'de kullanılan madenlerin coğrafi yayılımları ve piyasa hacim ve konsantrasyonları gösterilmektedir.

Şekil 3.29.

Enerji Kaynakları ve Madenlerinin Piyasa Hacimleri ve Yayılımlarına Dayalı Herfindahl – Hirschman Endeksi



Kaynak: (IEA, 2021a: 271)

Tablo, Herfindahl – Hirschman Endeksi adıyla bilinen, 1500 altındaki değerlerde rekabetçi piyasanın olduğunu, 2500 üzerindeki değerlerde ise merkezileşmiş bir piyasanın mevcut olduğunu ifade eden verileri göstermektedir (Matsumoto, Merlone and Szidarovszky, 2012: 181-183). Buna göre yenilenebilir enerji kaynaklarının, her ülkenin kendi enerjisini üretmesinde kullanılabileceği ve bu şekilde enerji arzında ve güvenliğinde bir ilerleme kaydedileceği fikrine karşın, yenilenebilir enerji teknolojilerinin üretilmesinde belli zorluklar olduğunu göstermektedir (Chalvatzis and Ioannidis, 2017: 475). Buna göre, daha açık bir ifade ile yenilenebilir enerji teknolojilerinin belli başlı -şekilde gösterilen- minerallerin kullanımı ile üretilebildiği ve bu minerallerin de petrol ve doğalgazdan daha az ülkede çıkarılabildiği ve işlenebildiği ifade edilmektedir (IEA, 2021a: 271-272). Enerji arzının ve güvenliğinin teminat altına alınabilmesi için YE teknolojilerinin, yedek parça temininin, ana mineral kaynaklarının ulaşımının artırılması önemlidir. Tabloda görüleceği üzere yenilenebilir enerji mineral ve madenlerine erişim, geleneksel karbon kaynaklarına olandan daha sınırlıdır ve YE madenleri çok az bölgede-ülkede çıkarılmaktadır.

Diğer yandan, YE teknolojilerine ulaşımın sınırlı olması, bu minerallerin de

aranan değerler olmasını geciktirebilmektedir. Farklı bir ifadeyle, henüz petrol, kömür ve doğalgaz gibi enerji kaynaklarına olan bağımlılığını bırakmak bir yana, bunları azaltmanın bile yollarının zor olduğu bir dünya ve piyasa için, YE teknolojilerinde kullanılacak minerallerin araştırılması ve bu minerallerin işlenebilir hale getirilmesi öncelikli değildir. Zira petrol ve doğalgazın bulunduğu ilk dönemlerde, petrol ve gazla çalışan makinelerin yaygın olmayışı, bu enerji kaynaklarına olan talebin de az olmasına neden olmuş; bu nedenle de diğer taraftan bu enerji kaynaklarına olan keşif çalışmalarını da sınırlandırmıştır. YE tesislerinin verimliliğinin artmasıyla, YE teknolojilerinin yayılmasıyla, YE teknolojilerinin maliyetlerinin azalmasıyla birlikte lityum, kobalt, platinyum gibi maddelere yönelik ilginin de artacağı, bu türden maden, mineral ve elementlerin keşifleri için daha fazla kaynak ayrılacağı beklenebilir.

3.2.TÜRKİYE'DE ENERJİ VE ENERJİ POLİTİKASINA GENEL BAKIŞ

Son dönemde Dünya genelinde ve Türkiye özelinde enerji piyasalarında Covid-19 pandemisinin etkileri gözlemlenmektedir. İlk olarak 2019-2020 yıllarını takip eden kapanmalar, izolasyonlar ve kısıtlamalar ülke ekonomilerinde üretim ve enerji talep oranlarını ciddi şekilde etkilemiştir. Bu dönemde enerji fiyatlarının talep düşüşü nedeniyle azaldığı, hatta brent petrol fiyatlarının tarihi düşük seviyelerini gördüğünü söylemek mümkündür. Ancak pandemi tedbirlerinin kaldırılmasıyla birlikte dünya üzerindeki üretim zincirinin pandemi öncesi üretim seviyelerine ulaşmaya çabaladığı 2020-2021 yılları boyunca enerji talebinde ciddi artışlar kaydedilmiştir. Aynı dönemde enerji yatırımlarının bu artan talebi karşılamakta zorlandığı, küresel felaketler nedeniyle enerji ikmalinde sorunlar yaşandığı, iklimi değişen dünyada aşırı sıcakların ve aşırı soğukların etkisiyle enerji ihtiyaçlarının yükseldiği ve enerji ihracatçısı Rusya gibi ülkelerin siyasi kararlarıyla birleştirildiğinde enerji fiyatlarının aşırı yükseldiği görülmektedir. Tüm bu nedenlerle, talepte yaşanan aşırı artışın ve üretimde yaşanan kısıtlılıkların nihayetinde Dünya üzerinde ve Türkiye'de 2021 yılında enerji fiyatlarının bir dizi rekor kırdığı, enerjiye ulaşımın giderek daha maliyetli bir konu olduğu bilinmektedir.

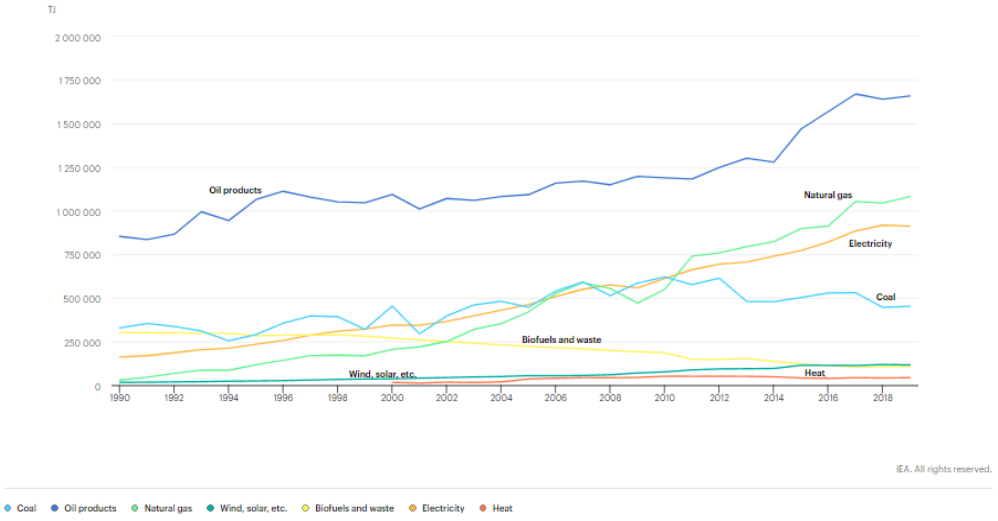
Bu çerçevede ülkelerin enerji arzı, esnekliği ve güvenliğine ilişkin yoğun bir gündemle 2021 yılını geçirmelerinin yanında bu sorunun 2022 ve devam eden yıllarda kendisini hissettireceği görülmektedir. Enerji fiyatlarındaki yükselmelerin enflasyona olan yansımaları, tüm dünya ülkelerinde ciddi ekonomik etkilere dönüşürken bu etkinin gelişen ve gelişmekte olan ülkelere olan yansımaları daha ağır olmuştur. Bu

yansımaların, tüm dünya üzerinde bireylerin ve ülkelerin toplam gelirleri üzerinde enerji için harcadıkları maliyetleri artırması üzerine, enerjide yenilenebilir kaynakları kullanmanın önemi artmış gözükmektedir. Her ne kadar enerji dönüşümünü olumsuz yönde etkileyeceği tahmin edilse de yenilenebilir enerji kaynaklarının pandemi ve sonrası dönemde birincil enerji kaynaklarında yaşanan artışlardan ülke ekonomilerini korumada alternatif bir potansiyel barındırdığı ortaya çıkmıştır.

Türkiye özelinde ise Dünya üzerinde yaşanan enerji dalgalanmalarının etkileri görülmüştür. Doğalgaz, kömür ve petrol fiyatlarının artmasını ile aynı zamanda doğalgazdan ve kömürden üretilen elektrik fiyatlarının artışı izlemiştir. Kuraklık nedeniyle yılın belli bir döneminde hidroelektrik santrallerinin kapasitelerinin kullanımı düşmüştür. Buna karşılık jeotermal, rüzgâr ve güneş enerjisi yatırımları ve kurulu kapasite güçleri artırılmıştır.

Şekil 3.30.

Türkiye'nin Kaynaklarına Göre Enerji Tüketim Miktarları, 1990-2019



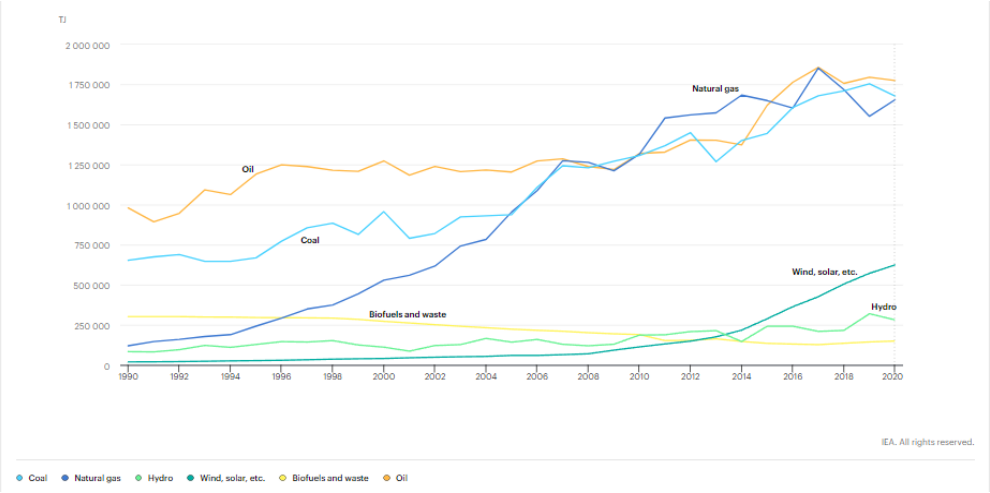
Kaynak: (Kaynak IEA, 2022c)

Türkiye fosil enerji kaynaklarının son yılda keşfedilen Karadeniz doğalgaz rezervlerine karşın neredeyse tamamında dışa bağımlıdır. Tedarikçiler ile yapılan anlaşmalar ve ülke içerisinde yer alan depolama alanları, uluslararası piyasada yaşanan enerji şoklarını, Türkiye'nin dengeleyebileceği bir araç olarak kullanmasına olanak verecek durumda değildir.

Türkiye'nin genel enerji görünümünde birincil enerji tüketimi yüzde 80 civarındadır. Bunlardan petrol birinci, genellikle doğalgaz olmasına karşın son yıllarda kömür ikinci ve üçüncülüğü değişmekle birlikte doğalgazla paylaşmaktadır.

Şekil 3.31.

Türkiye'nin Kaynaklarına Göre Enerji Arz Miktarları, 1990-2020



Kaynak: (IEA, 2022b)

Yenilenebilir enerji kaynaklarının payı ise genel enerji tüketimi içerisinde yüzde 20'den fazladır. Yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen elektrik enerjisi, fosil kaynaklardan elde edilen elektrik enerjisinden fazladır. Fakat bunun genel enerji tüketimi içerisindeki payı düşüktür. Çalışmanın devamında enerji görünümüne ilişkin veriler, 2020 yılı ve öncesine ilişkin verilerden derlenmiştir. Çalışmanın devam ettiği dönem içerisinde 2021 yılına ilişkin veriler bulunamadığından, hatta bazı alt başlıklarda 2019 yılına ait verilerin bulunmasından kaynaklanan şekilde resmi ve kurumsal kaynaklarda, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, TÜİK, EPDK verileri ile Makine Mühendisleri Odası, Uluslararası Enerji Ajansı (IEA), BP, OECD ve IMF'nin enerjiye ilişkin raporlarından yararlanılmıştır. Çalışmanın devamında Türkiye'de Petrol, Doğalgaz, Kömür, Nükleer Enerji ile Hidro, Güneş, Rüzgâr, Jeotermal, Biokütle, Hidrojen ve Elektrik enerjisi hakkında bilgiler aktarılacaktır.

3.2.1. Türkiye'de Yenilenemeyen Enerji

Türkiye yenilenemeyen enerji kaynaklarında neredeyse tamamen dışa bağımlı olmakla birlikte ülke sınırlarında rafine tesisleri ve depolama alanlarına sahiptir. Enerji ithalatçısı bir ülke olarak Türkiye'nin politikalarında ithalata dayalı görünüm ciddi etkilerle seyredilmektedir.

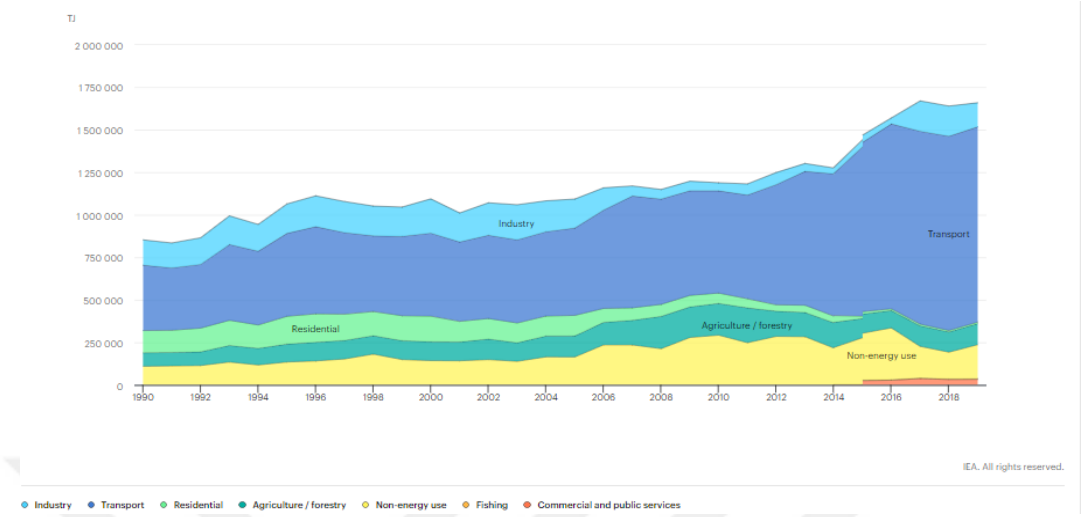
3.2.1.1.Türkiye'de Petrol Enerjisi

Petrol, Türkiye'nin bir yandan ağır şekilde ihracatına bağlı kaldığı enerji kalemlerinden birisiyken diğer yandan ülke içerisinde enerji arzında 2019 verilerine göre yüzde 31,7, nihai enerji tüketiminde ise yüzde 38'lik bir paya sahiptir. 2020 yılı

verilerine göre ise bu oran yüzde 36 civarındadır.

Şekil 3.32.

Kullanım Alanlarına Göre Petrol ve Ürünleri Dağılımı, 1990-2019

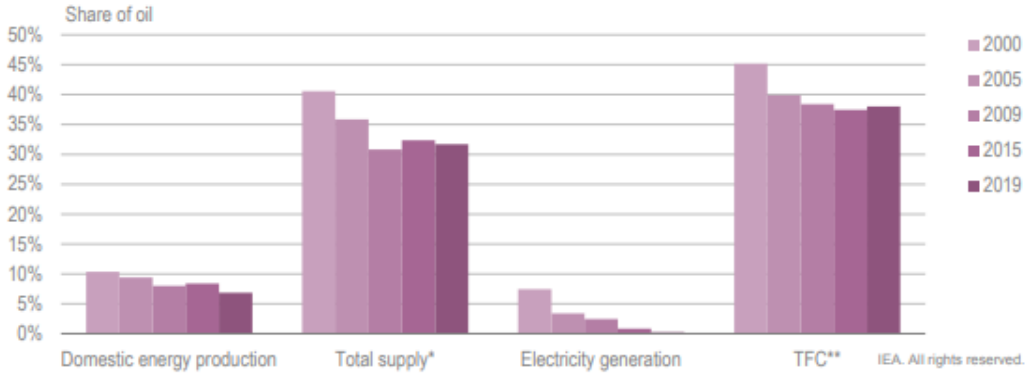


Kaynak: (IEA, 2022d)

Türkiye'de petrol kullanımının yüzde 63'ten fazlası yerel ulaşım ağında tüketilmektedir. Yüzde 16'sı enerji kaynaklı olmayan endüstri tüketiminde, yüzde 10'u uluslararası yakıt ihtiyacı için, yüzde 9'a yakını ise tarım ve hizmetler alanında kullanılmaktadır. Aşağıdaki tabloda 2018 yılı dahilinde petrolün toplam nihai tüketim ve toplam arz içerisindeki oranları yıllara göre verilmiştir.

Şekil 3.33.

Toplam Arz ve Toplam Nihai Tüketim İçerisinde Petrol'ün Yıllara Göre Payı, 2000-2019



Kaynak: (IEA, 2021b: 116)

Şekil 3.33 incelendiğinde Türkiye'nin petrol ihtiyacının yıllar içerisinde düştüğü, buna göre de genel enerji payı içerisindeki oranının da azaldığı varsayılmamalıdır. Aksine Türkiye'nin petrol ihracatı 2009 yılından 2019 yılına kadar yüzde 117 artmıştır. Fakat bu artışa rağmen petrolün genel enerji arz ve tüketimi içerisindeki payı gitgide azalmaktadır. Bunun azalmasında enerji ihtiyacının daha

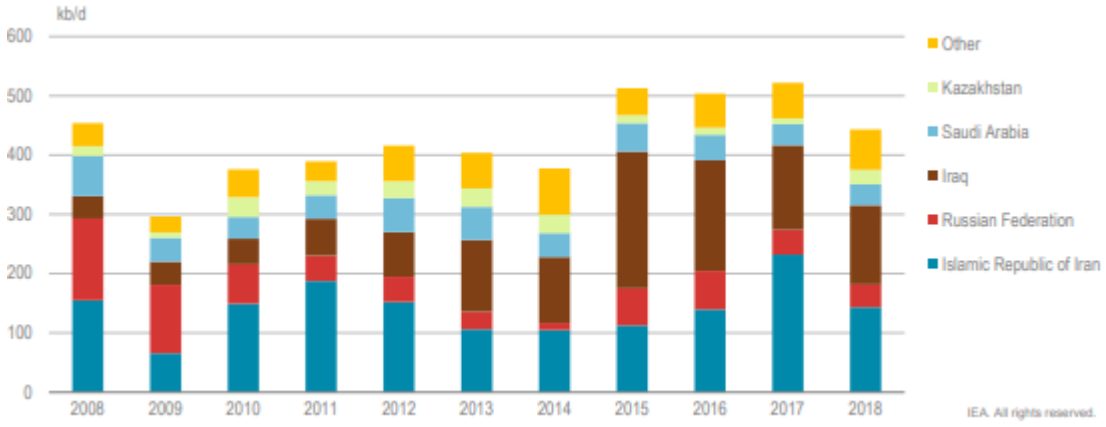
fazla elektriğe dayalı olmasıyla farklı enerji kaynaklarından karşılanması durumu bulunmaktadır. Doğalgaz ve kömür ile üretilen elektrik enerjisinin yanında bu enerji kaynaklarının arz ve tüketim içerisindeki paylarını ciddi oranlarda artırmış olmaları, görece olarak petrolün hakimiyetini sarsmıştır. Bunlara ek olarak yenilenebilir enerji kaynaklarının da katkısı, petrolün etkisini azaltmaktadır.

Türkiye petrol ürünleri işleme bakımından ihtiyacının yüzde 80'ini 5 rafineride işleyerek sağlarken kalan yüzde 20'lik kısımda petrol ürünleri için -ağırlıklı olarak LNG- dışa bağımlıdır (IEA, 2021b: 116-117). Türkiye petrol ve petrol ürünleri ithalatında 2019 yılında yüzde 91'lik bir oranla dışa bağımlıdır. İran, Irak ve Suudi Arabistan'dan yoğun olarak alınan petrolde son dönemde Amerika'nın yaptırımları çerçevesinde İran'dan petrol alımları azaltılmıştır. İthal edilen petrolün neredeyse 2018'de 3'te 1'i Suudi Arabistan'dan alınırken Irak ve İran ile birlikte petrolün yüzde 75'inin, 2019 yılında bu ülkelerden alındığı görülmektedir (IEA, 2021b: 117).

İran'ın payının azalması ile 2019'da Rusya'nın ithalatta öne çıktığı görülmektedir. İran'ın 2018 yılında yüzde 34 olan payı, 2019 yılında ithalatın durdurulması ile Rusya'ya geçmiştir. Böylelikle en büyük pay Rusya'nın, yüzde 30 ile ikinci sırada Irak'ın olmuştur (EPDK, 2021a). Diğer ülkeler Amerika, Rusya ve Kazakistan gibi genellikle ham petrolün dışında LNG ve ethanol gibi petrol türevi ürünlerin alındığı ülkelerdir. Şekil 3.34'te ülkelere göre petrol ticareti ve oranları gösterilmektedir. Petrol ithalatının 2020 yılında yüzde 29'u Irak'tan, yüzde 21'i Rusya'dan, yüzde 8'er civarı da Kazakistan ve Suudi Arabistan'dan karşılanmıştır. 2020 yılında petrol tüketimi, 2019 yılına göre yaklaşık yüzde 10 azalmıştır (EPDK,

Şekil 3.34.

Ülkeler Bazında Türkiye'nin Net Ham Petrol Ticareti 2008-2018



Kaynak: (IEA*, 2021b: 118*)

2021a: 7-8).

Petrol alanında Türkiye'de Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ana düzenleyici ve denetleyici kurum olarak 5015 sayılı kanuna istinaden 2005 yılından beridir yetkilidir. Kurum ilk olarak 2001 yılında elektrik alanında düzenleme yetkisini alsa da daha sonra diğer enerji alanlarında da yetkilendirilmiştir. Alanda lisanslama yapılması, tesis kurma ve işleme ile petrol taşıma, iletme, aktarma işlemlerinin takibi, ilgili mevzuatın geliştirilmesi ve uygulanması, tarifelerin onaylanması ve fiyat takibi ile Petrol Piyasası Kanunu'nun uygulanmasını sağlaması yetkilerindendir. Kurumun amacı finansal açıdan sağlam, rekabetçi ve şeffaf enerji piyasalarının gelişmesini sağlamaktır (EPDK, 2022a). Bunun dışında petrol piyasasındaki fiyatlamalardan 4054 Sayılı Kanun ile Rekabet Kurumu da haksız oluşumları önlemek ve tüketici haklarını korumak adına yetkilendirilmiştir (Rekabet Kurumu, 2022a).

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı alanda yine bir diğer düzenleyici kurumdur. Bakanlık, sadece petrol alanında değil, diğer tüm enerji ve maden alanlarında da yetkilendirilmiştir. Yasal işlemlerin yapılması, mevzuat geliştirilmesi, düzenleme ve denetleme işlemlerinin gerçekleştirilmesi gibi meselelerde yetkilidir (ETKB, 2022a). Bu kurumlardan EPDK ve Rekabet Kurumu daha önceden Parlamenter Sistemde bağımsız Cumhurbaşkanı'na doğrudan bağlı iken sistem değişikliği ile CB Hükümet Sisteminde, CB'na bağlı kalmaya devam etmişlerdir. Bu açıdan bağımsızlıkları farklı şekillerde değerlendirilse de ETKB gibi siyasi atamalar kapsamında değerlendirilmesi doğru olmayacaktır.

Petrol alanında rekabeti denetleyen, düzenlemelerde bulunan, şeffaf ve rekabetçi bir piyasanın tüketici lehine varlığından emin olmak için kurulan bu kurumların yanı sıra Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı, Türkiye Petrol Rafinerileri Anonim Şirketi ve BOTAŞ gibi piyasada dominant şirketler bulunmaktadır (IEA, 2021b: 120). Petrol piyasasının HHI indeksine göre rekabetçi olduğu iddia edilse de (EPDK, 2021a: 38) petrolün ticaretinde ve işlenmesinde piyasanın petrol akışının ve depolarının yüzde 70'ine sahip TPAO ve petrolün yüzde 66'sını işleyen TÜPRAŞ'ın elindedir. 2005 yılında TÜPRAŞ hisselerinin özelleştirilmesine karşın, bunun EPDK ve mahkeme kararları ile tüketicinin lehine bir sonuç ortaya çıkarmadığı ifade edilmektedir (Güney ve Sofracı, 2019: 146).

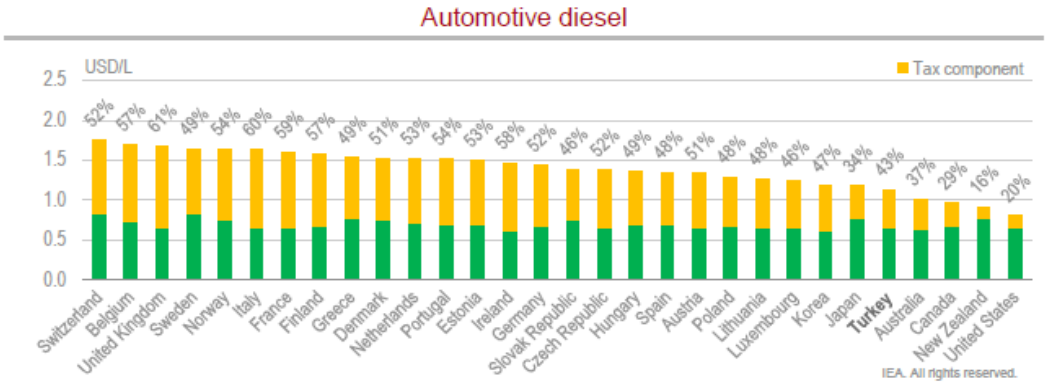
Fiyatlama konusunda ise EPDK'nın haftalık olarak sitesinden yayınladığı verilere erişmek mümkündür. Fakat bu fiyatlamalarda uluslararası enerji kuruluşlarının OECD ülkeleri için kullandığı USD/PPP (USD/SGP) paritesinin

kullanılmaması dikkat çekicidir. Bu pariteye göre ülkelerin enerji fiyatları dolar bazında değerlendirilmekle birlikte kişi başına düşen milli gelir ile enerji maliyetleri oranlanmaktadır (Şener, Yılancı ve Canpolat, 2015: 54-55). Böylelikle enerji satın alma paritesinin daha reel şekilde elde edilmesi amaçlanmaktadır (IEA, 2021c: 22). Türkiye ise hem IEA'nın hem OECD'nin üyesi olmasına karşın resmi verilerinde satın alma gücüne göre ölçeklendirilmiş enerji verilerini yayınlamak yerine TL cinsinden fiyatlandırılmış karşılaştırmalı verileri paylaşmaktadır. Paylaşılan verilerde dolar bazında hangi kurun alındığı veya hangi gerekçeler ile TL kurundan değerlendirme yapıldığına dair bir açıklama bulunmamaktadır.

Bu konuda bir örnek sunmak gerekirse Türkiye dizel yakıtta IEA ülkeleri arasında 2019 yılında en düşük beşinci fiyat sunan ülke olmuştur. Bu dönemde dizel yakıt lt fiyatı 1.13 USD iken bunun üzerine yüzde 43 vergi uygulanmaktadır. Aldığı vergi oranı bakımından da en düşük 6'ncıdır. Veriler, aşağıda yer alan 2019 4'üncü çeyreğe ait tabloda ifade edilmiştir.

Şekil 3.35.

Ülkelere Göre Dizel Yakıt Fiyatları ve Vergi Oranları Sıralaması, 2019/4



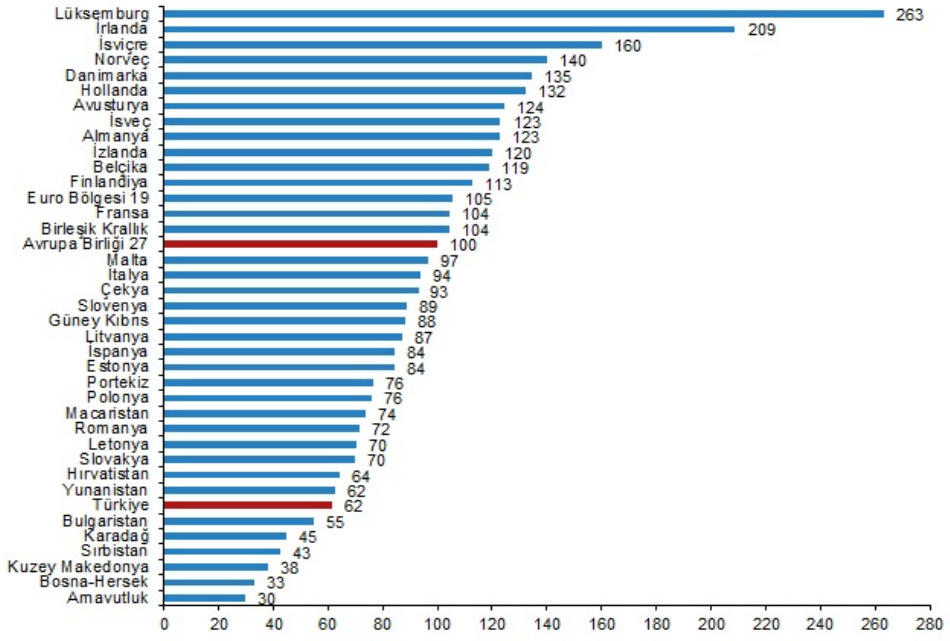
Kaynak: (IEA, 202: 126)

IEA'nın ve OECD'nin yaklaşımlarına göre aynı oranlar satın alma paritesine göre değerlendirildiğinde 2020 yılında Türkiye Euro bölgesinde 68 ile sondan 7'nci olmuştur. Başka bir ifade ile Türkiye'de satın alma gücüne göre kişi başına düşen GSYH miktarı Avrupa ortalaması 100 iken yüzde 32 düşüktür. Mesela petrol fiyatlarının en yüksek olduğu İsviçre'de bu oran yüzde 60 fazladır ve 160 olmuştur. Kısaca, İsviçre'de gelire oranla yaşam giderleri içerisinde Avrupa ortalamasına göre yüzde 60'lık bir refah fazlası olduğu söylenebilirken refah seviyesinin Türkiye'nin neredeyse 2,35 katı olduğunu ifade edebiliriz. Bu şartlarda enerji fiyatlarında Türkiye'nin Avrupa'ya kıyasla yüzde 32 daha ucuz olması, Avrupa ortalamasında enerji tüketileceğini göstermektedir. Enerji fiyatlarında ülke sıralamalarının resmî

kurumların yayımladığı ölçüde sadece fiyatlandırmalar ile yapılması oldukça yanıltıcıdır. TÜİK'in satın alma gücü paritesi ile GSYH'nin uluslararası fiyat düzeylerinin karşılaştırılmasında kullanılmasına ilişkin tavsiye niteliğinde bir öneride bulunduğunu da ifade etmek önemlidir (TÜİK, 2022b)

Şekil 3.36.

Satınalma Gücü Paritesine Göre Kişi Başına GSYH Değerleri, 2020



Kaynak: (TÜİK, 2022a)

Türkiye petrol ürünlerinde boru hatları ve tır taşımacılığına dayalı bir lojistik sistemi kurmuştur. Komşu ülkeler üzerinden gelen boru hatlarının rafineri bölgelerine

Şekil 3.37.

Petrol Stok, İkmal ve Rafineri Haritası



Kaynak: (IEA, 2021b: 124)

IEA.All rights reserved.

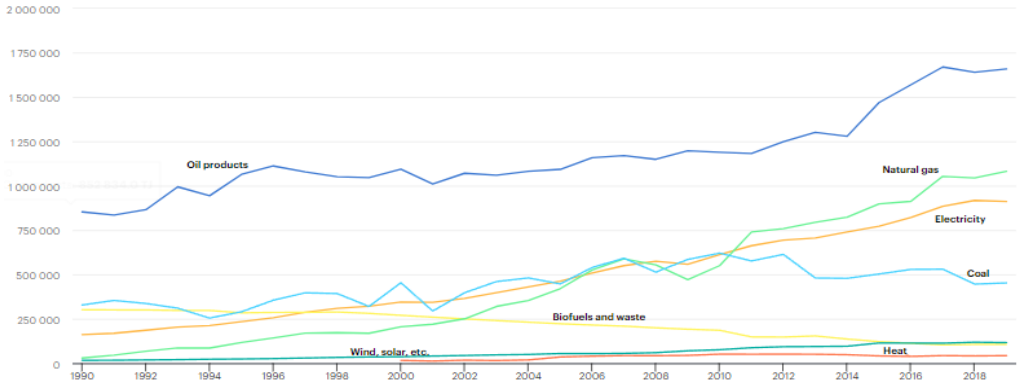
ulaşması ile üretime dahil edilmektedir. Ayrıca deniz taşımacılığı ile liman bölgelerinden de ikmal yapıldığı görülmektedir. Liman bölgelerinde yer alan rafineler deniz taşımacılığı ile ham petrol alarak bunları işlemektedir. Kırıkkale ve Batman boru hatlarından yararlanmaktayken Batman bölgesinde çıkarılan petrol kaynaklarını da işleme kapasitesine sahiptir. Azerbaycan ve Gürcistan üzerinden Ceyhan'a ve Irak üzerinden Ceyhan'a gelen boru hatlarıyla petrol akışı sağlanmaktadır (IEA, 2021b: 124). Petrol akışının sağlandığı 2006 yılında açılan Bakü-Tiflis-Ceyhan Boru hattı Kafkaslar kadar Orta Asya enerji kaynaklarının da Akdeniz'e ulaşmasında önemli rol oynamaktadır. Ayrıca Irak-Türkiye Boru Hattı da Irak petrolünün Akdeniz üzerinden Dünya ticaret yollarına ulaşmasında önemli bir pazar potansiyeli oluşturmaktadır.

3.2.1.2.Türkiye'de Doğalgaz Enerjisi

Doğalgaz kömür ve petrole nazaran Türkiye'nin enerji kaynakları arasına sonradan dahil olmuş, 1980'lerden sonra kullanılmaya başlanmıştır. Ancak bu kısa sürede Türkiye'nin nihai enerji tüketimi rakamları içerisinde 2011 yılından itibaren en büyük miktara sahip ikinci enerji kaynağı olmayı da başarmıştır. Bu oran yıllar içerisinde hem doğalgaz tüketiminde miktar olarak hem de toplamda oran olarak artmaktadır. 2019 yılı verilerine göre toplam enerji tüketiminin yüzde 25,2'si doğalgaza bağlıdır. Aşağıdaki şekilde yıllara göre doğalgaz tüketiminin, toplam enerji tüketimi içerisindeki oranları diğer enerji kaynaklarına kıyasla gösterilmektedir.

Şekil 3.38.

Enerji Kaynaklarına Göre Nihai Enerji Tüketimi Miktarları, 1990-2019



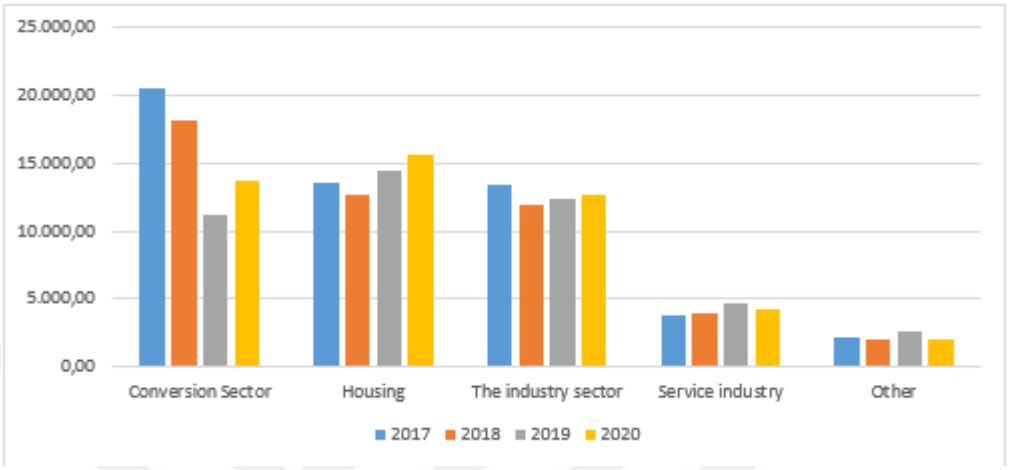
Kaynak: (IEA, 2022e)

Şekilden de görüleceği üzere petrolden sonra enerji tüketiminin en fazla olduğu alan doğalgazdır. Fakat bunun içerisinde elektrik enerjisi üretiminde doğalgaz kullanılmasının payı bulunmaktadır. 2020 senesinde elektrik üretiminin yüzde 28 civarı doğalgaz santrallerinden karşılanmıştır. Bu oran 2019'da yüzde 19 civarında iken kömür termik santrallerinden sonra elektrik üretiminde kullanılan en büyük

kaynak olmuştur. Fakat son dönemde hidroelektrik santralleri 2019 ve 2020 yıllarında doğalgaz termik santrallerinden elde edilen enerji miktarını geçmeyi başarmıştır (EPDK, 2021b: 66).

Şekil 3.39.

Enerji Kaynaklarına Göre Nihai Enerji Tüketimi Miktarları, 2017-2020

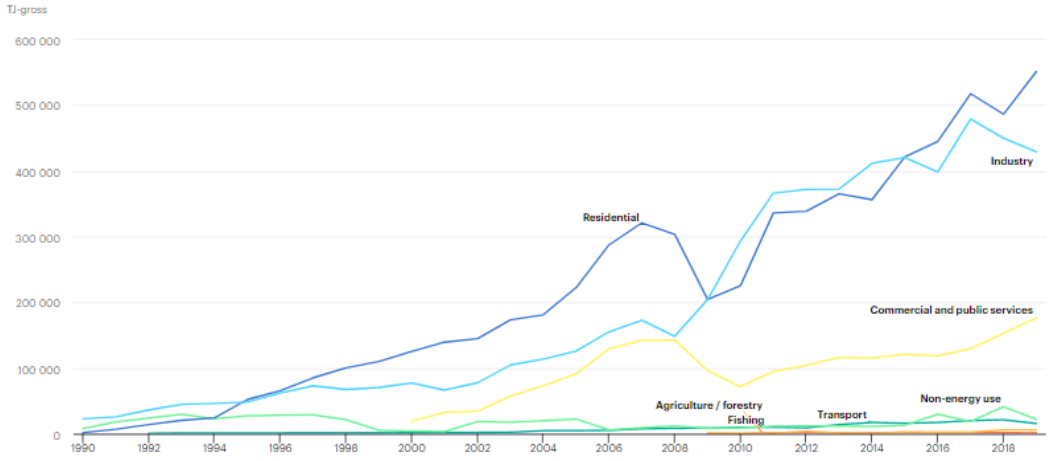


Kaynak: (EPDK 2021b: 68)

Doğalgazın 2009 yılından bu yana elektrik üretimindeki payı yüzde 32 düşmüş; yerini kömür ve yenilenebilir enerji kaynaklarına bırakmıştır (IEA, 2022f). Bu açıdan doğalgazın tamamen ihraca dayalı bir ürün olması nedeniyle enerji politikaları çerçevesinde yerli kömürle çalışan elektrik santrallerine ve yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelindiği görülmektedir. Enerji arzının güvenliği ve esnekliğinin sağlanması çerçevesinde enerjinin yerli ve milli kaynaklardan karşılanmasına ilişkin 11. Kalkınma Planı (2019-2023) hedefleri doğrultusunda hareket edilmektedir (IEA,

Şekil 3.40.

Kullanım Alanlarına Göre Sektörel Bazda Doğalgaz Miktarları, 1990-2019



Kaynak: (IEA, 2022f)

2021b: 137).

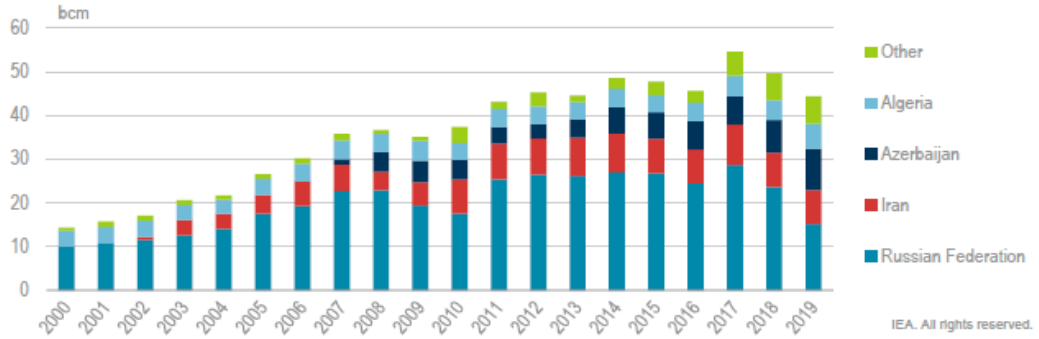
Türkiye doğalgaz pazarı, Avrupa'nın en büyük dördüncü piyasasıdır. Bu durum, hane ısınma tüketiminin yüzde 50'sinin doğalgazdan karşılanması ile hane tüketiminde yaşanan ciddi artışlara bağlanabilir. Ayrıca gelişen ekonomi, giderek şehirleşen nüfus, altyapı kurulumunun yayılması gibi nedenlerle özellikle sanayi alanında ısıtmada, ocaklarda, fırınlarda ve nihayetinde endüstriyel ısıtmada doğalgazın kullanımının artması buradaki artışta önemli bir etken olmuştur (IEA, 2021b: 139). Bu açıdan Türkiye'nin sanayisinin ve hane ısınmasının ağır şekilde doğalgaza bağlı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Türkiye doğalgazda net ithalatçı bir ülkedir. Doğalgaz ihtiyacının yüzde 99'a yakınını ithal eden Türkiye'nin son on yılda doğalgaz ihtiyacı büyüyen ekonomisiyle birlikte artmıştır. Hane tüketiminin ve sanayi tüketiminin artması ile bu rakamlar, 2018 ve 2019 yılındaki kısa çaplı bir düşüşe rağmen artmaktadır (EPDK, 2021b: IV). 2020 yılında doğalgaz toplam tüketimi bir önceki yıla göre yüzde 7,06 oranında artmıştır. Doğalgaz termik santrallerinin azaltılması ve ılıman iklim koşullarının yaşanması bunun nedenlerindendir (IEA, 2021b: 138).

Türkiye doğalgazda ithalat için ağırlıklı olarak Rusya, İran ve Azerbaycan'a bağımlıdır. Bu ülkelerden boru hatları ile gelen doğalgazın yanında Katar, Amerika, Libya, Nijerya gibi ülkelerden de tankerlerle LNG alımı söz konusudur. LNG alımlarında yüzde 40 ile Katar, yüzde 37 ile Amerika ilk sıralarda yer almaktadır (EPKD, 2021b: 18). Doğalgaz ithalatının 2010 yılından 2018 yılına kadar Rusya yaklaşık yüzde 50'den fazlasını karşılarken 2018'de yüzde 47, 2019'da yüzde 33, 2020'de yüzde 33 olarak dengelenmiştir. İran'ın payı ise 2010-2015 arasında yüzde 15-20 civarında seyrederken 2016 yılından itibaren azalmış ve nihayetinde 2020

Şekil 3.41.

İthalat Yapılan Ülkelere Göre Doğalgaz Hacmi, 1990-2019



Kaynak: (IEA, 2021b: 138)

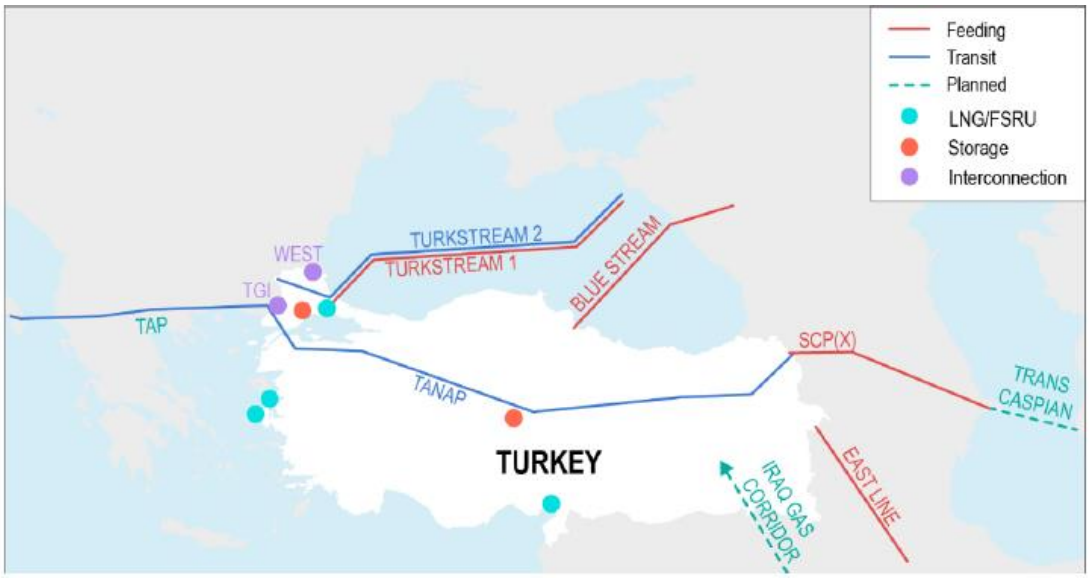
yılında yüzde 11'e kadar gerilemiştir. Bu süreçte Azerbaycan payını kademeli olarak yüzde 10'lardan 2020 yılı itibariyle yüzde 25'lere çıkarmıştır. Libya mutat şekilde bu yıllarda yüzde 10'luk payını korurken Nijerya yüzde 3 seviyesindedir (EPKD, 2021b: 9).

Doğalgaz ithalatında ithalatın Amerika'nın İran'a uyguladığı yaptırımların dışında olmasına karşın İran'ın boru hattındaki arızlar nedeniyle anlaşma taahhütlerini yerine getirmemesi ile Rusya ilişkilerinde yaşanan krizlerin etkisi olduğu, ayrıca son dönemde Azerbaycan ile ilerleyen ikili yakın ilişkilerin payının burada da hissedildiği görülmektedir. Ek olarak tamamlanan TANAP, TAP gibi yeni boru hatlarının varlığıyla birlikte Azerbaycan'ın payının artmasını buraya da temellendirmek mümkündür. Ayrıca enerji arz güvenliğinin sağlanması adına enerji esnekliğinin tesis edilmesi, tek bir ülkeden yüklü miktarda enerji kaynağı satın alımının doğru bir politika olmayacağı konusunda Türkiye'yi doğalgaz aldığı ülkeleri çeşitlendirmeye itmektedir.

Türkiye'nin doğalgaz tedariki yoğun şekilde (2013'te yüzde 88, 2019'da yüzde 72, 2020'de yüzde 69) boru hatlarına bağlıdır. Boru hatları ticareti yukarıda bahsedilen ülkelerden Türkiye'ye yapımı farklı zamanlarda tamamlanmış besleme hatları ve ana transit hatlardan oluşmaktadır (EPDK, 2021b: 11).

Şekil 3.42.

Türkiye Doğalgaz Boru Hatları, 2020



Kaynak: (IEA, 2021b: 150)

Şekilde görüldüğü üzere Türkiye tedarikçisi olduğu ülkelerle boru hatlarına sahiptir. Bunlardan ilk kurulanı, anlaşması 1986 yılında imzalanan Rusya'dan

Bulgaristan üzerinden Türkiye'ye gelen Batı (haritada *West*) Hattıdır. Bu hat Ukrayna üzerinden Türkiye'ye kara yoluyla ulaşmaktadır. Bu hattın kullanımı Türk-Akım 1 ve 2 projelerinin 2020 yılında hayata geçmesi ile terk edilmiştir. Türk Akım (haritada *Turkstream*) 1-2 de yine Rusya'dan Türkiye'ye gaz akışı sağlamaktadır ancak bu akım hatları Karadeniz'in altından deniz yoluyla inşa edilmiştir. Başka bir hat ise 2003 yılında hayata geçmiş Mavi Akım (haritada *Blue Stream*) Boru Hattıdır. Yine bu hattan da Rusya doğalgazının temini sağlanmaktadır. Bu hatlar dışında İran'dan 2001 yılında Doğu Anadolu Doğalgaz Hattının (haritada *East Line*) kurulmasıyla temin yoluna gidilmiştir.

Azerbaycan üzerinden Bakü-Tiflis-Erzurum hattının 2007 yılında planlarının atılması ve daha sonra 2015 yılında TANAP projesine çevrilmesi önemlidir. Hazar Denizi üzerinden Orta Asya ve Kafkasya doğalgazının boru hattı ile Türkiye üzerinden Yunanistan'a, buradan da deniz yoluyla TAP üzerinden İtalya'ya ulaştırılması hedeflenmektedir. Böylelikle Azerbaycan doğalgazının Avrupa'ya ulaştırılması amaçlanmaktadır. Proje 2018 yılında tamamlanmıştır. Projenin Türkiye'nin enerji esnekliğini sağlaması ve arz güvenliğini temin etmesi bakımından önemli olması kadar Avrupa'ya Rusya dışında alternatif bir enerji koridoru açması da önemlidir. Bu açıdan Türkiye'nin enerji transit noktalarından birisi olmayı amaçlayan enerji politikalarına da uygun gözükmektedir.

Türkiye'nin Rusya ile 2016 yılında imzaladığı bir başka doğalgaz anlaşması, Batı Hattı üzerinden temin edilecek gazın Kıyıköy'de tanker ticaretine açılacağı yönündedir. Anlaşmaya ilişkin hususlar dahilinde 2018 yılında yükleme noktasının tamamlanması ile 2020 yılında akışa başlanmıştır. Aynı noktada Türkiye'nin Karadeniz'de bulduğu doğalgaz için bir yükleme merkezi olarak kullanılması planları da konuşulmaktadır. Bunun yanında son dönemde İsrail'de Levant Doğalgaz rezervlerinin de Türkiye üzerinden ticarete açılacağı konuşulmaktadır. 2011 yılında Mavi Marmara olayı ile ikili ilişkileri durma noktasına gelen İsrail ve Türkiye, 2022 yılı başlarında tekrar ilişkilerini tesis ederek doğalgaz ticaretinde de enerji odaklı görüşmelerde bulunmaktadırlar.

Doğu Akdeniz Boru Hattı Projesi (EastMed)'in hayata geçemeden resmen bitmesi ile İsrail, Güney Kıbrıs üzerinden Fransa, İtalya ve Yunanistan desteği ile Avrupa'ya ulaştırmayı hedeflediği doğalgaz hattı için alternatif güzergahlar aramaktadır. Burada Türkiye'nin Irak üzerinden besleme hatları ile veya Suriye deniz alanından geçirilecek bir boru hattı ile Ceyhan Limanındaki LNG dolum tesisleri

üzerinden İsrail gazının ticarete açılması planlanmaktadır. Bunların yanında Ceyhan'a kadar bir boru hattı ile veya LNG tankerleri ile Ceyhan'dan boru hatlarına aktarılarak TANAP-TAP'a dahil edilecek bir lojistik güzergahının çizilmesi de olasıdır. Tüm bu ihtimaller değerlendirilirken Türkiye'nin enerji nakil hatlarında merkez ülke olması konusundaki politikalarında ilerlediği görülmektedir.

Türkiye tüm bunlara ek olarak kendi sahasında doğalgaz ve petrol arama-tarama faaliyetlerinde bulunmaktadır. Özellikle Ağustos 2020'de Karadeniz'de keşfedilen 340 milyar metreküp doğalgaz rezervi, daha sonra yine bölgede Sakarya ve Amasra Gaz Sahalarında bulunanlarla birlikte 540 milyar metreküpe ulaşmıştır. Ticari değeri 130 milyar dolar olarak varsayılan bu keşiflerle birlikte Türkiye'nin yıllık tüketiminin yarısının buradan karşılanacağı, maliyetler noktasında da 5-6 milyar dolara varan bir tasarruf getireceği öngörülmektedir (Kavaz, 2021, Kaya, 2021). Karbon enerji yataklarının aranmasına hem Karadeniz hem de Akdeniz'de devam eden Türkiye'nin, bu ve benzer keşiflerle enerji kaynaklarını millileştirme hedefindeki politikalara yakınlaştığı görülmektedir.

Türkiye'de doğalgaz arama ve çıkarma izinleri Petrol Kanuna tabiidir ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca idare edilmektedir. Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, petrol konusunda olduğu gibi doğalgazda da yetkilendirilmiştir. Yine EPDK rekabetçi ve liberal bir doğalgaz piyasasının oluşmasında denetleme, düzenleme, lisanslama, fiyat müdahaleleri konularında yasa tarafından yetkilendirilmiştir. Ayrıca piyasa düzenlemesi için 4646 numaralı Doğalgaz Piyasası Kanunu da düzenlemelerde bulunmaktadır.

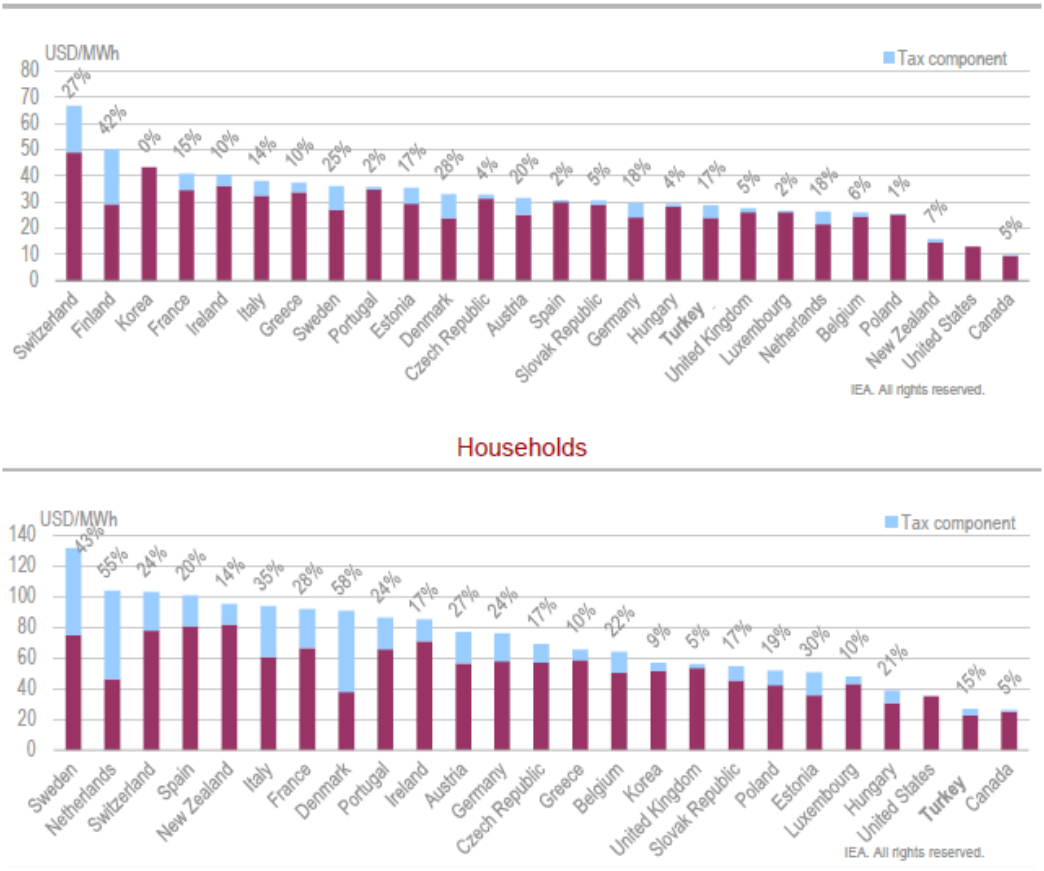
Petrol sektörüne benzer şekilde TPAO ve BOTAŞ tarafından doğalgaz alım-satım ve tedarik anlaşmaları düzenlenmektedir. BOTAŞ Türkiye'ye temin edilen boru hattı ve LNG gazlarının toplam yüzde 91'ini tek başına tedarik ederek ülke içerisinde 15 farklı şirkete satmaktadır (EPDK, 2021b: 11). BOTAŞ'ın Türkiye'de doğalgaz piyasasında devlet ortaklı bir şirket olarak hakimiyet kurduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Elektrik Piyasaları İşletme A. Ş. (EPİAŞ-2015) altında 2018 yılında işleme alınan Organize Toptan Satış Piyasası Modeli/Platformu (EXIST-OTSP) ile doğalgaz ticaretinde günlük ve uzun dönemli işlemlerin yapılmasına olanak sağlayan, bir anlamda borsa işlemlerine benzer işlemlerin gerçekleştirildiği bir platform, dünya piyasalarında ilk olarak kurulmuştur (EPİAŞ, 2019). Böylelikle Türkiye'nin doğalgaz alım satımında transfer ülke olması kadar piyasa-pazar dengelerinin de gerçekleştiği

bir ülke konumunda olmasına ilişkin adımların atıldığı görülmektedir.

Şekil 3.43.

IEA Ülkelerinde Sanayi ve Ev Tüketiminde Doğalgaz Ücretleri, 2019



Kaynak: (IEA, 2021b: 143)

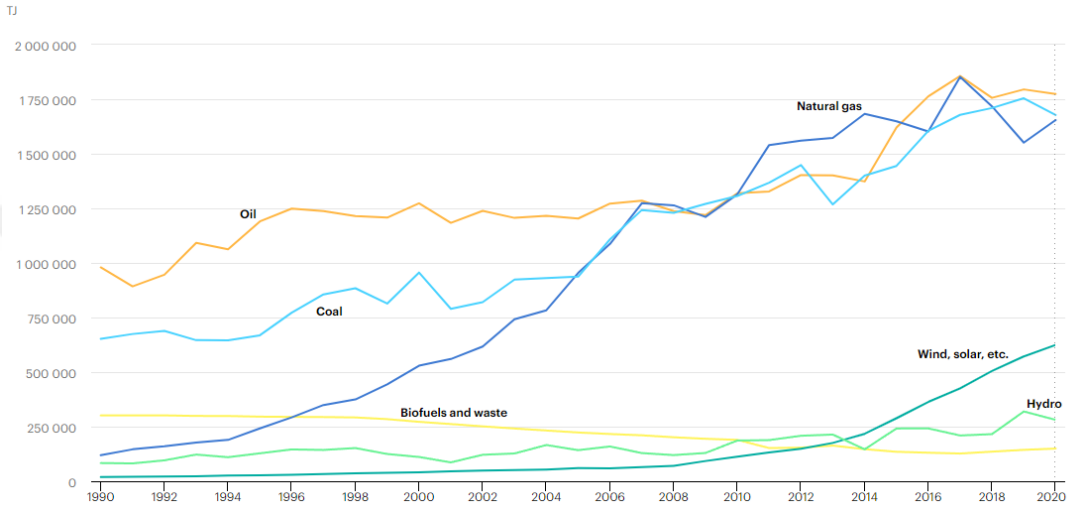
Doğalgaz fiyatları açısından değerlendirildiğinde ise Türkiye IEA'ya üye ülkeler arasında hane fiyatlamasında en ucuz ikinci, sanayi fiyatlamasında en ucuz dokuzuncu ülke olarak öne çıkmaktadır. Daha önce petrol fiyatlarının karşılaştırılmasında kullanılan doğrudan fiyat karşılaştırma yönteminin doğru olmadığını burada bir kez daha yinelemek gerekse de doğalgaz fiyatlarının görece olarak oldukça ucuz kaldığını ifade etmek önemlidir. 2020 yılında ortalama 1,88 TL verilen sm^3 doğalgaz fiyatları ile (EPDK, 2021b), 2022 başında yapılan yüzde 50 hane, yüzde 100 sanayi zamlarıyla birlikte dahi IEA ülkelerinin ortalamalarının oldukça altında kalmaktadır. Satın alma paritesi ve döviz kuruna bağlı değişkenlerle tekrar ele alınması daha doğru olacaktır. Ayrıca doğalgaz fiyatlamalarında 2021 ve 2022 yıllarında yaşanan pandemi etkisi, doğal afetler, tedarik sorunları ve Rusya-Ukrayna Krizi gibi siyasal etkilerle birlikte tüm ülkelerde başta doğalgaz olmak üzere sert dalgalanmaların yaşandığı belirtilmelidir.

3.2.1.3.Türkiye'de Kömür Enerjisi

Kömür, Türkiye enerji sektörü için oldukça önemli bir enerji kaynağıdır. Birincil enerji kaynakları içerisinde tarihsel olarak petrol kaynağının gerisinde kalmış olmasına rağmen, son 3 yıl haricinde toplam enerji arzında ikinci sıradadır. Toplam enerji arzı içerisinde 2019 yılında yüzde 28, 2020 yılında yüzde 27,5 civarında bir orana sahiptir (IEA, 2021: 171).

Şekil 3.44.

Türkiye'de Toplam Enerji Arzı İçerisinde Kömür, 1990-2019

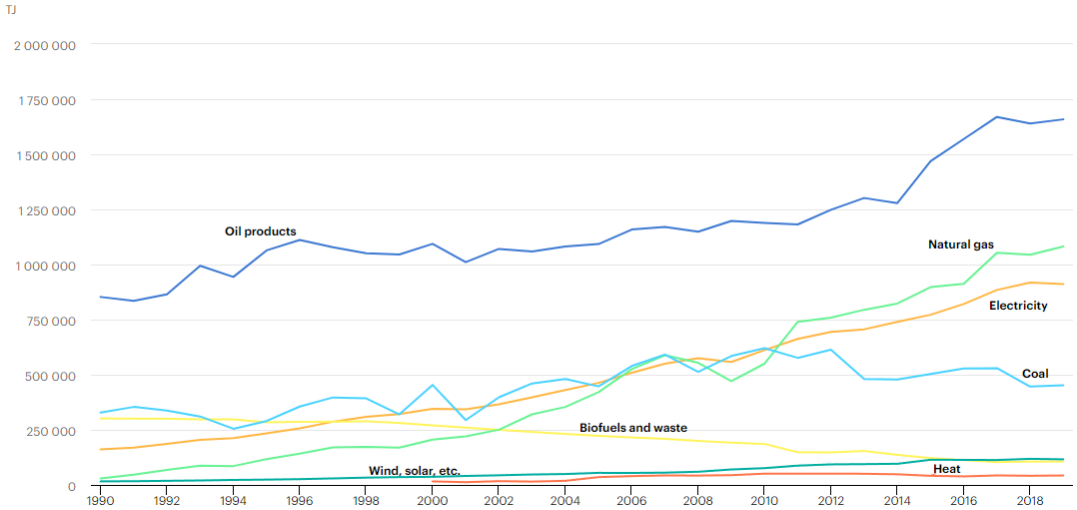


Kaynak: (IEA, 2022g)

Kömürün Türkiye toplam enerji tüketimindeki payı ise yüzde 10'dur. Bu pay içerisinde kömürden elde edilen elektrik enerjisinin payı verilmemiştir. Bu oranlar, nükleer enerjinin değerlendirildiği başlığın ardından elektrik enerjisine ayrılan

Şekil 3.45.

Türkiye'de Toplam Enerji Tüketimi İçerisinde Kömür, 1990-2019



Kaynak: (IEA, 2022h)

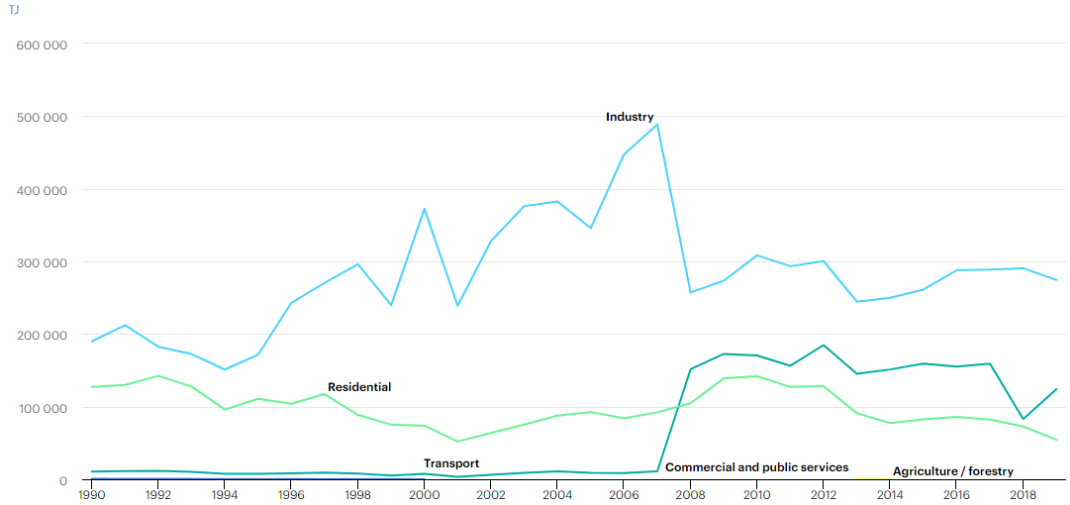
kısımda ele alınacaktır. Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, kömürün enerji tüketimi içerisindeki payı 2012 yılından itibaren düşmektedir. Fakat buna karşılık enerji arzı içerisindeki oranı artmaktadır. Bunda doğalgaz kaynağının payının artmasının ve kömür santrallerinin sayısının artması ile kömürün tüketim payının elektrik tüketiminde yer almasının payı bulunmaktadır.

Türkiye'nin enerji kaynakları arasında yerel kaynaklardan temin edilen en önemli kalem kömürdür. Petrol ve doğalgaz çıkarılmasına, henüz önemli keşifler yapılmış olmasına rağmen Türkiye'nin petrol ihtiyacının 2019 yılında yüzde 42'si yerel madenlerden çıkarılan kömürden elde edilmiştir. Bu kömürün büyük çoğunluğu linyit kömürü olmakla birlikte termik santrallerinde (yüzde 83, 2020'de) ve endüstriyel alanlarda (yüzde 11, 2020) kullanılmaya uygundur (TKİ, 2021: 36-37).

Türkiye'de kullanılan toplam kömür tüketiminin yüzde 60'ı 2019 yılında sanayi alanında kullanılmaktadır. Ticari ve kamu alanlarında kullanılan kömür ise ikinci sırada yüzde 27 civarındadır. Hane tüketiminde ise yüzde 12'ler seviyesinde kalmaktadır.

Şekil 3.46.

Kullanılan Sektörlere Göre Türkiye'de Kömür Tüketimi, 1990-2019



Kaynak: (IEA, 2022ı)

Türkiye'nin kömür tüketimi son on yılda neredeyse iki katına çıkmıştır. Yerli üretimin de benzer oranlarda artmasına rağmen yerli linyit kömürünün kalori değerinin düşük olması nedeniyle Türkiye'nin ihtiyacı olan enerji açığını karşılama yetkinliğine sahip olmadığı görülmektedir (TKİ, 2021: 29). Yerli üretimin düşük kalitesine karşılık ortaya çıkan kömür talebinin karşılanması adına kömür ithalatı yoluna gidilmiştir. Kömür üretimine ilişkin verilerin aşağıdaki tabloda bulunması mümkündür. Yerli kömür üretimindeki artış, ithal kömüre olan ihtiyacın yanında özellikle termik

santrallerde kullanılmak amacıyladır. Enerji politikalarının yerli ve milli enerji kaynaklarını desteklemesi, bunu enerji arzı, güvenliği ve esnekliği için öncelikli olarak planlaması termik santrallere ve kömür işletmelerine bir dizi teşvikin ve kolaylığın uygulanmasını da beraberinde getirmiştir.

Şekil 3.47.

Türkiye'de Kömür Ticareti ve Depolama Oranları Miktarı, 2000-2019



Kaynak: (IEA, 2021b: 173)

Enerji açığını karşılamak için yerli üretimin desteklenmesinin yanında ithalatın da artırıldığı görülmektedir. Kömür ithalatında son on yılda hacim, neredeyse iki katına çıkmış bulunurken bunun ana nedeni elektrik kömür santrallerinde kullanılan kömürün ithal buhar kömürü (2019 yılı toplam ithalatın yüzde 83'ü) olmasıdır. Bu tür kömür, yerli linyit kömürden daha yüksek kaloriye sahiptir ve yakıldığında enerji verimi daha yüksektir. Bu nedenle termik santrallerde yerli kömürle birlikte kullanılmaktadır. Santrallerin sayısında ve üretimindeki planlanan artışları, Türkiye'nin giderek yerli ve ithal kömür karışımına daha fazla bağımlı olacağını göstermektedir. Kömür tüketiminin çevresel etkilerinin azaltılması için temiz kömür politikaları benimsenirken diğer yandan yenilenebilir enerji kaynaklarına olan yatırımların da artırılması beklenmektedir (IEA, 2021b: 173).

2019 yılında Türkiye'ye ithal edilen kömürün yüzde 48'i Kolombiya'dan, yüzde 36'sı Avustralya'dan ve yüzde 3'ü Amerika'dan getirilmiştir. Kolombiya burada 2016 yılından bu yana ithal kömürün ticaretinin yapıldığı en büyük ülke olmakla birlikte buradan alınan kömürler, santrallerde kullanılan buhar kömürüdür (TKİ, 2021: 27).

Kömür sektörünün Türkiye'deki yapısı, genel olarak enerji alanında belirlenen özelleştirme politikaları çerçevesinden uzak ilerlememiştir. 1990'lı yıllarda Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) kömür üretiminin yüzde 90'ı civarına sahipken bu oran 1995 yılında elektrik santrallerinin bir kısmının Elektrik Üretim Anonim Şirketine (EÜAŞ)

devredilmesi ile düşmüştür. TKİ ve EÜAŞ devlet kuruluşları olarak 2013 yılında başlayan santrallerin, kömür üretim yataklarının ve işletme sahalarının özelleştirilmesiyle birlikte kömür üretimi alanındaki hakimiyetlerini ciddi oranda kaybetmişlerdir. TKİ 2020 yılında yüzde 36, EÜAŞ ise yüzde 15 civarında bir orana sahip olmuşken toplamda kömür işletmelerinin yarısı kadarı özel işletmeler tarafındadır (TKİ, 2021: 32).

Kömür işletmelerinin Türkiye'de devlet merkezli girişimlerce yoğun şekilde uzun bir dönem işletilmesi, Türkiye'nin kömüre dayalı olan geçmişinden de yoğunluk kazanmaktadır. 1957 yılında TKİ Zonguldak Kömür Havzası üzerinde işletme hakkıyla kurulmuşken daha sonra 1982'de Türkiye Taşkömürü Kurumu (TKK) kurulmuş ve saha işletmesi buraya devredilmiştir. Osmanlı döneminde özel şirketler tarafından işletilen Zonguldak ve Soma sahaları, 1939 yılında EtiBank'a devredilmiş ve devletleştirilmiştir (TKİ, 2022). Bu iki işletmenin kömür sektörü üzerinde piyasa yapıcı etkileri bulunmaktadır. Kömür fiyatlarının ton başına satış fiyatlarını belirleyen bu iki kurum, kömür piyasasında sanayiye ve ev kullanımına göre kömür satışı yaparken elektrik üretimini, sanayi ve ev tipi ısınmayı sağlayacak kalitede kömürlerin fiyat rekabetini de korumaktadır (IEA, 2021b: 174).

Kömür arama faaliyetleri ise bu kuruluşların dışında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına bağlı olarak faaliyetlerini yürüten Maden Tetkik Arama Enstitüsü (MTA) tarafından 2005 yılından itibaren sürdürülmektedir. Bu faaliyetler, enerji politikaları kapsamında kömür üretiminin ve çıkarımının artırılması için daha fazla kömür madeni yatağının devreye alınmasını kapsamaktadır.

3.2.1.4.Türkiye'de Nükleer Enerji

Türkiye'de nükleer enerji santrali henüz bulunmamasına karşın nükleer enerjiye olan ilgi 1960'larda nükleer enerjinin tüm dünyada popüler olmaya başladığı ilk tarihlere kadar uzanmaktadır. Bu tarihten önce 1956 yılında kurulan Türkiye Atom Enerjisi Kurumu (TAEK) ile bu alanda ilk çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Bu çalışmalar, bu kurumun daha sonra yapısında gerçekleştirilen değişikliklere rağmen nihayete ermemiştir. Kurum, zaman zaman finansal sorunlar nedeniyle zaman zaman yüklenici firmalarla olan anlaşmazlıklar veya yer belirlemedeki güçlükler sebebiyle çalışmalarında ilerleme kaydememiştir. Daha sonra bu kurum, faaliyet alanını yapısında gerçekleştirilen yeniliklerle 1982 yılında tamamen araştırma ve geliştirmeye ayırmış, 2020 yılında ise Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına bağlı Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu'na (TENMAK) devredilerek çalışmalarını

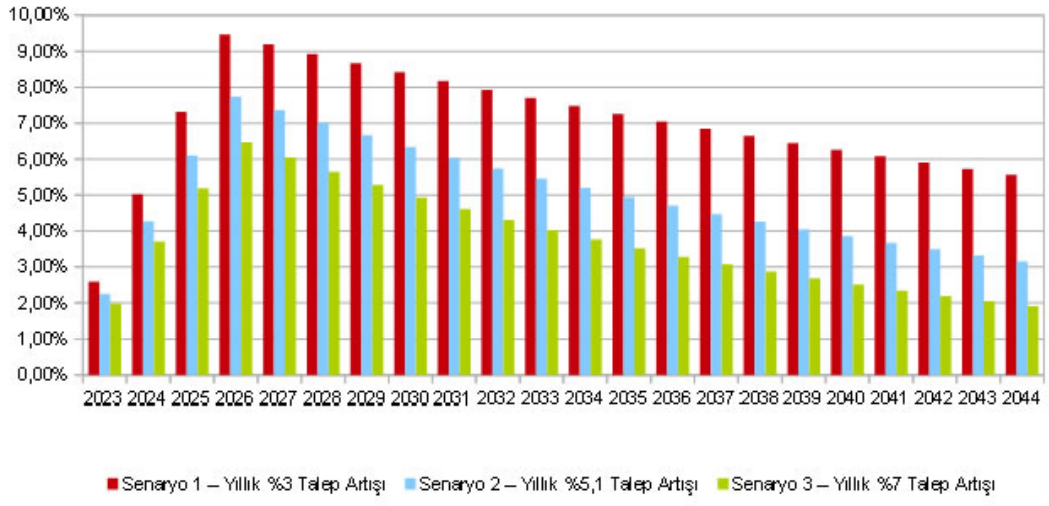
buraya taşımıştır. Bu alanda 1982 yılında TAEK ile düzenlenerek kurulan Nükleer Düzenleme Kurumu (NDK) da politika süreçlerine katkı sunmaktadır (NDK, 2022).

Nükleer enerji edinilmesi konusunda Türkiye tarihsel olarak Rusya ve Japonya ile, nükleer santrallerin yap-işlet-devret modeline göre yapılarak ülke ekonomisine kazandırılması konusunda görüşmelerde bulunmuştur. Geçmiş dönemden itibaren yapılan çalışmalarla birlikte Akkuyu (Mersin) ve Sinop bölgelerinde kurulması planlanan iki nükleer santral varken bir diğer santral için henüz yer belirlenmemiştir. Akkuyu Nükleer Santral Projesinde anlaşmalar Rus şirketlerle 2010 yılında tamamlanmıştır. Anlaşmaya göre ilk reaktörün inşaatın tamamlanmasını takiben 2023 yılında hizmete girmesi, toplamda 3 reaktöre ulaşacak yapının birer yıl aralarla diğer reaktörlerinin de devreye alınması planlanmaktadır.

Akkuyu Nükleer Santralinin bitiminden sonra tüm reaktörlerin çalışmaya başlayacağı tarih olarak öngörülen 2026 yılında yıllık elektrik üretimi yaklaşık 4800 kw kadar olacaktır. Aşağıdaki şekilde Türkiye'nin enerji ihtiyacının ortalama artış miktarına göre Akkuyu NES'nin toplam tüketimde ne kadar paya sahip olacağına ilişkin bilgiler verilmektedir.

Şekil 3.48.

Akkuyu NES'nin Türkiye Toplam Elektrik Tüketimi İçerisindeki Tahmini Payı



Kaynak: (Enerji Atlası, 2022a)

Tabloya göre Akkuyu NES'in tahmini tüketim artışları içerisindeki payı verilmiş olmakla birlikte bu rakamlar tamamıyla öngörülerden oluşmaktadır. Buna karşın üretime sunacağı katkının, Türkiye'nin gelişmekte olan bir ülke olarak sürekli artan enerji ihtiyacını karşılamada önemli bir paya sahip olacağını göstermektedir.

Sinop Nükleer Santrali Projesinde ise Japonlarla yapılan görüşmelerde hem

Japon şirketlerin hem de ETKB'nın ortak fikirleriyle projenin devam edilmesinde fayda görülmemiş ve proje ilişkin işlemler 2015 yılında durdurulmuştur.

Türkiye'de nükleer enerji santrallerinin kurulumuna ilişkin durum, enerji arzının ve sürdürülebilir kalkınmanın temini için enerji esnekliğinin sağlanmasının, enerji gücü yüksek oranda fosil yakıtlara bağlı olan bir ülke olarak Türkiye adına bir zorunluluk olarak görülmesinden ibarettir. Bu zorunluluk, ekonomisi büyüyen ve enerji açığını kapamak adına yollar arayan Türkiye'nin, bir yandan nükleer santral ile üretimi yerlileştirilen bir üretim ağına sahip olması, diğer yandan istikrarlı bir enerji üretim kapasitesine erişmesi, diğer yandan da fosil yakıtlara nazaran daha çevreci olduğu varsayılan bir enerjiden katkı sağlaması adına önemlidir (Özalp, 2017: 186).

Fakat buna karşın nükleer enerjinin oluşturduğu çevresel risklerin değerlendirildiği, kazaların ve bunun sonucunda ortaya çıkacak felaketlerin tedirginlik yarattığı, Türkiye'nin kritik jeopolitik pozisyonu göz önüne alındığında terör eylemleri ile ekstra bir riskin varlığından söz edilebileceği eklenmektedir. Ayrıca Türkiye santrallerde kullanılacak cevherin de ithalatına bu yönden de bağlı olacak ve yine fosil yakıtlara benzer şekilde enerji kaynaklarının temininde dışa bağımlılık sürecektir (Temurçin ve Aliağaoğlu, 2003). Bunlara ek olarak nükleer enerji anlaşmalarının, santrallerde üretilecek elektrik garanti alım ücretinin dünya ortalamasının (5-6 cent) yaklaşık iki katı (12,35 cent) olacağı, santralin 15 yıllık alım garantisi ile maliyetinin dünyanın en pahalı nükleer enerji santrali projesi olduğu da savunulmaktadır (İşeri ve Özen, 2012: 176).

3.2.2. Türkiye'de Yenilenebilir Enerji

Türkiye'de yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerji biçimi, dünya üzerinde yaygın olduğu üzere genel itibarla iki şekildedir. Bunlardan ilki enerji kaynağından elektrik üretilmesine dayanırken ikincisi bu kaynaktan doğrudan ısı temin etmeye dayanmaktadır. Hidrolik ve rüzgâr enerjisinden doğrudan ısı temin etmek imkansızdır. Buna karşın kalan diğer kaynaklardan hem elektrik enerjisi hem de ısı enerjisinin doğrudan yararlanılması yoluyla Türkiye'de faydalanıldığı görülmektedir. Hidrojen enerjisiyle alakalı çalışmalar bulunmakla birlikte enerji üretiminin enerji nakil hatlarına verilerek kullanımına sunulan bir seviyede olmadığını ifade etmek yerinde olacaktır.

Türkiye'nin yenilenebilir enerji kaynaklarına yaklaşımı, bu kaynaklardan elde edilecek enerji miktarı ile ithalata dayalı birincil enerji kaynaklarının olabildiğince ikame edilmesine dayanmaktadır. Bunun altında yatan sebepler genel olarak sayılırsa

enerji arz güvenliğinin sağlanması, sürdürülebilir bir ekonominin temini, istihdamın ve büyümenin ekonominin temel bileşenleri olarak istikrarının sağlanması, çevre kirliliğinin önlenmesi, enerji kaynaklarına harcanan kaynakların tasarrufunun sağlanması ve enerji esnekliğinin teminidir. Bu nedenle yenilenebilir enerjinin potansiyeli Türkiye adına stratejiktir ve Türkiye'nin enerji politikaları içerisindeki yeri, buna istinaden kıymetlidir. Çalışmanın bu bölümünde Türkiye'de yer alan yenilenebilir enerji kaynaklarının var olan durumu ifade edilecek, potansiyeli ortaya çıkarılacaktır. Enerji politikalarına ilişkin değerlendirmeler ve politika aktörlerinin ele alınması, politika süreçlerinin aktarılması gibi diğer başlıklar ise bir sonraki bölümde detaylıca ele alınacaktır. Dünyada enerji görünümü açısından karşılaştırılmalı olarak değerlendirilebilmesi için Türkiye'nin enerji görünümü de, yenilenebilir enerji başlığında burada aktarılmaktadır.

3.2.2.1.Türkiye'de Hidroelektrik Enerjisi

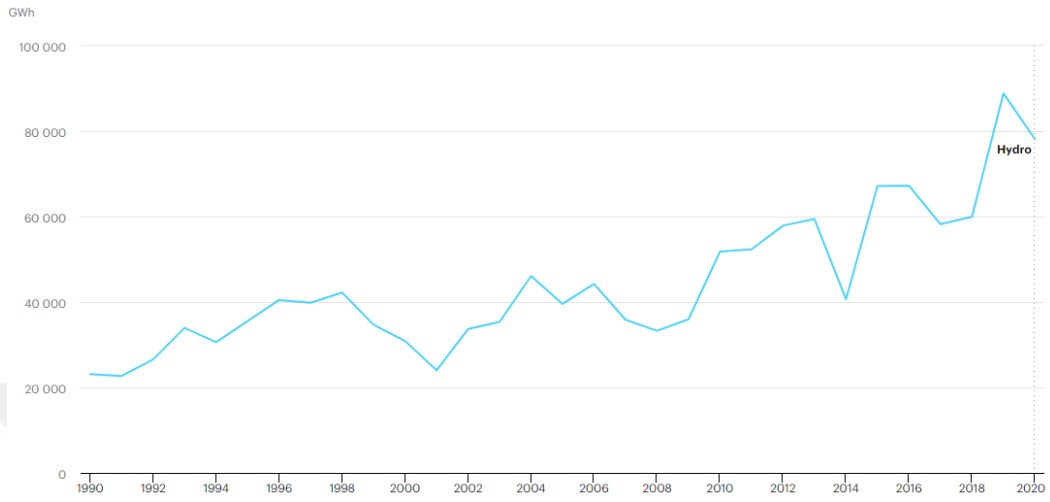
Hidrolik enerji, Türkiye'nin bu yoldan elde ettiği elektrik üretimiyle yıllar boyunca enerji çeşitliliğini sağlamada, enerji maliyetlerini düşürmede ve enerji ihtiyacını karşılamada sık anılan alternatiflerden birisi olmuştur. Türkiye arazi yapısı ve akarsu çeşitliliği ile hidroelektrik enerjisi elde etmede potansiyeli yüksek, bu konuda avantajı olan ülkelerden birisi olarak öne çıkmaktadır (Demirgil ve Orun, 2021: 94, Yılmaz, 2012: 52). Ayrıca HES'lerin ilk yatırım, sürdürme, bakım maliyet oranlarının görece olarak diğer yenilenebilir enerji kaynaklarından ucuz olması, üretim verimliliğinin yatırım maliyetlerine nazaran yüksek olması gibi nedenlerle yatırıma müsait bir çerçevesi olması da olumlu katkı sağlamaktadır (Kaya ve Koç, 2015).

Türkiye'de kurulu hidroelektrik enerjisi gücü kapasitesi 2020 yılında 49 bin mw iken bu rakam 2011 yılında 19 bindir. Yıllar içerisinde istikrarlı bir artış sağlanmıştır. Bunun yanında üretim kapasitesi ise 2011 yılında 52 bin Gwh iken bu rakam 2020'de 88 bine çıkmıştır. Bu rakamlar 2021 yılında yaşanan kuraklıklarla birlikte üretim hızının düşmesine bağlı olarak 78 bin Gwh'ye düşmüştür (IRENA, 2021a: 19). Fakat genel itibarla bakıldığında Türkiye'de yenilenebilir enerji kaynaklarının neredeyse tamamında olduğu gibi hidrolik enerjide de kurulu kapasite ve üretim noktalarında istikrarlı bir artışın sağlandığı görülmektedir. Bu artış 2020 yılında Türkiye'nin (2.48 mw) Çin'in (13.7 mw) ardından kapasitesini en çok artıran ikinci ülke olmasına vesile olmuştur (İHA, 2021: 6). Böylelikle Türkiye kurulu kapasite bakımından Avrupa'nın Norveç'ten (33 mw) sonra ikinci (31 mw) sırasındadır (İHA, 2021: 31). 2021 yılında Türkiye'de enerji alanında yapılan

yatırımların yüzde 15'i HES yatırımlarıdır ve tahmini güç katkısı 500 mw kadar olacaktır (ETKB, 2022c).

Şekil 3.49.

Hidroelektrik Enerjisinden Elde Edilen Elektrik Enerjisi, 1990-2020



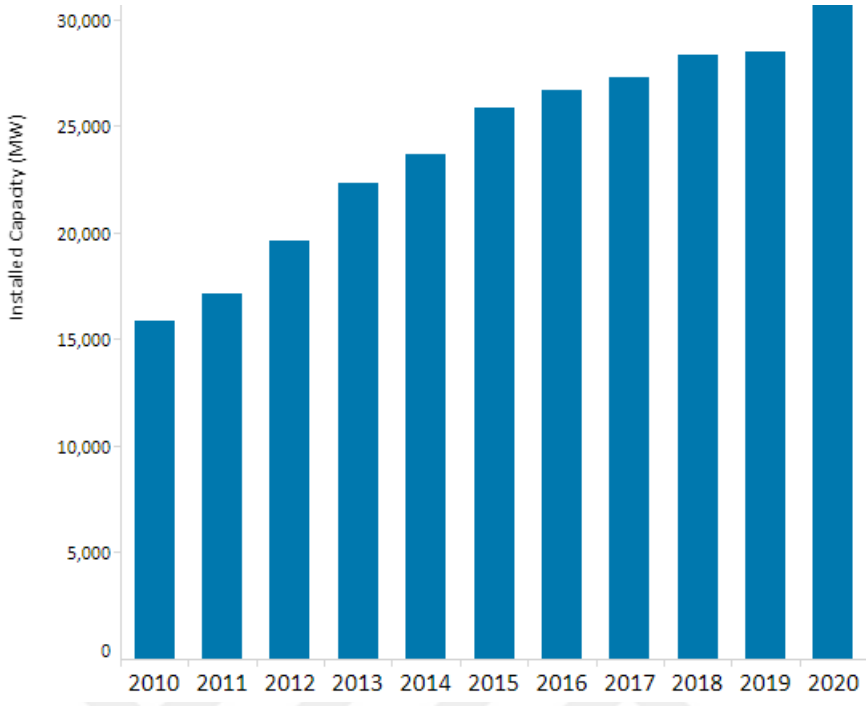
Kaynak: (IEA, 2022ı)

Türkiye'nin tahmin edilen teorik hidroelektrik potansiyelinin yılda 433 milyar kwh olmasına karşın teknik olarak değerlendirilebilir miktarın 216 milyar kwh olduğu hesaplanmaktadır. Bu oran Dünya'nın teknik hidroelektrik potansiyelinin yüzde 1,5'ine, Avrupa'nın ise yüzde 18'ine tekabül etmektedir. Türkiye kendi potansiyelinin yüzde 50'sini geliştirmiş durumdadır. Fakat teknik olarak değerlendirilebilir potansiyelin ekonomik, çevresel ve sosyal açılardan yapılabilir kısmı yılda 180 milyar kwh iken 2020 yıl sonu itibariyle Türkiye bunun 108 milyarına erişmiştir. 2023 yılı sonunda 135 milyarına erişilmesi hedeflenmektedir (DSİ, 2020: 40).

Türkiye yenilenebilir enerji kaynakları arasında en fazla hidroelektrik enerjisinden faydalanmaktadır. 2020 yılında yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerjinin yüzde 63'ü buradan sağlanmışken aynı zamanda yüzde 8,3'lük bir kapasite artışı da gerçekleşmiştir. Türkiye'de üretilen elektrik enerjisinin yüzde 32'si hidroelektrik enerjisinden üretiliyor olsa da (IRENA, 2021b: 3) son dönemde kurulan termik santraller, kömür ve doğalgazın üretim oranlarını artırmış; bu durum hidroelektriğin payının düşmesine neden olmuştur. Nihayetinde kurulu güç, üretim kapasitesi ve üretim rakamları artıştadır; fakat termik santrallerin bir anlamda oyuna dahil olmasıyla hidroelektriğin payında azalma olmuştur.

Şekil 3.50.

Türkiye'de Yıllara Göre Kurulu Hidroelektrik Santralleri Kapasitesi, 2010-2020



Kaynak: (IRENA, 2022a)

Pay azalışının altında yatan ana sebep, Türk ekonomisinin hızlı büyüme ile ortaya çıkan enerji ihtiyacıdır. Hidroelektrik santrallerinin yapımının uzun sürmesi, santrallerdeki üretimin yağışa bağlı olarak yıl içerisinde özellikle küresel ısınma ile son dönemde değişmesi, istikrarlı bir üretimin sağlanamaması gibi nedenlerle bunun karşısında görece olarak hızlı inşa edilen kömürle ve doğalgazla çalışan termik santrallerin kurulmasına yönelinmiştir. Hükümetin enerji politikalarının en önemli basamaklarından birisi olan enerji temininin ve arzının güvenlik altına alınması ihtiyacı doğrultusunda, kömürle ve gazla çalışan termik santrallerin devreye alınmasının enerji açığını kapamak için hızlandırıldığı görülmektedir.

Hidroelektrik santrallerinin yapımında ve işletilmesinde kamu adına tek yetkili Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüdür. Görevleri arasında "*taşkın koruma, sulu ziraatı yaygınlaştırma, hidroelektrik enerji üretme ve büyük şehirlere içme suyu temini*" varken birçok kamu kurumu ve yerel yönetimiyle birlikte çalışan DSİ'nin teşkilatlanma yapısı, Türkiye genelinde en yaygın kurumlardan birisi olmasını sağlamaktadır. Kurum, 1953 yılında kurulmuş ve 1954 yılında döneminde Bayındırlık Bakanlığına bağlı teşkilatlanmıştır (Şahin, 2014: 101). 1985 ve 2007 yılları arasında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına bağlı olmasına karşın son dönemde 2018'den itibaren Tarım ve Orman Bakanlığının idaresinde faaliyet yürütmektedir (DSİ, 2022).

Türkiye'de 2000'ler sonrası enerji alanında yapılan özelleştirme faaliyetleri, DSİ'nin bütçesinin azaltılması ve kurumsal yapısının yıllar içerisinde tekraren değiştirilmesi ile DSİ'nin HES (Hidroelektrik Santrali) yapımında aktif olamadığı görülmektedir. DSİ, daha çok bünyesinde bağlı olan Hidroelektrik Enerji Dairesi Başkanlığı ile alanda düzenlemeler ve denetlemelerde bulunmaktadır. DSİ'nin konuya ilişkin bağlı olduğu hususlar su kullanım hakkının tasnifi, çevre korumanın sağlanması, HES yapılarının incelenmesi gibi konuları içerse de bu konuda farklı kamu kurumlarının da denetleme ve düzenlemelerde bulunduğu söylenebilir. Yalnız enerji konusunda izinlerin alınmasıyla ve üretimin gerçekleştirilmesiyle DSİ'nin ilgilendiği, üretilen elektriğin tedariki, alımı ve fiyatlandırılması konularında EPDK, Rekabet Kurumu ve ETKB'nın yetkilendirildiği bilinmektedir (Şahin, 2014). Yetkilendirmeye ilişkin hükümler 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve bu Kanuna istinaden çıkarılan Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği çerçevesinde şartlara bağlanmıştır[38].

Özetle Türkiye'de enerji politikalarının amaçları arasında yer alan ulaşılabilir, esnek, arz güvenliği temin edilmiş, ucuz ve yaygın, kalkınma hedeflerine münasip bir enerji üretim artışının sağlanmasında HES'lerin önemi büyüktür. Enerji hedefleri içerisinde 2023'e kadar hidrolik enerjide var olan potansiyelin 135 milyar kwh'a erişmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda akarsuların üzerinde yoğun şekilde HES'lerin inşa edilmesi, kurulu potansiyelin yüzde 15'ine denk gelecek bir inşaat faaliyetinin halihazırda devam ediyor olması gibi nedenlerle politikaların ilerleyen yıllarda yoğun tartışmalara ve itirazlara içkin olduğu görülmektedir. HES'lerin neredeyse tamamının yapımının ve işletilmesinin özel sektörde olması, devletin garanti anlaşmalarla ve özel sektörün kâr amacının da yansıtılmasıyla elektrik maliyetlerinin yıllar içerisinde katlanarak arttığı görülmektedir (Topçu, 2011: 239; Şahin, 2014: 101-102).

3.2.2.2.Türkiye'de Güneş Enerjisi

Güneş enerjisi teknolojileri, Türkiye'nin aslında yabancısı olmadığı bir alandır. Bu konuyla ilgili çalışmalar 1960'lı yıllara kadar uzanmaktadır. Bu yıllarda akademik çalışmaların yapıldığı görülmekle birlikte 70'lerden sonra devlet ve özel sektör konuyla daha fazla ilgilenmişlerdir. Ancak asıl önemli çalışmaların 1980'lerden sonra başladığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu dönemde güneş enerjisinin kullanımı

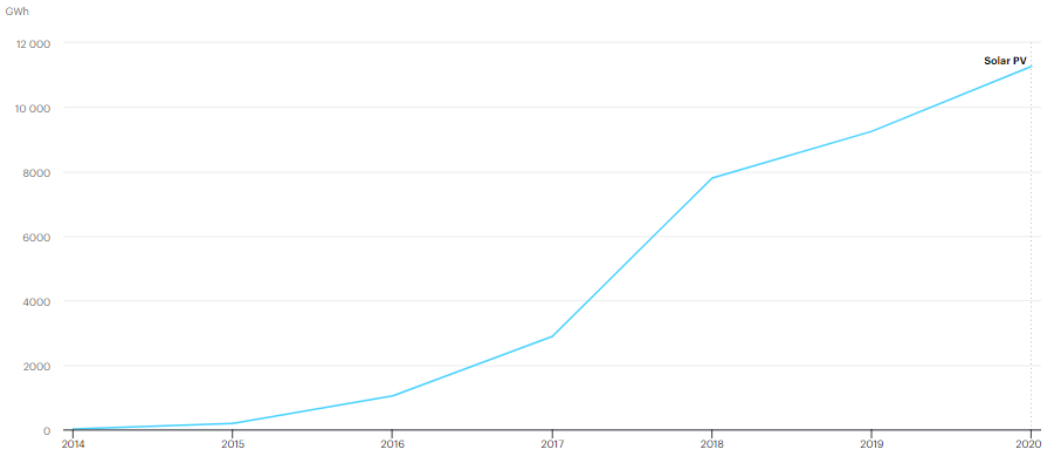
[38] Fiyatlamaya ilişkin daha detaylı bilgiler için Türkiye'de Elektrik Enerjisi başlığına bakılabilir.

buradan doğrudan elektrik üretimi temininden ziyade sıcak su / ısıl enerji olarak kullanılması yönündedir. Fakat yapılan proje çalışmalarında, güneş enerjisinden buhar yoluyla elektrik üretilmesine dönük faaliyetlerin olduğu görülmektedir. 2000'li yılları takiben teknolojik ilerlemelerin de faydasıyla elektrik üretimi konusunda analizlerin, değerlendirmelerin, faaliyetlerin ve yatırımların ortaya çıktığını belirtmek mümkündür (Eskin, 2006: 75-76).

Yenilenebilir enerji içerisinde Türkiye'de son dönemde en fazla öne çıkan iki kaynaktan birisi güneş, diğeri rüzgâr enerjisidir. Bu kaynakların genel tüketim içerisindeki oranları giderek artmakla birlikte ayrıca hem yatırımları artmakta hem de kurulu güç kapasiteleri yükselmektedir (Varınca ve Gönüllü, 2006: 272). Aşağıdaki şekilde 2014 yılında sadece 17 Gwh olan üretimin 2020 yılında 11.265 Gwh'ye ulaşan artışı görülebilir. Bu artış, bu kaynaktan elde edilen enerjinin son 6 yılda yaklaşık 600 kat arttığını göstermektedir. Fakat diğer yandan buna rağmen elektrik üretimi içerisindeki güneş enerjisi santrallerinin payı yüzde 3,5 civarındandır. Daha önce de ifade edildiği üzere elektrik üretiminde yoğun şekilde kullanılan kömür ve doğalgaz ile yenilenebilir enerji kaynaklarının payının oran bazında düştüğü görülmektedir.

Şekil 3.51.

Türkiye'de Güneş Enerjisi Santrallerinden Elde Edilen Elektrik Üretimi, 2014-2020



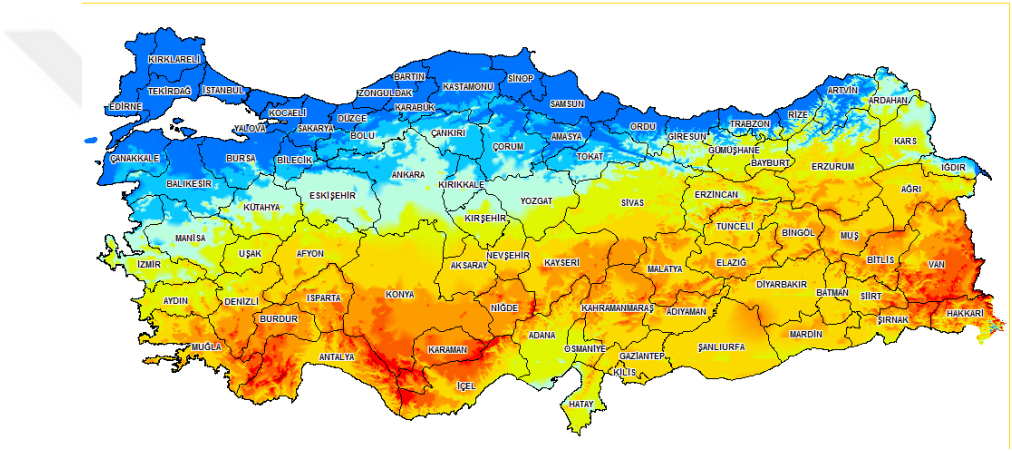
Kaynak: (IEA, 2022i)

Yukarıda ifade edilen artışa rağmen Türkiye'nin güneş enerjisinde 2021 yılı verilerine göre kurulu güç bakımından Dünya sıralamasında 15 (7.170 mw ile), kişi başına düşen güneş enerjisi payında ise 86 w ile 36'ncıdır. Bu alanda Çin 254.355 mw ile birinci, ABD 75.572 ile ikinci iken kurulu güçte 7'nci sırada 17,627 mw ile bulunan Avustralya kişi başına düşen payda 716 mw ile birincidir. Çin ise 183 mw ile 25'inci, Amerika ise 232 ile 15'ncidir (Enerji Atlası, 2022b). Türkiye güneş enerjisinde tahmin

edilen yıllık üretim potansiyeli 1527 kwh veya 87,5 mtep'tir (ETKB, 2022b). Bunun yüzde 10'u elektrik üretimine elverişli iken yüzde 32'si ısı üretimine imkân sağlamaktadır (MMO, 2022). Güneş kurulu gücü 6,667 mw üretim kapasitesine 2020 yılı itibariyle ulaşmıştır. Bu oranlarla elektrik enerjisi üretiminde güneş enerjisinin payı yüzde 3,6'dır (ETKB, 2022b). Kapasitesinin yaklaşık 10'da biriyle 2020 yılında elde ettiği bu oran, Türkiye'nin Avrupa üzerinde güneş enerjisinde en yüksek faydalanma imkanına sahip ülkelerden birisi olduğunu göstermektedir (Kılıç, 2015: 36). 2021 yılında Türkiye'de yapılan enerji yatırımlarının yüzde 15'i GES'tir ve tahmini gücü 500 mw olarak hesaplanmaktadır (ETKB, 2022c).

Şekil 3.52.

Güneş Enerjisi Potansiyel Atlası



Kaynak: (GEPA, 2022)

Fiyat bakımından ele alındığında Dünya genelinde son dönemde yaşanan teknolojik ilerlemelerle güneş santrallerinden elde edilen elektrik enerjisinde kw başına düşen birim maliyetlerin 1990'lı yıllara nazaran oldukça azaldığından bahsedilmektedir. Bu yıla göre 2013'teki birim maliyetin 10 katı azaldığı ifade edilmektedir (Özcan, 2013: 55). Güneş santrallerinde güneş ışınlarından yararlanma oranlarının artması ve verimliliğin artırılması ile birim alanda daha fazla üretimin yapılması, kapasite artırımına gidilmesi, daha yenilikçi teknolojilerin bu alanda kullanılmaya başlanması ile birim maliyetlerin düştüğü gözlemlenmektedir. Bunun ana nedenlerinden birisi gelişmiş ülkelerin enerji ihtiyacını karşılamak için yenilenebilir enerji teknolojilerine yaptığı altyapı ve araştırma – geliştirme yatırımlarıdır. Bu yatırımlarla birlikte güneş enerjisinden elde edilen elektriğin birim maliyeti 2019 yılında kömür ve doğalgazdan daha düşük olarak kaydedilmiş, nükleer

enerjinin maliyetinin ise yarısından daha az bir oranı yakalamayı başarmıştır[39] (Marcacci, 2020; Mahajan, 2018). 2020 yılında ise güneş enerjisi birim maliyetleri göz önüne alındığında en ucuz enerji çeşidi olarak öne çıkmaktadır (Evans, 2020).

Güneş enerjisinin bu denli hızlı şekilde enerjisini verimli hale getirmesi, ülkelerin de bu konuda adım atmasını kolaylaştırmaktadır. Daha ucuz maliyetlerle daha fazla yatırımın ve daha yüksek enerjinin elde edileceğinin keşfedilmesi ile güneş enerjisine olan ilgi, tüm dünya üzerinde olduğu üzere Türkiye'de artmaktadır. Türkiye'de güneş santralleri özel şirketlerin girişimleri ile devletin bu alanda ortaya koyduğu düzenlemelere tabii olunması kaydıyla belirli düzenlemeler ve teşvikler doğrultusunda yapılmaktadır. Yatırım maliyetlerinin yanı sıra Türkiye'nin PV güneş enerjisinden yararlanması, güneş enerjisi tesislerinin kurulabileceği verimli alanların mümkün olması nedeniyle de oldukça elverişli gözükmektedir. Bir yandan güneş tarlalarının tarımsal verimliliğin düşük olduğu alanlara kurulması mümkünken diğer yandan şehir yüzey alanlarının çoğunlukla güneşlenen coğrafi bölgelerde olmasıyla buralardan da enerji elde edilmesi yönünde imkanlar bulunmaktadır.

Türkiye'de güneş enerjisi santralleri elektrik üretimlerini doğrudan şebekeye verebilmektedir. Ayrıca çatılarda kullanılan güneş enerjisi panelleri ile santraller dışında bireysel olarak enerjinin üretimi ve şebekeye sunulması da mümkündür. Güneş enerjisinden elde edilen elektriğe ilişkin hususlar yine 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (EPK) ve 5627 sayılı Enerji Verimliliği Kanunu ile Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği (LY), Lisanssız Elektrik Üretimi Yönetmeliği (LÜY), Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Elektrik Enerjisi Üreten Tesislerde Kullanılan Aksamın Yurt İçinde İmalatı Hakkında Yönetmelik'e bağlıdır (Cebeci, 2017: 81).

Türkiye güneş enerjisinden ısı yönünden direk yararlanma bakımından da önemli bir ülkedir. Bu yararlanma, konutta, sanayide, kamu kurumlarında veya binalarda ısınma amacıyla kullanılıyor olmasından dolayı, güneş enerjisinin diğer elektriğe dönüştürülen metodundan farklı bir şekilde değerlendirilmektedir. Bu açıdan Türkiye'nin Dünya'da Brezilya, Hindistan, Çin gibi ülkelerin yanında, özellikle 2020 yılında kurulu kapasitesini Çin'den sonra artıran ikinci ülke olması yönüyle önemlidir

[39] Bu düşüş Amerika'da 2009 yılından 2017 yılına kadar güneş enerjisi alanında 7 katı bulmuştur. 2009 yılında 1 gw için yapılan yatırımla 2017'de 30 gw yatırım yapılması mümkündür (Energy Innovation, 2022).

(REN, 139). Toplam kapasite 1,35 artışla 18,4 gwh'ye ulaşmış ve dünya kapasitesinin yüzde 4'üne tekabül etmiştir. Kapasite artışında bu yıllarda görülen pandemi nedeniyle insanların münzevi bir hayata çekilmelerinin ve kişisel hijyen için sıcak su ihtiyacının artmasının olumlu etkisi görülmüştür (REN21, 2021: 142).

Türkiye'nin güneş enerjisi alanında doğrudan ya da dolaylı olarak katkıda bulunan çok fazla aktörü olmakla birlikte Ege Üniversitesi bünyesinde 1978 yılında kurulan Güneş Enerjisi Enstitüsü akademi ve araştırma alanında ilk kurumsal yapı olmuş, ODTÜ, İTÜ ve TÜBİTAK gibi diğer kurumların daha önceki ve sonraki katkıları ile alan genişlemiştir. TÜBİTAK Marmara Bilimsel ve Endüstriyel Araştırmalar Merkezi (MBEAE) 1977-1985 arasında, yine TÜBİTAK Ankara Elektronik Araştırma Geliştirme Enstitüsü 1986 yılından sonra güneş enerjisi alanında çalışmalar sunmuştur. Uluslararası Güneş Enerjisi Derneği'ne bağlı Türkiye temsilciği de devlet izniyle 1992 yılından itibaren faaliyet göstermektedir. Devlet Meteoroloji Enstitüsü (DME), Elektrik İşleri Etüt Dairesi (EİEİ), Makine Kimya Enstitüsü (MKE) gibi kurumlar araştırma, tanıtım, sektörel analizler ve değerlendirmeler yapmaktayken diğer yandan ETKB, Rekabet Kurulu, TEİAŞ gibi düzenleme ve denetleme hususunda piyasa aktörleri olarak rol almaktadırlar (Eskin, 2006: 75).

Güneş enerjisi sistemlerine dair teknolojilerin bir kısmı Türkiye'de üretimi yapılan sanayilerdir. Fakat bu ürünlerin tamamının Türkiye'de üretilebildiği söylenemezken ülke içerisinde üretilen ekipmanların kalitesinde ve verimliliğinde yurtdışına göre oldukça bariz bir fark olduğu, yatırımcının, yerli üretim kullanımına teşvik olmasına rağmen yurtdışı ekipmanlarının üretim verimliliğinin yüksek olması nedeniyle yurtdışını tercih ettiği tespit edilmiştir (Cebeci, 2017: 137). Güneş enerjisine yapılan yatırımların asıl amacının enerjide dışa bağımlılığı azaltmak olduğu düşünüldüğünde, her türlü potansiyeline rağmen Türkiye'nin bu potansiyeli hayata geçirebilmesi için yerli teknoloji ekipman üretimini ve buna dayalı yatırım modellerini değerlendirmesi elzem gözükmektedir.

3.2.2.3.Türkiye'de Rüzgâr Enerjisi

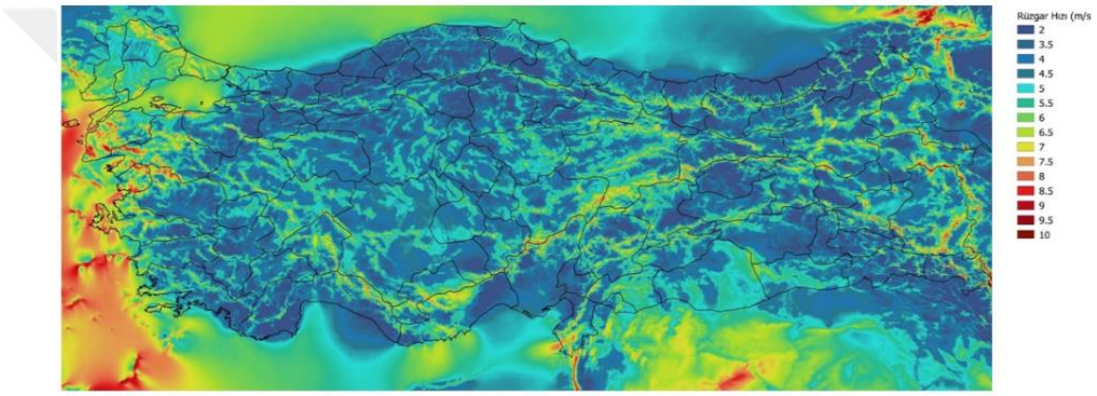
Türkiye rüzgâr enerjisi konusunda ilk çalışmalar somut olarak 1986 yılında Çeşme Altınyunus bölgesinde kurulan tesisle başlamıştır. Burada yürütülen çalışmalar rüzgârdan elektrik enerjisi üretilmesine dönüktür. İlk rüzgâr enerjisi santrali ise daha geç bir tarihte 1998 yılında Çeşme Germiyan köyünde kurulmuştur. Buradaki tesisle birlikte elektrik şebekesine bağlı ilk üretimin de gerçekleştiği ifade edilmektedir. 2000'li yıllarda İzmir Alaçatı'da ve Çanakkale Bozcaada'da kurulan santrallerle

birlikte küçük ilerlemelerin görüldüğünü söylemek mümkündür. 2005 yılında Yenilenebilir Elektrik Kanunu'nun devreye girmesi, yasal altyapıların ve teşviklerin devreye girmesiyle birlikte özel sektörün de bu alana yönelmesi ile geçen yıllar içerisinde her sene ciddi oranlarda artışlar gerçekleşmiştir (Oskay, 2014: 85).

Türkiye'de rüzgâr enerjisinden elde edilecek toplam enerjinin, yaklaşık 38 bini karasal alanlardan, 10 bini ise deniz üzeri alanlardan olmak üzere 48 bin mw olduğu tahmin edilmektedir (Çalışkan, 2010: 15). Harita üzerinden değerlendirilirse Türkiye'de rüzgâr enerjisine dayalı enerji üretiminin iyi bir alternatif sağlayacağı söylenebilir[40].

Şekil 3.53.

Türkiye'de 100 mt'de Yıllık Rüzgâr Güzü Potansiyel Haritası



Kaynak: (ETKB, 2022d)

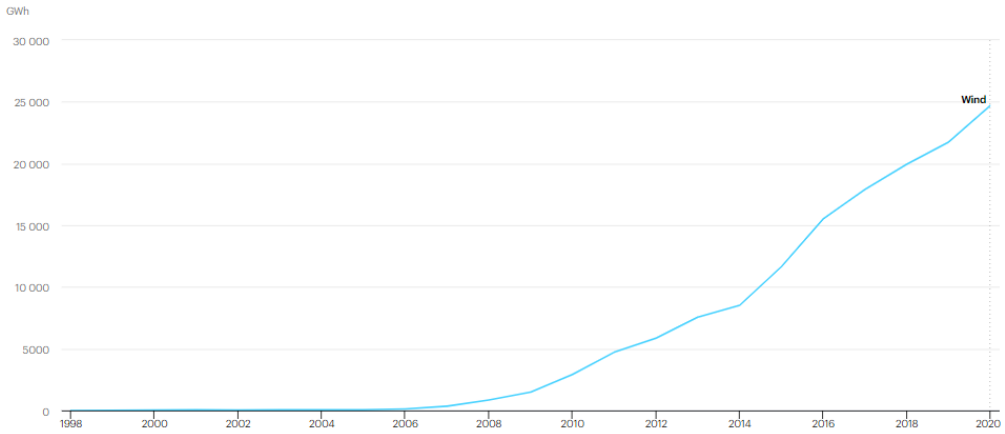
Marmara, Ege ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri ile Çanakkale, Balıkesir, İzmir, Manisa, Hatay illeri ve deniz alanları oldukça verimli görülmektedir (Özen, Şaşmaz ve Bahtiyar, 2015: 90). Türkiye'de rüzgâr enerjisi santrallerinin kapasitesi, 2021 yılında toplam elektrik ihtiyacının yüzde 9'u civarında bir payını karşıladığı tahmin edilmektedir. Bu oran 2020 yılında yüzde 8 iken 2010 yılında yüzde 1,38'dir (Yagıcı, 2021). Rüzgâr enerjisi santrallerine son yıllarda yapılan ciddi yatırımlar ile kurulu güç kapasitesi de benzer oranda ilerlemiştir. 2010 yılında 1,320 mw olan kurulu güç 2020 yılında 8,832 olmuşken 2021 yılında 10,585 olmuştur (TUREB, 2022). Türkiye'de 2021 yılında Rüzgâr Enerjisi Santrallerine olan yatırım 1772 mw ile toplam enerji yatırımlarının yüzde 52'sini oluşturmaktadır (ETKB, 2022c). Bu oranlarla Türkiye 2017 yılından itibaren dünya genelinde RES'e yapılan yatırımlarda

[40] Verimli bir RES için rüzgâr hızının 7 ve üzeri bir puanda olması gerekmektedir (Çalışkan, 2010: 15).

ilk 10'a girmeyi başarmaktadır[41] (REN21, 2021: 148).

Şekil 3.54.

Türkiye'de RES'lerden Üretilen Elektrik Enerjisi Miktarı, 1998-2020



Kaynak: (IEA, 2022k)

Rüzgâr santralleri kurulması bakımından yukarıda potansiyeli ifade edilen bölgelerden, Türkiye'de deniz üstü rüzgâr enerji santrali (DRES) bulunmamaktadır. DRES'lerin bulunmamasının nedeni santrallerin inşa edileceği alanlardan deniz derinliğinin fazla olması nedeniyle yapım maliyetlerinin yüksek olması, kıta sahanlığı sorunları nedeniyle muhtemel inşa alanlarında Türkiye'nin komşularıyla ilişkilerinin çözülmemiş sorunlarla içkin olması, yasal mevzuatın henüz DRES'lere uygun şekilde düzenlenmemiş olması ve nihayetinde genel finansman bulunmasında yaşanan zorluklar olarak özetlenebilir (TSKB, 2021: 60)

Türkiye'de rüzgâr enerjisi santrallerinin parçaları, güneş enerjisinde olduğu üzere büyük oranda yabancı üretimdir. Kurulu santrallerde kullanılan 16 modelden 3'ü Türk yapımı iken bunlardan da toplam 3825 türbinden sadece 8'i Türk yapımı menşeilidir. Türbinlerde yarısından çoğunun Alman menşeili modeller ve üretimler olduğu görülmektedir (Enerji Atlası, 2022c).

Rüzgâr enerjisinden elde edilen enerjinin, güneş enerjisinde bireysel kullanımın açık olması gibi bireysel kullanımı mümkün değildir. Rüzgâr enerjisinden elektrik üretimi halinde elektriğin doğrudan şebekeye verilmesi gerekmekte veya depolanarak daha sonra sisteme dahil edilmesi durumları ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle RES üzerinden elektrik üreticilerinin tamamı lisanslı üreticiler olarak 2015 yılında yürürlüğe giren Rüzgâr Enerjisi Santrallerinin Rüzgâr Gücü İzleme ve Tahmin Merkezine Bağlanması Hakkında Yönetmelik ile işlemektedirler (Akdoğan, 2018:

[41] 2017 yılında 9'uncu olarak sıralamaya girerken 2020 yılında 8'inci olmuştur.

177). Bunun dışında fiyatlama konusunda destekleme, teşvikler, sınırlar ve kurallar bağlamında elektrik enerjisi hususunda düzenlemede bulunan ilgili yönetmeliklere bağlı faaliyet gösterilmesi zorunludur.

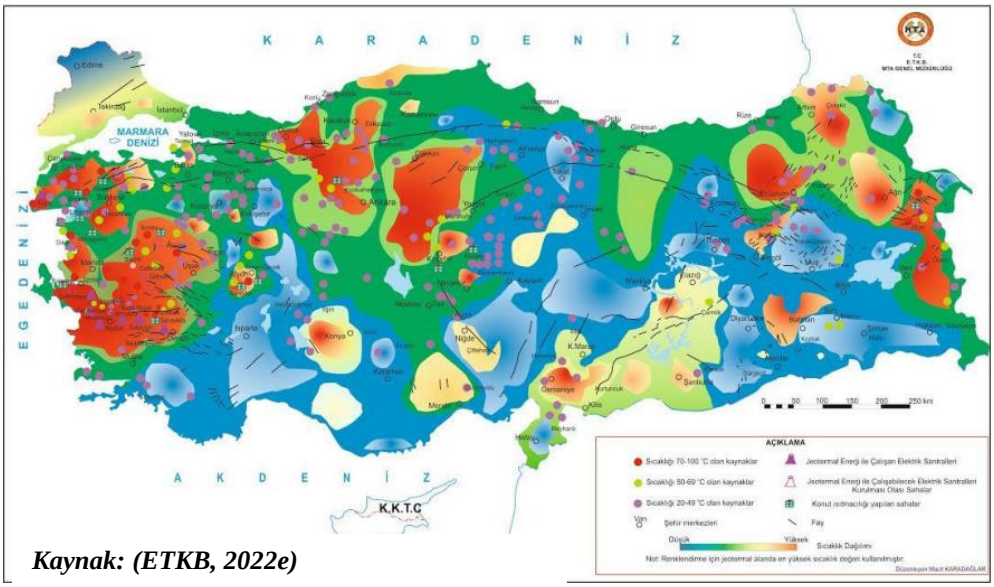
3.2.2.4.Türkiye'de Jeotermal Enerji

Türkiye, coğrafi konumu ve tarihi geçmişiyle yer altı suyu kaynaklarının kullanımına uzun dönemdir şahitlik etmektedir. Fakat endüstriyel anlamda kaynak suyu arayışı ilk olarak MTA tarafından 1963 yılında İzmir Balçova'da gerçekleştirilmiştir. İlk jeotermal ısıtma ise 1964 yılında Balıkesir Gönen'de faaliyete geçmiştir. 1975 yılında Denizli Sarayköy'de MTA tarafından kurulan ve işletilen tesiste 0,5 mw üretim ile jeotermal kaynaktan Türkiye'de ilk elektrik üretimi gerçekleştirilmiştir (Satman, 2013: 9).

Jeotermal kaynakların kullanımı, ulaşılan suyun yapısına göre doğrudan ve dolaylı kullanım olmak üzere iki şekilde değerlendirilmektedir. Doğrudan kullanım, yeraltından çıkarılan suyun konut ısınmasında hane tüketimine, sera ısıtmasında tarımsal kullanıma veya otel – tesis ısıtması gibi turizm veya kamu alanları ısınması kullanımına sunulması mümkündür. Ayrıca sağlık turizminde kullanıldığı gibi yeraltı sularının ayrıştırılarak bunlardan mineral elde edilmesi yoluyla kullanıldığı da görülmektedir. İkincil olarak, yeraltından elde edilen sıcak su veya su buharının gücünden yararlanılması yoluyla buradan elektrik üretimi elde edilmesi kastedilmektedir.

Şekil 3.55.

Türkiye Jeotermal Kaynaklar ve Uygulama Haritası



Kaynak: (ETKB, 2022e)

Türkiye jeotermal sıcak su kaynakları bakımından zengin olmasına karşın bu

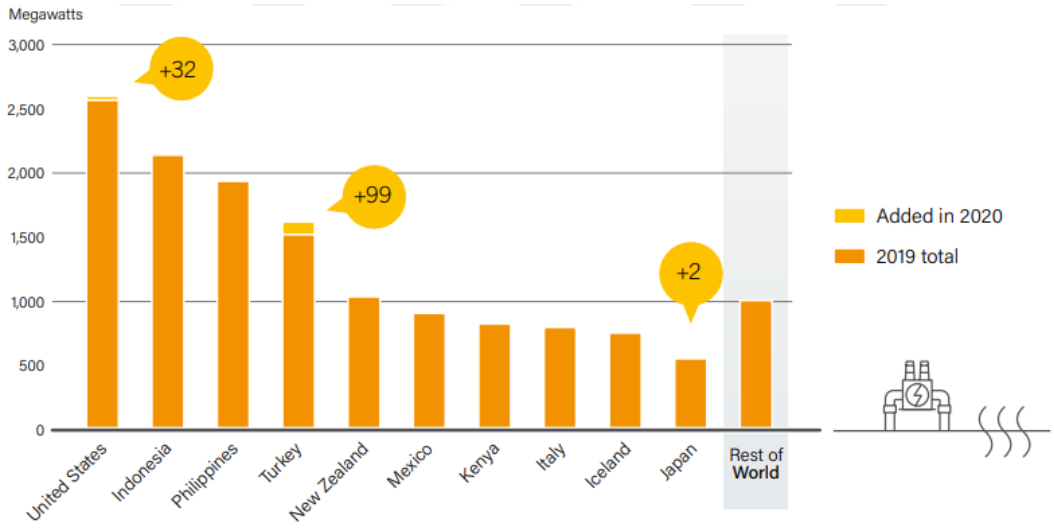
kaynakların yüzde 90'ı ikincil amaçlarla kullanılamamaktadır. Türkiye'de en fazla kaynak alanı Doğu Anadolu yer almaktayken ikincil amaçla kullanılacak kaynaklar ise en fazla Ege Bölgesindedir.

Bu kaynaklardan elde edilecek enerji miktarı 31,500 ile 60.000 mwt (megawatt ısı) olarak tahmin edilmekle birlikte bunun 4809'u teknik kullanılabilir sınırlardadır (Arda ve Çavşi, 2018: 51). Toplam enerji arzı içerisinde yer alan jeotermal kaynakların payı yüzde 3'le sınırlı kalmasına karşın yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen elektrik enerjisi içerisindeki payı 2020 yılında yaklaşık yüzde 7 olmuştur (TESKB, 2021: 31, IEA, 2022).

Bu oranlara ulaşılmasının altında son yıllarda jeotermal kaynaklara yapılan yatırımların önemi büyüktür. Türkiye jeotermal kaynaklar potansiyeli bakımından dünya üzerinde yedinci sıradadır (Arda ve Çavşi, 2018: 51). Kurulu kapasite bakımından 2020 yılında ABD, Endonezya ve Filipinler'in ardından Dünya sıralamasında 4'üncü sırada bulunan Türkiye, aynı zamanda bu yıl içerisinde jeotermale en fazla kapasite yatırımında bulunan ülke olmuştur (REN21, 2021: 100).

Şekil 3.56.

Dünya'da ve Türkiye'de Jeotermal Kaynakların Kurulu Kapasiteleri, 2019-2020



Kaynak: (REN21, 2021: 100)

Türkiye'deki bu kapasite artışı, dünya genelinde pandemi etkisiyle enerji yatırımlarında düşme eğiliminin görüldüğü 2020 yılında, zirvede olmasına rağmen Türkiye'nin de düşüşünü temsil etmekten geri kalmamıştır. Jeotermal kaynak kapasite artışının Türkiye'de 2014 yılından bu yana en az görüldüğü yıl 2020 olmuştur. 2015 yılından bu yana yıllık alınan ortalamanın yarısı kadar olan bu yatırımlarla birlikte 2020 yılı toplam kurulu gücü 1,600 mw'a ulaşarak tahmini kapasitesinin üçte birine

ulaşmıştır (REN21, 2021: 101, TSKB, 30-31).

Jeotermal enerji kaynaklarından temin edilen elektrik enerjisinin fiyatlanmasında elektrik enerjisi temini için yetkilendirilen, daha önce hidroelektrik enerjisinde, GES ve RES'lerde de bahsedilen ve ilerleyen bölümlerde daha detaylı olarak ele alınacak olan EPDK, ETKB, Rekabet Kurumu gibi kurumlar ile elektrik üretimine ilişkin yasal mevzuatlar geçerlidir.

3.2.2.5.Türkiye'de Biyokütle Enerjisi

Biyokütle enerjisi, geleneksel ve modern kullanım biçimlerinde görülen farklılıklarla sınıflandırılmaya müsaittir. Geleneksel yaklaşımla ısınmada ve pişirmede kullanılan materyaller bu sınıfta yer almaktayken modern yaklaşımda biyolojik atıkların belli kimyasal işlemlerden ve süreçlerden geçmesi ile elde edilen hidrojen, etanol, biyoyakıt gibi materyaller yer almaktadır. Modern yöntemlerle elde edilen enerji kaynaklarından elektrik ve ısınma enerjisi elde etmek mümkündür.

Küresel anlamda ele alındığında geleneksel ve modern biyokütle yakıt kullanımı diğer yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımı içerisinde 1990 yılında yüzde 80,4 olan oranını 2018 yılında yüzde 67,5'e düşürmüştür. Türkiye'de bu oran 1990'da yüzde 75 iken 2018'de yüzde 15'lere gerilemiştir (İlleez, 2020: 324-325). Bu düşüşün altında yatan ana sebebin, Türkiye'nin biyokütle enerjisi potansiyeli 14,6 – 32 mtep arasında tahmin edilmesine karşın geleneksel biyokütle enerjisi kullanımından uzaklaşılmasına rağmen modern kullanımının yaygınlaşmaması olarak gösterilebilir.

Başka bir ifade ile Türkiye tarım sektöründe, ormancılık ve hayvancılık sektöründe açığa çıkan atıkları biyokütle enerjisinin imkanlarını kullanmak suretiyle değerlendirmekten oldukça uzaktır. Tahmini olarak Türkiye biyokütle enerjisi potansiyelinin yüzde 90'ına varan oranlarda bir kısmından faydalanmamaktadır (İlleez, 2020: 325).

Türkiye 2020 yıl sonu itibariyle toplamda 3,9 mtep biyokütle enerjisinden faydalanmıştır. Yararlanılan sektörler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 3.2.
Sektörel Kaynaklarına Göre Biyokütle Kaynakları ve Toplam Değer 2019-2020

Toplam Hayvan Sayısı	422.832.374 Adet
Hayvansal Atık Miktarı	193.878.079 ton/yıl
Hayvansal Atıkların Enerji Değeri (Teorik)	4.385.371 TEP/yıl
Hayvansal Atıkların Enerji Değeri (Ekonomik)	1.084.506 TEP/yıl
Bitkisel Üretim Miktarı	171.399.002 ton/yıl
Bitkisel Atık Miktarı	62.206.754 ton/yıl
Bitkisel Atıkların Enerji Eşdeğeri (Teorik)	25.384.268 TEP/yıl
Bitkisel Atıkların Enerji Eşdeğeri (Ekonomik)	1.462.159 TEP/yıl
Belediye Katı Atık Miktarı	32.170.975 ton/yıl
Belediye Atıklarının Enerji Değerleri (Teorik)	3.373.011 TEP/yıl
Belediye Atıklarının Enerji Değerleri (Ekonomik)	485.858 TEP/yıl
Orman Atıklarının Enerji Değeri (Ekonomik)	859.899 TEP/yıl
Atıkların Toplam Ekonomik Enerji Eşdeğeri:	3.892.422 TEP/yıl

Kaynak: (ETKB, 2022f)

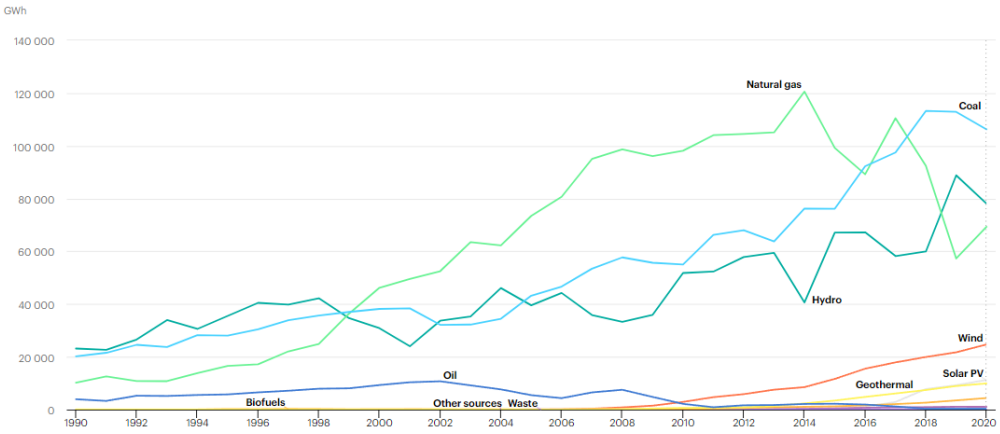
Elde edilen biyokütle enerjisinden elektrik üretimi toplam elektrik üretimi içerisinde her geçen yıl payını artırmaktadır. 2018'de 1,19 olan oran 2019'da 1.52'ye, 2020'de 1,80'e, 2021'de ise 2,3'e çıkmıştır (Kaya, 2022). Bu oran Türkiye'de 2020 yılındaki toplam enerji arzının yüzde yaklaşık 2,5'ine tekabül edecek miktarla -biyoenerjiden yakıt ve ısı enerjisi üretimiyle birlikte- ulaşmaktadır. Genel enerji talebinin karşılanmasında yüzde 8 – 12'lere varacak oranlarda bir potansiyelin varlığından söz etmek mümkündür (Karayılmazlar vd, 2011: 70).

3.2.3. Türkiye'de Elektrik Enerjisi

Türkiye büyüme hedefleri iddialı bir ülke olarak kalkınmayı öncelemektedir. Ekonomik büyümenin hedefleri dışında hızlı büyüyen bir ekonominin aynı oranda artan enerji ihtiyaçlarının da karşılanması gerekmektedir. Artan nüfusu, modernize olan hayatı ile giderek modern enerji kalemlerine daha ihtiyaç duyan yapısı, büyüyen ekonomisi ile Türkiye'nin enerji ihtiyacı geçen yıllar içerisinde önemli ölçüde artmıştır. Elektrik ihtiyacı 1990 yılında 50,1 twj olan ülkenin 2000 yılında iki katına, 2002 yılındaki rakamın da 2012 yılında iki katına ulaşmıştır. 2020 yılındaki toplam enerji tüketimi 273,6 twj ile 1990 yılındaki oranın yaklaşık 5,2 katına çıkmıştır (IEA, 2022m). Bu ihtiyacın karşılanması için tüm enerji üreten sektörlerde ciddi altyapı yatırımlarının yapılması ve enerji açığının kapatılması için enerji üretiminin artırılması mecburidir.

Şekil 3.57.

Yıllara Göre Elektrik Enerjisi Üretiminin Kaynaklara Göre Dağılımı, 1990-2020

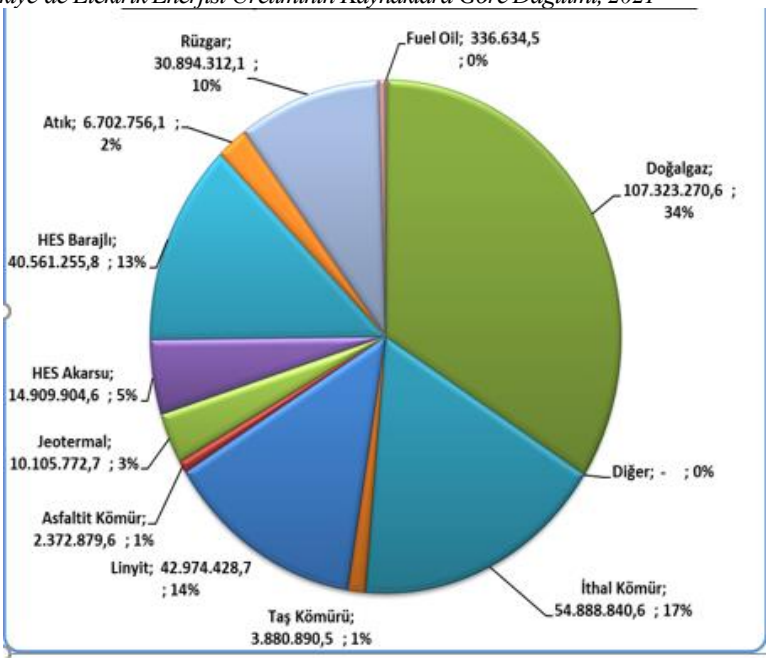


Kaynak: (IEA, 2022l)

Yukarıdaki grafikte Türkiye'de elektrik enerjisi üretiminde kullanılan kaynaklara göre sınıflandırılmış elektrik üretim miktarları gösterilmektedir. 2020 yılında elektrik üretiminde termik santrallerin payı yüzde 62 olmuşken 2021 yılında bu oran artış göstererek yüzde 67 olmuştur. Burada değişim, 2020 yılında doğalgazdan elde edilen enerji arzı payının yüzde 17 olmasına karşın 2021 yılında bunun yüzde 34'e çıkmasından ileri gelmektedir. Ayrıca 2021 yılında yüzde 33 paya sahip kömür kullanım oranının da 2020 yüzde 45 civarından gerilediği, bu farkın doğalgazla kapatıldığı görülmektedir. HES'lerden elde edilen enerji miktarında ise 4 puan

Şekil 3.58.

Türkiye'de Elektrik Enerjisi Üretiminin Kaynaklara Göre Dağılımı, 2021



Kaynak: (ETKB, 2022g)

civarında bir azalma görüşmüş ve oran 2021 yılında yüzde 18'lere gerilemiştir. Veri setinde güneş enerjisi santralleri değerlendirilmeye alınmamakla birlikte bunun oranı da 2020 yılında yüzde 7 oranındadır (ETKB, 2022g). Şekil 3.58.'de 2021 yılına ait verileri tüketim değerleri ve oranları ile incelemek mümkündür.

Son yıllarda elektrik enerjisi arzında yaşanan dalgalanmalar, özellikle yenilenebilir enerji alanında yapılan yatırımlara ve kurulu gücün artışının sağlanmasına karşın iklim etkilerine bağlı olarak değişmektedir. HES'lerin kurulu kapasiteleri yüzde 11 oranında artırılmış olmasına rağmen baraj doluluk oranlarına bağlı olarak elektrik üretimlerinde düşüş yaşandığı gözlemlenmektedir. Ayrıca Paris Anlaşması çerçevesinde karbon kaynaklı elektrik üretiminin azaltılmasına yönelik politikalar çerçevesinde yeni kömür termik santrallerinin kurulmadığı görülmektedir. Buna karşın ortaya çıkan enerji açığının doğalgaz santrallerindeki kurulu gücün yüzde 28,8 oranında artırılmasıyla giderilmeye çalışıldığı söylenebilir. İlgili veriler takip eden tablolarda kurulu güç ve elektrik üretim oranları ile yıllara göre bu miktarların değişiminde görülebilmektedir (bknz Tablo 3.3. ve Tablo 3.4.)

Tablo 3.3.
Kaynak Bazında Kurulu Güç (Lisanssızlar Dahil) ve Üretim Değerleri, 2020

KAYNAK TÜRÜ	TOPLAM KURULU GÜÇ* (MW)	ORAN (%)	TOPLAM ÜRETİM* (GWh)	ORAN (%)
HİDROLİK	30.983,90	32,3	78.114,95	25,6
DOĞAL GAZ	26.041,93	27,2	69.277,54	22,7
LİNYİT	10.119,92	10,6	38.163,85	12,5
İTHAL KÖMÜR	8.986,85	9,4	62.466,47	20,5
RÜZGÂR	8.832,40	9,2	24.680,83	8,1
GÜNEŞ	6.667,42	7,0	11.242,48	3,7
JEOTERMAL	1.613,19	1,7	9.929,41	3,3
BİYOKÜTLE	1.115,59	1,2	5.501,94	1,8
TAŞ KÖMÜRÜ	810,77	0,8	3.415,83	1,1
ASFALTİT	405,00	0,4	2.222,88	0,7
FUEL OİL	305,93	0,3	313,04	0,1
NAFTA	4,74	0,0	0,00	0,0
LNG	1,95	0,0	0,00	0,0
MOTORİN	1,04	0,0	1,00	0,0
TOPLAM	95.890,61	100,00	305.330,21	100,00

**Lisanslı ve lisanssız santraller dâhil edilmiştir.*

Kaynak: (EPDK, 2021: iii)

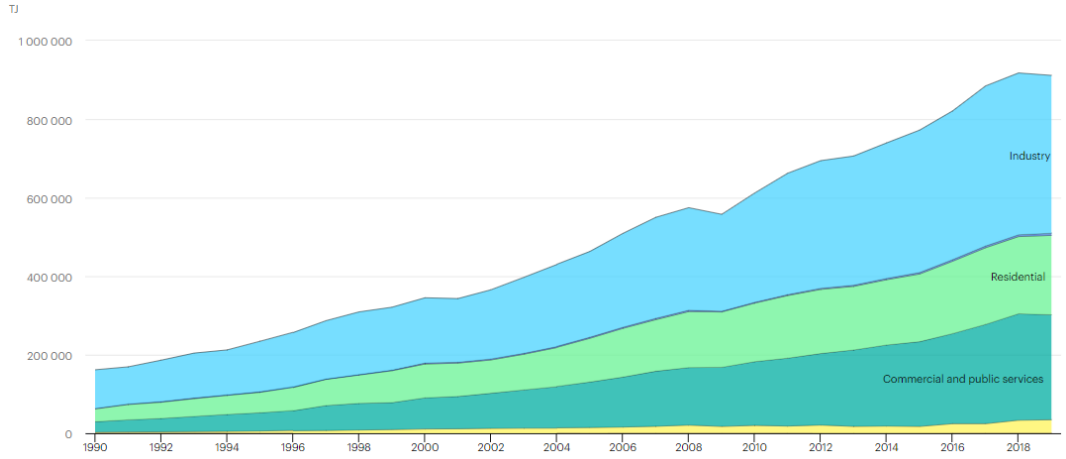
Tablo 3.4.
Lisanslı Kurulu Gücün Kaynak Bazında Değişimi, 2019-2020

Kaynak Türü	2019 Değeri (MW)	Pay (%)	2020 Değeri (MW)	Pay (%)	2019-2020 Değişimi (%)
DOĞAL GAZ	25.936,72	30,5	25.639,26	28,8	-1,1
BARAJLI	20.619,42	24,3	22.925,03	25,7	11,2
LİNYİT	10.101,03	11,9	10.119,92	11,4	0,2
İTHAL KÖMÜR	8.966,85	10,6	8.986,85	10,1	0,2
RÜZGAR	7.520,28	8,9	8.761,57	9,8	16,5
AKARSU	7.877,23	9,3	8.050,23	9,0	2,2
JEOTERMAL	1.514,69	1,8	1.613,19	1,8	6,5
BİYOKÜTLE	724,62	0,9	1.031,88	1,2	42,4
TAŞ KÖMÜR	810,77	0,9	810,77	0,9	0,0
GÜNEŞ	169,69	0,2	409,80	0,5	141,5
ASFALTİT KÖMÜR	405,00	0,5	405,00	0,5	0,0
FUEL OİL	305,93	0,4	305,93	0,3	0,0
NAFTA	4,74	0,0	4,74	0,0	0,0
LNG	1,95	0,0	1,95	0,0	0,0
MOTORİN	1,04	0,0	1,04	0,0	0,0
Genel Toplam	**84.959,96**	**100,0**	**89.067,14**	**100,0**	**4,8**

Kaynak: (EPDK, 2021: iv)

Elektrik üretiminde genel oranlara ve kurulu güç kapasitelerindeki değişimlere değindikten sonra elektrik tüketimi üzerinde sektörel anlamda durmak önemli olacaktır. Türkiye'de elektrik tüketiminin en yüksek payı 2019 yılı itibariyle yüzde 45 ile sanayi sektöründedir. Bunu yüzde 30'a yakın değerleri ile hizmet sektörü ile hane tüketimi takip etmektedir. Tarım ve ormancılık alanında yüzde 3,6 kullanım olmaktayken geri kalan pay ise ulaşım ve diğer tüketimdedir (IEA, 2022m). 2020 yılında şehir tüketimi yüzde 53 iken sanayi tüketimi yüzde 47 olmuş; enerji santralleri ise buradan 10 puanlık bir pay almıştır. 2021 yılında ise şehir tüketimi yüzde yüzde 40'a gerilerken sanayi tüketimi yüzde 60'a ulaşmış; enerji santrallerinin buradaki payı 29 puana ulaşmıştır (ETKB, 2022g). Burada doğalgazla çalışan santrallerde kullanılan

Şekil 3.59.
Kaynaklarına Göre Elektrik Tüketimi, 1990-2020



Kaynak: (IEA, 2022n)

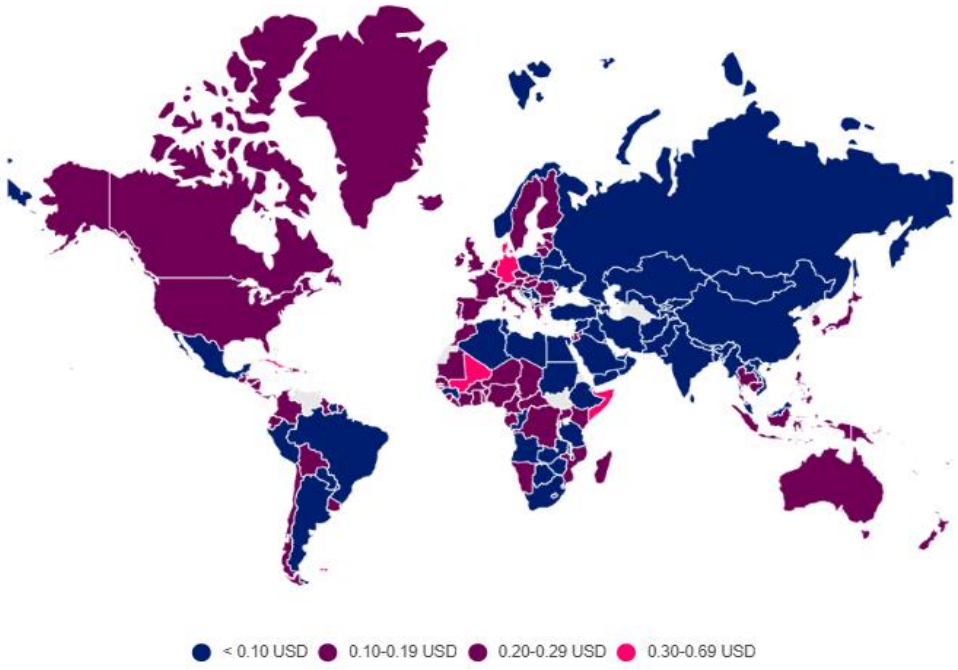
elektrik giderlerinin katkısı şemayı değiştirmişken 2020 yılında pandemi nedeniyle kapanma ve kısıtlamalar nedeniyle hane ve şehir tüketimlerinin yüksek çıkması olağan karşılanmalıdır.

Elektrik piyasasında düzenleme ve denetlemeye ilişkin hususlar konusunda Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilgili diğer bakanlıklar yetkilidir. Bununla birlikte Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, piyasada lisans vermek ve yenilemek, piyasa katılımcılarının faaliyetlerini denetlemek, piyasa performansını izleyerek performans standartlarını oluşturmak, ikincil mevzuat hazırlamak, geliştirmek ve yürütmek, lisansları denetlemek, düzenlenmiş tarifeleri hazırlamak, değiştirmek ve yürütmek ile piyasa faaliyetlerinin uyumlu olmasını sağlamaktan sorumludur. Tüm bu politika süreçleri için Elektrik Piyasası Kanunu ile bağlayıcıdır (IEA, 2021b: 99).

Bu kurumların yanında piyasa faaliyetlerinde fiyat belirleme, lisanslama süreçlerini yönetme, elektrik borsasında piyasa gözlem faaliyetlerini kontrol etme ve elektrik üretimi ve satışında bulunma gibi rolleriyle Elektrik Üretim A. Ş. (EÜAŞ) ve elektriğin iletiminden sorumlu Türkiye Elektrik İletim A. Ş. (TEİAŞ) bulunmaktadır (EÜAŞ, 2022; TEİAŞ, 2022).

Şekil 3.60.

Dünya Üzerinde 230 Ülkenin Elektrik Fiyatları, USD Bazlı, 2021



Kaynak: (Cable, 2022)

Türkiye 230 ülke arasında elektrik fiyatlarında 0.071 kwh/USD paritesi ile 45. sıradadır. En pahalı 0.69 ile Solomon Adaları iken en ucuz 0.021 ile Zimbabwe'dir.

Örnek olarak Avrupa bölgesinde Polonya 0.071, Sırbistan 0.061, Hırvatistan 0.099, İngiltere 0.25, Fransa 0.17, Almanya 0.32'dir. Türkiye Avrupa'ya nazaran görece olarak elektrik fiyatlarını ucuz kullanmaktadır. Yalnız bu fiyatlamanın doğrudan karşılaştırılması yerine ülkelerin kişi başına düşen milli gelirleri ile orantılanması daha doğru bir bilgi sağlayacaktır. Vatandaşların gelirlerine oranla hangi miktarlarda enerji fiyatlarına pay ayırdıkları, enerji fiyatlarının gerçek-reel değerini daha doğru ifade etmesi bakımından önemlidir.

Bu açıdan değerlendirildiğinde son dönemde elektrik fiyatlarına yapılan yüz 100'ün üzerindeki fiyat artışları henüz yansımamış olmasına rağmen Türkiye satın alma gücüne göre Avrupa'nın 2021 yılında en pahalı 5'inci elektriğini kullanmaktadır. Romanya 0,29 ile en pahalı, Almanya 0,29 ile ikinci pahalı, Polonya 0,26 ile üçüncü ve İspanya 0,25 ile dördüncüdür. Türkiye 0.25 ile Portekiz ve Çekya ile birlikte beşincidir. İzlanda, Hollanda, Norveç ve Finlandiya ise sırasıyla 0,01'in altında ve civarında rakamlar ile en ucuz elektriği kullanan ülkeler olmuşlardır (Euronews, 2022).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TÜRKİYE'DE YENİLENEBİLİR ENERJİ POLİTİKALARI

Devletler ve toplumlar, teşbihin koruyuculuğu altında denilebilir ki yaşayan birer organizma gibidirler: doğarlar, yaşarlar ve ölürler. Tüm bunları yaparken ise ihtiyacını hissettikleri en önemli hususlardan birisi, nasıl beslenecekleri; yani nasıl enerji temin edecekleri konusudur. Büyüyen organizmalar gibi ülkelerin ve dünyanın da büyüme odaklı ekonomik sistem anlayışları, yaşanan teknolojik gelişmelerin dünya nüfusuna yayılması, şehirleşmenin artması, artan astronomik nüfus, ticaret rekabeti, hizmet ve endüstri sektörünün gelişmesi gibi nedenlerle giderek katlanan enerji ihtiyaçlarının bir şekilde karşılanması gerekmektedir. Ülkelerin her geçen gün, bir önceki güne göre daha fazla enerji temin etmeleri, enerjiye dayalı ekosistemlerinin devam edebilmesi için elzemdir.

Modern dünyanın medeniyet yapısı, onu fosil veya yenilenebilir kaynaklardan geldiği fark etmeksizin enerjiye ölümcül derecede bağlı bir yaşam formuna sokmuştur. Bireylerin gündelik yaşamlarında ihtiyacını duydukları tüm meselelerin bir yerinde enerjinin ve enerji kaynaklarının ciddi anlamda etkin olduğunu görmek mümkündür. Bu durum apartman dairesinde oturan bir insanın su içmek istemesinde bile kendini gösterirken -ki bu durumda suyun bu daireye ulaştırılması belli bir takım enerjiye dayalı faaliyetlerin gerçekleştirilmesine bağlıdır- ülke ve dünya siyasetinin şekillenmesinde de kendisine önemli bir yer bulmaktadır.

Son dönemde Covid-19 pandemisinin etkisiyle enerji piyasalarının dalgalandığı bir dönemi Rusya'nın Ukrayna'yı işgal etmesi ile enerji piyasalarında belirsizliğin daha da arttığı bir sürecin izlemesi, enerji ihracatçısı bir ülke olarak Rusya'nın enerji ticaretinde gerek Avrupa ve gerek Türkiye için stratejik konumuna istinaden bir enerji krizinin sıcaklığını hissettirmiş gibi gözükmektedir. Petrol fiyatlarından gaz fiyatlarına, nikel ve kalay emtiaları kadar buğday ve ayçiçek gibi tarım ürünlerine ve turizme değin tüm enerji, ticaret ve turizm sektörlerinin bundan etkilendiğini ifade etmek zor değildir.

Enerjinin kritik önemine istinaden, her ne kadar enerji üretmek, bunu temin etmek, yaymak, kullanılmasını ve tedarikini emniyet altına almak gibi süreçler özel sektör tarafından idare olunabilse bile, devletlerin enerji konusunda faaliyetlerde bulunmasına ve politika üretmelerine engel değildir (Güvenek, 2009: 49).

Liberal ekonomik düzende piyasanın serbest şartları altında dahi enerjinin arz

ve güvenlik kademelerinin devlet eliyle inşa edilmesi enerji konusunun şakaya gelmez önemini ön plana çıkarmaktadır. Bilindiği üzere liberal anlayış ile de -özellikle de Yeni Kamu Yönetimi anlayışının devreye girmesinin ardından- devletin temel manada belli başlı görevlerden el çektirildiği bir dünya düzeni ağırlık kazanmıştır (Gruening, 2001: 9; Wiesel and Modell, 2014). Hatta devletin mecburi kalınmadıkça müdahil olmayacağı piyasa şartlarında dahi öncelikle devletin regülatör olarak düzenleyici devlet şeklinde faaliyetlerde bulunması istenmektedir (Karakaş, 2008: 114).

Devlet bu şartlar altında kendisinden başka bir piyasa elemanının gerçekleştirmesinde fayda sağlayamadığı veya tek bir faaliyet ile gerçekleştirildiğinde bundan genel kamunun fayda sağlayacağı alanlarda veya temel kamu çıkarının sağlanması gereken alanlarda faaliyet göstermek durumundadır (Tayyar ve Çetin, 2013: 115-116). Devletin adaletin ve güvenliğin sağlanması, sağlık ve eğitim gibi sosyal hakların sağlanması –ki bazı devletlerde bundan feragat edilmiştir-, toplumda yer alan dezavantajlı grupların çıkarlarını koruyacak ve onların yaşamalarını sağlayacak şartları temin etmesi gibi farklı rollere sıkıştığı görülmektedir (Öztürk, 2006: 27; Stiglitz, 1993). Ancak devletlerin bu minvalde enerji temini, tedariki ve güvenliğini sağlamaları hem özel sektör hem de vatandaşların yaşamlarını sürdürmesi bakımından devletin elinde kalan nadir rollerden birisidir, denilebilir.

Ülkelerin enerjiye ulaşımları, onların iktisadi kalkınmaları ve gelişmişlikleri ile doğrudan bağlantılıdır (Kurt, 2019: 610-611: Çağlar ve Kubar, 2017: 111-115). Ülkeler ne kadar enerji kaynaklarına kolay erişebilir, erişimlerini güvenlik altında tutabilir, enerji kaynaklarını çeşitlendirebilir, enerjilerini sürdürülebilir ve çevreye az zararlı hale getirebilir veya dönüştürebilirlerse o kadar ekonomik, stratejik ve politik çıkar elde edebilirler (Chester, 2010: 895-893). Aksi düşünüldüğünde ise enerji temini, enerji kaynaklarına ulaşımı ve enerji güvenliğinin risk altında bulunduğu durumlarda ülkelerin iktisadi vaziyetlerinin ve stratejik hâkimiyetlerinin sarsılabileceği söylenebilir. Enerjinin özellikle ülke içinden temin edilemediği –ülke içinde hammadde kaynaklarının olmadığı veya yenilenebilir enerji kaynakları ile enerji tüketiminin karşılanamadığı durumlarda- ithalata dayalı enerji temininde ülkelerin buna bağlı olarak zorluklar yaşaması olasıdır[42] (Von Hippel and etc, 2011: 6721-

[42] Enerjiye ulaşım ve enerji güvenliği konusunda tartışmaların ve algıların değişimi, 1971 yılında yaşanan Petrol Krizi ile yeniden değerlendirilmiştir. Enerji güvenliğinin yeni tanımları arasında enerji arzının da sürdürülebilir olmasına dair ifadeler bu tarihlerden sonra kendisine ağırlıkla yer bulmuştur (Littlefield, 2013: 780; Wilensky, 2002: 439-444).

6725).

Enerjinin ithal yollardan elde edilmesi ülkelerin bundan dolayı iç ve dış siyasetlerine de etki eder gözükmektedir. Enerji ticareti ve ithal enerjiye bağımlı iktisadi hayatın ülkelerin politika üretmelerinde bu zorunluluğu göz önünde bulundurmalarına neden olmaktadır (Littlefield, 2013). İç ve dış politika üretiminde bu türden bir kısıtlılığın bulunması nedeniyle enerji yönetimi ve politikaları bağlamında ülkelerin güvenliği, sağlıklı ve istikrarlı bir şekilde büyümesi, bağımsız ve kendi dinamiklerine ve hassasiyetlerine münasip iç ve dış politikaları takip edebilmesi gibi kalemlerde önem kazandığı görülmektedir (Bielecki, 2002: 249; Von Hippel and etc. 2011: 6721).

Bu bilgilerle değerlendirildiğinde Türkiye'nin enerji konusunda ülke içerisinde kısmi olarak enerji ihtiyaçlarını karşılasa da -ithalata bağımlı olduğu düşünüldüğünde- enerji yönetimi ve politikaları konusunda risklerle çevrili olduğu söylenebilir (Littlefield, 2013: 782). Çalışmanın bu bölümünde ilk kısımda Türkiye özelinde enerji politikalarının yapısı irdelenmiştir. Ardından ikinci kısımda bu politikaların devamı olarak yenilenebilir enerji politikaları incelenmiştir. Yenilenebilir enerji politikalarının süreci, aktörleri ve yasal durumu gözden geçirilmiş, aynı zamanda çalışma bağlamında enerji politikaları ve yenilenebilir enerji politikalarının ana temaları belirlenmiştir. Bu temaların genel politika çerçevesindeki yeri tespit edilmeye çalışılmış ve nihayetinde enerji politikaları içerisinde yenilenebilir enerji politikalarının ağırlığı ve dengesi de analiz edilmiştir. Böylelikle yenilenebilir enerji politikalarının amaçları ve stratejisinin neler olduğu ifade edilmiştir. Ardından bu strateji amaçların hayata geçirilmesi adına hangi politikaların uygulandığının üzerinden geçilmiştir. Yenilenebilir enerji politikalarının 3P Yaklaşımı ile analiz edilmesi ile çalışmanın bir sonraki ve son bölümüne bırakılmıştır.

4.1.ENERJİ POLİTİKASI KAVRAMI

Enerji politikaları, hükümetlerin, enerji şirketlerinin, sivil toplum örgütlerinin, düşünce veya medya kuruluşlarının, vatandaşların, enerji tüketicileri olarak bireysel ve kurumsal müşterilerin aralarında olduğu çoklu bir paydaşlık üzerinden gelişmekle birlikte, yukarıda kısaca bahsedildiği ölçüde enerjinin stratejik önemine binaen hükümetlerin bu politikaları geliştirmede ağırlık taşıdığını söylemek mümkündür (Geri and McNabb, 2011: 45-55). Temelde enerji politikalarının amacının piyasaya ve tüketiciye tüketime uygun fiyatlarda, arzı güvenlik altına alınmış, sabit ve

sürdürülebilir enerji temininin sağlanması olduğu söylenebilir (Helm, 2002: 173; Geri and McNabb, 2011: 3). Bunun için sayılan aktörlerce geliştirilen enstrümanlar ve gerçekleştirilen faaliyetler enerji politikalarının genel çerçevesinin içerisinde yer almaktadır.

Bu çerçeve, içerisinde yer alan unsurların yanında ülkelerin jeopolitik ve coğrafi pozisyonları, tarihi geçmişleri, lojistik uygunlukları, iktisadi gelişmişlikleri, halklarının tüketim alışkanlıkları, ülkelerin bölgesel ilişkileri, ticari geçmişleri, dâhil ve/ya taraf oldukları uluslararası anlaşmalar ve birlikler gibi pek çok farklı dış etken tarafından da etkilenerek şekillenmektedir (Dye, 2017; Anderson, 2010). Bir ülkenin kendisine has belirlediği enerji yönetim ve politika üretim biçimleri, diğer ülkeler için farklılıklar göstermekteyken buna karşın genel olarak enerji politikalarını ve yönetimini tanımlamak mümkündür. Yani özelde farklı bölgelerde yer alan ülkelerin enerji politikaları, bir diğeri ile enerji kaynağına sahip olmamaları veya yukarıda ifade edilen nedenlerle ciddi farklılıklar göstermekteyken (Odhiambo, 2010: 2468; Brown, Wang, Sovacool, and D'Agostino, 2014: 69-75) aslında enerji teminini sürdürülebilir, sabit, verimli, güvenli, halka yaygın, ucuz ve fiyatlanabilir şekilde sunmak konusunda benzerlik göstermektedir (Doukas, Kagiannas and Psarras, 2008: 367).

4.2.ENERJİ POLİTİKALARININ BİLEŞENLERİ VE UNSURLARI

Enerji politikalarının çerçevesi, amaçlar, hesapverebilirlik-şeffaflık, raporlama ve eğitim olmak üzere dört bileşenden oluşur (Mashburn, 2013: 17). Politika amaçları içerisinde enerjinin etkili ve verimli kullanılması için yapılacaklar ve atılacak adımlar sıralanabilir. Bunlar arasında teknoloji transferi, veri sistem inşası, personel eğitimi, stratejik enerji provizyonlarının geleceğe yönelik olarak konuşlandırılması gibi adımlar bulunmaktadır. Hesap verebilirlik, içerisinde enerji yönetiminin unsurlarını oluşturan personel için hem yöneticiler hem de çalışanlar açısından açık, şeffaf ve verilerin herkesle paylaşıldığı, amaçların gerçekleştirilmesi için enerji yönetimine muhatap olan unsurların süreçle alakalı olarak bilgilendirildiği ve paydaş olarak yönetime katıldığı bir süreci anlatmaktadır. Bu konu aynı zamanda bir sonraki adım olan raporlamayla birlikte denetim ve gözlem basamağına da imkân sunmaktadır.

Raporlama basamağında ise çalışanların ve yöneticilerin, aşağıdan yukarıya doğru etkin bir enerji yönetiminin gerçekleşmesi için hem teknik hem de yapısal sorunlara ve tavsiyelere değinen raporlar sunması önemlidir (Capehart, Spiller ve Fraizer, 2013: 17-27). Elbette buna müsaade edecek bir sistemin oluşturulması ve

bunun enerji politikalarının geliştirilmesine katkı sunmasının da yolunun açılması gerekmektedir (Mashburn, 2013: 20). Son unsur olarak ise tüm bu politikaların ve yönetim anlayışının hayata geçmesi için personelin eğitilmesi gerekmektedir. Personelin eğitimi hem görev yapan personelin eğitilmesi hem de diğer taraftan enerji politikalarına hâkim personelin temelden yetiştirilmesi anlamında en önemli aşamalardan birisini oluşturur. Yeterli eğitimi almayan, politikaların ve yönetim anlayışının amacına, nasıl gerçekleşeceğine dair bilgilerle donanmamış paydaşların (Stecky, 2013: 595) ortaya en mükemmel politika rehberlerinin çıkarılması durumunda bile enerji yönetiminin nihai sonuçlarını-amaçlarını olumsuz şekilde etkileyeceğini kestirmek zor değildir.

Enerji politikasının unsurları genel olarak devletler, şirketler ve tüketiciler olarak sınıflandırılır. Bu unsurlar, kamu politikasında yer alan aktörlerdir. Bunların üzerine uluslararası kuruluşlar ve anlaşmaların da politika aktörleri olarak eklenmesi gerekmektedir. Devletler, hükümetler ve devlet kurumları aracılığı ile enerji piyasalarında düzenleyici ve denetleyici roller üstlenmenin yanında çevre sorunlarını da düşünecek politikaları düzenlerler (Helm, 2002: 174). Ayrıca enerji arzı, temini ve güvenliği konularında devletlerin sahip olduğu rol de yadsınamaz. Yukarıda ifade edildiği gibi bu durum bir bağımsızlık, güvenlik, kalkınma ve sürdürülebilirlik stratejisidir.

4.3.TÜRKİYE'DE ENERJİ POLİTİKASININ AKTÖRLERİ

Politika aktörleri, literatürde resmi, gayrı resmi ve uluslararası aktörler olarak sınıflandırılmaktayken enerji politikasında yer alan aktörleri de buna uygun şekilde Türkiye için değerlendirmek mümkündür. Türkiye'de yenilenebilir enerji politikasının tüm aktörleri aynı zamanda enerji politikasının da aktörleridir. Bu nedenle çalışmada ikisinden birlikte bahsedilecektir.

4.3.1. Enerji Politikasının Resmi Aktörleri

Yenilenebilir enerji alanında politika yapıcı aktörler aşağıda sıralanmaktadır. Karar alıcılar olarak Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar ve TBMM ile Bağımsız İdari Otoriteler yasamanın ve yürütmenin farklı alanlarında rol sahibidirler. Gayrı resmi aktörler ise politikalara yapım ve uygulama aşamasında etki etmekle birlikte politikanın sahada ortaya çıkan karşılıklarını derlemek ve bu konuda bilgi derleyip çalışmalar üretmek üzere rol almaktadırlar. Uluslararası aktörler ise Türkiye'nin katıldığı kuruluşlar, taraf olduğu uluslararası anlaşmalar ile ikili anlaşmaları

kapsamaktadır.

4.3.1.1.Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlıklar

Cumhurbaşkanlığı idaresi, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığına bağlı ofislerle birlikte Türkiye'nin genel politika çerçevesini belirleyen en önemli karar alıcılardan birisidir. Bütçenin bu idare tarafından hazırlanması, özellikle yenilenebilir enerji alanındaki yatırımların, desteklerin ve harcamaların somut karşılıklarını belirlerken diğer yandan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yenilenebilir enerji alanındaki mevzuat uygulamalarının değiştirilmesi, tadil edilmesi, yürürlükten kaldırılması veya iptal edilmesi her zaman gündemdedir. Yürütmenin bağlı olduğu, diğer bakanlıkların ve kamu kurumlarının politika stratejilerini bu idareye göre tanımladığı, belirlediği ve CB idaresinin belirlediği çerçeveyi takip ettiği ifade edilirse bir anlamda enerji ve yenilenebilir enerji politikalarının belirlenmesinde ana aktör olduğundan bahsedilebilir.

4.3.1.1.1. Bakanlıklar

Bakanlıkların politika belirlenmesindeki temel çerçevesi, CB'lığı tarafından belirlenen politika stratejisine uygun, bu çerçeveyle çelişmeyen politika mevzuatı geliştirmek, bu mevzuatın uygulanmasını takip etmek, uygulanan politikaların geri bildirimlerini derleyerek politika sürecinde politika döngüsünün tamamlanmasını takip etmektir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB), Ticaret Bakanlığı, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞİDB), Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığıdır.

4.3.1.1.1.1.Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 1962 yılında yayımlanan "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" (MEHTA Projesi veya bilinen adıyla MEHTAP) raporunda enerji alanında kaynak birlikteliğini sağlamak, bu alandaki karışıklığı gidermek, insan gücü israfını önlemek ve hizmetlerin hızlı şekilde karşılanmasını sağlamak amaçlarının giderilmesinin zikredilmesiyle, 1963 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmuştur. Bakanlığın kurulmasının ardından 1935 yılında kurulmuş bulunan Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Direktörlüğü, Bakanlığa bağlanmıştır. Ardından 1970 yılında Türkiye Elektrik Kurumu (TEK), 1954 yılında kurulan Petrol Dairesi Reisliği ise Petrol İşleri Genel Müdürlüğü adını alarak Bakanlığa bağlanmıştır.

1983 yılında ise Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Bakanlık ile

ilişkilendirilerek enerji alanında dağınık halde bulunan kamu kurumlarının ve iktisadi teşekküllerin yönetim birliğinin sağlanması çalışmalarına devam edilmiştir. Yıllar içerisinde Bakanlık içerisinde genel müdürlüklerin isimlerinin değiştiği, farklı müdürlüklerin eklenerek bazı bağlı kuruluşların kapatıldığı veya yeni bağlı kuruluşların açıldığı görülmektedir. Bunlar arasında 1989 yılında Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığının Bakanlık bünyesinde kurulması öne çıkmaktadır.

1991 yılında Bakanlık, bu yıla kadar KİT olarak işleyen Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı'nın (TPAO), Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi'nin (BOTAŞ) kurumla ilişkilendirilmesiyle politika faaliyet alanının genişlemesine tanıklık etmiştir. 1993 yılında özelleştirmelerin enerji sektöründe adının geçmesiyle TEK'in özelleştirme kapsamına alındığı, TEK'in bölünmesiyle Türkiye Elektrik Üretim, İletim A.Ş. (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş (TEDAŞ)'ın ayrı Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) olarak kurulması kararlaştırılmıştır.

2001 yılında Bakanlıkla ilişkilendirilen kurumların tekrar düzenlendiği görülmektedir. TEAŞ Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ), Elektrik Üretim Anonim Şirketi (EÜAŞ) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi (TETAŞ) adıyla üç ayrı KİT olarak yapılanmıştır. Bunlara ek olarak 2002 yılında Türkiye Atom Enerjisi Kurumu (TAEK) ve Maden Tetkik Arama Enstitüsü, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü olarak Bakanlığa bağlanmıştır.

2011 yılında Bakanlığa bağlı Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü kapatılmış, kurumun görevleri Bakanlığa ana hizmet birimi olarak kurulan Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı ile Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı birleştirilerek Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür.2018 yılında ise yönetimde sadeleşmeye gidilerek Nükleer faaliyetlere ilişkin yönetim Nükleer Düzenleme Kurumu'nda (NDK) toplanmıştır. TETAŞ, EÜAŞ ile birleştirilmiş; Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (MAPEG) adıyla birleştirilen Petrol ve Maden faaliyet alanları da sadeleştirilmiştir. Benzer şekilde Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü ile Transit Petrol Boru Hatları Dairesi Başkanlığı kapatılarak Dış İlişkiler ve Uluslararası Projeler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. YEGM ise Enerji İşleri Genel Müdürlüğüyle birleştirilmiştir.

2019 yılında Enerji Verimliliği ve Çevre Dairesi Başkanlığı ve Dış İlişkiler ve Uluslararası Projeler Genel Müdürlüğü kapatılarak Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü

kurulmuşken Uluslararası Projeler yönetimi Nükleer Enerji ve Uluslararası Projeler Genel Müdürlüğüyle birleştirilmiştir. Bu çerçevede son noktada:

- ✓ Merkez Teşkilatı: Enerji İşleri Genel Müdürlüğü, Nükleer Enerji ve Uluslararası Projeler Genel Müdürlüğü, Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Enerji Verimliliği ve Çevre Dairesi Başkanlığı, Tabii Kaynaklar Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Özel Kalem Müdürlüğü, İç Denetim Birimi Başkanlığı;
- ✓ Bağlı Kuruluşlar: Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü;
- ✓ İlgili Kuruluşlar: Elektrik Üretim Anonim Şirketi, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi, Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı, Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu, Türkiye Taşkömürü Kurumu, Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Elektromekanik Sanayi Genel Müdürlüğü, Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu;
- ✓ İlişkili Kuruluşlar: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Nükleer Düzenleme Kurumu olarak sıralanmaktadır (ETKB, 2022d).

ETKB enerji politikalarında en önemli aktörlerden birisi, hatta en önemlisi olarak tanımlanabilir. Yenilebilir enerji alanında ulusal politikaların uygulanması, uygulanma usulleri ve yöntemleri, şartları ve denetimleri ile ilişkili olarak Bakanlığa aittir. Bakanlık, yenilenebilir enerji kaynaklarından enerji temin edilmesinden bu enerjinin tüketimine kadar, yatırımcılar ve tüketiciler arasındaki ticari faaliyetlerden teşviklerin düzenlenmesi ve mevzuatın geliştirilmesine dek tüm alanlarda politika yapıcı faaliyetler yürütmektedir. Özelleştirme kapsamında enerji yatırımlarının pek çoğunun devletin hakimiyetinden özel sektöre devredilmesinden sonra dahi, piyasanın düzenlenmesi, denetlenmesi, enerji üreticilerinin lisanslanması, takip edilmesi, teşviklerin planlanması ve düzenlenmesi ile uluslararası enerji ticaretine ilişkin faaliyetlerin yürütülmesi Bakanlığa aittir. Bakanlık ülke içerisindeki enerji üretimine ilişkin faaliyetleri yönetirken aynı zamanda ülkelerle ikili anlaşmalarda bulunmak, boru hattı ve deniz yolu ticaretinde politika üretmek, enerji güvenliğini sağlamak, enerji arzını sürdürülebilir kılmak gibi konularda diğer ilgili bakanlıklarla birlikte faaliyetler yürütmektedir.

4.3.1.1.1.2.Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı; yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair mevzuatı hazırlamak, kentsel dönüşüm çalışmalarını yürütmek, uygulamaları denetlemek, mesleki hizmetlerin gelişmesini sağlamak, çevre kirliliğini önlemek ve çevremizin ve doğanın korunmasını sağlamak ve iklim değişikliği etkileriyle mücadele etmek üzere 2021 tarihinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığından yapılandırılmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ise 2011 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığının birleştirilerek yeniden örgütlendirilmesiyle kurulmuştur (ÇŞİDB, 2022b).

Bakanlık, yenilenebilir enerji alanında doğrudan bir politika üreticisi olmaktan çok ETKB'ye yardımcı sayılabilecek alanlarda ilişkili olduğu hususlarda destek sağlamaktadır. Bunlar 5346 Sayılı Kanun'da Kaynak Kullanım İzni, Kiralama, 5627 Sayılı Kanun'da ve Binalarda Enerji Performansı Yönetmeliği ile binalarda enerji verimliliği dair izinler, kontroller ve değerlendirmeler ile Bakanlık bünyesinde bulunan Meteoroloji Genel Müdürlüğünün (MGM) rüzgâr ve güneş enerjisi alanlarında yaptığı teknik değerlendirmelerden münhasırdır

4.3.1.1.1.3.Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, yenilenebilir enerji alanında kısıtlı politika katkısı sunan aktörlerden birisidir. Alana katkısı, Avrupa Yeşil Mutabakatı çerçevesinde alınan, Avrupa'nın 2053 yılına kadar karbon kaynaklı mamul ürünlerdeki ticareti sonlandıracağı taahhüdüne ilişkin projeksiyonunda Türkiye'nin Avrupa ile olan ticaretini desteklemek; sürece uyumunu sağlamak ve bunu koordine etmek noktasındadır. Ayrıca misyonları içerisinde Bakanlık, yenilenebilir enerji teknolojilerinin geliştirilmesi, bu alandaki araştırma geliştirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve desteklenmesi, bu alana yatırımların çekilmesi, enerji teknolojilerinde yerli ve milli aksamın, yazılımların, ağır ve hafif sanayi teknoloji ürünlerinin geliştirilmesinin sağlanması ve desteklenmesini içermektedir. Enerji verimliliği ve enerji dönüşümü politikaları çerçevesinde bu enerji verimli teknolojilerin geliştirilmesinde yenilenebilir enerji teknolojilerinin potansiyelinin gerçekleştirilmesine dönük hizmetler, politika kapsamında yer almaktadır.

4.3.1.1.1.4.Dışişleri Bakanlığı

Dışişleri Bakanlığı, yenilenebilir enerji alanında doğrudan karar alıcı veya politika yapıcı olmamasına karşın Türkiye'nin dahil olduğu anlaşmalar ve uluslararası

kuruluşlardaki faaliyetleri yönlendirmektedir. Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Enerji Ajansı ve Dünya Enerji Konseyi gibi uluslararası, enerjiyle iltisaklı kuruluşların gönüllülük esasına dayalı olmasına bakılmaksızın çevre ve iklim değişikliği hassasiyetine sahip politikaları ile bu alanların yenilenebilir enerji kaynakları ile desteklenmesine ilişkin süreçleri Bakanlık yürütmekte veya bu süreçlere destek vermektedir. ETKB'nde yer alan Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü ile irtibatlı olarak yürütülen çalışmalar, ülkeler arasında ikili veya çoklu anlaşmalara bağlı olarak petrol ve doğalgaz boru hatlarının iletimi, yapımı, bunlara ilişkin süreçlerin yönetimi, enerji ticaretinin düzenlenmesi gibi konuları kapsamaktadır.

4.3.1.1.1.5.İçişleri Bakanlığı

İçişleri Bakanlığı diğer bakanlıklara benzer şekilde yenilenebilir enerji alanında doğrudan karar alıcı ve politika yapıcı değildir. Fakat buna karşın yenilenebilir enerji alanında binalara ve kentsel alanlara ilişkin yönetmeliklerde belediyelerin görevlerine ilişkin düzenlemelerde hakkında ifadesi bulunan mevzuatla karşılaşılmaktadır. Kentsel alanlarda karbon salınımının azaltılması ve kent alanlarında yenilenebilir enerji kaynak alanları potansiyelinin değerlendirilmesine ilişkin hususlarda belediyelerin üstlendikleri görevlerin, Bakanlığın kapsamında değerlendirilmesi mümkündür.

4.3.1.1.1.6.Savuma Bakanlığı

Savunma Bakanlığı yenilenebilir enerji alanında doğrudan politika yapıcı ve karar alıcı mekanizmaların dışında yer almasına karşın rüzgâr ve güneş enerjisi özelinde, diğer yenilenebilir enerji kaynaklarına yapılan yatırımlar ile tesislerde, Savunma Bakanlığının görüşleri de katkı sunmaktadır. Rüzgâr santrallerinde özellikle yükseklik, konum, koordinat gibi bilgilerin Savunma Bakanlığı ve Genelkurmay Başkanlığına gerekli durumlarda iletilmesi gerekmektedir.

4.3.1.2.Türkiye Büyük Millet Meclisi

Kamu politikalarında parlamentolar, ortaya çıkan politika çerçevelerinin sadece enerji alanında değil, diğer politika alanlarında da uygulamaya geçebilmesi için önemli kilit taşlarıdır. Yasaların, politika uygulayıcılara, politikaları ne amaçla, hangi yolla, nasıl ve ne kadar uygulayacaklarına dair yönergeler sunması beklenirken, ilgili alandaki diğer düzenleyici kurumların, bakanlıkların ve idari otoriteler ile yargı unsurlarının da yönetmelikler, tebliğler, kurallar, prosedürler ve kararlar ile politika uygulamasını bu yönde etkiledikleri bilinmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, enerji politikaları alanında da hükümetten ve muhalefetten partilerin gündeme sundukları yasa tasarılarını görüşmek, alt meclis komisyonlarında bu yasa çerçevelerini görüşerek yasa tasarılarını geliştirmek; enerji sektöründen, şirketlerden, siyasilerden, partililerden ve seçmenlerden olmak üzere pek çok farklı çıkar ve baskı grubu ile örgütlerden; bürokratlar, devlet üst düzey yöneticileri ve parti liderleri gibi kurumsal ve bireysel etkilerden örülü bir süreç sonunda politika çerçevelerini mevzuata dönüştürmek meclislerin bu konuda görevidir. Yasama adımında bu nedenle bir yandan politika aktörlerinin etki mekanizmalarını işletmesine dair bir oyun alanı sunması, diğer yandan hükümetlerin politikalarını somut hale dökmek için kullandıkları bir yol olması gibi nedenlerle yasama organlarının görevleri, kamu politikasında önem arz etmektedir. Bu önem, mesela yenilenebilir enerji politikasında kanunlaşan bir tasarının, çevre örgütlerinin veya kamuoyunun genel eğilimi çerçevesinde temiz enerjiyi desteklemek için kullanılmasının motive edilmesiyle farklı bir doğrultuya doğru meylederken, aynı zamanda enerji maliyetlerinin ucuz olmasını isteyen vatandaşların, yenilenebilir enerjinin olası yüksek enerji maliyetlerinden çekinmesiyle bambaşka bir yöne evirilebilmektedir. Hükümetler, bu açıdan söylemlerinde, seçim vaatlerinde ve bunları pratiğe dökmekteki istikrarlarında, bu etkilerin olası gücüyle farklı davranabilmekte; bunların politika çıktılarına beklenenden farklı sonuçları olabilmektedir.

4.3.1.3.Bağımsız İdari Otoriteler

Bağımsız idari otoriteler, siyasetin müdahalesinden uzak kalacak kamu kurumlarının tesis edilmesi amacıyla kurulmuştur. Başka bir ifadeyle bağımsız idari otoriteler, özelleştirme dalgasının arttığı ve devletin farklı piyasalardan çekilerek hakem ve denetleyici görevlerinin yanında düzenleyici görevlerine sıkışan bir görevi üstlenmesi, bu kurumların icat edilmesine sebebiyet vermiştir. Buna göre devlet, enerji piyasası alanında piyasanın bir aktörü olmaktan ziyade enerji piyasasında yer alan işletme ve hizmet sunma faaliyetlerinden çekilecek, ardından bu hizmetlerin yerinde, etkin, verimli, uygun, şeffaf, hakkaniyetli vs. sağlandığını denetleyecek; buna dair piyasa aktörlerini etkileyecek düzenlemeler bina edecek şekilde yapılanmaktadır. Enerji alanında Türkiye'de özelleştirme uygulamalarına geçilmesi ile belli düzenleme ve denetleme görevlerini yerine getirecek birtakım kurumlara ihtiyaç hasıl olmuştur. Bu ihtiyaca istinaden aşağıda açıklanacak kurumlar, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ve Rekabet Kurumu enerji alanında politikaları etkileyen, piyasada aktör olarak doğrudan yer almamasına karşın düzenlemeleri ile diğer piyasa

aktörlerinin piyasa faaliyetlerini temelinden değiştiren ve düzenleyen -bu yönüyle de bir piyasa aktörü olarak sayılmasında kanaatimizce bir sakınca olmayan- bağımsız idari otoriteler olarak öne çıkmaktadır (Tan, 2002: 12, 31). Ayrıca bu alanda Kamu Denetçiliği Kurumu da vatandaşların başvurularına istinaden tavsiye niteliğinde kararlar alarak enerji piyasasındaki aktörlerin faaliyetlerine etki edebilme kapasitesine sahiptir.

4.3.1.3.1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

EPDK, mali ve idari özerkliğe sahip bir kurum olarak 2001 tarihli 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu adıyla kurulmuştur. Aynı yıl yayımlanan Doğalgaz Piyasası Kanunu ile Kurumun adı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu olarak değiştirilmiştir. Özerkliğine rağmen ETKB ile ilişkilendirilmiştir. Kurum, Türkiye'deki enerji piyasalarına ilişkin yapılan yasal düzenlemeler olan 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile faaliyetler yürütmektedir.

Bu kanunlarda enerji piyasaları olarak petrol, doğalgaz ve LPG ile elektrik alanlarında piyasaların ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde yeterli, kaliteli, sürekli ve sürdürülebilir, düşük maliyetli ve çevreyle uyum gösteren hizmetlerin tüketicilere sunulması adına gerçekleştirilen faaliyetlerin rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine tabii, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir piyasa içerisinde olmasını sağlamak; bunları düzenlemek ve denetlemek görevleri EPDK'ya verilmektedir.

EPDK, yenilenebilir enerji alanında elektrik piyasasında düzenleyici olması nedeniyle bir aktör olarak yer almaktadır. Bu kapsamda görevleri piyasada faaliyet göstermeye niyetli ve faaliyet gösteren tüzel kişilerin hak ve sorumluluklarını tanımlayan lisansların verilmesi, bu lisans şartlarının düzenlenmesi ve standartlarının belirlenmesi; piyasa performanslarının izlenmesi, performans şartlarının düzenlenmesi; elektrik piyasasında ikincil mevzuatın oluşturulması, geliştirilmesi ve uygulanmasının sağlanması ve bunun takip edilmesi; piyasada Elektrik Piyasası Kanunu'na uygun şekilde faaliyet gösterilmesinin sağlanması olarak özetlenebilir.

EPDK, faaliyetlerini merkez teşkilatı ile bir kurul üzerinden yürütmektedir. Kurul, başkanı ve yardımcısı (ikinci başkan) CB tarafından atanan, yargı önünde yemin ederek başkanları dahil 7 üyesiyle birlikte göreve başlayan bir yapıya sahiptir. Kurul başkan ve üyelerinin görev süreleri 4 yıldır. Görev süreleri boyunca görevden

alınmaları, istisnalar dışında mümkün değildir. 4628 Sayılı Kanun'u veya 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ihlal eden durumlarda, üyelerin 3 aydan fazla görevini yapmasına engel olacak hastalık, kaza, vs. durumlarından mustarip olunan durumlarda görevden alınmaları mümkündür. Görev süresi, süresi zamanında dolan üyelerin tekrar atanması ile uzayabilir. Kurul, salt çoğunlukla toplanmakta ve karar almaktayken aldığı kararlar hakkında idare mahkemeleri yetkilidir.

4.3.1.3.2. Rekabet Kurumu

Rekabet Kurumu, devletin piyasa faaliyetlerini düzenlemesi ve denetlemesine ilişkin liberal fikirlerin bir tezahürü olarak ekonomi piyasalarında aktör olmadan hakemlik ve denetleyicilik görevlerini üstlenen bir devlet kurumu olarak öne çıkmaktadır. Rekabetin, piyasada yer alan satıcıların daha fazla müşteriye daha fazla ürün, hizmet veya mal satarak karlarını maksimize etmenin peşinde olmaları şeklinde tanımlanmaktadır. Aynı zamanda rekabet, bu rekabetin mal ve hizmet kalitesini artıracağı, piyasa şeffaflığını sağlayacağı, yaygın ve maliyeti düşük ürünlere erişilmesini kolaylaştıracağı, ekonomik etkinliği ve verimliliği sağlayacağı ve sosyal adaleti muhafaza etmeye yarayacağı söylenmektedir. Diğer yandan satıcıların da piyasa koşullarına uygun, güncel ve teknolojik ilerlemelere motive, yeni üretim tekniklerinin peşinde zinde kalmalarını sağlayacağı da iddia edilmektedir (RK, 2022a).

Diğer yandan olumlu yanlarına rağmen serbest bırakılmış bir piyasa ekonomisinde satıcıların piyasa rekabetini önleyici, engelleyici ve manipüle edici faaliyetlerde bulunması muhtemeldir. Girişimciliğin engelleneceği, iktisadi gelişmelerin sekteye uğrayacağı, kamu refahının zarar göreceği böyle durumlarda devletin düzenleme yetkisiyle piyasada bulunmasının önemi artmaktadır.

Rekabet Kurumu, "*girişim özgürlüğünün teminat altına alınması, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması yoluyla toplumsal refahın arttırılmasını sağlamak üzere teşebbüslerin etkin rekabet koşullarını bozan eylem ve işlemlerinin önüne geçmek için gerekli önlemleri almak ve düzenlemeleri hayata geçirmekle yükümlü*" kılınarak 1994 yılında 4054 Sayılı Rekabeti Korunması Hakkında Kanun gerekçesiyle 1997 yılında tesis edilmiştir.

Rekabet Kanunu, "*kartellerin ve teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem veya teşebbüs birliği karar ve eylemleri yoluyla ortaya çıkacak diğer rekabet kısıtlamalarının yasaklanması, herhangi bir piyasada hakim durumda olan bir teşebbüsün bu hakimiyetini kötüye kullanmasının engellenmesi ve bazı birleşme ve devralma işlemlerinin denetlenerek yeni tekeller yaratılmasının önüne geçilmesi*"

(RK, 2022a) ile "*Rekabet hukukuna, iktisadına ve politikasına ilişkin araştırmalar yapmak, politika geliştirmek ve makroekonomik politikaların oluşmasına rekabet politikası yönüyle katkıda bulunmak*" (RK, 2022b) amacıyla (RK, 2022a);

- ✓ Ayrıntılı olarak düzenlenmiş inceleme ve soruşturma süreçleri sonucunda piyasadaki rekabeti bozan, engelleyen ya da kısıtlayan teşebbüsleri cezalandırmakta,
- ✓ Rekabet kurallarıyla çatışmakla birlikte ekonomiye katkısı bulunan, tüketicilere yarar sağlayan anlaşmalara muafiyet tanımakta, bu tür anlaşmalar için ikincil düzenlemeler yapmakta,
- ✓ Belirli bir büyüklüğün üzerindeki birleşme, devralma ve ortak girişimleri inceleyerek piyasalarda tekelleşmenin önüne geçmekte,
- ✓ Özelleştirme aşamasında kamu teşebbüslerinin özel sektöre devrini de incelemekte ve özelleştirme yoluyla devletin ekonomideki etkinliği azaltılırken kamunun terk ettiği alanlarda tekelleşmeye engel olmakta,
- ✓ Piyasalardaki rekabeti olumsuz yönde etkileyecek ya da kısıtlayacak nitelikteki çeşitli kanunlar ve düzenlemelerle ilgili olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına görüşler göndererek piyasalarda rekabet koşullarının hâkim kılınmasını sağlamaktadır.

Yenilenebilir enerji alanında Rekabet Kurumu, bu görevler çerçevesinde piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin yatırımlarını, faaliyetlerini, devirlerini, birleşmelerini vs. takip etmekte, denetlemekte ve bunları düzenlemektedir. Tüzel kişilerin tabii olduğu hükümler ve sorumluluklar çerçevesinde, yenilenebilir enerji alanında da diğer alanlarda olduğu üzere Rekabet Kurumunun yetkilendirilmesi, ilgili kanunlar çerçevesinde bulunmaktadır. Bu nedenle Rekabet Kurumunun bir piyasa aktörü olduğundan bahsedilmesi kaçınılmazdır.

4.3.1.3.3. Kamu İktisadi Teşekkülleri

Kamu iktisadi teşekkülleri (KİT) kamu kaynaklarını kullanarak ekonomik alanda faaliyet gösteren devlet kuruluşlarını, bir diğer anlamıyla devlet şirketlerini tanımlamaktadır. Bu şirketlerin çoğunluk paylarının aidiyeti devlete ait olmakla birlikte yönetimleri doğrudan devlet tarafından, karma bir şekilde veya özel sektör tarafından üstlenebilmektedir. Hizmet alanları olarak demiryolları, telekomünikasyon, posta, stratejik mal ve hizmetlerin sağlanması, doğal kaynaklar ve enerji, yayın, alkol ve tütün ürünleri, sağlık hizmetleri gibi yapısında doğal tekel ve altyapı bulundurması

mümkün alanlar sayılmaktadır.

KİT'ler İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) olarak ikiye ayrılmaktadır. İDT sermayesinin tamamı devlete ait ve ekonomide ticari esaslara göre faaliyet gösteren kuruluşları tanımlarken KİK yine devlete ait bir sermayede, tekel piyasalarında mal ve hizmet üretmek üzere faaliyet gösteren kuruluşları anlatmaktadır (Berksoy, 1998: 229-230). Bu kuruluşların, devletlerin ekonomi alanında aktör olarak doğrudan faaliyet gösterdiği, klasik ekonomi anlayışının hâkim olduğu yıllarda devlet yapılanmasına yerleştiği, daha sonra hantallaşan ve verimliliğini kaybeden devlet mekanizmasına dönük eleştirilerin Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile bir dizi özelleştirme ve serbestleşme akımlarını beraberinde getirmesiyle piyasadaki ağırlıklarının ortadan kalktığını ifade etmek mümkündür. Yine de devletlerin, özellikle yapısı gereği tekel oluşturma imkanına sahip ve bu nedenle de piyasada hizmetlerin sunulmasını engelleyici derecede aktörlerin piyasa yıkıcı faaliyetlere girişmelerinin mümkün olduğu alanlarda bu kuruluşları muhafaza ettikleri görülmektedir (Övgün, 2009).

Türkiye, bu kurumlardan uzun dönemler yararlanmış olmakla birlikte yenilenebilir enerji alanında doğrudan faaliyet gösteren bir özel KİT bulunmamaktadır. Fakat bunun yerine enerji piyasalarında düzenleyici, denetleyici ve faaliyet gösterici kuruluşlar olarak EPİAŞ, EÜAŞ, TEDAŞ, EİAŞ, TEİAŞ bulunur. Bu kurumlar elektrik üretiminden iletim, dağıtım ve ticari faaliyetleri düzenleme konularında yetkilendirilmiş; ETKB ile ilişkilendirilmiş, dönem dönem özelleştirilme politikalarına muhatap olmuş kuruluşlardır. Bu kuruluşların görevleri ve yetkilendirilmeleri ile sorumluluk alanları konusunda yenilenebilir enerji alanında yasal çerçeve derlenirken bahsedilecektir.

4.3.2. Enerji Politikasının Gayrı Resmi Aktörleri

Kamu politikasının gayrı resmi aktörleri, devletin doğrudan kurumsal ve örgüt bağında yer almadığı, yöneticilerinin ve personelinin kamu personeli olarak atanmadığı, kamu hizmetlerinin doğrudan sunucusu olarak faaliyet göstermeyen örgütler şeklinde kısaca tanımlamak mümkündür. Bu örgütler, pek çok alanda faaliyet göstermekte, farklı kamu politikası alanlarına göre değişmekle birlikte yenilenebilir enerji politikasının gayrı resmi aktörleri esnaf ve ticaret odaları, çevre örgütleri, üniversiteler, özel şirketler ve düşünce kuruluşları olarak sıralamak mümkündür.

4.3.2.1.Meslek Kuruluşları: Esnaf ve Ticaret Odaları

Ticari kâr amacı gütmeksizin, belli faaliyet kollarını içeren bir yapılanma ile ekonomiye ilişkin alanlarda örgütlenen bu sivil toplum örgütleri, hükümetleri sadece enerji alanında değil, tüm kamu politikaları alanlarında bilgi, birikim, gözlem, teknik marifet, uygulama ve saha edinimleri ile etkileme potansiyeline sahiptir. Esnaf ve ticaret odalarının belli dönemlerde ilgili oldukları alanlarda çalışmalar üretmeleri, raporlar ve yayınlar çıkarmaları; toplantı, çalıştay ve sempozyum düzenlemeleri politika sürecini etkilemeleri bağlamında önemli faaliyetlerdir. Bu türden kuruluşların politika alanında baskı ve çıkar grubu olarak tanımlanmaları da mümkündür.

4.3.2.1.1. Esnaf Odaları: Makine Mühendisleri Odası

Türkiye Makine Mühendisleri Odası (MMO), 6235 Sayılı Kanun'la 1954 yılında kamu kurumu niteliği taşıyan bir örgüt olarak kurulan Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği'ne bağlı şekilde faaliyet göstermektedir. Oda, ilgili mühendislik eğitimi almış, diploma ve ruhsatname sahibi mühendislerin faaliyette bulunmaları adına kaydoldukları bir örgütlenmedir. Oda "*amaçları arasında; ülke ve toplum yararları doğrultusunda yurdun doğal kaynaklarının işletilmesini, üretimin arttırılmasını, yurt sanayinin ulusal çıkarlara uygun yönde gelişmesini sağlamak için teknik ve bilimsel çalışmalar yapmak ve bunları üyelerinin ve sanayinin yararına sunmak, makina mühendisliği hizmetleri ile ilgili her türlü araştırma, inceleme, proje ve raporların hazırlanmasını, uygulanmasını ve teknik uygulama sorumluluğunun uzman makina mühendisleri tarafından yapılmasını sağlamak ve bunların teknik kurallara uygunluğunu incelemek, denetlemek ve onaylamak*" yer almaktadır (MMO, 2022a).

MMO'nun yenilenebilir enerji alanında doğrudan bir aktör olarak faaliyet gösterme yetkinliği ve sorumluluğunda olmamasına karşın yayımladığı raporlar, yaptığı çalışmalar ve Oda amaçları doğrultusunda oldukça etkili olduğunu söylemek mümkündür. Örneğin yenilenebilir enerji alanında faaliyet göstermek isteyen yatırımcıların genel ve lisans eğitimini vermekle yetkin kuruluşlardan birisi olan MMO, aynı zamanda Yenilenebilir Enerji Kaynakları ve Enerji Verimliliği Komisyonu marifetiyle bu alanda tavsiye niteliğinde kararlar sunan çalışmalar da üretmektedir (MMO, 2022b). Kuruluşun aldığı kararlar, bir tavsiye ve danışma niteliği taşımakla birlikte yenilenebilir enerji alanında sahada ve masa başında faaliyet gösteren uzman üyeleri ile sunduğu çalışmaların kıymetini artırmaktadır. Politika çerçevesini, politikada karar alıcıları ve karar mekanizmalarını etkilemek, bilgi,

uzmanlık ve saha bilgisine sahip bu türden meslek odaları için mümkün gözükmektedir.

4.3.2.2.Sivil Toplum Örgütleri: Çevre Örgütleri ve Dernekler

Türkiye'deki çevre örgütlerinin amaçları arasında fosil kaynaklı enerji temininin ikame edilmesi ve durdurulması yer almakla birlikte ana tema olarak küresel ısınma, iklim krizi, temiz gıda, ekolojik yaşamın korunması ve sürdürülebilir çevre konuları ağırlık kazanmaktadır. Türkiye'deki örgütlerin yenilenebilir enerji alanında doğrudan bir faaliyet yürütmekten ziyade temiz ve sürdürülebilir çevreye erişmek ana amacı çerçevesinde yenilenebilir enerji konusuna yöneldikleri görülmektedir.

Türkiye'deki çevre örgütlerinin enerji santrallerinin kurulumunda, lisanslanmasında veya faaliyetlerini yürütmesinde etki gösterebileceği ellerindeki tek unsur, kamuoyu oluşturmak yoluyla politikayı şekillendirmek çabasıdır. Enerji yatırımlarının yapılacağı bölgelerde alınan ÇED Raporlarında veya buna ilişkin süreçlerde çevre örgütlerinin raporları düzenleme, denetleme, değerlendirme veya buna benzer şekilde bir müdahil olma biçimine haiz olmadıkları görülmektedir. Buna karşın çevre örgütlerinin sivil halkı bilinçlendirerek ve örgütlü güçlerini kullanarak politika yapıcıları etkilemeyi başardıkları, faaliyetleri ile bir kamuoyu yaratmayı, böylelikle de politikada gündem oluşturma basamağını harekete geçirebildikleri de görülmektedir. Ayrıca çevre örgütlerinin uluslararası kuruluşlar ile entegre çalışmalar yürütmeleri, Türkiye'deki veya başka bir ülkedeki çevreye karşı hassas enerji temini konusunda uluslararası örgütlerin de katılımıyla ciddi bir kamuoyu kampanyasının başlatılmasına da neden olabilmektedir (Paker, 2012:153). Bu durum, ülkelerin ulusal ve uluslararası itibarlarını etkileyebileceği, hükümet partilerinin yeniden seçilme olasılıklarını seçmen nezdinde etkileyebileceği vs. için hükümetlerin çevreye duyarlı kalmalarını sağlayabilmektedir.

Dernekler nezdinde ise 1923 yılında kurulan Dünya Enerji Konseyine üye olan, Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi önemli bir aktör olarak öne çıkmaktadır. Türk Milli Komitesi 1949 yılında Konseye dahil olmuş ve kamu yararına çalışan dernek vasfıyla faaliyetlerini günümüze kadar taşımıştır. İlk olarak 40 kadar ülkenin, hükümetler üstü ve ticari amaçlar gütmeden, endüstri alanında yaşanan enerji sorunlarını görüşmek üzere bir araya gelmesiyle başlayan Konsey çalışmaları, Türkiye'nin aralarında olduğu pek çok ülkenin de katılımıyla genişlemiştir. Konsey ve Komite, enerji ve yenilebilir enerji alanında raporlar hazırlamakta, çalıştaylar düzenlemekte ve kamuoyunu bu yollarla bilgilendirmektedir (WEC, 2022a, 2022b).

4.3.2.3.Üniversiteler

Yenilenebilir enerji alanında araştırma geliştirme faaliyetlerinin yürütülmesi, teknoparklarda yatırım ve üretim imkanlarının araştırılması, bilimsel çalışmaların belli bir birikim oluşturması adına literatüre katkı sağlaması gibi faydaların yanında enerji alanında çalışacak personelin yetiştirilmesi, uzman kadroların eğitim alması ve enerji politikalarının çeşitli basamaklarında faaliyet gösterecek kamu ve özel kurum ve kuruluşların personelinin yetiştirilmesinin sağlanması ciddi oranda üniversiteler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Ayrıca kamuoyunda gündem oluşturacak faaliyetlerde ve araştırmalarda bulunulması da akademi dünyasının politika oluşumun önemli bir aktör olmasını sağlamaktadır.

4.3.2.4.Özel Şirketler

Enerji alanında faaliyet gösteren şirketlerin varlığı, özellikle devletin giderek görevlerini piyasa mekanizmaları içerisinde yer alacak faaliyetlere bırakması düşüncesini takiben, artmaktadır. Enerji alanının kendine özgü tekelleşme ve serbest iktisadi mekanizmalara tamamen terk edilmesindeki risklere karşın devletlerin belli politika araçlarıyla sahada denetim, düzenleme, üretim veya ticaret yapması halen mümkündür. Fakat özel şirketlerin özellikle yenilenebilir enerji alanlarında yatırımcı olmaları, bu alandaki yeni teknolojileri tedarik etmeleri, ileri teknoloji ürünler ve ekipmanları temin etmeleri, teknoloji transferi ve araştırma-geliştirme faaliyetlerini gerçekleştirmeleri, bu alanda istihdam yaratmaları beklenmektedir.

Türkiye için de yenilenebilir enerji alanında geçerli olan bu bağlamda özel şirketlerin devletin yatırım yapma hizmetlerini daha verimli, etkin, sürdürülebilir, ucuz maliyetli ve ulaşılabilir bir enerji portföyü oluşturmaları için terk ettiği görülmektedir. Gerek ulusal ve gerekse uluslararası yatırımcıların, kamu ve özel ortaklıklarla, çeşitli destek mekanizmalarını temin ettikleri halde enerji yatırımcısı oldukları görülmektedir. Buna ilişkin değerlendirmeler, yenilenebilir enerji politikasının değerlendirildiği bölümde ortaya konacaktır.

4.3.2.5.Düşünce Kuruluşları

Düşünce kuruluşları, yayınladıkları raporlar ve çalışmalar ile politikada karar alıcıları etkileme ve bununla birlikte kamuoyunu yönlendirme niteliklerine sahip, uzmanlık bilgisinden yararlanan politika aktörleri olarak ön plana çıkmaktadırlar. Yine yenilenebilir enerji alanında da Türkiye'de faaliyet gösteren düşünce kuruluşları olarak SETA, ORSAM, SAM gibi kuruluşların yayınladıkları raporlarla etkide

bulunduklarını söylemek zor değildir. Fakat diğer alanlarda da olduğu üzere düşünce kuruluşlarının politika oluşum süreçlerini doğrudan etkilemesi beklenmemektedir.

4.3.3. Enerji Politikasının Uluslararası Aktörleri

Yenilenebilir enerji politikasının uluslararası aktörleri Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB), Uluslararası Enerji Ajansı (IEA) ve Türkiye'nin imzaladığı anlaşmalar ve ikili ilişkiler olarak sıralanabilir.

4.3.3.1.Birleşmiş Milletler

Birleşmiş Milletler, bünyesinde barındırdığı yenilenebilir enerji, iklim ve çevre değişikliği, küresel ısınma gibi temalar üzerinde çalışan yapılar ve düzenlediği zirveler ve çalıştaylar ile politika oluşumuna etkide bulunmaktadır. Ayrıca BM'nin ortaya koyduğu sürdürülebilir kalkınma, erişilebilir ve temiz enerji kavramları ile bu kavramları desteklemek amacıyla teşvik ettiği faaliyetler, bir takım politika stratejilerinin önemli hale gelmesine yardımcı olmaktadır (UN, 2022). 2021 yılında BM tarafından düzenlenen BM Enerji Zirvesinde bu amaçla yenilenebilir enerji yatırımlarının ve kapasitesinin iki katına çıkarılmasını niyet olarak açıklamış, bu konuda finansal destek taahhüdünde bulunmuştur (Yürük, 2021).

Birleşmiş Milletler bu amaçlarla üye ülkelere belli oranlarla teşviklerde, desteklemelerde, politika önerilerinde ve temiz, erişilebilir ve sürdürülebilir bir enerji çerçevesi için rehberlik etmede önemli bir paydaş olarak öne çıkmaktadır. Türkiye de BM üye ülkesi olarak gerek yasal gerek enerji piyasası ve yenilenebilir enerji sektörü anlamında BM taahhütlerine uygun politika stratejileri belirlemektedir. BM ile Türkiye arasında açıklanan genel çerçevenin detaylarına, İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, Kyoto Protokolü ve Paris Anlaşması gibi hususlara ilerleyen başlıklarda değinilecektir.

4.3.3.2.Avrupa Birliği

Türkiye bir Avrupa Birliği ülkesi olmamasına rağmen Avrupa Birliğine üyelik sürecinde, uyum politikaları kapsamında yenilebilir enerjide AB'nin ortaya koyduğu ilkelere uygun hareket etmektedir. Bu ilkeler "*sürdürülebilirlik, rekabet edebilirlik, arz güvenliği ve ekonominin karbondan arındırılması gibi temel enerji hedeflerine ulaşmak için, ileriye dönük bir iklim değişikliği politikasını içeren dayanıklı bir Enerji Birliğine yönelik çerçeve stratejisi*" oluşturmak ve "*özellikle sera gazı emisyonlarının azaltılması, enerji tüketiminde yenilenebilir kaynakların payının artırılması ve enerji verimliliğinin iyileştirilmesi*" amaçlanmaktadır (ABTD, 2022). Bu hedefler,

Türkiye'nin de enerji politikalarında karşılığını bulmaktadır.

Bu bağlamda Türkiye'nin Avrupa Birliğinin benimsediği yenilebilir enerji politikalarını kendisi için hayata geçirmekte ısrarcı olduğunu kanıtlamak adına AB'nin hedeflerine ulaşmayı ve AB enerji politikalarına uygun politikalar yürütmeyi amaçladığını söylemek mümkündür. AB'nin enerji politikası rekabetçi bir enerji piyasası oluşturmak, çevre hassasiyetine sahip sürdürülebilir bir kalkınmayı mümkün kılmak ve enerji güvenliğini sağlamak unsurlarına dayanırken Türkiye'nin de bu amaçları benimsediği görülmektedir (Dursun, 2011: 253).

4.3.3.3.Uluslararası Enerji Ajansı

Uluslararası Enerji Ajansı, 1974 yılında, Petrol Krizi sonrasında OECD üye ülkelerinin çabaları ile ekonomik gelişme, enerji güvenliği ve çevresel sürdürülebilirlik ilkeleri çerçevesinde işbirliğinin ve dayanışmanın geliştirilmesi amacıyla kurulmuştur. Türkiye ajansın kurucu üyeleri arasında bulunurken ETKB tarafından temsil edilmektedir. Ajans ilk başlarda petrol piyasası üzerinde kurulmuş olmakla birlikte zamanla enerji alanındaki tüm diğer sektörlere de yayılmıştır. Ajans, üye ülkelerin verilerini derleyip yönetmekte, üye ülkeler arasında koordinasyonu, işbirliğini, ortak hareket etme amaçlarını desteklemektedir. Ajans, üye ülkelerin enerji görünümlerini analiz ederek bunları yayınlamakta ve ayrıca bu görünümler için tavsiyeler sunmaktadır (MFA, 2022). Bu tavsiyelerin bağlayıcılığı bulunmamakla birlikte IEA'nın uzman kadroları ile bilgi üretmelerinin, enerji politikasını belirleyen karar alıcılar üzerinde etkisinin olmadığı edilemez.

4.3.3.4.Ülkeler Arası Anlaşmalar ve İlişkiler

Kamu politikalarının oluşmasında ülkeler arasında yapılan anlaşmalar ile uluslararası sözleşmelerin de etkisi bulunmaktadır. Uluslararası hukuka uygun olarak mesela Türkiye'nin Ege'de kıta sahanlığı belirlenmesi noktasında yaşadığı sorunlar, deniz üstü rüzgâr enerjisinden faydalanması bakımından riskler yaratmaktadır. Ayrıca akarsulardan elde edilecek potansiyel HES enerjilerinin, ülkeler arasında su salımına dayanan anlaşmalar ile düzenlenmesi sebebiyle özellikle Suriye ve Türkiye arasında geçmişte sorunlar doğurduğu bilinmektedir.

Komşuluk ilişkileri dışında Azerbaycan ile Türkiye arasındaki yakın münasebetlerin enerji alanında bir işbirliğine dönüştüğü görülmekte; aksi şekilde Mavi Marmara olayı ile ilişkileri gerilen İsrail ve Mısır'da Sisi yönetiminin darbeyle iktidara gelmesiyle ilişkilerin koptuğu Mısır, Türkiye'nin enerji alanında işbirliğine son

döneme kadar gitmekten imtina ettiği ülkeler olarak öne çıkmaktadır.

4.4.TÜRKİYE'DE ENERJİ POLİTİKASI VE YÖNETİMİ

Türkiye enerji yönetimi eğilimlerinde dünyada uygulanan ve takip edilen yönde davranmayı sürdürmektedir. Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967 ve 1968-1972) çerçevesinde enerji alımı, elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı ile enerji maddeleri ticaretinde kamu faaliyetleri başat alınmıştır. Buna göre kamu iktisadi teşekkülleri ile kurumsal ve politikalar açısından yapısal alanlarda devletin enerji piyasasını tümüyle kontrol ettiği söylenebilir. Bu kapsamda 1970 yılında kurulan Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) elektrik sektöründe öncü kuruluşlardan olmuştur. 1982 yılında yürürlüğe giren 2705 sayılı kanunla tüm ülkede elektrik üretim, iletim ve dağıtımı TEK'e devredilmiştir. 1914 yılında Tarsus'ta ilk kurumsal elektrik üretiminin başlamasının ardından 1970 yılında tüm elektrik üretimi kamu elinde birleştirilmiştir (TEİAŞ, 2022c). Bu yıllarda Türkiye'nin dünya genelinde de kamu faaliyetlerinin arttığı bir dönemde enerji piyasasında aktör olarak rol aldığını, özel teşebbüse ve girişimlere fazla müsaade etmediği söylenebilir.

1980 sonrasında Türkiye'de enerji piyasasında dünya üzerinde görülen özelleştirme yaklaşımlarının kabul edildiği görülmektedir. Özellikle Petrol Krizi ve sonrasında takip eden 1980 yılındaki enerji krizi ile Türkiye'nin enerji politikasını yavaş yavaş değiştirmeye başladığı görülmektedir. Kabaca değerlendirildiğinde Türkiye'nin durumunu 2000 öncesinde ucuz olan enerji fiyatlarına dayalı, üretimi ve tüketimi artırarak iktisadi refahı artırmanın peşinde olan politikası ile değerlendirmek mümkündür. 2000 sonrasında ise Türkiye, enerji bağımlısı bir ülke olarak enerjide dışa bağımlılığını en aza indirmenin yollarını arayan politikalar üretmenin peşinde olmuştur (Havan, 2017: 28).

24 Ocak 1980 Kararları ile Türkiye'nin enerji piyasasında özelleştirme yoluna gitmesi, 1984 yılında 3096 sayılı *Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi; İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*un yürürlüğe girmesi ile elektrik alanında başlamıştır. Böylelikle TEK dışında özel hukuk statüsüne dahil kuruluşlara elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticaretinde sektör payı verilmiştir. 1986 yılında 3291 sayılı *KİT'lerin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun*, 1994 yılında *3974 sayılı TEK'in özelleştirilmesini öngören ve 3291 sayılı Kanuna ek maddeler eklenmesine dair Kanun*, 1994 yılında *3996 sayılı bazı yatırım Hizmetlerinin Yap-İşlet Devret Modeli çerçevesinde yaptırılması hakkında Kanun*,

1994 yılında *40406 sayılı özelleştirme uygulamalarının düzenlenmesine ve bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair Kanun*, 1995 yılında *4105 sayılı Kanun*, 1997 yılında *4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile elektrik enerjisi üretim tesislerinin kurulması ve işletilmesi ile enerji satışının düzenlenmesine dair Kanun* ile özelleştirme alanındaki yapılanma devam etmiştir (Akdoğan, 2018: 167).

1993 yılında elektrik alanında Türkiye Elektrik Üretim-İletim A. Ş. (TEAŞ) ile Türkiye Elektrik Dağıtım A. Ş. (TEDAŞ) adında iki ayrı kamu iktisadi teşekkülü kurulmuş olmasına karşın Avrupa Birliği Uyum Süreci ve Avrupa Birliği müktesebatına uygun olarak elektrik iletiminde ulusal bir şirketin kurulması kararlaştırılmış, bu karar 2000 yılındaki 4501 sayılı kanun ile tamamlanmıştır. 2001 yılında TEAŞ, Türkiye Elektrik İletim A.Ş (TEİAŞ), Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. (TETAŞ) bünyesinde olmak üzere üç ayrı iktisadi devlet teşekkülü olarak yapılandırılmıştır (Akdoğan, 2018: 168).

TEDAŞ ise 2004 yılında başlayan özelleştirme sürecinde elektrik alanında rekabete dayalı bir piyasanın oluşturulması, ucuz ve yaygın bir hizmetin sağlanması amacıyla özelleştirme sürecine alınmıştır. Türkiye'nin elektrik dağıtımı 21 baz bölgede dağıtım şirketlerine anlaşma usulü ile TEDAŞ tarafından dağıtım hizmetlerinin sağlanması amacıyla devredilmiştir (TEDAŞ, 2022).

2001 yılında hükümet tarafından ortaya konan Ekonomik İstikrar ve Enflasyonla Mücadele Programı kapsamında Türkiye'nin enerji politikalarında köklü değişiklikler yaşanmıştır. Bu kapsamda enerji alanında özelleştirmelerin gündeme alınması kadar 2004 yılında EPDK gibi düzenleyici kurumların da kurulmasına varan bir sürecin temeli atılmıştır. Enerji piyasasında devletin artık tedbiri, ithalata dayalı enerji sektöründe olabildiğince tasarruflu, verimli ve yerli kaynaklara dayanan yeni bir yapının inşasına öncülük etmektir. Bu bağlamda 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu kapsamında hazırlanan ve 2005 yılında resmiyet kazanan 2006-2008 Orta Vadeli Programında Türkiye'nin dönüşen enerji politikasını görmek mümkündür (Bilginoğlu'ndan aktaran Havan, 2017: 29). Bu programda enerji ile ilgili yer alan hedefler:

- ✓ Enerjide yerli kaynakların kullanılmasına öncelik verilerek ithalata dayalı enerjide arz güvenliğinin sağlanması,
- ✓ Enerji verimliliği hususunda yasal teşvik edici düzenlemeler yapılması,
- ✓ Elektrik üretim ve dağıtıma bahis sektörlerin özelleştirilmesi yoluyla rekabetçi bir enerji piyasasının tesis edilmesi,

✓ Elektrik üretim, dağıtım ve iletim sistemlerinin enerji ticaretini mümkün kılacak şekilde revize edilmesi,

✓ Konutlarda ve sanayide doğalgaz kullanımının artırılması sağlanarak iklim hedeflerinin korunması,

✓ Enerji üretim merkezleri olarak Orta Doğu'nun enerji güzergahında Avrupa ile arasında Türkiye'nin tercih edilmesi için çaba harcanması şeklinde yer almaktadır.

2007 ve 2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında ise enerji hedefleri (SBB, 2006):

✓ Enerji rekabetçi bir piyasanın temin edilmesi için hükümetin düzenleyici ve denetleyici bir unsur olarak var olması ve bunun özelleştirmeler eliyle sağlanması,

✓ İleriye dönük enerji yatırımları olarak nano, biyo ve yeni nesil nükleer teknolojiler ile hidrojen ve yakıt pili teknolojileri dahil olmak üzere sanayi politikasının ağırlık vereceği konular içerisine alınması,

✓ Ekonomik kalkınmanın ve sosyal gelişmenin ihtiyaç duyduğu enerjinin sürekli, güvenli ve ucuz olarak sunulmasının sağlanması,

✓ Arz güvenliğinin sağlanması hususunda birincil enerji kaynaklarının çeşitlendirilmesi ve orijin ülke kaynaklarının farklılaştırılmasına geçilmesi ile enerji imalatı konusunda yerli ve yenilenebilir enerji kaynaklarının oranının artırılması,

✓ Kamu enerji üretim tesislerinin özelleştirilmesi devam ederken diğer yandan özel sektörün de yeni yatırımlarla ortaya çıkacak enerji açığını karşılamalarının temin edilmesi; bu yolla kamunun enerji üretim görevini maliyetleriyle birlikte özel sektöre devretmesinin sağlanması,

✓ Elektrik iletiminde kamuya ait sorumlulukta bulunan kısmıyla kamu yönetiminin elektrik iletim sisteminin güvenliğini ve sürdürülebilirliğini temin etmesi,

✓ Konut ve sanayi doğalgaz arzının ve tüketiminin artırımına devam edilmesi,

✓ Enerji stok kabiliyetinin artırılarak doğalgaz ve petrol çeşitlerinde olağanüstü durumlar karşısında tedbir alınması,

✓ Kamu bünyesinde bulunan enerji tesis yatırımlarının bitirilerek bir an önce ekonomiye kazandırılmasına öncelik verilmesi,

✓ Enerji çeşitliliğinin ve talebinin karşılanması için nükleer enerji yatırımlarının çevreci kaygılar güdülerek gerçekleştirilmesi ve gerekli tedbirlerin alınması için uygulama planının oluşturulmasının ardından değerlendirilmesi,

✓ Türkiye'nin enerji üreticisi ve tüketicisi ülkeler arasında transit konum kazanmasının sağlanması şeklinde yer almaktadır.

2014–2018 Yıllarını kapsayan Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında ise enerji hedefleri (SBB, 2013):

✓ Enerjide ithalata ve dışa bağımlılığa dayalı durumun devamından hareketle yerli enerji kaynaklarının enerji üretiminde kullanımının artırılması,

✓ Enerji üretim, iletim, dağıtım ve tüketiminde verimliliğin artırılmasının, israfın önlenmesinin ve enerji yoğunluğunun düşürülmesinin sağlanması,

✓ Enerjinin nihai tüketiciye sürekli, kaliteli, güvenli ve asgari maliyetlerle arzının sağlanması,

✓ Enerjide kaynak çeşitlendirmesinin nükleer enerjinin elektrik üretimine katılarak da sağlanması,

✓ Yerli ve yenilenebilir enerji kaynaklarından üretimin artırılması,

✓ Ülkenin uluslararası enerji ticaretindeki konumunu güçlendirmesi,

✓ Kamunun rekabetçi enerji piyasasına, enerji arz güvenliğini zedeleyici durumlar oluşmaması durumunda müdahil olmaması,

✓ Elektrik dağıtım tesislerinin tamamının özelleştirilmesinin sağlanmasının yanında üretim tesislerinin kamunun piyasa yapıcı faaliyetlerine imkân sağlayacak kısmı haricinde kalan üretim tesislerinin de özelleşmesinin sağlanması,

✓ Birincil enerji kaynakları bazında enerji çeşitlendirilmesine gidilmesi ve orijin ülke farklılaştırılmasına gidilmesi; ayrıca yerli ve yenilenebilir enerji kaynaklarının oranlarının yükseltilmesi,

✓ Petrol ve doğalgaz stok planlaması dahilinde acil durumlar için yeterli tedbirlerin alınması,

✓ Yerli kömür kaynaklarının çevreci bir şekilde enerjiye dönüşümünün sağlanması şeklinde yer almıştır.

2019-2013 yıllarına ait On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planına dair hedefler ise önceki yıllarda koyulan hedefleri tekrar etmesine karşın bu kez daha detaylı hedeflerin koyulduğu ve ayrıca dönem sonu olan 2023 yılına dair enerji sektör hedeflerinin de belirlendiği görülmektedir. Planda yer alan hedefler aşağıda genel olarak ifade edilmektedir (SBB, 2019):

✓ Enerji yönetiminin temel amacı enerji arzının sürekli, kaliteli, sürdürülebilir, güvenli ve katlanılabilir maliyetlerle sağlanmasıdır. Bu çerçevede:

✓ Enerjide artan talebin karşılanmasında rekabete dayalı yatırım ortamı geliştirilecek ve mali açıdan güçlü, istikrarlı, şeffaf, öngörülebilir, tüketicinin korunduğu ve sürdürülebilirliği de dikkate alan bir enerji piyasasının sürekliliği gözetilecektir.

✓ Elektrik ve doğal gaz piyasalarında rekabeti tesis edecek şekilde maliyet bazlı fiyatlandırma uygulamaları benimsenecektir.

✓ Talep tarafı katılımının sağlanmasına yönelik piyasa altyapısı oluşturulacaktır.

✓ Kamu tarafından işletilen santrallerin rehabilitasyonları tamamlanacaktır.

✓ Nükleer Güç Santralleri (NGS) elektrik enerjisi üretim portföyüne dâhil edilecek, nükleer enerjinin elektrik enerjisi üretimindeki payının artırılmasına ilişkin çalışmalar sürdürülecek ve kurumsal kapasite güçlendirilecektir. Akkuyu NGS 2023 yılında tamamlanacak ve elektrik üretimine başlayacaktır. Akkuyu NGS'ye ek olarak, iki NGS'nin daha kurulumuna yönelik çalışmalara devam edilecektir. NGS'lerde teknoloji transferi sayesinde nükleer teknolojide dışa bağımlılığı azaltacak önlemler alınacaktır. Nükleer Düzenleme Kurumunun ihtiyaç duyacağı teknik destek, analiz, danışmanlık, denetim, eğitim ve sertifikalandırma gibi hizmetleri yapmak üzere Nükleer Teknik Destek Anonim Şirketi faaliyete geçirilecektir.

✓ Linyit rezervlerimizin çevre standartlarına uygun şekilde elektrik enerjisi üretiminde kullanımı artırılacaktır. Kamu elindeki linyit sahalarının elektrik üretimi suretiyle ekonomiye kazandırılması sağlanarak, elektrik üretiminde ithal kaynaklara bağımlılık azaltılacak ve istihdama katkı sağlanacaktır. Enerji verimliliği kazanımları ve orman varlığının artırılması gibi

ilave tedbirlerle karbon salımının azaltılmasına dair önlemler geliştirilecektir. Temiz kömür teknolojilerine ilişkin Ar-Ge projeleri desteklenecektir.

✓ Doğalgaz arz güvenliği güçlendirilecek, doğalgaza erişim artırılacaktır. Tuz Gölü Doğal Gaz Yeraltı Depolama Projesi ile Kuzey Marmara Doğal Gaz Depolama Tevsii Projesi tamamlanarak toplam doğal gaz yeraltı depolama kapasitesi 10 milyar metreküpe çıkarılacaktır. Doğal gazda, kaynak ülke ve güzergâh çeşitliliğinin artırılması amacıyla yüzer LNG depolama ve gazlaştırma ünitesi (FSRU) gemisi temin edilecek ve FSRU bağlantı sistemleri tamamlanacaktır. Doğal gaz iletim ve dağıtım altyapısı güçlendirilerek, gerekli şartlar karşılayan yerlerin doğalgaza erişimi sağlanacaktır.

✓ Yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik üretimi artırılacak, yenilenebilir enerji üretiminin şebekeye güvenli bir şekilde entegrasyonunun sağlanması amacıyla gerekli planlama ve yatırımlar gerçekleştirilecektir. YEKA benzeri modeller sayesinde yenilenebilir kaynakların elektrik enerjisi üretiminde daha yoğun bir şekilde kullanılması sağlanacaktır. Yenilenebilir enerji üretim tesislerinin şebekeye entegrasyonu ve buna ilişkin teknik yardım projeleri hayata geçirilecektir. Artan yenilenebilir enerjinin şebeke üzerinde oluşturduğu kısıtların bertaraf edilmesi amacıyla, pompaj depolamalı HES'ler dâhil olmak üzere enerji depolama sistemleri tesis edilecektir.

✓ Daha verimli ve kendi enerjisini üreten binalar yaygınlaştırılacaktır. Mevcut binalarda enerji verimliliğini teşvik edici desteklemeler yapılacaktır. Ulusal Yeşil Bina Sertifika Sistemi kurulacaktır. Kendi elektrik ihtiyacını karşılamak amaçlı lisanssız güneş enerjisi santrali ile rüzgâr enerjisi santrali uygulamalarının yaygınlaştırılması sağlanacaktır. Kamu Binalarında Enerji Verimliliği Projesi uygulanacaktır.

✓ Elektrik şebekelerinin ve sistemlerinin daha da güçlendirilmesi ve esnek hale getirilmesi sağlanacaktır. Akıllı şebeke uygulamaları yaygınlaştırılacaktır. Elektrik arzında bölgesel yeterlilik sağlanmaya çalışılacak, elektrik iletim altyapı yatırımları sistemin güvenliğini ve bölgelerin arz-talep durumlarını gözetecek şekilde hayata geçirilmeye devam edilecektir. Elektrikte teknik ve teknik olmayan kayıp oranı azaltılacaktır. Bu çerçevede, teknik olmayan kaybı azaltmaya yönelik olarak bilinçlendirme, teşvik ve yaptırım uygulamaları oluşturulacak, akıllı sayaç ve uzaktan okuma gibi sistemlerin kullanımı yaygınlaştırılacak ve denetimler artırılacaktır.

✓ Uluslararası elektrik enterkoneksiyon kapasitesi artırılarak sınır ötesi ticaret imkânları geliştirilecektir.

✓ Enerjide üretici ve tüketici bölgeler arasında bulunan ülkemizin jeostratejik konumunun etkin bir biçimde kullanılmasıyla bir enerji ticaret merkezi olması ve Enerji Piyasası İşletmeleri A.Ş. (EPİAŞ) bünyesindeki elektrik ve doğal gaz ticaret platformlarının yeni piyasa ürünleri ile geliştirilmesi için faaliyetler etkin bir şekilde sürdürülecektir. TürkAkım projesinin, ülkemiz sorumluluğunda bulunan kısmını oluşturan TürkAkım Kara Kısmı-1 Doğal Gaz Boru Hattı Projesi tamamlanacaktır. Trans Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı Projesinin kalan kısımları tamamlanarak Hazar havzasından Avrupa'ya gaz iletilmesine yönelik altyapı hizmete alınacaktır. Organize toptan doğal gaz satış piyasasında ticaretin derinleşmesi ve EPİAŞ tarafından işletilen sürekli ticaret platformunda elektrik ve doğal gaz piyasasına yönelik vadeli işlemlerin önünü açacak türev piyasalarının oluşumu sağlanacaktır.

Bu planda yer alan hedefler ise aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere tahmini olarak verilmekle birlikte önceki kalkınma programlarında bu türden bir projeksiyonun yapılmadığı görülmüştür.

Tablo 4.1.
On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planına Göre Enerji Sektör Hedefleri

	2018[1]	2023
Birincil Enerji Talebi (BTEP)	147.955	174.279
Elektrik Enerjisi Talebi (TWh)	303,3	375,8
Kişi Başı Birincil Enerji Tüketimi (TEP/Kişi)	1,81	2,01
Kişi Başı Elektrik Enerjisi Tüketimi (kWh/Kişi)	3.698	4.324
Doğal Gazın Elektrik Üretimindeki Payı (%)	29,85	20,7
Yenilenebilir Kaynakların Elektrik Üretimindeki Payı (%)	32,5	38,8
Yerli Kaynaklardan Üretilen Elektrik Enerjisi Miktarı (TWh)	150,0	219,5
Elektrik Kurulu Gücü (MW)	88.551	109.474

Kaynak: 2018 yılı verileri Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve TEİAŞ'a aittir. 2023 yılı verileri On Birinci Kalkınma Planı tahminleridir.
Not: TEP: Ton Eşdeğer Petrol, BTEP: Bin TEP, kWh: Kilowatt-saat, TWh: Milyar Kilowatt-saat, MW: Megawatt.
(1) Elektrik kurulu gücü haricindeki 2018 yılı verileri gerçekleşme tahminleridir.

Kaynak: (SBB, 2019: 121)

Türkiye'nin enerji politikalarının temelinde, hızlı şekilde artan enerji ihtiyacının karşılanması yer almaktadır (Demirbaş, 2001: 1251). Türkiye gelişmekte olan ekonomisi, hızla artan nüfusu, teknolojide yaşanan ilerlemeler ile hane ve sanayide enerjiye ihtiyaç duyulan bölümlerin/faaliyetlerin artması gibi nedenlerle hızlı şekilde enerji talebini katlamaktadır (Kurt, 2019: 610-611; Keskingöz ve İnançlı, 2016: 111). Gelişen iktisadi refahla birlikte buna oranla artan enerji tüketim taleplerini

karşılamak ve bu taleplerin karşılanmasında dışa bağımlılığın ortaya çıkardığı kısıtlılıklar Türkiye'nin enerji politikaları çerçevesini etkileyen ve şekillendiren en önemli unsurlardandır (GİF Rapor, 2013: 5, 23; Çağlar ve Kubar, 2017: 111-115).

Türkiye'nin iktisadi atılımları doğrultusunda enerjiye duyduğu ihtiyacı yerli ve milli kaynaklardan gidermesi için ortaya koyduğu çabaların bu açıdan değerlendirilmesi önemlidir. Fosil yakıtlardan veya yenilenebilir enerji kaynaklarından temin edilecek yeni enerji kaynaklarının oynayacağı rollerden en önemlisi enerjide dışa bağımlılığı azaltacak olması ve böylelikle ülke güvenliği açısından katkı sunmasıdır (Durmuşoğlu, 2015: 77). Türkiye için enerjiye yönelik giderek artan taleplerin karşılanması, iktisadi sebeplerle bile hayatidir ve enerji politikalarının bu bağlamda geliştirilmesi gerekmektedir.

Bunların yanında Türkiye'nin enerji politika hedeflerinin arasında enerjinin tüketimini verimli ve etkili bir şekle getirerek elindeki kısıtlı kaynakları daha stratejik kullanması da bulunmaktadır (Demirbaş, 2001: 1240). Bunun için de enerjinin daha verimli ve etkin kullanılmasını sağlayacak alternatif politika tedbirleri alınması gerekmektedir. Bunlar arasında teşvikler, sübvansiyonlar, tüketiciyi daha kontrollü ve az tüketime yönlendirecek bilgilendirici çalışmalar, sivil toplum örgütlerinin çalışmaları, kamu kurumlarının tasarrufa gitmesi gibi farklı faaliyetler öne çıkarılabilir. Fakat tüm bu tasarruf, verimlilik ve etkililik politikalarına rağmen vâr olan ihtiyacın ancak bir kısmından feragat edilmesi mümkündür. Bu nedenle enerjiye artan talebin bir şekilde daha fazla kaynağın temin edilerek giderilmesi gerekecektir. Bu durum da tedbir alınmadığı takdirde Türkiye'nin enerji ithalatına giderek artan şekilde bağımlı hale gelmesinin kapılarını aralayacaktır.

Tüm bu bilgiler ışığında bakılacak olursa Türkiye'nin enerji politikalarını şu şekilde özetlemek mümkündür (MFA, 2022):

1) *Artan talep ve ithalat bağımlılığını dikkate alarak, enerji güvenliği bağlantılı faaliyetlerin önceliklendirilmesi,*
2) *Sürdürülebilir kalkınma bağlamında çevre kaygılarının enerji zincirinin her aşamasında dikkate alınması,*
3) *Gerekli reform ve liberalleşmenin sağlanarak şeffaf ve rekabetçi bir piyasanın oluşturulması, üretkenliğin ve verimliliğin arttırılması,*
4) *Enerji teknolojileri bağlantılı ARGE çalışmalarının arttırılmasıdır.*

Bu çerçevede,

1) *İthal edilen hidrokarbon enerji kaynakları olan petrol ve doğalgazın tedarikinde kaynak ve güzergâh çeşitlendirilmesi,*
2) *Yerli ve yenilenebilir enerjinin payının arttırılması,*
3) *Enerji verimliliğinin arttırılması,*
4) *Nükleerin enerji sepetine dâhil edilmesi amaçlanmaktadır.*

Dışişleri Bakanlığının sayfasında yer verilen enerji politikalarına dair genel mezkûr ifadeler, bir anlamda politika amaçlarını da sıralamaktadır.

Türkiye'nin enerji politikaları arasında yerli ve milli enerji kaynaklarına yönelim ile enerji tedarikinin gerçekleştirilmesinin ülke sahalarında bulunan kaynakların kullanımının artırılması ve yeni sahaların keşfedilmesi ile sağlanması beklenmektedir. Bu kapsamda linyit-kömür yataklarına olan yatırımların artırılması, linyitle çalışan enerji santrallerinin kurulması ve yeni yatakların keşfedilmesi ve eskilerinin kapasitelerinin artırılması önemlidir. Ayrıca petrol ve doğalgaz araştırmalarının devam ediyor olması da bu kapsama dâhil edilmelidir.

Özellikle Batı Karadeniz sahasında bulunan doğalgaz rezervinin Türkiye içerisinde –hükümet ve medya ile kamuoyunda- oluşturduğu motivasyon ortadadır. Bu beklenti, ülkenin enerji kaynaklarına olan ihtiyacının ülkede politika oluşturmanın bir basamağı olan gündem oluşturma konusunda enerji ihtiyacının kamuoyu nezdinde ne kadar öneme alındığının bir öncü göstergesi olarak nitelendirilebilir.

4.4.1. Türkiye'de Enerji ve Yenilenebilir Enerji Politikalarının Gündemi ve Amaçları

Politika sürecinin ilk basamağı olarak problem tanılama aşaması, gündem belirleme basamağının da kimi teorisyenlerce buna içkin ele alındığı bir basamak olarak değerlendirildiğinde, Türkiye'de enerji politikasının amaçlarının belirlenmesi ve gündeminin belirlenmesi, bu politikaların incelenmesinde ilk süreç adım olacaktır. Bu ilk basamakta, yukarıda ifade edilen enerji politikası hedeflerinin bahsinden hareketle enerji politikasının amaçlarının da analiz edilmesi mümkündür. Buna göre politikanın amacı altı başlık altında değerlendirilebilir. Bu başlıklar (1) enerji güvenliğinin sağlanması, (2) enerji verimliliği, (3) enerji tasarrufu, (4) iklim ve emisyon hedefleri, (5) enerji teknolojilerine ve altyapısına yatırım ve bunlardan ayrı münferit olarak değerlendirilebilecek bir madde olarak (6) enerjide transit güzergâh olmaktır.

Enerji güvenliğinin sağlanması kapsamında:

- ✓ Enerji tedarikinin yeni enerji yatırımlarıyla ve var olan yatırımların artırılması yoluyla enerji üretim kaynaklarının artırılması
- ✓ Artan enerji ihtiyacının karşılanması amacıyla yerel kaynak arayışının artırılması ve kritik enerji ürünlerinde ithalatın öncelenmesi; ayrıca enerji üretim tesislerinin, dağıtım-iletim hususlarının özelleştirilerek piyasa rekabetinin sağlanmasının amaçlanması ve bu yolla tüketicinin ucuz, erişilebilir ve yeterli enerjiye ulaşabilmesinin öncelenmesi,
- ✓ Teşvikler ve sübvansiyonlar sağlanması yoluyla üretimin ve yatırımların desteklenmesi,
- ✓ Enerji ithalat rotalarının ve ürün farklılığının çeşitlendirilmesinin sağlanması ve ayrıca enerji ithalat rotalarının coğrafi, politik, askeri güvenlik şemasının sağlanması bulunmaktadır.

Enerji verimliliğinin sağlanması kapsamında:

- ✓ Yeni teknoloji ürünleri ile ve teknoloji transferi ile elde edilecek potansiyel yardımıyla enerji ürünlerinin kullanımında daha verimli yöntemlerin tercih edilmesinin sağlanması, ayrıca enerji üretim araçlarının yeni teknolojiler ile güçlendirilerek daha verimli üretimlerin sağlanması ile daha az kaynakla daha çok enerjinin üretilmesinin sağlanması,
- ✓ Enerji alanında güncel uygulamaların ve piyasa koşullarının gerektirdiği üzere uygun politikaların üretilmesi ve politika transferlerinin yapılmasının sağlanması,
- ✓ Toplumun enerji verimliliği konusunda bilinçlendirilmesi, bulunmaktadır.

Enerji tasarrufunun sağlanması konusunda:

- ✓ Enerji tasarrufun sağlanması konusunda vatandaşların ile kurumsal yapıların bilinçlendirilmesinin sağlanması ve tüketimin daha az tutulmasını mümkün kılınması,
- ✓ Yeni yatırımlar ve yeni teknolojiler ile daha az enerji tüketen araçların kullanımının desteklenmesi, yaygınlaştırılması, bulunmaktadır.

İklim ve Emisyon hedefleri kapsamında:

- ✓ Sürdürülebilir kalkınma hedefleri bağlamında karbon yakıtlardan kademeli şekilde uzaklaşılması, karbon kaynaklı olmayan enerji tesislerine yatırımların artırılması, bulunmaktadır.

Enerji teknolojileri ve altyapılarına yatırımlar kapsamında:

- ✓ Enerji üretim teknolojilerinin parça üretim ve katma değerli teknoloji üretim kalemlerinde yerlileştirilmesinin sağlanması, üretilen yerli teknolojinin ihracatının yapılması ve ülke içinde yerli kullanımının artırılması,
- ✓ Enerji üretim kapasitesinin, enerji ihtiyacını karşılayacak derecede artırılması
- ✓ Enerjide ithalata dayalı ürünlerin yerine yerli kaynaklarla elde edilen yenilenebilir enerji üretim mekanizmalarının enerji çeşitliliği ve enerji güvenliğini sağlaması adına devreye alınması, bulunmaktadır.

Enerjide transit güzergâh olmak kapsamında:

- ✓ Enerji üreticisi olan Orta Doğu ve Asya merkezli ülkelerin enerji tüketicisi olan Avrupa merkezli ülkelere enerji iletmesinde transit güzergâh olmak, liman ticareti ve boru ikmal hatları ile Türkiye'nin jeopolitik konumunu güçlendirmesi,
- ✓ İkmal hatları aracılığı ile ülkede istihdamın artırılmasının sağlanması, teknoloji ediniminin hızlanması,
- ✓ Enerji üreticisi ülkelerden enerji temin edilmesi ile enerji tedarikinin, çeşitliliğinin ve esnekliğinin artırılması, bulunmaktadır.

Çalışmanın devamında yukarıda tanımlanan altı başlık, alt başlıkları ile değerlendirilerek Türkiye'nin enerji ve yenilenebilir enerji politikalarının genel çerçevesi çizilmeye çalışılacaktır.

4.4.1.1. Enerji Güvenliği

Enerji güvenliği basit anlamda enerjinin kesintiye uğramadan sağlandığı uygun fiyatlı enerji kaynaklarının varlığı olarak tanımlanmaktadır (Hatipoğlu, 2019: 1). Fakat enerji güvenliği konusu, ortaya bir tanım çıkarılmak istendiğinde daha detaylı ve farklı konuların değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu kavram enerjinin üretim, iletim, dağıtım süreçlerinde ve altyapılarında terörizm veya yatırım ya da planlama eksiklikleri ile kesintilerin yaşanmamasından, doğal felaketlerle veya ambargo veya

ticaret yasaklarıyla engellenebilecek enerji lojistik güzergahlarının alternatif iletim politikalarıyla desteklenmesine, üretim hattındaki lokavt ve grevler kadar pandemiyle yaşanacak kısıtlamalara, taşıma maliyetlerinin artışıyla enerji fiyatlarının dalgalanmasından tüketim kaynaklı patlamalarla arz talep dengesinin bozulmasına kadar pek çok açıdan sosyal, ekonomik, siyasal, askeri ve coğrafi etkenle ilişkilidir (Sevim, 2012: 4385; Gökgöz ve Güvercin, 2018: 226-227, Valentine, 2011: 4573).

Enerji güvenliğinin tanımı, enerjiyle ilgili çalışmalarda birbirinden farklı bağlamlar içerebilmektedir. Bir çalışmada karşılaşılan tanım, bu tanımın içeriğini dolduran alt başlıklar farklı bir çalışmada birbiri ile eşleşse bile aynı kavramlara verilen farklı anlamlar nedeniyle diğerinden ayrılmaktadır. Yapılan bir çalışmada (Ang, Choong ve Ng, 2015: 1081) literatürde yer alan 83 enerji güvenliği tanımının birbirinden oldukça farklı yönler içerdiği, buna karşın 7 alt başlıkta toplanabilecek asgari müşterekte ifadelerin yer aldığı belirtilmiştir. Bu başlıklar enerjinin ulaşılabilirliği, altyapı, enerji fiyatları, sosyal etkiler, çevre, yönetim ve enerji verimliliğidir. Enerji ulaşılabilirliği 83 tanımın yüzde 99'unda, altyapı yüzde 72'sinde, enerji fiyatları yüzde 71'inde, sosyal etkiler yüzde 37'sinde, çevre yüzde 34'ünde, yönetim yüzde 25'inde, verimlilik ise yüzde 22'sinde yer almaktadır (Ang, Choong ve Ng, 2015: 1082).

Enerjinin ulaşılabilirliği basit anlamıyla ülkelerin enerji kaynaklarını temin etmelerinde karşılaşacakları çok yönlü riskleri içermektedir. Savaşların, darbelerin, politik gerginliklerin ülkeler arasında yaşanması ile bunun bir tarafı olmasa bile ülkeleri jeopolitik risklerin karşısında tehdit içinde bırakmaya yetmektedir. Bu nedenle jeopolitik riskler, enerji ulaşılabilirliğinin ilk önemli maddesidir. Bunun yanında enerji arz güvenliğinin teminat altına alınması için enerji esnekliğinin de sağlanması gerekmektedir.

Enerji çeşitliliği kapsamında çok yönlü yaklaşımları içermektedir. Bu yaklaşımlardan ilki enerji ihracatçısı bir ülkenin tek bir kaynağı tek bir ülkeden veya tek bir kaynağa dayalı enerji ithalatını çok fazla ülkeyle olmasına karşın yapmaması; farklı ülkelerden farklı kaynakları temin etmesiyle enerji kaynak çeşitliliğinin sağlanmasıdır. Bölgesel çeşitlilik ise bir ülkenin birden fazla bölgeden enerji temin ederek bir güzergâh üzerinde ortaya çıkabilecek riskler karşısında kendisini teminat altına almasıdır. Ayrıca ülkelerin yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edecekleri alternatif enerji kaynakları ile enerji portföylerini çeşitlendirmeleri de daha dengeli bir karne oluşturacağı için enerji çeşitliliğinde esneklik sağlamaktadır.

Bunların yanında enerji alanında teknolojilere olan bağımlılığın da bir getirisi olarak, farklı enerji kaynaklarını değerlendirebilmek için ülkelerin enerji teknolojileri çeşitliliğine de sahip olmaları; sadece temiz kömür enerjisi alanında değil mesela, aynı zamanda güneş ve hidrojen enerjisi alanlarında da teknolojilere sahip olmalarını mecburi kılmaktadır. Bunlara ek ve son olarak ülkelerin belli bir güzergaha bağlı enerji akımına sahip olmalarının da riskler doğuracağı bilindiği üzere enerji güzergahının çeşitlendirilmesi de enerji esnekliğinin sağlanması bakımından önemlidir (Ang, Choong ve Ng, 2015: 1082).

İkinci başlıkta en çok referans alan ifade enerji altyapılarıdır. Burada kasıt, enerji üretimi, iletimi ve dağıtımını kapsayan tesisler, rafineler, iletim hatları, dönüşüm tesisleri vs.'den ibarettir. Bu yatırımların varlığı, kesintisiz, sürekli ve ulaşılabilir bir enerji sistemi için olmazsa olmazlardandır. Enerjinin, enerji piyasasında ulaşılabilir olmasının en önemli adımlarından birisi, arz ve talep dengelerinin de sağlayıcısı olarak enerji altyapı yatırımlarındadır (EC, 2001, Intharak vd. 2007: 100).

Enerji fiyatları, enerji güvenliğinin önemli olan bir diğer başlığıdır. Buna ilişkin, ülkelerin enerji temininde ve vatandaşların enerji tüketiminde fiyatların makul ve rekabetçi olmasının, enerjiye ulaşımı önemli derecede etkilediği bilinmektedir. Enerji fiyatlarındaki oynaklığın, piyasa dengelerini zorlayan içerikleri nedeniyle enerji arzının ve güvenliğinin sağlanması adına politika yapıcıların yüksek oynaklık dönemlerinde enerji fiyatlarını çeşitli yollardan dengelemenin imkanını aradıklarından bahsedilmektedir (Yergin, 2006).

Sosyal etkiler bağlamında değerlendirilen yönüyle enerji güvenliği, insanların bir kısmının enerji yoksunluğu veya enerji fakirliği çekmesi gibi insani yaşam koşullarını temin edecek enerji kaynaklarına ulaşamamasını engellemeyi amaç edinmektedir. Burada denge, ülkelerin gelişimini devam ettirmelerine yeterli olacak derecede enerji üretiminin ve temininin, ülke tarafından, halkın yaşam çevresini RES veya HES'lerle veya tarım alanlarını kömür arama sahalarına dönüştürmeleri gibi karşı çıkmalara rağmen, sağlanmasındadır (Lesbirel, 2004: 3). İnsanların belli bir refah seviyesine ulaşmalarının ardından yaşam çevrelerinin bozulmasına direnç göstermeleri olasıdır.

Çevre konusunda ise enerji güvenliğinin sürdürülebilir ve çevre hassasiyetlerine uygun şekilde yapılandırılması esas alınmaktadır. İklim değişikliği ve çevre hakkındaki duyarlılığın, karbon salınımının azaltımı, enerji üretimi için çevre kaynaklarının tüketilmesi, enerji üretimi, iletimi ve dağıtımı için habitatın

değiştirilmesi vs. gibi nedenlerle ilişkili şekilde enerji güvenliğinin sağlanmasında ortaya konan faaliyetleri sınırlandırması beklenmektedir. Nihayetinde enerji güvenliği "*Mevcut, uygun maliyetli, güvenilir, verimli, çevreye zarar vermeyen, uygun şekilde yönetilen ve sosyal olarak kabul edilebilir enerji hizmetlerinin sağlanmasını*" içermektedir (Pasqualetti ve Sovacool, 2012: 167).

Yönetim, enerji güvenliği açısından önemli olan bir diğer etkendir. Hükümetlerin politika yapıcılar olarak enerji vergilerini belirlemeleri, teşviklerini ayarlamaları, enerji altyapılarını ve yatırımlarını şekillendirme kabiliyetinde olmaları, ülke enerji politikalarını belirlemeleri, enerji güvenliği konusunda fark yaratan etkileri doğurmaktadır. Ayrıca hükümetlerin dış ilişkilerde takındıkları tavırların enerjinin jeopolitik pozisyonu neticesinde enerji güvenliğine olumlu-olumsuz etkiler göstereceği açıktır. Bunların haricinde hükümetlerin ellerinde bulundurdukları kapsayıcı veriler ışığında enerji verilerini kullanarak enerji güvenliğini tesis etmek adına enerji provizyonu ortaya koymaları da önem arz etmektedir (Goldthau ve Sovacool, 2012: 233-234). Hükümetlerin veri kontrolü ile enerji alanında yapıcı rol almaları ve önleyici tedbirler almalarının önü açılmaktadır.

Son olarak enerji verimliliğinden bahsetmek gerekirse enerji verimliliğinin, birim maliyet enerji girdisine karşılık elde edilen birim çıktının artırılması şeklinde tanımlanması ile başlamak yerinde olacaktır. Buradan hareketle enerji teknolojilerinin geliştirilerek enerji yoğunluğunun düşürülmesi, yani başka bir ifade ile enerji girdilerinin düşürülmesine karşın elde edilen birim çıktıların sabit kalması veya artırılmasının enerji güvenliğine olumlu katkısının olacağı açıktır, denilebilir. Farklı bir ifade ile bu yolla enerji kullanım oranlarının azaltılması, enerji tüketiminin düşürülmesi ile özellikle enerjide ithalata bağımlı ülkelerin ekonomik açıdan enerji bağımlılığının hafifletmeleri mümkün olurken aynı zamanda çevre hassasiyetlerinin korunması gibi veya enerji yoksunluğunun önlenmesi gibi etkenlerin de giderilmesine fayda sağlayacağı ifade edilmektedir (Kemmler ve Spreng, 2007: 2478-2479).

Yukarıda ifade edilen alt başlıklar, enerji güvenliğinin tanımlanmasında kullanılan temel göstergelerdir. Bu göstergelerin anlaşılması, enerji güvenliğinin ne olduğunu anlayabilmek açısından önemlidir. Diğer yandan enerji güvenliğine dair tanımlamaların, ülkelerin, akademisyenlerin, çalışmacıların ve konuyla ilgilenenlerin ilgi alanları ve hassasiyetlerine göre değiştiğine daha önce değinilmişken, Türkiye için enerji politikalarında enerji güvenliğinin tanımının da yeniden şekillendirilmesinde fayda bulunmaktadır.

Türkiye için enerji politikaları, yukarıda ifade edilen enerji ulaşılabilirliği, enerji esnekliği, altyapı yatırımları, enerji fiyatları, çevre ve iklim hedefleri, enerji politikaları ve yönetim, enerji verimliliği gibi konuları kapsamakla birlikte yine bunlara ek olarak enerjide transit güzergâh olma niyetini de içermektedir. Enerji politikalarının temel hedefi, enerji güvenliğinin asgari seviyede sağlanmasıdır ve bundan dolayı enerji güvenliğine ilişkin her mesele enerji politikalarını, enerji politikalarına ilişkin birçok mesele de enerji güvenliğini yakından ilgilendirmektedir.

4.4.1.2.Enerji Verimliliği

Enerji verimliliği, çoğu zaman enerji tasarrufu ile birbirinin yerine kullanılan bir kavram olmasına karşın, enerji verimliliğinin oldukça basit bir ifadesi vardır: enerji çıktısı/enerji girdisi. Bu hesaplama ile enerji verimliliğinin, birim ürün veya hizmet başına, bu ürünün veya hizmetin üretilmesi için üretim sisteminin ihtiyaç duyduğu enerjinin, aynı ürün ve hizmet elde edilmesine karşın düşürülebilmesi ile arttığını söylemek mümkündür (Lovins, 2018: 236). Bir başka ifadede ya elde edilen hizmet ve ürünün artmasına karşılık aynı enerji ihtiyacı ile karşılanması veya aynı kalitede ürün ve hizmetin daha az enerji ile karşılanması gerekmektedir (Gillingham vd, 2009: 598). Bu tanımlamaya göre, örneğin bir arabanın aynı km mesafeyi gitmek için hızından ve yükünden kaybetmeden daha az yakıt ile gitmesi enerji verimliliğinin artırıldığını göstermektedir. Buna karşın enerji tasarrufu, enerji verimliliği ile de elde edilebilecek olsa bile, arabanın bu bahsedilen menzili gitmeyerek yakıt tüketmemesini de kapsamaktadır.

Bu hesaplamanın formülünde yer alan enerji çıktısı/enerji girdisi hesaplamasında, çıktı ve girdinin yer değiştirmesi, enerji girdisi/enerji çıktısı şeklinde hesaplanması ile de enerji yoğunluğunun hesaplandığı bilinmektedir (Lovins, 2018: 239). Bu hesaplama ile de enerji yoğun endüstri alanlarında enerji tasarrufunun imkanları araştırılmaktadır.

Enerji verimliliğinin sağlanması, enerji tedariki noktasında ihtiyaç duyulan enerji miktarını azaltacağından ve kısıtlı olan enerji arzının da daha verimli kullanılmasına vesile olacağından önemlidir (Sorrell ve O'Malley, 2004). Enerji verimliliği ile özellikle Türkiye gibi enerjide dışa bağımlı bir ülkenin üretim-tüketim dengesini koruması, ekonomisi ve hatta siyaseti için hayati önemdedir. Kullanılan enerji miktarının enerji verimliliğinde bilinçlendirme, yeni yatırımların alınması, teknolojilerin geliştirilmesi veya enerji verimliliğine destek olacak teşvik ve destekleme mekanizmalarının kullanılması ile düşürülmesi, Türkiye'nin enerjiye

ödediği maliyetleri düşürecek; ithal edilen karbon kaynaklı enerji birimlerinin yakımını azaltacak ve iklim-emisyon hedeflerine ulaşılmasında katkı sağlayacaktır (Doğan ve Yılankıran 2015: 383, Satman, 2007: 11, Özbek, ve Naimoğlu, 2021: 323, Sağbaş ve Başbuğ, 2018: 49).

Türkiye'de enerji verimliliğine dair verileri, T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına bağlı Enerji Verimliliği ve Çevre Dairesi Başkanlığı tarafından ilgili diğer Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü gibi merkezlerle birlikte toplanmaktadır. Bu verilerin yanında Ulusal Enerji Verimliliği Eylem Planı (2017-2023) hazırlanmış, öncelikler ve hedefler belirlenmiştir. Eylem Planı, 2007 yılında yasalaşan Enerji Verimliliği Kanunu ve 2012 yılında Yüksek Planlama Kurulu tarafından hazırlanarak Resmî Gazete'de yayımlanan Enerji Verimliliği Strateji Belgesi ile mevzuat alanında önemli gelişmelerin sonucudur (EVÇED, 2020: 7).

Türkiye'nin, 2005-2015 döneminde 2009 ve 2010 yılları hariç olmak üzere gayri safi yurt içi hasılası (GSYİH) sürekli artmış olmasının yanında 2005 yılına göre %65 oranında büyümüştür. Aynı dönemde yıllık bazda ortalama büyüme oranı ise %5,2 olarak gerçekleşmiştir. Birincil enerji tüketimi de aynı dönemde %46 oranında artarak GSYİH artışından daha düşük oranda gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, bir birim katma değer üretmek için giderek daha az enerji tüketilmektedir. Birincil enerji yoğunluğu indeksinde ise enerji yoğunluğu, 2015 yılında 2000 yılına göre toplamda %23,1 azalmış ve yıllık bazda ortalama %1,65 oranında iyileşme sağlanmıştır. Nihai enerji yoğunluğu indeksinde ise son on beş yılda (2000-2015) %21,0 azalma sağlanarak yıllık bazda ortalama %1,5 oranında iyileşme gerçekleşmiştir. Buna karşılık hedefler Türkiye'nin birincil enerji tüketiminde kümülatif olarak 23,9 MTEP azaltım sağlanmasını hedeflenmektedir (YEGM, 2018: 6-9, 29). Bu oran, Türkiye'nin toplam enerji tüketimini kişi başına düşen enerji miktarından yüzde 20 oranında düşüş sağlayacağını 2023 yılına kadar taahhüt etmektedir (EVÇED, 2020: 7).

4.4.1.3.Enerji Tasarrufu

Enerji tasarrufu, enerji verimliliğini de bünyesinde barındıran daha genel bir tanıma sahiptir. Enerji tasarrufunun tanımı, enerjinin nihai tüketimde azaltılmasını amaçlamaktadır. Başka bir ifade ile tüketicinin tüketim alışkanlıklarını değiştirerek veya kullandığı ürünlerin enerji verimliliğini artırarak olması fark etmeksizin nihai tüketimde daha az enerji tüketmesini ifade etmektedir. Hükümetlerin enerji tasarrufunu artırmak için enerji giderlerine yüksek vergiler getirmesi veya enerji verimliliği yüksek ürünlerin ticaretini sübvanse etmesi, ya da bireylerin çevresel

kaygıları nedeniyle veya fatura giderlerini düşürmek amacıyla daha enerji etkin ürünleri tercih ederek enerji tüketimlerini azaltmaları, enerji tasarrufu sağlayıcı nedenler olarak karşımıza çıkabilmektedir (Oikonomou vd, 2009: 4788, Bertoldi vd, 2009).

Enerji tasarrufu ile hükümetlerin temel amaçlarının öncelikle enerji tüketimini azaltmak ve kısıtlı olan enerji kaynaklarını olabildiğince verimli kullanılmasını sağlamaktır. Özellikle Türkiye gibi enerjide ağır şekilde ithalata bağımlı bulunan bir ülkenin, cari açık vererek elde ettiği enerjiyi olabildiğince verimli ve tasarruflu bir şekilde kullanması stratejik önemdedir. Enerji tüketimini azaltmanın dışında ikinci öncelik ise karbon emisyon değerlerinin düşürülmesidir. Bilindiği üzere enerji üretiminde karbon salınımının yüksek olması nedeniyle enerjinin olabildiğince az kullanılması aynı zamanda olabildiğince az salınıma ve dolayısıyla küresel ısınmanın yaşanacağına işaret etmektedir. Türkiye'nin elektrik üretiminde kömür kullanımı, örneğin, tasarruflu kullanılan elektrik enerjisi ile düşecek; dolayısıyla karbon salınımı azalacaktır. Kömür enerjisinin yerli kaynaklardan kullanıldığı durumlarda dahi petrol kaynakları için bunu benzer şekilde ifade etmek imkansızdır.

Türkiye'nin enerji tasarrufunun potansiyeli yüzde 25 civarında hesaplanmaktayken bunun hanelerde, sanayide, hizmet sektöründe ve kamu binalarında yapılacak yatırımlarla kısa vadede elde edilebileceği tahmin edilmektedir (Doğan ve Yılankıran, 2015: 380). Bunun yanında teknolojik olarak enerjiyi daha verimli tüketen ürünlerin kullanımının teşvik edilmesi de hükümetin politikaları arasında yer almaktadır (Kama ve Kaplan, 2012: 209-210). Bireysel olarak vatandaşların bilgilendirilmesi, yeni yatırımların kurumsal olarak teşvik edilmesi, bu konuda yasal mevzuatın ve politika transferleri ile teknoloji transferlerinin mümkün kılınması önemli olmasına karşın Türkiye'nin enerji tasarrufunda güncel, detaylı bir veri tabanının bulunmadığı, resmi ve ulaşılabilir bir değerlendirmenin de bulunmadığını belirtmek gerekmektedir.

4.4.1.4.İklim ve Emisyon Hedefleri

İklim ve emisyon hedefleri, küresel ısınmanın tehdidi altında ülkelerin Kyoto Protokolü ve Paris İklim Anlaşması gibi uluslararası sözleşmelerle karbon salınımlarını azaltarak küresel ısınma seviyesini 2 C derecenin altında tutmaya çabalamasıdır. Böylelikle dünya ekosisteminde geri dönülemez olumsuz etkilerin yaşanmasının önüne geçilmesi, karbon yakıt tüketimi ile dünya yaşam alanına verilen zararların azaltılması ve durdurulması ve hatta geri döndürülerek bu alanlara katkı

sağlanması hedeflenmektedir.

Türkiye de benzer şekilde Paris İklim Anlaşması ile karbon salınım hedeflerini ve emisyon değerlerini ülke sathında kademeli olarak azaltmayı ve 2008 ile 1990 yılındaki seviyelerine geri döndüreceğini taahhüt etmektedir. Bu kapsamda karbon salınımını 2030 yılına kadar yüzde 30 düşürmeyi planlamaktadır. Buna ilişkin hedefler 2011-2023 yıllarını kapsayan ve döneminde Çevre ve Şehircilik, daha Sonra Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak ismi değişen kurum tarafınca 2012 yılında hazırlanan Türkiye Cumhuriyeti İklim Değişikliği Eylem Planı ve Türkiye'nin İklim Değişikliği Uyum Stratejisi ve Eylem Planı raporlarında açıklanmaktadır. Bu belgelerde yer alan hedefler, spesifik ve amaç-hedef stratejisi net şekilde çizilmiş ifadeler olmamakla birlikte genel olarak iklim değişikliği ile mücadelede su kaynakları yönetimi, tarım ve gıda güvencesi, ekosistem hizmetleri, doğal afet ve risk yönetimi ile insan sağlığı başlıklarında değerlendirilmiştir (ÇŞİDB, 2022a, ÇŞŞDB, 2022b).

Bu bağlamda enerji verimliliğinin ve tasarrufunun artırılması, enerji altyapı yatırımlarının ve teknoloji geliştirme ve transferlerine önem verilmesi, AB uyum sürecinde müktesebatın geliştirilmesi amacıyla politika yapımının ve transferinin geliştirilmesi, kamuoyunun bilinçlendirilmesinin sağlanması, yenilenebilir enerji kaynaklarının enerji üretimlerinin ve kapasitelerinin artırılması, YE teknolojilerinin geliştirilmesi ve yerlileştirilmesi, yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen alternatif enerji ile enerji çeşitliliğinin artırılmasıyla desteklenmesi planlanmaktadır.

Türkiye'nin 2021 yılında Yeşil Mutabakat Eylem Planı'nı T.C. Ticaret Bakanlığının çabalarıyla yayımlamıştır. Türkiye, özünde büyüme, istihdam kaygıları, ekonomik refahı ilerletme çabaları nedenleriyle küresel ısınma çabalarını bir nebze geride bırakırken bunun dayanağını, daha önce özellikle Batılı gelişmiş devletlerin ağırlıklı şekilde müsebbibi olduğu karbon salınımına karşın gelişmişlik elde etme terazisinden kendisine ayrılan payı kullanmak üzere şekillendirmektedir. Daha kısa bir ifade ile Türkiye, büyümeyi ve istihdamı önceleyen yaklaşımıyla enerji ihtiyaçlarının gerekirse temiz karbon kaynaklarından karşılanmasına müsait politikalar üretmektedir. Bu durum:

> *"Türkiye bu konuda geçmişte kullanmadığı sera gazı emisyon haklarını korumayı ve bu konuda kendine olası bir alan açmayı hedefleyen politikalar yürütmektedir. Türkiye, geçmişte sağlayamadığı endüstriyel atağı ve momentumu durdurmadan gelişmişlik seviyesini arttırma ve Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) oranlarını arttırma çabasındadır. Buna paralel bir şekilde Türkiye'de, artan nüfusun gereksinim duyduğu istihdam ve toplum yapısındaki üst orta sınıfın önceliğinin üretim ve ihracat odaklı büyümede olması nedeniyle*

iklim krizi önceliği ortadan kalkmaktadır. Ancak gerek hükümetler arası iklim yaptırımlarının güçlenmesi gerekse AB ülkelerinin iklim nötr kıta olma hedefleri doğrultusunda Türkiye'nin uluslararası ihracat sürecinde yalnızlaşacağı ön görülmektedir. Dolayısı ile Türkiye'nin bu sürece uyum sağlaması ve yeni stratejiler geliştirmesi kaçınılmazdır."

şeklinde ifade edilmektedir (Mirici ve Berberoğlu, 2022: 162). Ancak Türkiye Avrupa Yeşil Mutabakat metni çerçevesinde Avrupalı devletlerin 2050 yılına kadar kademeli olarak karbon izli tüm ürünleri ve hizmetleri yasaklayacağının karar altına alınmasıyla ticarî alanlarda yoğun şekilde ilişkileri bulunan Avrupa ile ilişkilerini yeniden düzenleme mecburiyetinde kalacaktır. Türkiye'nin enerji ve üretim kapasitelerini, tesislerini ve metotlarını karbonsuzlaştırması, uzun dönemde Avrupa ile olan ticari ilişkilerinde menfaat sağlayacağı bilindiğinden, bu türden bir yaklaşımın karbon salınımını ve emisyon hedeflerini değerlendirmeye alınacağını zımnen kabul etmektedir.

4.4.1.5.Enerji Teknolojilerine ve Altyapısına Yatırım

Enerji teknolojilerine ve altyapılarına yatırım, enerji kaynaklarının aranması-taranması, bulunması ve çıkarılması noktalarından işlenmesi ve kullanımına kadar tüm enerjiye ilişkin noktalarda önem arz etmektedir. Mesela enerji teknolojileri ile artırılan arama-tarama kabiliyetlerinin, doğalgazın bulunmasını daha da kolaylaştıracağı, daha derinlerde yer alan rezervlerin tespit edilmesi ve çıkarılmasında faydaları olacağı açıktır. Artan teknolojik kapasite ile jeotermal enerjide sıcak su ve buhara erişim esnasında yaşanan kayıpların azaltılması mümkündür. Ayrıca sıcak su ile çıkan minerallerin farklı amaçlarla kullanımının da önü açılabilmektedir. Biyokütle çalışmalarında üretim verimliliğinin artırılması yoluyla mesela buradan elde edilecek enerjinin kapasitesinin artırılması mümkünken benzer şekilde güneş enerjisi alanında güneş hücrelerinin ve panel teknolojilerinin geliştirilmesi ile de elde edilebilecektir. Ayrıca mesela kömür kullanımı alanında temiz kömür mottosuyla hareket eden bir yaklaşımla kömür kullanımıyla ortaya çıkan karbon salınımının en aza indirilmesi, teknoloji ve altyapının geliştirilmesi ile olası hale gelmektedir. En sonunda, mesela bireylerin kullandığı araçlarda motor teknolojilerinin geliştirilmesi ile de yakıt tüketiminde verimliliğin artırılması da bu açıdan teknoloji ile mümkün olabilmektedir.

Türkiye bu açıdan enerji alanında üretim sahasından tüketimde bireylerin kullandığı enerji harcayan araçlara kadar tüm alanlarda enerji verimliliğini ve tasarrufunu artırmak amacıyla teknoloji yatırımlarında bulunmaktadır. Bunlara ek olarak Türkiye'nin ülke kara ve deniz sahalarında enerji kaynağı araması, çıkarması ve işlemesine dönük fosil ve yenilenebilir enerji kaynaklarına ait enerji alanları,

tesisleri ve teknolojileri alanında çalışmalar ve yatırımlarda bulunması da enerji politikaları açısından elzemdir. Türkiye'nin enerji tedariki açısından bu konunun önemi, enerjinin yerli ve milli kaynaklarla karşılanması doğrultusunda bir politika izleyen Türkiye için kıymetlidir. Zira mesela güneş enerjisinde enerji üretim panellerinin ve bakımlarının dışa bağımlı olması, dışa bağımlı fosil kaynak ithalatının yerini tutacak avantajları sağlamayacak; aksine farklı bir enerji alanında yeni bir dışa bağımlılığın gelişmesine neden olacaktır.

Tüm açılardan değerlendirildiğinde enerji teknolojilerinde ilerleme kat etmenin enerji güvenliğine, enerji verimliliğine, enerji çeşitliliğinin sağlamasına ve iklim ve emisyon hedeflerine ulaşılmasında katkılar sunması beklenmektedir. Bu bağlam, T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Milli Teknoloji Hamlesi olarak tanımladığı, yerli ve milli teknolojilerin geliştirilmesi ve desteklenmesini amaç edinen strateji belgesinde, enerji sektörü öncelikli alan olarak belirlenmiştir (TTB, 2019: 25). Buna istinaden sanayi sektörü özelinde, kalkınma, istihdam, ekonomik kalkınma gibi konularda ihtiyaç duyulan enerjinin milli kaynaklardan karşılanması için gerekli olan yatırımların ve teknolojik ilerlemelerin sağlanması amaçlanmaktadır (TTB, 2019: 35, 80).

Buradan hareketle fosil enerji, çekirdek enerjisi ve yenilenebilir enerji kaynaklarında teknoloji geliştirilmesine dönük bir politikanın varlığından ve bunun enerji güvenliği açısından taşıdığı değerin kıymetine binaen de önceliklendirildiği görülmektedir. Yerli teknoloji ile enerji sektörünün yedek parça, ar-ge, yatırım alanlarında desteklenmesi kadar bu teknolojinin transferinin ve ticaretinin ülkeye katma değer kazandırılması amaçlanmaktadır.

4.4.1.6.Enerjide Transit Güzergâh

Enerjide transit güzergâh olmak, coğrafi olarak diğerlerine göre bazı ülkelerin sahip olduğu niteliklerden sayılabilir. Lojistik imkanlar dahilinde kara veya deniz taşımacılığında kritik öneme sahip Panama Kanalı, Süveyş Kanalı veya Hürmüz Boğazı, buna yakın Panama, Mısır ve İran ülkelerini diğer ülkelere göre enerji taşımacılığında daha önemli hale getirmektedir. Türkiye ise özellikle enerjinin yoğun şekilde çıkarıldığı Orta Doğu ile enerji tüketiminin yüksek olmasına karşın enerji ithalatı da yüksek olan Avrupa ülkelerinin arasında konumlanmış pozisyonu ile enerji taşımacılığında coğrafi bakımdan avantajlar taşımaktadır. Azerbaycan, İran, Irak ve hatta son dönemde İsrail'in sahip olduğu petrol ve doğalgaz rezervlerinin Avrupa'daki tüketim alanlarına boru hatları ve gemi taşımacılığı ile aktarılması, ancak Türkiye

üzerinden mümkün gözükmektedir. Türkiye ise bu açılardan bakıldığında aşağıda sayılacak belli avantajları için enerjide transit güzergâh olarak ön plana çıkmayı, enerji taşımacılığında Avrupa'nın 2022 Rusya-Ukrayna Krizi ile ortaya çıkan enerji güvenliği sorunlarına alternatif olmak gibi pek çok hedefin peşindedir.

Türkiye bir yandan iç piyasanın enerji ihtiyaçlarını karşılamak, diğer yandan boru hatları ve taşımacılık ile gelir elde ederek istihdam sağlamak gibi amaçları korurken diğer yandan ülkede kullanılan kaynakların orijin ülkelerini çeşitlendirerek, enerjide kaynak ülke çeşitliliğini de artırmayı planlamaktadır. Mesela sadece Rusya'dan alınan doğalgazın Rusya ile ikili ilişkilerde sorun yaşanması ihtimaliyle İran veya İsrail doğalgazıyla dengelenmesi, bu ülkelerden de alınacak belli oranlardaki kaynak ile Rusya'ya enerji bağımlılığının azaltılmasının stratejik önemi bulunmaktadır. Buna istinaden özellikle petrol ve doğalgaz için enerji çeşitliliğinin artırılması hem kaynak ülke bakımından hem de sadece bu kaynaklara değil, diğer alternatif çekirdek ve yenilenebilir enerji kaynaklarına da eğilinmesi kıymetlidir.

Türkiye'nin enerjide transit güzergâh olmak politikası, ülke topraklarından son dönemde TAP, TANAP, DAP gibi geçen petrol ve doğalgaz boru hatları ile Bakü-Ceyhan Boru hattı ile liman enerji ikmal hatlarının kurulması noktasında ciddi ilerlemeler kaydetmiştir. Bu çabalar ile Türkiye'nin dış ilişkilerde enerji transit noktası olmasından kaynaklanacak yeni bir güvenlik mekanizmasına sahip olması da beklenmektedir. Başka bir ifade ile enerji ticaretinde ticari ve ekonomik çıkarlarının bozulmasına karşın hassas durumda bulunan ülkelerin, Türkiye'nin kendi politikalarını belirlemesinde ve bu politikaları takip edebilmesinde daha az müdahil olabileceklerini ifade etmek mümkündür.

Enerji politikalarında Türkiye'nin belirlenen 6 amacının ve buna bağlı stratejik 8 hedefin birbiri ile bağımlılığı, aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Tablo 4.2.

Türkiye'nin Enerji Politikalarında Stratejik Hedefler Matrisi

	Enerji Güvenliği	**Enerji Verimliliği**	**Enerji Tasarrufu**	**İklim ve Emisyon**	**Enerji Teknolojileri**	**Enerji Transit Güzergâhı**
Enerji Tedariki (ET) (Yerel Kaynaklar)	ET artırıldıkça olumlu	ET artırıldıkça değişmez	ET düştükçe olumlu	Karbon kaynaklı artırılırsa olumsuz	ET ile değişmez, ancak ET'nin artması için gereklidir.	ET arttıkça değişmez, iç tüketimde kullanılır.
Enerji Arzı (EA) (Yerel+UA Kaynaklar)	EA artırıldıkça olumlu	EA artırıldıkça değişmez	EA düştükçe olumlu	Karbon kaynaklı artırılırsa olumsuz	EA'nın desteklenmesi için katkı sunar.	EA arttıkça potansiyeli artar. EA'nı destekler.
Enerji Esnekliği/ Çeşitliliği (EÇ)	EÇ çoğaldıkça olumlu	EÇ çoğaldıkça olumlu	EÇ ile değişmez	EÇ arttıkça olumlu	EÇ'nin desteklenmesi için katkı sunar	EÇ'nin desteklenmesi için katkı sunar
Teknoloji Transferi (TT)	TT arttıkça olumlu	TT arttıkça olumlu	TT arttıkça olumlu	TT arttıkça olumlu	TT arttıkça olumu	TT ile değişmez.
Politika Transferi (PT)	PT arttıkça olumlu	PT arttıkça olumlu	PT arttıkça olumlu	PT arttıkça olumlu	PT arttıkça olumlu	PT arttıkça olumlu
Bilinçlendirme (B)	B arttıkça olumlu	B arttıkça olumlu	B arttıkça olumlu	B arttıkça olumlu	B arttıkça olumlu	B arttıkça olumlu
Yeni Yatırımlar (YY)	YY arttıkça olumlu	YY arttıkça olumlu	YT arttıkça olumlu	YY arttıkça olumlu	YY arttıkça olumlu	YY arttıkça olumlu
Karbon Salınımı/Yakıt Azalımı (KS)	KS düştükçe olumlu	KS'nın azaltılması için katkı sunar.	KS'nın azaltılması için katkı sunar.	KS düştükçe olumlu	KS'nın azaltılması için katkı sunar.	KS ile doğrudan bir ilişkisi bulunmaz.

Kaynak: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

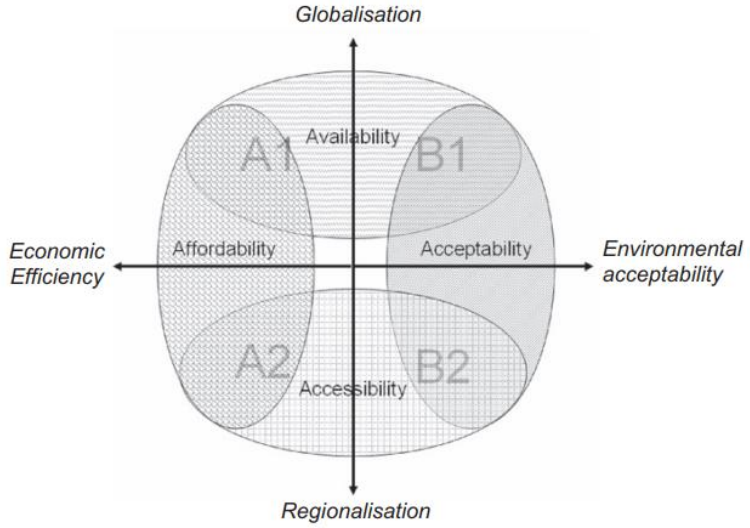
Tablodan da anlaşılacağı üzere bu amaçlar ve hedefler arasında sıkı bir bağ bulunmakta ve enerji politikalarıyla ilgili bulunan tüm kamu aktörleri tarafından bu hedeflerin kabullenildiği, tekrarlandığı ve bu amaçlara ve hedeflere uygun stratejilerin belirlendiği söylenebilir. Buradan hareketle Türkiye'nin enerji politikalarının eğilimini tespit ederek belirlenen ana hedeflerden hangisinin daha çok öne çıkacağını

tahmin etmek önemli olacaktır. Zira bu hedefler içerisinde doğrudan bir hiyerarşi olmamakla birlikte, bu hedeflerden bazılarının diğerlerine göre daha önemli sayılabilecek stratejik konumlara sahip olabilecekleri tahmin edilebilir.

Buna göre ise enerji güvenliği ile ilgili bir başka çalışmada enerji güvenliğinin göstergeleri olarak 4 ana başlık erişilebilirlik, ulaşılabilirlik, karşılanabilirlik ve uygunluk olarak tanımlanmaktadır. Kaynakların fiziki olarak varlığı ve kullanılabilir olması erişilebilirliği, ticaretinin ve temin etmenin mümkün olması ulaşılabilirliği, enerji kaynaklarının ücretinin sağlanabilmesi karşılanabilirliği ve enerji kaynaklarının kullanımının çevre ve toplum tarafından kabul görmesinin uygunluğu tanımladığı ifade edilmektedir (Kruyt vd, 2009: 2167). Bu bağlamda bu dört göstergenin, enerji güvenliğini oluşturan alt başlıkları kategorize etmesiyle aşağıda yer alan şeklin ortaya çıktığından bahsedilmektedir.

Şekil 4.1.

Enerji Güvenliğinin Göstergeleri



Kaynak: (Kruyt vd, 2009: 2168)

Bu gösterge paneli için 8 alt başlıkta değerlendirdiğimiz Türkiye'nin enerji politikalarının çerçevesini şemalandırmak, göstergelerin eğiliminin hangi yönde olduğunun farkında olmak adına önemlidir. İlk maddede enerji tedariki A2 bölgesinde yer alacaktır. Zira Türkiye'nin enerji tedariki yoğun şekilde ekonomik girdilere, ithalata bağımlıdır ve diğer yandan jeopolitik riskleri de içermektedir. Enerji arzı da yine benzer şekilde enerji verimliliğine ilişkin ve ulaşılabilirliğe bağlıdır. Buna karşın enerji çeşitliliğinin sağlanması hem bir yandan kaynak erişimine hem de diğer yandan kaynak ulaşılabilirliğine bağlıdır. Ancak Türkiye'nin enerji ihtiyacını karşılaması,

ülke topraklarında karbon enerji kaynağının bulunmasına karşın ithalata dayalı olarak devam edeceği tahmin edilirse yakın gelecekte bu başlığın A2'de yer alacağı söylenebilir.

Teknoloji ve politika transferi ise bu transferin sektör elemanları tarafından kabul edilmesine ve transfer maliyetlerinin karşılanmasına doğrudan bağlı olduğu için A2 bölgesinde yer alırken, aynı zamanda uygunluk başlığında B2 bölgesinde de değerlendirilebilir. Bilinçlendirme ve karbon yakıtların azaltımı ise B2 bölgesindeyken yeni yatırımlar başlığını A2 bölgesinde değerlendirmek mümkündür. Nihayetinde 8 alt başlıktan 6'sını A2 bölgesine alabilmek mümkün gözükmektedir. Böylece Türkiye'nin enerji politikaların göstergelerin A2 bölgesinde olarak ekonomik verimlilik-etkililik ile jeopolitik riskler bölgesinde olduğunu ifade etmek doğru olacaktır.

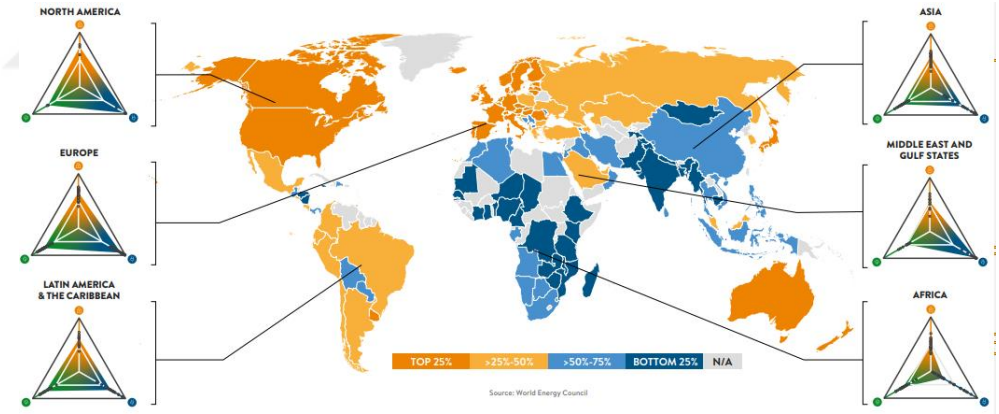
Başka bir değerlendirme ise Türkiye'nin üyesi bulunduğu Dünya Enerji Konseyi (DEK) tarafından ortaya konmuştur. DEK tarafından *Oliver Wyman, Marsh & McLennan Companies* ortaklığında 2010 yılından beridir hazırlanan veriler, üye ülkelerin enerji güvenliği, enerji eşitliği ve çevresel sürdürülebilirlik üçgeninde ortaya koydukları politikaların değerlendirilmesine yönelik çalışmalar içermektedir. Ülkelerin politikalarının ve saha verilerinin bu üç başlıkta ayrı ayrı değerlendirilmesi ve bu üç başlığın da ayrıca ortak bir liste için değerlendirilmesi bu veri setinde bulunmaktadır.

DEK'e göre enerji güvenliğini "*bir ülkenin mevcut ve gelecekteki enerji talebini güvenilir bir şekilde karşılama, tedarikte minimum kesinti ile sistem şoklarına karşı hızlı bir şekilde dayanma ve geri dönme kapasitesini*" ölçmek şeklinde tanımlarken, bu bağlamda "…*yerli ve dış enerji kaynaklarının yönetiminin etkinliğini ve ayrıca enerji altyapısının güvenilirliğini ve dayanıklılığını*" boyut olarak ele almaktadır. Enerji eşitliğinde ise "*bir ülkenin yerel ve ticari kullanım için güvenilir, uygun maliyetli ve bol enerjiye evrensel erişim sağlama yeteneğini değerlendirir*" ve burada "…*elektriğe ve temiz pişirme yakıtlarına ve teknolojilerine temel erişimi, refah sağlayan enerji tüketimi seviyelerine erişimi ve elektrik, gaz ve yakıtın satın alınabilirliğini*" boyut olarak ele almaktadır. Çevresel sürdürülebilirlik ise "*bir ülkenin enerji sisteminin potansiyel çevresel zararları ve iklim değişikliği etkilerini azaltmaya ve bunlardan kaçınmaya geçişini temsil*" ederken burada "*üretim, iletim ve dağıtım, karbondan arındırma ve hava kalitesinin üretkenliği ve verimliliğine*" odaklanıldığı ifade edilmektedir (DEK, 2022a).

Türkiye ise bu verilere göre yapılan değerlendirmede 2021 yılı için Avrupa sıralamasında 68 ülke arasında 47'nci sırada BBB notu ile yer almaktadır. Her bir not sırasıyla enerji güvenliği, enerji eşitliği ve çevresel sürdürülebilirlik notlarıdır. Türkiye BBB notunu 100 üzerinden 65,6 puanla almışken 101 ülkenin bulunduğu Dünya sıralamasında yine 47'nci sıradadır. Türkiye enerji güvenliğinde 43, enerji eşitliğinde 46, çevresel sürdürülebilirlikte yine 46'ncı sıradadır. Bu listede Avrupa'da İsveç, İsviçre ve Danimarka ilk üçte AAA puanıyla yer alırken bu ülkelerin yine sırasıyla 84,2, 83,8 ve 83 puan ile Dünya listesinde de yer aldıkları görülmektedir. Enerji güvenliğinde İsveç 5, İsviçre 24, Danimarka 11'inci sırda; enerji eşitliğinde sırasıyla bu ülkeler 19, 6 ve 10; çevresel sürdürülebilirlikte ise 2, 1 ve 7'nci sırada yer almaktadırlar. Enerji Güvenliğinde genel listenin 80,6 puanla AAB notuyla 6'ncı sırasında yer alan Kanada birincidir. Enerji eşitliğinde Katar ve Birleşik Arap Emirlikleri genel listede 31 ve 33'üncü sıralarda AAD ve BAD notlarıyla yer almalarına karşın birincidirler. İsviçre ise çevresel sürdürülebilirlik konusunda birincidir (DEK, 2022b, DEK, 2022c).

Şekil 4.2.

DEK Enerji İndeksine Göre Dünya Geneli

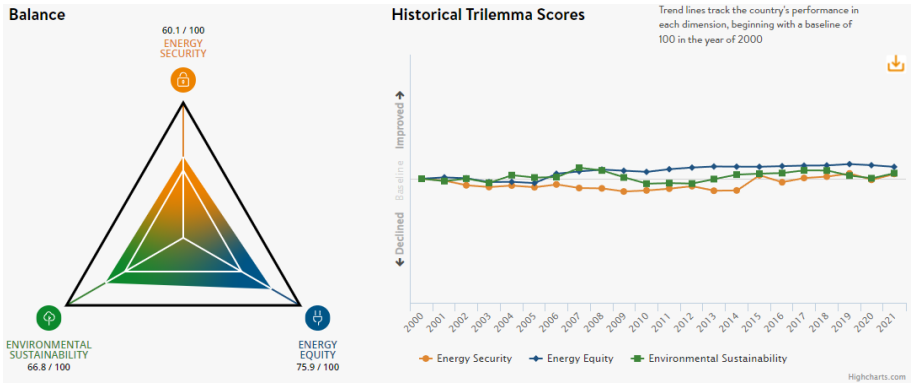


Kaynak: (DEK, 2022e)

Bu şemaya göre Türkiye'ye ait olan ağırlık tablosu, Türkiye'nin enerji güvenliği, enerji eşitliği ve çevresel sürdürülebilirlik noktasında görece olarak dengeli bir göstergeye sahip olduğunu göstermektedir.

Şekil 4.3.

DEK Enerji İndeksine Göre Türkiye



Kaynak: (DEK, 2022d)

Türkiye 2020 yılında aynı indekste 66'ncı sırada yer almasına karşılık 2021 yılında takip edilen politikalar sayesinde listede tırmanmak için fırsat yakalamıştır. Türkiye'nin son dönemde enerji yatırımlarına yönelmesi ile ucuz ve ulaşılabilir enerji kaynaklarının kullanımı, şu an için Türkiye'nin listede en yüksek puanı aldığı alanın enerji eşitliği olmasına imkân tanımıştır. Ayrıca yenilenebilir enerji kaynaklarına olan yatırımlar ve enerji dönüşümü ile kömür kullanan santrallerin artmasına müsaade edilmemesi gibi faktörlerle çevresel sürdürebilirlik puanının yükseldiği görülmektedir. Ayrıca TAP, TANAP gibi enerji güzergahlarının tamamlanması, enerji çeşitliliği ve esnekliğinin artırılması, Enerji Verimliliği Eylem Planı hedeflerinin konması, yasal reformların hayata geçirilmesi gibi etkenlerle birlikte enerji güvenliği puanının da yükseldiği görülmektedir (DEK, 2022d).

İndeksin verileri değerlendirildiğinde Türkiye'nin enerji politikalarında eğilimin, enerji eşitliğinin sağlanması noktasında diğer kademelere göre daha başarılı olmasına karşın enerji güvenliği ve çevresel sürdürülebilirlik başlıklarında ilerlemeye muhtaç olduğu görülmektedir. Türkiye'nin enerji güvenliği noktasındaki ihtiyaçlarının ve hassasiyetlerinin, diğer başlıklarla birlikte dengeli şekilde ilerlediği, bölgesinde Orta Doğu ve Avrupa grafiklerine benzer şekilde enerji eşitliğini önceleme noktasında başarılı olduğu görülmektedir.

4.4.2. Türkiye'de Enerji ve Yenilenebilir Enerji Politikalarının Formulasyonu ve Stratejisi

Türkiye'de enerji politikaları alanında, kamu politikalarının temel politika yapım süreçlerinden olan aşağıdan yukarıya politika yapım süreci ve yukarıdan

aşağıya politika yapım süreçlerinin her ikisi de birlikte işlemektedir.

Aşağıdan yukarıya politika yapım sürecinde enerji alanında bulunan, yukarıda isimleri, görevleri ve etki havuzları da zikredilen aktörlerin aracılığıyla başlayan, daha sonra yasama ve yürütme basamaklarından geçerek uygulanmaya geçen politikaları görmek mümkündür. Aynı zamanda hükümet yetkililerinin ve uluslararası kurumların politika yapım sürecini de yukarıdan aşağıya işletebildikleri görülmektedir.

Avrupa Birliği Yeşil Mutabakatı çerçevesinde Türkiye'nin Gümrük Birliğinde bulunduğu Avrupalı devletlerin, karbonsuzlaşma politikalarını benimsemeleri bu açıdan Türkiye'de yukarıdan aşağıya bir politika yapım süreci başlatmıştır. Ticaret ve Teknoloji Bakanlığı, karbonsuzlaşma ilkeleri kapsamında ticareti yeniden düzenlemek ve Avrupa Birliği Uyum çabaları kapsamında karbonsuzlaşmayı destekleyecek politikalar hazırlamak durumundadır. Ayrıca başka bir örnekte Türkiye'de faaliyet gösteren bazı kömür termik santrallerinin, kendilerine tanınan desteklemelere ve süre esnekliklerine karşın temiz kömüre geçiş aşamalarını tamamlamadıklarının kamuoyunda dile getirildiği tarihlerde, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın tasarrufları doğrultusunda bu kuruluşlara ek süre tanınmasına rağmen tanınan ek sürelerin iptal edildiği görülmektedir. Termik santrallerin özellikle filtre takma noktasında çıkar grupları aracılığı ile Meclis'ten elde ettikleri süre erteleme muafiyetine ilişkin yasanın CB Recep Tayyip Erdoğan tarafından veto edildiği bilinmektedir (DW, 2019).

Aynı örnekten anlaşılacağı üzere enerjide özel sektör aktörlerinin politika yapım aşamalarına müdahil oldukları, daha doğrusu politika yapım sürecine çıkar grubu olarak dahil olduklarını ifade etmek mümkündür. Termik santral örneğinde olduğu üzere kömür bacası filtresi taktırma konusundaki maliyetleri geciktirebilmek adına, bu yöndeki taleplerini sisteme iletebildikleri görülmektedir.

Türkiye'de enerji politikalarının formulasyonu kamu politikaları alanında çalışmanın birinci ve ikinci bölümlerinde ifade bulan politika yapım aşamaları ve süreçlerine uygun şekilde işlemektedir. Buna göre kamu yetkililerinin saha çalışmalarından, sektör temsilcilerinin yönetim basamaklarına katılımından, bu yollarla sahadan toplanan veriler üzerinden derlenen ihtiyaçlar ve eksikliklerin giderilmesine yönelik politikalar üretilmektedir. Ayrıca çıkar ve baskı gruplarının etkisi ile medya aracılığı ile enerji politikalarında gündem oluştuğu, gündemin yeterli etkiye ulaştığında politika değişikliğine veya politika üretim ve karar mekanizmalarına sirayet ettiği görülmektedir.

Politikada yapım sürecinde en önemli aktörlerden birisinin hükümet kademeleri olduğunu ifade etmek gerekirse Türkiye'de enerji politikaları alanında enerji sahasında aktif bir aktör olmamasına karşın enerji sektöründe ciddi bir düzenleyici olduğunu söylemek mümkündür. Yakın zamana kadar enerjide rol alan aktörlerden birisi olan devlet kurumlarının, son dönemde özelleştirme politikaları, liberalleşme, rekabetin artırılması, hizmetin artırılması ve yaygınlaştırılması, katılımcı yönetimin mümkün kılınması gibi nedenlerle düzenleyici ve denetleyici olma pozisyonuna devindiği görülmektedir. Buna karşın devletin enerji sektöründe enerji fiyatlarından enerji şirketlerinin lisanslanmasına kadar, yani hangi şirketlerin/grupların hangi şartlar altında hangi usullerle ne şekilde faaliyet göstereceklerine kadar müdahalede bulunma yetkisine sahip olduğu söylenebilir. Bu nedenle, enerji politikasının temel belirleyicilerinden birisi olarak devletin, enerji politikası stratejilerine bakılması önem arz etmektedir. Bu stratejiler ise ilgili yürütme mekanizmalarının strateji belgelerinde ve raporlarında bölümler halinde yer almaktadır.

Yukarıda ifade edildiği üzere Türkiye'nin enerji politikasında, politika dokümanlarından elde edilen stratejik hedefler ve amaçlar matris halinde verilmiştir (Tablo 4.3.). Buna göre Enerji Güvenliği, Enerji Verimliliği, Enerji Tasarrufu, İklim ve Emisyon, Enerji Teknolojileri, Enerjide Transit Güzergâh olma başlıkları genel amaçlar olarak belirlenmiştir. Enerji Tedariki, Enerji Arzı, Enerji Esnekliği/ Çeşitliliği, Teknoloji Transferi, Politika Transferi, Bilinçlendirme, Yeni Yatırımlar, Karbon Salınımı Azaltımı alt başlıkları ile yoğun şekilde ilişkili bulunmuştur. Bu hedefler bağlamında yenilenebilir enerjinin ortaya koyacağı stratejinin yerini belirlemek önemlidir.

Tablo 4.3.

Türkiye'nin EP Stratejik Hedefler Matrisi ve Yenilenebilir Enerjinin Yeri

	Enerji Güvenliği	**Enerji Verimliliği**	**Enerji Tasarrufu**	**İklim ve Emisyon**	**Enerji Teknolojileri**	**Enerji Transit Güzergâhı**
YE Enerji Tedariki (YEET) (Yerel Kaynaklar)	YE üretimi, yatırımı, kapasitesi arttıkça ET, EA ve EÇ artar.	YE enerji verimliliğini artırmaktadır (Bozkurt, 2008)	YE üretimi enerji tasarrufunu artırmaktadır (Ceyhan vd. 2019: 94).	YE üretimi iklim ve emisyon hedeflerine uygundur.	YE tedariki enerji teknolojilerindeki gelişmelerden olumlu etkilenmektedir (Çoban vd, 2021: 29).	YE ile doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır.
YE Enerji Arzı (YEEA) (Yerel+UA Kaynaklar)		YE EA'nı ve verimliliğini artırır.	YE arzı enerji tasarrufunu artırmaktadır.	YE arzı iklim ve emisyon hedeflerine uygundur.	YE arzının artması enerji teknolojilerindeki gelişmelere bağlıdır.	YE arzı ile doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır.
YE Enerji Esnekliği/ Çeşitliliği (YEEÇ)		YE'de EÇ çoğaldıkça olumlu	EÇ ile değişmez	EÇ arttıkça olumlu	EÇ'nin desteklenmesi için katkı sunar	YE çeşitliliğine katkısı bulunmaz.
Teknoloji Transferi (YETT)	YE TT arttıkça olumlu	YE TT arttıkça olumlu	YE TT arttıkça olumlu	YE TT arttıkça olumlu	YE TT arttıkça olumlu	TT ile değişmez.
Politika Transferi (YEPT)	YEPT arttıkça olumlu	YEPT arttıkça olumlu	YEPT arttıkça olumlu	YEPT arttıkça olumlu	YEPT arttıkça olumlu	YEPT ile değişmez.
YE Bilinçlendirme (YEB)	YEB arttıkça olumlu	YEB arttıkça olumlu	YEB arttıkça olumlu	YEB arttıkça olumlu	YEB arttıkça olumlu	YEB ile değişmez.
YE'de Yeni Yatırımlar (YEYY)	YEYY arttıkça olumlu	YEYY arttıkça olumlu	YEYT arttıkça olumlu	YEYY arttıkça olumlu	YEYY arttıkça olumlu	YEYY ile değişmez.
Karbon Salınımı/Yakıt Azalımı (KS)	YE üretimi görece olarak karbon salınımı düşürse bile YE tesislerinin ve teknolojilerinin geliştirilmesinde ve üretilmesinde karbon izi bulunmaktadır. Görece olarak karbon salınımı yapan enerji türlerine göre oldukça avantajlıdır.					

Kaynak: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye'nin yenilenebilir enerji stratejisi, enerji politikaları içerisinde tablodan da anlaşılacağı üzere önemli bir yere sahiptir. Enerji politikası üst başlığında belirlenen politika hedeflerinin aynı zamanda yenilenebilir enerji politikalarına dair hedefleri de içerdiği görülmektedir. Zaten buna ilişkin ifadelerin, bakanlıklara ait strateji belgeleri incelendiğinde, enerji politikalarına dair ifadelerin yer aldığı bölümlerde yenilenebilir enerji politikalarına ilişkin belirlenen hedeflerin ve amaçların bağlamının iç içe yer almasıyla açıklanması da mümkündür[43].

4.4.2.1.Türkiye'de Yenilenebilir Enerji Mevzuatı

Türkiye yenilenebilir enerji alanında münferit ilk yasasını 2005 yılında 5346 Sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına Dair Kanun ile ortaya çıkarmıştır. Bu yasa, Türkiye'deki yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımını düzenlese dahi bu yasadan önce de yer alan bazı düzenlemelerin varlığından bahsedilmesi gerekir. Bu tarihten önce yenilenebilir enerji alanlarındaki düzenlemeler, genel enerji piyasasında yer alan kanunlar ve yönetmelikler ile düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra yenilenebilir kaynakların kullanımına ilişkin çeşitli mevzuatların, doğrudan enerji üretimini düzenlememekle birlikte bir takım politika çerçevesini oluşturması bakımından önemlidir. Bu minvalde yasal mevzuatın tarihsel olarak aktarılması uygun olacaktır.

4.4.2.1.1. 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu

4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu 2001 yılında yasalaşmıştır. Kanunda yenilenebilir enerjiyle ilgili olarak detaylı bilgilere yer verilmezken YE üretiminin önceliklendirilmesi konusunda sınırlı sayıda genel ve yüzeysel niyet maddeleri yer almaktadır. Kanun daha ziyade 2001 yılında bu kanunla kurulan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun teşkilat yapısı, görevleri, nitelikleri, kapsamı ile enerji piyasasının lisanslama ve düzenlenmesine ilişkindir.

Kanunda yenilenebilir enerji alanında temel görevler taksim edilmişken bunlar, genel anlamda elektrik üretimine dayalı faaliyetlerden oluşmaktadır. Elektrik üretim, dağıtım, iletim, ticaret, lisanslama, lisanslamaya ilişkin lisans muafiyet şartları ile rüzgâr enerjisi elektrik santrali kurulmasında yarışma yapılmasına ilişkin rekabete

[43] Daha detaylı bilgiler için Ulusal Enerji Verimliliği Eylem Planı, 2018: (sayfa YE stratejisi V, Üretimi artırmak 17, verimlilik 37, bilinçlendirme 38, YE teknolojileri 43, politika geliştirme 53, destekleme 90), On Birinci Kalkınma Planı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2019: sayfa Enerji ve YE arzı 20 madde 144, Teknoloji Transferi ve Enerji Teknolojileri Gelişimi 86 madde 378.4, YE Enerji arzının artırılması 119 madde 491, İklim ve Emisyon Hedefleri 185).

dayalı teklif sisteminin şartları da 2008 yılından itibaren bu kanunda düzenlenmektedir.

4.4.2.1.2. 5346 Sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına Dair Kanun

5346 Sayılı Kanun, bilinen adıyla Yenilenebilir Enerji Kanunu, Türkiye'de yenilenebilir enerji alanında yapılmış ilk kapsamlı ve münferit kanundur. Bu düzenleme 10 Mayıs 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacı yenilenebilir enerji kaynaklarının tespit edilmesi ve ekonomiye kazandırılması, enerji güvenliğinin ve çeşitliliğinin artırılmasına olanak tanıması gibi hedeflerle yasalaşmıştır. Yasada bu ifadeler açık şekilde:

> *"yenilenebilir enerji kaynaklarının elektrik enerjisi üretimi amaçlı kullanımının yaygınlaştırılması, bu kaynakların güvenilir, ekonomik ve kaliteli biçimde ekonomiye kazandırılması, kaynak çeşitliliğinin artırılması, sera gazı emisyonlarının azaltılması, atıkların değerlendirilmesi, çevrenin korunması ve bu amaçların gerçekleştirilmesinde ihtiyaç duyulan imalat sektörünün geliştirilmesi"*

olarak tanımlanmaktadır. Kanunda YE kaynaklarının bulunmasından kaynak edinimine kadar, kaynaklardan enerji temininden bunun enerji sistemlerine sunulmasına kadar; üretimden tüketimine kadar pek çok alanda YE hakkında düzenlemeler yapılmıştır.

Bu kanunun sunduğu tanımlardan birisi YE üreticilerinin ürettikleri enerjinin de lisanslanmasını sağlayan, EPDK tarafından üreticilere sunulan Yenilenebilir Enerji Kaynak Belgesinin (YEK Belgesi) verilmesidir. Bu belge, üreticilerin ürettikleri enerjiyi kodlamalarına yardımcı olmakla birlikte uluslararası ticarete konu olan sertifika ticaretine ve enerji piyasalarına erişimlerini de mümkün kılmayı amaçlamaktadır.

Bu kanunda yer edinmiş önemli maddeler ve kapsamları aşağıdaki şekilde sıralanacaktır (RG5346, 2022):

- ✓ YEK Kanunu YEK Belgesini içerir, şartlara bağlar ve düzenler. Buna ilişkin hükümler daha detaylı olarak 2013 yılında ETKB tarafından yayımlanan Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Belgelendirilmesi ve Desteklenmesine İlişkin Yönetmelik'te yer almaktadır. Yönetmelik ile YEKDEM, YEK Belgesi, Lisanssız Üretim hakkında usuller, standartlar ve şartlar karara bağlanmıştır.
- ✓ YEK'nın yatırımcılara tahsis edilmesi durumunda ETKB'nın kaynak alanları ve bağlantıları ile ilişkin tasarrufları gerçekleştireceği belirtilmiştir.

- ✓ YEK'nı, kullanımını ve verimliliğini etkileyici imarlaşma yapılamaz.
- ✓ ETKB'na YEK'nın belirlenmesi, derecelendirilmesi, korunması, kullanılması, kullanım koşullarının belirlenmesi; dağıtım-iletim-bağlantı sistemlerinin kurulması ve kapasite tespitinin yapılması; YEK yarışma ve tahsisisin yapılması, teminat ve yükümlülüklerin takip edilmesi; YEKDEM, SFG, Prim ve yerli aksam benzeri teşvik ve destek mekanizmalarının tespiti, takibi ve denetimi kanunla verilmektedir.
- ✓ EPDK'ya lisanslama ve buna ilişkin süreçleri tevdi etmektedir.
- ✓ Özel mülkiyete ait alanların YEK alanı olarak belirlenmesi ile acil kamulaştırma kararı alınabilmektedir.
- ✓ YEKDEM'e ilişkin süreler, şartlar ve fiyatlamaların yetkilendirmesi, Kanunla CB'na verilmiş olmasına karşın buna ilişkin kısıtlar Kanunda yer alan fiyat Cetveli ve 10 yıl bandıyla tavan konularak sınırlandırılmıştır (6094 ile Değişik, daha önce 7 yıl).
- ✓ YEKDEM kapsamında 18/5/2005 tarihinden 31/12/2020 tarihine kadar işletmeye girmiş YE yatırımları için dolar bazında (6094 ile dolar bazlı), bu tarihten itibaren olanlar için ise TL bazında prim ve aksam desteklemesi yapılacaktır (3453 Sayılı CB Kararı).
- ✓ YEKDEM bitiminde elektrik üreticilerinin üretimleri piyasada yer alan saatlik fiyatlamalar baz alınarak TL cinsinden satın alınabilecektir.
- ✓ YEKDEM'ndan yararlanacak faydalanıcılar için yapılacak desteklemelerin sunulmasının EPDK tarafından belirlenmesi Kanunda yer almaktadır.

YEK Kanununda 2010 yılında 6094 Sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılan değişiklikler, yukarıda sıralanan ifadelerde işlenerek sunulmuştur.

4.4.2.1.3. 5627 Sayılı Enerji Verimliliği Kanunu

5627 Sayılı Enerji Verimliliği Kanunu 2007 yılında kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacı enerjinin etkin kullanılması, israfın önlenmesi, enerji maliyetlerinin hafifletilmesi ve çevrenin korunması için koyulan hedeflerin gerçekleştirilmesidir. Enerjinin üretim, iletim, dağıtım ve tüketiminde bulunan her alanda enerji verimliliğinin artırılması ve enerji bilincinin geliştirilmesini kapsayan kanunda yenilenebilir enerji kullanımına ilişkin ifadeler de yer almaktadır. Bu Kanunla

5346 Sayılı Kanun'da daha önce 7 yıl olarak ifade edilen destekleme süreleri, bu Kanunla birlikte 2011 yılı itibariyle 10 yıla çıkarılmıştır (RG5627, 2022).

4.4.2.1.4. 5686 Sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu

5686 Sayılı bu Kanun, 2007 yılında kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacı jeotermal ve doğal mineralli kaynakların aranması, araştırılması, geliştirilmesi, üretilmesi, korunması, bu kaynaklara ilişkin hakların düzenlenmesi, çevre ile uyumlu şekilde ve ekonomik olarak değerlendirilmesine ilişkin hususları içermektedir. Kanun kapsamında yer alan konuya ilişkin hususlar jeotermal kaynakların kullanımına ilişkindir. Kanuna göre tüm jeotermal ve doğal mineralli kaynakların aidiyeti, mülk sahibine bakılmaksızın devletin mevcudiyetindedir. Buna ilişkin faaliyetlerin tamamı Kanuna uygun ruhsatlandırma işlemlerine tabiidir. Ruhsat, devredilebilir ve mirasa konu olabilirken ticareti de mümkündür. Ruhsatın süresi ilk edinimde 30 yıl iken daha sonra 10'ar yıllık olarak uzatılabilmektedir. Ruhsatın işletilmesinde bir mühendisin teknik takibi mecburidir; aksi halde ruhsat iptal edilmektedir. İşletmelerin denetlenmesi yıllık olarak MTA tarafından gerçekleştirilmekte; uygunsuz durumlarda MTA tarafından ruhsatın iptali gerçekleştirilebilmektedir (RG5686, 2022).

4.4.2.1.5. Binalarda Enerji Performansı Yönetmeliği

2008 yılında 27075 Resmî Gazete numarasıyla yayımlanan Binalarda Enerji Performans Yönetmeliği, binalarda enerji performansına ilişkin uygulama, usul, ilke ve kriterleri belirlerken binaların enerji kimliği edinimlerine ilişkin standartları da içermektedir. Binaların enerji verimliliği, enerji performans kriterlerine uygunluğu tanımlanmışken Yönetmeliğe göre bunları düzenleyecek ve denetleyecek kurumlara da karar verilmiştir.

Yönetmeliğe göre 1000 metrekare üzerinde alana sahip binalarda yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımına ilişkin standartlar geliştirilmeye çalışılmıştır. Buna göre bu binalarda ısıtma ve soğutma ile elektrik enerjisini birlikte kullanan kojenerasyon sistemlerinin, belli oranlarda yenilenebilir enerji kaynaklarından enerji temin etmenin şartları konulmuştur. 20 bin metrekare alandan büyük binalarda ısıtma, soğutma, iklimlendirme, elektrik enerjisi ihtiyaçlarının yenilenebilir enerji kullanımı durumunda ilk enerji yatırımını 15 yıl, 20 binden küçüklerde 10 yılda geri kazandırması durumunda yenilenebilir enerji kaynağı kullanımı mecburidir. Kazandırmadığı durumlarda ise ÇŞİDB'nın kararına uygun hareket edilmektedir. Ayrıca alanı 1 bin metrekarenin üzerinde olan binalarda güneş enerjisi ile sıcak su

temin edecek sistemlerin kurulması mecburidir. Tüm bu zorunluluklar alanı 1 bin metrekareden fazla olan binalarda Enerji Kimlik Belgesi alınması zorunluluğundan hareketle düzenlenir ve denetlenir; yenilenebilir enerji kaynaklarından kullanım Belgede ifade bulmaktadır (BEP Yönetmeliği, 2022).

4.4.2.1.6. Elektrik Enerjisi Üretimine Yönelik Jeotermal Kaynak Alanlarının Kullanımına Dair Yönetmelik

Yönetmelik 2008 yılında 27024 sayılı Resmî Gazete yayını ile yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik jeotermal enerji kaynaklarından elektrik üretimine ilişkin düzenleme, kamulaştırma ve ruhsatlandırma işlemlerini ETKB'na tevdi etmişken lisanslama ve denetleme işlemlerini EPDK'ya bırakmıştır (EEÜYJK Yönetmeliği, 2022).

4.4.2.1.7. Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi

2009 yılında ETKB Yüksek Planlama Kurulunca yayımlanan Belge, elektrik enerjisinin kullanımı hakkında stratejiler içermektedir. Buna ilişkin veriler, kaynaklar hakkında hedefleri tespit etmişken yenilenebilir enerji konusundan da ayrıca bahsedilmiştir. Buna göre genel elektrik toplam nihai tüketimi içerisinde 2023'e kadar yenilenebilir enerji payının yüzde 30'a ulaşması hedeflenmektedir. Bu bağlamda 2023 yılına kadar gerçekleştirilebilecek tüm hidroelektrik kapasitesinin tamamının işleme alınması, rüzgâr enerjisi kurulu gücünün 2023 yılına kadar 20 bin mw'ye ulaşması, elektrik enerjisi için uygunluğu tespit edilen 600 mw'lık jeotermal enerjinin tamamının işleme alınması karar bağlanmıştır (EEPAGS Belgesi, 2009: 9). Belgede güneş enerjisi ve biyoyakıt için açık bir hedef belirlenmemiş olmakla birlikte, özellikle güneş enerjisinin geliştirilmesine yönelik yasal çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

4.4.2.1.8. Ulusal İklim Değişikliği Strateji Belgesi 2010-2023

Türkiye'nin çevreye duyarlı enerji temini ve iklim değişikliğine yönelik Ulusal İklim Değişikliği Strateji Belgesi ve Ulusal İklim Değişikliği Eylem Planı belli hedefler içermektedir. Türkiye'nin iklim değişikliği hakkında geliştirdiği politikaların aynı zamanda kalkınma ve sürdürülebilirlik politikalarıyla uyumlu olması, enerji verimliliğinin artırılması ile temiz ve yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının artırılması, karbon yoğunluğunun ve emisyon değerlerinin azaltılması ile entegre olması hedeflenmektedir.

Bu amaçlar doğrultusunda sera gazı alınımını azaltmak, enerji dönüşümüne

yönelik yatırımların artırılmasını sağlamak, bu alanlarda teknolojik araştırmalar ve geliştirmelerde bulunmak, bunları desteklemek şeklinde politikaların uygulanacağı ifade edilmektedir. Bu kapsamda Ulusal İklim Değişikliği Eylem Planı (İDEP) 2010 yılında yayınlanmıştır. Bu planda yenilenebilir enerjinin elektrik üretimi içerisindeki payının artırılması entegre diğer politikalar ile birlikte vurgulanmaktadır. Binalarda enerji temininin 2017 yılına kadar yüzde 20'sinin yenilenebilir enerjiden karşılamasına dönük çalışmalar yapılacağı ileri sürülmüştür. Ulaştırma sektöründe ise temiz araç yakıtı kullanımı konusunda teknoloji çalışmaları ve desteklemeleri yapılacağı, bu konuda yasal düzenlemelerin hazırlanacağı ifade edilmiştir. Aynı zamanda hidrolik ve jeotermal enerji ile rüzgâr ve güneş enerjilerinin sürdürülebilir ve iklim değişikliğine uyum kapsamında sağlanması istenmektedir (İDSB 2010-2023, 2022).

4.4.2.1.9. Enerji Sektörü Araştırma-Geliştirme Projeleri Destekleme Programına (ENAR) Dair Yönetmelik

ENAR Yönetmeliği ETKB tarafından 2010 yılında enerji alanında gerçekleştirilen araştırma ve geliştirme faaliyetlerini desteklemek amacıyla yayımlanmıştır. Yönetmelik, enerji politikalarına, arz güvenliğine, yerli enerji teknolojileri ve endüstrisine yönelik ürün, süreç, yöntem, uygulama veya sistem geliştirmeye dönük araştırma, geliştirme, iyileştirme projelerini kapsamaktadır. ENAR'ın destekleyeceği projeler arasında yenilenebilir enerji teknolojilerinin geliştirilmesi de bulunmaktadır. ETKB'nın destekleme kararı aldığı projelerin azami yüzde 80'lik bir kısmını karşılamaktayken kalan kısmı geliştirici firmanın karşılaması gerekmektedir (ENAR, 2022).

4.4.2.1.10. Elektrik Piyasalarında Lisanssız Elektrik Üretimine İlişkin Yönetmelik

Yönetmelik, tüketicilerin elektrik ihtiyacını en yakın nokta olarak kendi üretim tesislerinden edinmesi, arz güvenliğinin sağlanmasında küçük ölçekli tesislerin kullanımını ve enerji kaybının azaltılmasını temin etmeye dönüktür. Bu amaçla üreticilerin kendi ihtiyaçlarını temin etmesi yönünde lisans alma ve şirket kurma gibi yükümlülüklerden muaf tutulması, bu Yönetmeliğin kapsamındadır.

Elektrik Piyasalarında Lisanssız Elektrik Üretimine İlişkin Yönetmelik ilk olarak 2011 yılında yayımlanmışken 2013, 2016, 2019 ve 2021 yıllarında değişikliklere uğramıştır. Lisanssız elektrik üretimine ilişkin mevzuat, 5346 Sayılı Kanun ile ve 6446 Sayılı Kanun ile ilişkili olarak değerlendirilmektedir. Yönetmelik

uygulama esasları bakımından, kriterleri, standartları, bağlantı şartları, üretim miktarları ve kotaları gibi hususlarda değişikliğe uğramıştır.

Yönetmeliğe göre lisanssız üretim yapabilecek tesisler:

- ✓ Yenilenebilir enerji alanında üretim yapan tesislerden ve kişilerden, CB Kararı ile belirlenecek üst sınıra göre artırım hakkı saklı olmak kaydıyla, yenilenebilir enerjiden enerji üreticilerin,
- ✓ Üretimi ve tüketimi aynı noktada olan iletim ve dağıtım sistemine enerjinin tamamını vermeden kullananlar,
- ✓ Tarımsal sulama amacıyla kurulan ve DSİ tarafından işletilen, bağlantı hatlarında bulunan ve üretim kadar tüketimde bulunan işletmelere enerji sağlayan üretim tesisleri
- ✓ Şebeke bağlantı anlaşmasındaki sözleşmeye uygun olarak üretimde bulunan ve sözleşmede belirtilen kotayı geçmeyen yenilenebilir enerji üretim tesislerini kapsamaktadır.

Yönetmeliğe göre bahsi geçen yenilenebilir enerji üretim tesislerinin, üretim fazlası enerjilerini şebekeye dahil ederek satmak istemeleri halinde başvurularına esas şekilde YEKDEM kapsamında değerlendirilmesi mümkündür.

Kurulan yenilenebilir enerji tesislerinin faaliyetlerinde EİGM'nden teknik değerlendirme alması mecburidir. Rüzgâr ve güneş enerjisinin lisanssız üretiminde, bu tesislerin lisanslı üretimin herhangi bir adımına başvuruda bulunmaları, teknik değerlendirmenin değerlendirme yapılmaksızın reddedileceği hükmüne bağlanmıştır. Teknik değerlendirme EİGM tarafından ilgili başvurunun teknik ve usul yönünden incelenmesi ile hazırlanan rapordur. Rapor, başvuruların kabulünü, reddini veya düzenlenmesi ve değiştirilmesine ilişkin bilgileri içermektedir. Raporun yanı sıra rüzgâr enerjisinden faydalanacaklar için TÜBİTAK'ın görüşünün alınması ve üreticinin buraya da başvurusu gerekmektedir.

Lisanssız üretim için başvuruda bulunacak tüzel ve gerçek kişilerin, 5346 Sayılı Kanun ile bu Yönetmelikte zikredilen belgeleri sunması beklenmektedir. Başvurular, dönem dönem değişmesine mukabil 2022 yılına kadar maksimum 10 kw'a kadar olan üretim tesisleri için geçerli iken, bu durum 2022 yılında 25 kw'a çıkarılmıştır. Buradaki sınır, tarımsal sulamada kullanılan HES enerjisi, üretimi tüketimini karşılayan kuruluşlar için kurulan yenilenebilir enerji tesislerini kapsam dışına çıkarmıştır. Güneş enerjisi için kurulacak sistemlerin ise çatı ve cephe

uygulaması olarak kurulması şartı getirilmiştir. Tarımsal sulamada kullanılacak enerji sistemlerinde ise tesislerin gücünün, bağlantı sözleşmesinde yer alan kapasiteleri aşmaması gerekmektedir.

Yenilenebilir enerji tesislerinin kurulması ve sisteme bağlanması ile sözleşmelerinin yapılmasında öncelik verilmiştir. Bu öncelik, 5 kritere ayırılan önceliklendirme listesinde ilk sırada yer alan yenilenebilir enerji tesisleri için önemlidir.

YEKDEM bağlamında dağıtım şirketleri tarafından yenilenebilir enerji üreticilerinden alınan birim enerji maliyetleri için öngörülen cent bazlı garanti ödemeler, tüzel ve gerçek kişi üreticilerinin şebekeye sağladıkları günde TCMB tarafından belirlenen döviz kuruna göre belirlenmektedir. Bu yönetmelik kapsamında üretilen enerjinin, yönetmelikte yer verilen ticari usuller dışında ticareti söz konusu değildir.

2021 yılında yenilenebilir enerji tesislerinde üretilen elektriğin, taahhüt edilen ve şebekeye verilen miktarlar arasında fark olması, tüketim alanlarında tüketilen miktarın raporda taahhüt edilen miktarlardan az olması veya hiçbir tüketimin olmaması, aynı işletmeye ait farklı üretim ve tüketim noktalarında aynı piyasa işletmecisi ile çalışılmaması durumunda, OSB içerisinde üretilen YE'nin yine aynı bölgede kullanım zorunluluğunun olması gibi pek çok madde ile değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerde belirtilen istisnalar ile üreticilerin enerji üretimlerinden herhangi bir ödeme alamayacakları, bunun yerine üretilen enerjisinin piyasa işletmecisi tarafından üretildiğinin varsayılması ile bedellerinin işletmeciye devrinin sağlanmasına yönelik ifadeler bulunmaktadır. Lisanssız enerji üreticileri için "YEKDEM'e bedelsiz katkı" olarak tanımlanan bu uygulamaların, üreticilerin üretimde bulundukları genel enerji politikası içerisinde karmaşada kalmalarını, bu nedenlerle üretiminde bulundukları enerjinin desteklemesine ilişkin faydalardan yararlanamayacaklarını tahmin etmek güç değildir. Genel itibarla lisanssız üretim yönetmeliği oldukça karmaşık ve üretici yerine tedarikçi yanlısı bir düzenleme döneminden 2021 yılında geçmiş gibi gözükmektedir.

4.4.2.1.11. Enerji Verimliliği Strateji Belgesi 2012-2023

Enerji Verimliliği Strateji Belgesi, ETKB tarafından hazırlanarak 2012 yılında yayımlanması ile yürürlüğe girmiştir. Belge, genel anlamda enerji tüketiminin azaltılması, bu gerçekleştirilirken refahın ve sunulan hizmetlerin kalitesinin azalmasının veya düşmesinin aksine, mümkün olan durumlarda artırılmasını

amaçlayan birtakım faaliyetler için niyet belgesi niteliğindedir. Belge pek çok farklı alanda ve iş sektöründe hedefler içerirken bunlar arasında yenilenebilir enerji de yer almaktadır. Bunlar arasında enerji verimli teknolojilerin yaygınlaştırılması, çevreci ve sürdürülebilir bir kent hayatı için binalarda yenilenebilir enerji kullanımının imkanlarının araştırılması, buna yönelik faaliyetlerin geliştirilmesi, yasal mevzuat ile sektörler arası işbirliklerin önünü açacak çalışmaların tamamlanması, Ar-Ge faaliyetlerine öncelik verilmesi, yatırım ve teknoloji alanlarında zayıf kalan alanlarda YE teknolojilerini destekleyecek kamu-özel işbirliklerine önem verilmesi, karbon ticaretine ve borsasına uygun entegrasyonun sağlanması ve altyapının kurulması ile biyoyakıt kaynaklı akaryakıt karışımlarının artırılması yer almaktadır.

4.4.2.1.12. 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu

2013 yılında yürürlüğe girdiği yıldan itibaren 2022 yılına kadar pek çok değişiklik geçirmesine rağmen 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, enerji sektöründe temel çerçevelerden birisidir. Buna dayalı olarak yenilenebilir enerji alanındaki pek çok düzenlemenin de kaynağıdır. Bunlardan en önemlisi, yenilenebilir enerji alanında elektrik üretimi yapmak isteyen taraflara 1 mw üretim sınırını lisans uygulama sınırı olarak belirlemesidir. Bu sınır, altında kalan üretim tesisleri için lisans almayı Kanun'da geçen diğer şartlarla birlikte mecburi olmanın dışında tutmaktadır. Ayrıca YEK Belgesinin ETKB'den alınmasına ilişkin hükümleri de karara bağlamaktadır. *Elektrik Piyasalarında Lisanssız Elektrik Üretimine İlişkin Yönetmelik* ile birlikte 2013 yılında çıkarıldığında bu Yönetmeliğin yukarıda mezkûr ifadelerinin kaynağı olarak bu Kanun önemlidir.

4.4.2.1.13. Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği

Yönetmelik ilk kez 2013 yılında 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na istinaden hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin amacı Kanun'da belirtilen lisans ve önlisans alma usullerini, süreçlerini, şartlarını, denetimlerini ve değerlendirmelerini karara bağlamak ve elektrik piyasasındaki önlisans ve lisanslandırma uygulamalarına ilişkin usul ve esaslar ile önlisans ve lisans sahiplerinin hak ve yükümlülüklerinin belirlemektir. Yönetmeliğin kapsamında elektrik piyasasında faaliyet göstermek isteyen taraflar için önlisans ve lisans edinme, buna ilişkin temel hükümler ile lisans sahiplerinin hak ve yükümlülükleri vardır. Yönetmelik, yenilenebilir enerji alanında faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetlerini de lisanslama bakımından etkilediği için önemlidir.

Önlisans üretim faaliyetinde bulunmak isteyen tüzel kişilere, üretim tesisi yatırımlarına başlamaları için gerekli onay, izin, ruhsat ve benzerlerinin alınabilmesi için belirli süreli verilen izni; lisans ise piyasada faaliyet göstermek isteyen tüzel kişiye EPDK tarafınca verilen izin belgesini ifade etmektedir. Yenilenebilir enerji kaynakları hakkında aşağıdaki hükümler, yukarıda diğer kanun ve yönetmeliklerde bahsedilen muafiyetler dışında bu Yönetmelikte farklı olarak bahsedilen hususlar olmuştur:

- ✓ Yenilenebilir enerji alanında faaliyet gösterecek tüzel kişiler, önlisans alma bedelinin sadece yüzde 10'unu ödeyeceklerdir. Lisans bedelinde de yüzde 10 olan bu ödeme yükümlülüğü, yenilenebilir enerji üreticileri için ilk 8 yıl alınmamaktadır.
- ✓ Lisanslar elektrik üretim, tedarik, dağıtım ve piyasa işletmecisi olarak çeşitlenmekteyken burada ele alınan hükümler sadece yenilenebilir enerji üretim lisansı ve önlisansını değerlendirmeye alan maddeler içindir.
- ✓ Rüzgâr, güneş, hidrolik, jeotermal, biyokütleye dayalı başvurularda ÇED Raporunun önlisans başvurularında sunulması zorunlu değildir. Önlisans başvurularının ardından başvuru süresi içerisinde ÇED Raporunun sunulması zorunludur.
- ✓ Önlisans başvurularında rüzgâr ve güneş enerjisi kaynakları için yer alan hükümlere göre, yatırımcı tüzel kişilerin Yönetmelikte yer alan sürelere ve şartlara uyarak yatırım sahasında gerekli ölçümleri yaptırmış olmaları, gerekli izinleri almış olmaları gerekmektedir. Yatırım sahasında gerçekleştirilen saha ölçümleri ile ilgili işlemleri MGM takip etmektedir. TEİAŞ teknik ölçümlerde bulunurken bu ölçümleri EPDK'ya lisans izni için iletmektedir. TEİAŞ yılda sadece 1'er kez rüzgâr için Nisan ayı, güneş için Kasım ayında değerlendirme yapmaktadır.
- ✓ Önlisans başvurularında yenilenebilir enerji kaynaklarını kullanımı öncelik sebebidir. YEK içerisinde ise öncelik sırasıyla jeotermal, hidrolik, rüzgâr ve güneş enerji kaynaklarına dayalı başvurulara göre yapılmaktadır.
- ✓ Önlisans başvuruları EPDK'ya yapılırken teknik değerlendirmelerde EİGM'nin görüşü ile TEİAŞ'ın değerlendirmelerinden destek alınmaktadır. EPDK bu kurumların raporlarının ardından süresi içinde kararını ret, kabul veya eksikliklere istinaden düzeltilmesi için iade edilmesi şeklinde almaktadır.

- ✓ YEKA kapsamında gerçekleştirilecek yatırımların desteklemeler ve teşvikler için önlisans sürecinde ilgili Bakanlık veya EİGM tarafından verilecek uygunluk izinlerinin olması şarttır.
- ✓ RES için ayrıca Teknik Etkileşim İzni ile Savunma Bakanlığından stratejik-askeri faaliyetler açısından uygunluk alınması zorunluluğu bulunmaktadır.
- ✓ YEKA kapsamında yapılacak yatırımların önlisans işlemlerinde çeşitli yerlerde aşımı halinde belli cezaların ve iptaller ile durdurma kararlarının alınacağı hususlarda ek süreler tanınmıştır.
- ✓ Önlisans edinimi, elektrik enerjisi üretimi için yapılacak Lisans başvurusuna dönüşmek durumundadır. Lisanslara sadece tüzel kişiler başvuru yapabilirken gerçek kişiler önlisans alımının ardından lisanssız üretime yönelebilirler. Lisans veya lisans muafiyeti alınması durumunda önlisans geçerli olduğu süreye bakılmaksızın otomatik olarak iptal edilmektedir.
- ✓ Lisans başvuru, değerlendirme ve değişiklik süreleri ile usulleri önlisans ile aynıdır. YEKA lisansları en fazla 49 yıllığına verilebilirken süre bitimi halinde yenilenmeleri mümkün değildir.
- ✓ Lisans iptallerinde lisans sahibinin tespit edilen usulsüzlükleri dışında kendi isteğiyle üretim lisansının iptalini talep etme hakkı bulunmaktadır. Ancak bu isteğin kabulü EPDK tarafından değerlendirilir. Üretimin durması halinde yaşanacak aksaklıklara ve oluşacak arz güvenliği risklerine karşın EPDK lisansı iptal etmeyebilir veya iptalinde süre uzatımı yapabilir. Lisansın, uygun bir yatırımcıya devredilmesine kadar iptal işlemleri askıya alınabilir.
- ✓ Lisansa ve önlisansa tabii tüzel kişilerin denetlenmesi EPDK ve ETKB tarafından, EPDK'nın yılda iki, ETKB'nın yılda bir olmak şartıyla yapılması kararlaştırılmıştır.

Bu Yönetmelik, Rüzgâr ve Güneş Enerjisine Dayalı Lisans Başvuruları İçin Yapılacak Rüzgâr ve Güneş Ölçümleri Uygulamalarına Dair Tebliğ ile desteklenerek yukarıda ifade edilen RES ve GES yapımında ihtiyaç duyulan ölçümlerin ve değerlendirmelerin nasıl yapılacağına ilişkin hükümler 2014 yılında yayımlanan bu tebliğ ile şarta bağlanmıştır. Ayrıca 2015 yılında yayımlanan Rüzgâr Kaynağına Dayalı Elektrik Üretimi Başvurularının Teknik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik ile rüzgâr ölçümlerinin, rüzgâr enerjisinin etkin ve verimli kullanımının sağlanması amacıyla, önlisans ve lisans başvurularının değerlendirilmesi hakkında

çıkarılmış bir diğer mevzuattır. Bu yönetmelik saha ve teknik değerlendirmelerde kapasite, güç, türbin teknik özellikleri, kapasite değişiklikleri, rüzgâr yoğunluğu gibi ölçüm kriterleri hakkında usuller içermektedir.

Rüzgâr Enerjisi Santrallerinin Rüzgâr Gücü İzleme ve Tahmin Merkezine Bağlanması Hakkında Yönetmelik ise 2015 yılında yürürlüğe alınmış ve 10 kw üzerinde üretim kapasitesine sahip RES'lerin ETKB'na bağlı Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğüne (YEGM) bağlı Rüzgâr İzleme ve Tahmin Merkezi'ne (RİTM) veri aktarması zorunlu hale getirilmiştir.

4.4.2.1.14. Ulusal Yenilenebilir Enerji Eylem Planı (YEEP)

Türkiye Ulusal Yenilenebilir Enerji Eylem Planı 2014 yılında ETKB YEGM tarafından hazırlanarak ilan edilmiştir. Avrupa Konseyinin üye ülkeleri bağlayıcı 2009 yılı 2009/28/EC sayılı direktifine uygun olarak Türkiye, Avrupa Birliği üyesi olmamasına karşın burada yer alan hedefleri benimseyerek, bu hedeflere ve temel stratejilere uygun YEEP'nı yayımlamıştır. YEEP 2013 yılından 2023 yılına kadar olan süreçte gerçekleştirilecek hedefler üzerinde kararlar içermektedir. Planının yayımlanmasındaki amaç, AB'ye üye olmak isteyen bir ülke olarak Türkiye'nin niyetini somut olarak ifade etmesidir. Ayrıca Türkiye'nin 2013 yılından itibaren büyüme odaklı kalkınma strateji çerçevesinde sürdürülebilir bir ekonomi oluşturabilmesi için enerji ihtiyacını yerli, yenilenebilir kaynaklardan karşılaması zorunluluğu Plan'da ifade edilmiş; enerji tüketiminin etkin, verimli, tasarruflu ve enerji yoğunluğu düşük tutularak enerji ihtiyacı ithalata dayalı olan ülkenin bu hassasiyetinin zayıflatılması amaçlanmaktadır. Bu amaçlarla Plan'da yer alan ilgili hedefler:

- ✓ 2023 yılına kadar yenilenebilir enerjinin, toplam elektrik enerjisi talebi içerisindeki oranını yüzde 30'a yükseltmek (2013 yılında yüzde 28),
    - Bu payda: 34.000 MW hidroelektrik, 20.000 MW rüzgâr enerjisi, 1,000 MW jeotermal enerji, 5.000 MW güneş enerjisi (fotovoltaik ve yoğunlaştırılmış güneş enerjisi) ve 1.000 MW biyokütle (biyokütle hedefi sözel ifadelere dayanmakta olup yazılı resmî belgelerde yer almamaktadır).
- ✓ 2023 yılına kadar ulaştırma sektörünün enerji tüketiminin yüzde 10'unun yenilenebilir enerjiden karşılanmasını sağlamak (2013'te yüzde 0,87),
- ✓ Plan'da enerji politikasının iki temel amacı, yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik üretilmesi ve enerji verimliliğinin sağlanması olarak sıralanmakta,

- ✓ Yenilenebilir enerji yatırımlarının ve araştırmalarının devam edilmesinin sağlanması ve bunların desteklenmesi,
- ✓ Yenilebilir enerji alanında yasal engellerin kaldırılması,
- ✓ Hidrolik enerji potansiyelinin azami ölçüde değerlendirilmesi,
- ✓ Enerji yatırımları alanında özel sektör faaliyetleriyle ekonomiye katkı sağlanması,
- ✓ Güneş ve rüzgâr enerjisi için uygun altyapının geliştirilmesi ve sağlanması,
- ✓ Jeotermal kaynakların elektrik ve ısınma dahil kullanımının artırılması ve kaynak korumasının sağlanmasına hassasiyet gösterilmesi,
- ✓ İklim değişikliği etkilerinin en aza indirilmesi için yenilenebilir enerji kaynaklarından enerji teminin artırılmasının ve bu kaynakların fosil kaynak tüketiminin yerini almasının sağlanması,
- ✓ İklim değişikliği ve çevre dostu yenilenebilir enerji kaynakları ve bunların kullanımı hakkında eğitim ve bilinçlendirme faaliyetlerinin yapılması ve teşvik edilmesi,
- ✓ Yenilenebilir enerji kaynaklarına yatırımların, enerji üretimlerinin ve kullanımının desteklenmesi, teşvik edilmesi ve yaygınlaşması için teşvik, sübvansiyon, destek, muafiyet gibi politika araçlarına yer verilmesi tavsiyesi,
- ✓ Yenilenebilir enerji kurulu gücü ve kapasitelerinin artırılması,
- ✓ Yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerji payının, genel enerji tüketimi içerisindeki oranını 2023 yılına kadar yüzde 20'ye çıkarmak (2013'te yüzde 13,92)

4.4.2.1.15. Ulusal Enerji Verimliliği Eylem Planı

AB 2012/27/EU sayılı AB Enerji Verimliliği Direktifi ile üye ülkelerin enerji verimliliği konusunda ortak kararlara dayanan hedeflerini gerçekleştirmesini düzenlerken, aynı zamanda üye ülkelerin 3'er yıllık aralıklarda Verimlilik Planlarını gözden geçirmelerini talep etmektedir. Türkiye üye ülke olmamasına rağmen 2015 yılında niyet belirtisi olarak Ulusal Enerji Verimliliği Eylem Planını (UEVEP) ETKB'nca hazırlamıştır. Planda bina ve hizmetler, enerji, ulaştırma, sanayi ve teknoloji, tarım ve bütün sektörleri ilgilendiren yatay konulara yönelik toplam 55 eylemi kapsamaktadır. Bu eylemlerin gerçekleştirilmesiyle 2023 yılına kadar 10,9 milyar doları yatırım sonunda kümülatif olarak 23,9 milyon ton eşdeğer petrol (MTEP) enerji tasarrufu sağlanması beklenmektedir. Bu durumun Türkiye'nin 2023 yılında

birincil enerji tüketiminde yüzde 14 oranında bir azalmaya denk gelmesi beklenmektedir. Sürecin YEGM tarafından yönetilmesi kararlaştırılmıştır.

Plan kapsamında yenilenebilir enerjinin binalarda, tarımda sektöründe kullanımının yaygınlaştırılması ve böylece binaların karbon salınımlarının azaltılması amaçlanmaktadır. Yenilenebilir enerji kaynaklarından biyokütlenin kullanımının artırılması amaçlanırken aynı zamanda elektrik üretiminde ve ısıtma ile soğutmada yenilenebilir kaynakların kullanılmasının artırılması, yaygınlaştırılması ve teşvik edilmesi amaçlanmaktadır. Bunların yanında yenilenebilir enerji teknolojilerine yönelik araştırma ve geliştirmelerin de yürütülmesi faaliyetler kapsamındadır.

4.4.2.1.16. Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları (YEKA) Yönetmeliği

Yönetmelik, 2016 yılında 29852 numaralı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin amacı kamu ve özel taşınmaz alanlarda "… *yenilenebilir enerji kaynak alanları (YEKA) oluşturularak yenilenebilir enerji kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, bu alanların yatırımcılara tahsisiyle yatırımların hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi ve yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı elektrik enerjisi üretim tesislerinde kullanılan ileri teknoloji içeren aksamın yurt içinde üretilmesi ya da yurt içinden temin edilmesinin sağlanması, teknoloji transferinin teminine katkı"* sağlanmasıdır. Yönetmeliğin kapsamı YEKA'ların belirlenmesi, bu alanlar için teknik değerlendirmelerin yapılması, alanda kullanılacak aksamın yerli olmasının desteklenmesi ve bunların takip edilmesi, yatırımlar için yapılacak yarışma şartlarının düzenlenmesi, yarışı kazanan taraflar için lisanslama ve enerji ticareti usullerinin belirlenmesini içermektedir.

Bir alanının YEKA alanı olarak belirlenmesinde ETKB ve YEGM'nün teknik değerlendirmeleri sonucunda aldıkları karar bağlayıcıdır. Kararın ardından TEİAŞ teknik kapasite belirlemesinde bulunur. Saha böylelikle Aday YEKA olarak belirlenir ve bu şekilde ilan edilir. Bu süreçte saha üzerinde teknik, ekonomik, enerji verimliliği değerlendirmeleri tamamlanır. Aday YEKA sürecinin tamamlanmasını da takiben adaylığı sonlandırılarak YEKA sahası olarak Resmî Gazetede yayımlanır.

YEKA ilanından sonra sahada yatırım yapmak isteyen tarafların YEGM'ne başvuruda bulunarak saha için açılan yarışmaya dahil olmaları gerekmektedir. Yarışmaya dahil olmanın şartları ilanda belirtilirken göze çarpan en önemli detay yatırımcıların yerli aksam tedarik ve/ya üretim noktasında taahhüt verilmesine ilişkin zorunluluktur.

4.4.3. Türkiye'de Enerji ve Yenilenebilir Enerji Politika Uygulamaları

Enerji politikalarında günümüz modern devletleri faaliyetleri bakımından doğrudan piyasada rol almak yerine düzenleme, denetleme, arabuluculuk ve yönlendirme gibi faaliyetlerde bulunarak genel tabiriyle düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmektedir. Devletin bu fonksiyonu, enerji alanının stratejik önemine istinaden asgaride devlet tarafından düzenlenmekte; enerji yatırımlarının koordinasyonu, yatırımların maddi külfetinin büyüklüğü, özel sektörü piyasa içerisine çekerek rekabeti artırmanın ve piyasayı özel sektör için cazip hale getirmenin zorluğu gibi nedenlerle anlamlandırılmaktadır. Devlet, enerji piyasalarına teşvikler, destekler ve yardımlar gibi finansman araçlarıyla, lisanslama gibi hukuki araçlarla, çevresel vergilendirme ve sorumluluk isnat etme gibi toplumsal amaçlarla müdahalelerde bulunmaktadır.

Dünya genelinde enerji politikalarında uygulanan doğrudan teşviklerin miktarının 2018 yılında 582 milyar dolardan 2019 yılında 478 milyar dolara düşmüş olmasına karşın 2020 yılında 550 milyar dolara yükselmiştir. Bu miktar, yenilenebilir enerji üretimine olan teşviklerle karşılaştırıldığında neredeyse iki katına yakındır. Bu oranlar, yenilenebilir enerjiye olan teşviklerin aynı dönemde üç katına çıkmış olmasına karşın fosil yakıtlardan elde edilen enerji için yüzde 382'lik bir artışı işaret etmektedir (REN21, 2021: 13, 37, 260)

Enerji sübvansiyonları enerji üretiminin veya tüketiminin maliyetlerini azaltan ya da enerji üreticilerinin gelirlerini artıran, devletin bütçesi içerisinden veya bütçe dışından karşıladığı paketlerle şekillenen bir dizi faaliyet olarak adlandırılabilir (Akdoğan, 2018: 82, EEA, 2004). Yenilenebilir enerji alanında devletlerin piyasaya sundukları teşviklerin amacında üretimin artırılması, yatırımların geliştirilmesi ve teknolojik ilerleme sağlanması gibi başlıklar bulunurken diğer yandan bu teşviklerin yenilenebilir enerji tesislerinin kapasitelerini artırdığı, gelişimini desteklemeye yardımcı olduğu ve bu nedenlerle fosil yakıt tüketimini artırdığı iddiası da bulunmaktadır (Ghosh ve Gangania, 2012: 1). Fakat bu iddiaya karşın klasik enerji kaynaklarına olan teşviklerin ortaya çıkardığı olumsuzluklarla birlikte değerlendirildiğinde, iddianın konusunun yersiz olduğu görülebilir.

Yenilenebilir enerji alanında yer alacak yatırımların ortaya çıkaracağı istihdam potansiyeli, teknoloji araştırmalarında yaşanacak ilerlemelerin katkısı, temiz enerjinin sosyal faydası, küresel iklim hedeflerine ilişkin projeksiyonların gerçekleşmesi, devlet için yaşamın her alanında yer alan enerjinin güvenliğinin sağlanmasının stratejik öneme haiz olması gibi nedenlerin, özel sektörün kar odaklı rekabetçi doğasına

uymaması nedeniyle devletlerin yenilenebilir enerji alanında düzenleyici olması ve belli teşviklerle piyasayı yönlendirmesi elzemdir. Bunun yanında yenilebilir enerji alanında yatırım yapan şirketlerin ürettikleri enerjinin en başında piyasaya ulaşması için garanti alması, su ve rüzgâr gibi kaynaklara erişimde teminat alması, finansal destek araçlarına uygun şekilde erişiminin açık olması da özel sektör açısından önemlidir ve bu konularda desteklemelere ihtiyaç duymaktadır (Yang vd, 2019: 165, Nicolini and Tavoni, 2017: 421-422). Türkiye'nin yenilenebilir enerji politikaları çerçevesinde sunduğu ve sunabileceği enerji teşviklerinin önemini de bu açıdan benzerlikle değerlendirmek mümkündür (Bulut ve Muratoglu, 2018: 248, Simsek ve Simsek, 2013: 529)

Türkiye'nin enerji piyasasında kullandığı teşvik mekanizmaları yatırımcıların finansal olarak desteklenmesi, enerji alım garantilerinin verilmesi, ilk yatırım maliyetlerine olan kredi destekleri, fiyat noktasında yeşil enerjinin üretiminin desteklenmesi adına yüksek fiyatlardan alımların yapılması, yap işlet devret kapsamında faaliyete geçirilen tesislerin ekonomik ömürleri içerisinde devlet tarafından yürütülmesinin sağlanması, yenilenebilir enerji tesislerinin kurulmasında ve işletilmesinde ihtiyaç duyulan arazi ve kaynakların devlet tarafından kullanımının özel sektöre sağlanması, vergi muafiyetleri, enerji dönüşümünün sağlanması için yapılan yatırımların ve genel enerji teknoloji alanındaki ar-ge çalışmalarının desteklenmesi vs. olarak sayılabilir. Fakat temelde yenilenebilir enerji alanında uygulanan teşvikleri iki sınıfta, birincisi üretilen enerjinin alım garantisinin verilmesi ve ikincisinin de enerji üreticilerinin enerji piyasalarına erişiminin sağlanması ve bunların teminat altına alınması olarak değerlendirilebilir (Tükenmez ve Demireli, 2012: 3).

Türkiye karbon emisyonlarının azaltımı kapsamında fosil kaynaklı enerjilere olan yatırımları azaltacağını taahhüt etmiş; bu alanda uluslararası aktörlerin ve anlaşmaların da etkisi ile son dönemde kömür kaynaklı termik santrallere ciddi yatırımlarda bulunmamıştır. Bunun yerine doğalgaz termik santrallerinin ve yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik üretiminin desteklenmesi, buralara dair politikalar geliştirilmesi hedeflenmiştir. Bu durumun da özellikle son dönemde Türkiye'de özellikle elektrik enerjisi tüketici maliyetlerini 2022 yılında ciddi oranda artırdığı görülmektedir.

Yenilenebilir enerji alanında uygulanan teşviklerin ve desteklerin sınıflandırılması uygulandıkları yöntemler, kullanılan araçlar ve amaçlar üzerinden yapılmaktadır. Araçlarına göre doğrudan bütçe ödemeleri, düzenlemeler, vergiler ve

ticari enstrümanlara ayrılırken gelir ve fiyat desteği, feragat edilen devlet gelirleri, mal ve hizmetlerin piyasa değeri dışında fiyatlanarak üretici ve tüketicilerin desteklenmesi, doğrudan veya dolaylı fon ve kredi aktarımı ise bir başka sınıflandırma biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunların dışında daha anlaşılır olması bakımından teşvik ve desteklemelerin düzenleyici politikalar ve mali teşvikler olarak değerlendirilmesi daha uygun görülmektedir (Akdoğan, 2018: 86, 90). Buna göre:

- ✓ Düzenleyici Politikalar
  a. Tarife Garantisi (Sabit Fiyat Garantisi ve Prim Garantisi)
  b. Kota Yükümlülükleri / Yenilenebilir Portföy Standartları
  c. Yenilenebilir Enerji Sertifikaları
  d. İhale Yönetimi
  e. Net Ölçüm Sistemi
  f. Biyoyakıt Yükümlülükleri
  g. Isı Yükümlülükleri
- ✓ Mali Teşvikler ve Kamu Finansmanı
  h. Vergi Muafiyeti ve İstisnaları
  i. Vergi Kredileri (Yatırım ve Üretim Vergi Kredileri)
  j. Çevresel Olumsuz Dışsallıkların Fiyatlandırılması
  k. Kamu Yatırımları, Krediler, Hibeler, Sermaye Sübvansiyonları ve İndirimleri şeklinde ele alınacaktır.

Bu başlıklar altındaki değerlendirmelerde konuyla ilgili olarak genel girişin ardından bu başlıklara ilişkin Türkiye'nin uygulamaya koyduğu politikaların ifadesine de yer verilecektir.

4.4.3.1. Düzenleyici Politikalar ve Türkiye Uygulamaları

4.4.3.1.1. Tarife Garantisi (Sabit Fiyat Garantisi ve Prim Garantisi) ve Türkiye Uygulamaları

Sabit Fiyat Garantisi (SFG) ve Prim Garantisi hükümetlerin enerji üreticilerinin maliyetlerini desteklemek, ucuza enerji erişimini mümkün kılmak, enerji maliyetlerinin son kullanıcıya yansımasını engelleyerek piyasa mekanizmasında istikrarı sağlamak gibi amaçlarla kullandığı yaygın bir destekleme biçimdir. Bu araçlarla hükümetler, enerji üreticilerinden üretilen enerjiyi belli bir piyasa üstü fiyattan alacaklarına ilişkin garantide bulunmaktadırlar. Böylelikle özel sektör yatırımları piyasayı cazip hale getirerek risk faktörü düşük bir alana faaliyete çağırmak

kolaylaşmaktadır (OECD/IEA, 2008: 38).

SFG ile yenilenebilir enerji tesislerinden üretilen elektrik enerjisinin, tesis ömrüne ilişkin anlaşmalar ile 20 yılı bulan uzun dönemli anlaşmalarla olabileceği gibi yüksek fiyatlı alım garantisi ile kısa dönemli anlaşmaları da kapsayan bir garanti alım süreci bağlamında alımının emniyete tabii tutulduğu görülmektedir. Burada temel amaç yatırımcının yatırım risklerini en aza indirerek enerji sektörüne yatırım yapmasının sağlanması ve yatırım ile ortaya çıkan enerji tesislerinin sürdürülebilir bir işlerliği ulaşarak hayatta kalmalarının sağlanmasıdır.

Tarife garantisi politikalarının beş unsuru bulunmaktadır. Bu unsurlar aracılığıyla hükümetlerin tarife düzenleme açısından ayrı ayrı piyasaya müdahale imkanları bulunurken unsurların tamamıyla da müdahil olabilmektedirler. İlk unsur enerji sistemleri arasında bağlantıların nasıl kurulacağı, nasıl düzenleneceği, bağlantı giderlerinin nasıl ve ne şekilde kimler tarafından karşılanacağı gibi teknik kısımların düzenlenmesini ifade eden ara bağlantı düzeyidir. Hükümetlerin bu basamakta maliyetler, teknik hizmetler vs. gibi destekler sunması olasıdır. İkinci unsur üretilen enerjinin satın alınmasına dönük garantilerdir. Buna göre hükümetler, tesislerde üretilen enerji miktarını belli bir yıl boyunca belli bir fiyattan belli bir miktara kadar alım garantisi sunarak enerji üreticisini desteklemeyi amaçlayabilmektedir. Üçüncü unsur ise dağıtımdır. Hükümetlerin yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen elektriği tüketimde öncelemesi, tüketicinin buradan elde edilen enerjiyi tüketmesini desteklemesi gibi destekler bu unsur içerisinde bulunmaktadır. Dördüncü unsur ise hükümetlerin enerji üreticileri ile ikili anlaşmalar imzalayarak yukarıda ifade edilen zaman, fiyat, alım garantisi gibi konularda onları desteklemelerinden oluşmaktadır. Son unsur ise SFG tarifelerinin de yaygın şekilde içerdiği üzere hükümetlerin enerji yatırımcılarına sunduğu alım garantilerinden oluşan fiyat unsurudur (Rickerson vd, 2012: 16).

Prim Garantisi ise SFG'nin ardından ortaya çıkmış, üreticilerin maliyetlerinin desteklenmesini amaçlayarak üretilen enerjinin piyasa fiyatları üzerinden alımının yapıldığı bir uygulama olarak öne çıkmaktadır. Bu uygulamada üreticiler sattıkları enerji miktarlarına göre uygulamaları ülkeden ülkeye farklılık gösteren durumlar nazarında bazen tüketiciye yansıtılarak bazen de devlet bütçesinden karşılanarak alınan, prim almaktadırlar. Bu prim, genellikle sisteme verilen kw başına belli bir miktar, enerji fiyatının üzerine yapılan ek ödeme ile olmaktadır (OECD/IEA, 2011: 79-80).

Prim ödemeleri, hükümetler ile enerji üreticileri arasındaki anlaşmalar ile karara bağlanmaktadır. Hükümetler gerekli yasal araçlarla politika mevzuatını belirlerken üreticiler, ülkelerden ülkelere farklılık gösteren politika türlerine dahil olmaktadırlar. Hükümetler, piyasada yer alan enerji fiyatlarına bakılmaksızın sabit bir prim miktarını üretime ekleyebilmekte; veya piyasada yer alan enerji fiyatlarına göre fiyatlar yükseldikçe düşen, düştükçe artan oranlarda prim garantisi sunabilmektedir. Son olarak bu ikisinin karşımı şeklinde üreticinin piyasa fiyatı üretim anlaşma fiyatının altında kaldığı sürece prim ödemesi aldığı bir piyasa fiyatına entegre sabit prim desteğinden yararlanabilmektedir (Deloitte, 2011: 4'ten akt Akdoğan, 2018: 92-93).

Yenilenebilir enerjide en etkili olan yöntemlerden birisi olarak jeotermal ısıtmada, güneş enerjisinde, rüzgâr enerjisinde sıklıkla be etkililikle kullanılan tarife garantileri (OECD/IEA, 2011: 162, OECD/IEA, 2008: 100), Türkiye'de de yasal mevzuat çerçevesinde politikalar içerisinde kendisine yer bulmaktadır (Yılmaz ve Hotunluoğlu, 2015):

Türkiye'de Sabit Fiyat Garantisi uygulamaları dünya ile paralel olarak en yoğun şekilde kullanılan teşvik yöntemlerinden olmuştur. Bu nedenle yenilenebilir enerji alanında ayrı bir öneme sahiptir. Üreticilerin sabit fiyat garantisi altında ürettikleri enerjileri satabilmelerine dair bu garantinin kapsamı, ilk kez 2005 yılında 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun ile düzenlenmiştir. Bu kanunda 7 yıl ile esas alınan destek süresi, 2010 yılında çıkarılan 6094 sayılı aynı mevzuattaki düzenlemede 10 yıla çıkarılmış ve farklı türdeki yenilenebilir enerji kaynağından türe ayrı desteklemelerin de getirildiği görülmektedir.

Bu desteklemelerden ilgili bulunanı prim garantisine benzer bir yeniliktir. 6094 sayılı kanunda yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerjinin, üretiminde ve tesis yapımında kullanılan kaynakların yerli olmasıyla belli bir primin üreticiye sunulacağı ifade edilmektedir. Üreticiler, belli oranlarla kanunda yer eden miktarlarda yerli ürünler kullandıklarında mevzuat gereği hükümetin dolar bazında desteklemelerde bulunması öngörülmektedir. Destekleme, ilgili kanunda şartların yerine getirilmesi ile 5 yıl olarak şarta bağlanmıştır. Üreticiler, üretimde bulundukları enerji miktarı için 5 yıl süreyle yerli katkı ilavesi (YKİ) alabilmektedir.

Yenilenebilir enerji alım garantisi ve yerli aksam teşviki kapsamında verilen döviz bazlı garantiler ile buna ilişkin hükümet yetkilileri tarafından yapılan uzatmalar, 2021 Temmuz ayı sonu itibari ile son bulmuştur. Normal süresi içinde 2020 yılında

süresi tamamlanacak olmasına karşın pandemi ve buna bağlı kısıtlamalar ile süresi 2949 sayılı CB Kararı ile uzatılan SFG başvuruları, 2021 yılı Temmuz ayı itibarı ile sonlanmıştır (Yüksel, 2021). Desteklemeler tl cinsinden verilen garantiler 3453 sayılı CB Kararı ile devam edilmektedir. Buna göre (BOSCA, 2022):

> *"1 Temmuz 2021'den 31 Aralık 2025'e kadar işletmeye girecek YEK belgeli üretim tesislerine uygulanacak olan fiyatların ve yerli katkı fiyatlarının, 1 Ocak 2021'den itibaren ve ilki 1 Nisan 2021'de olmak üzere üçer aylık dönemler halinde, her yıl Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında belirlenen yönteme göre güncellenmesine karar verilmiştir. Güncelleme enflasyon oranları ve döviz kurları gibi değişken unsurlar kullanılarak ve belirlenen tavan fiyatı gözetilerek ABD Doları/TL (%24), Avro/TL (%24), tüketici fiyat endeksi (%26) ve üretici fiyat endeksi (%26) değişimlerinden oluşan bir formüle göre yapılacaktır."*

Türkiye'nin yenilenebilir enerji politikalarında bahsedilen sabit prim garantisine ilişkin bilgiler ve yapılan değişiklikler aşağıdaki tabloda verilmektedir.

Tablo 4.4.
YEK Destek Prim Ödemeleri Değişiklik Tablosu, 2010-2021

	6094 Sayılı Kanun (2010) – Cent			3453 Sayılı Karar (2021) - TL			Değişiklikler*	
	Prim SGF	Prim YKİ	Süre	Prim SFG	Prim YKİ	Süre	Prim	Süre
HES	7,3 cent	1,3-1,0	10 yıl SFG 5 yıl Yerli Katkı İlavesi	40 krş	8 krş	10 yıl SFG 5 yıl Yerli Katkı İlavesi	-67 krş	SFG ve YKİ süreleri aynı şekilde korunmuştur.
RES	7,3 cent	1,3-0,6		32 krş	8 krş		-75 krş	
JES	10,5 cent	1,3-0,7		54 krş	8 krş		-1 tl	
Biyokütle	13,3 cent	2,0-0,4		32-54 krş	8 krş		-1,5 tl	
GES	13,3 cent	3,5-0,6		54 krş	8 krş		-1,5 tl	
* Hesaplamalarda kur 14.75 kuruş olarak 08.04.2022 tarihli baz alınmıştır. Hesaplamalar yaklaşık değerlerdir. SFG ve YKİ desteklerinde ilgili alanın en yüksek değeri baz alınmıştır.								
Kaynak: Tablo yazar tarafından mevzuattan yararlanılarak oluşturulmuştur. (RG3453, 2021; RG5346, 2010)								

Tabloya ek olarak YEK desteklerinde 2021 yılında dolar bazında tavan fiyat uygulamasına da geçilmiştir. HES için 6,40 cent, RES ve GES için 5,10 cent, JES için 8,60 cent, biyokütle için ise ortalama 7 dolar civarında bir tavan fiyat konmuştur. Bu

fiyatlar, YEK kapsamında enerji alım garantisinin ulaşacağı maksimum fiyatları ifade etmektedir. Değişiklikler kısmı incelendiğinde alım tarife garantilerinde neredeyse üçte bir oranlarına varan bir düşüşün yaşandığı görülmektedir. Bunda en büyük etken dolar kurundaki yükselmedir. Dolar kurundaki yükselmenin etkisiyle TL destekli politikaların dolar destekli önceki politikalara göre oldukça zayıf kaldığı görülmektedir.

Üretici maliyetlerinin doların artışı ile arttığı, zira teknoloji ve yedek parça ürünlerinin ağırlıklı şekilde ithalata bağımlı olduğu bir alan olarak, bir dönemde hükümetin üreticiyi destekleme politikasını değiştirmesi trajik bir durumu izah etmektedir. Bir yandan hükümetin ithalata bağımlı sektörlerde zayıflığını gidermek üzere dolar bazlı teşviklerden vazgeçmesi gerekirken diğer yandan enerji sektörünün desteklenmesi noktasındaki politikaların ağırlığından uzaklaşıldığı görülmektedir. Bu durumun yatırımları azaltacağı, enerji üretimini arz yönünde aksatabileceği ve dolayısıyla enerji fiyatlarında ve enflasyonda enerji kaynaklı artışları tetikleyeceği tahmin edilebilir. Diğer yandan 2020 ve 2021 yılları için kapasite artışında yatırımcıların 5346 sayılı Karar'daki teşviklerden yararlanmak adına yatırımlarını artırdıkları ve öne aldıkları da görülmüştür (Kaya, 2020).

Tüm bunlara karşın SFG desteklerinin, hükümetlerin yanlış politikaları karşısında bir rant alanına dönüşmesi de olasıdır. Hükümetlerin enerji ihtiyaçlarını karşılamak adına daha fazla yatırımcıyı alana çekmek amacıyla prim karşılıklarını piyasa fiyatlarının oldukça üzerinde tutması, yenilenebilir enerji üretim alanında özel sektörün rant arayışında olmasına neden olabilmektedir. Bu durum, enerji üretimini, YE üretiminden elde edilecek tüm pozitif dışsallıklara zarar verecek şekilde sürdürmeye bile neden olabilecektir. Hükümetlerin SFG dahil diğer destek mekanizmalarını da politika yapım aşamasından değerlendirme adımına kadar rant oluşumunu engelleyecek önleyici mekanizmalarla donatması elzemdir (Kwon, 2015: 680-681).

4.4.3.1.2. Kota Yükümlülükleri / Yenilenebilir Portföy Standartları ve Türkiye Uygulamaları

Kota yükümlülükleri, enerji üretim sistemlerinde hükümetlerin enerji üreticilerine dönük uyguladığı politikalardan birisidir. Diğer adıyla yenilenebilir enerji portföy standartları (RPS) olarak tanımlanırken politikanın tüketicilerle ilgili doğrudan bir boyutu da bulunmamaktadır. Bunun yerine RPS, elektrik enerjisi üreticilerinin, enerji üretim portföylerinin bir kısmına kota konularak, belli bir zaman dilimi

içerisinde farklı yenilenebilir enerji kaynaklarından enerji temin edip sisteme vermesi esasına dayanmaktadır. Böylelikle enerji üreticilerinin enerji temin kaynaklarında portföylerini farklı yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edecekleri enerji çeşitliliği ile zenginleştirmeleri beklenmektedir (Upton ve Snyder, 2017: 205).

RPS'nin uygulanması, genellikle yenilenebilir enerji kaynaklarından üretim sağlanmasının maliyetli olması ve bu nedenle enerji üreticilerinin bu kaynaklara yönelmemesinin giderilmesi, enerji üreticilerine alanda destek sağlanan yenilenebilir enerji kaynaklarına yönlendirilmesi amaçlanırken diğer yandan hükümetin enerji politikalarındaki amaçlara erişmesinin yolu açılmaya çalışılmaktadır (Schelly, 2014: 543-545). Böylelikle hedeflenen karbon emisyon değerlerine erişilmesi, enerji üretiminde yenilenebilir enerji payının artırılması, enerji arz güvenliği ve çeşitliliğinin sağlanması, enerji üretim maliyetlerinin düşürülmesi, enerjiye ulaşımın genele yayılması gibi politikaların hayata geçmesi amaçlanmaktadır.

RPS'de hükümetlerin özel şirketleri minimum derecede bir zorunluluk oranıyla mecburi tuttukları, bunun diğer yandan tüketicilerin yenilenebilir enerji kaynaklarından temin edilecek enerjiyi kullanma tercihlerinin piyasada karşılanmasını da mümkün kılmayı hedeflediği söylenebilir. RPS bu nedenle enerji üreticilerine belli bir YEK üretimini mecburi kılmaz; şirketlerin biyokütle veya rüzgâr enerjisinden yararlanmalarının önünde genellikle engeller bulunmaz. Buna karşın devletin YEK desteklerinden bu şirketlerin yararlanmasına imkân tanındığı, böylelikle şirketlerin minimum seviyede maliyet yükünü üstlenmelerine çalışıldığı da eklenmelidir (Akdoğan, 2018: 95-96).

RPS uygulamaları dünya genelinde SFG kadar yaygın kullanılıyor olmasa da özellikle ABD, Kanada, İngiltere ve Kıta Avrupası ülkeleri tarafından kullanılmaktadır. RPS uygulamaları, yenilenebilir enerji sertifikaları ve ihale yöntemlerinin kullanılması ile hayata geçebilmekte; diğer uygulama yöntemleri ile birleşmiş şekilde veya diğer yöntemlerin içerisinde de kullanılabilmektedir. Türkiye yasal mevzuatında henüz doğrudan RPS uygulamaları bulunmamakla birlikte yenilenebilir enerji sertifikaları ve ihale yöntemi içerisinde enerji şirketlerine yenilenebilir enerjiden elde edilen kaynakları portföylerinde bulundurmaları için bir gönüllülük sistemi kurulmuştur (Akdağ ve Gözen, 2020: 151-153).

4.4.3.1.3. Yenilenebilir Enerji Sertifikaları ve Türkiye Uygulamaları

Yenilenebilir enerji sertifikaları, hükümetlerin enerji üretiminde yenilenebilir enerji kaynaklarını kullandığını tespit ettiği şirketler için sunduğu, üretilen her bir

enerji miktarı için sunulan belli bir miktar yeşil enerji sertifikası verildiği bir teşvik sistemi olarak öne çıkmaktadır. Bu sistemde şirketler hükümet tarafından yenilenebilir enerji yeşil sertifikasını, hükümetin belirlediği her bir kw değeri için alırlarken bu sertifikaların, yine hükümetin belirlediği bir oranda belli bir sürede tutulması ve sahip olunduğunun hükümete ispat edilmesi gerekmektedir. Şirketler, yeşil sertifika kotalarını dolduramadıklarında başka şirketlerin fazla üretiminde elde ettikleri yeşil sertifikaları satın alabilmektedirler. Böylece şirketlerin bir kısmı cezalardan kurtulabilirken diğer yandan diğer şirketlerin de üretim fazlaları desteklenerek ek gelir elde etmelerinin yolu açılmaktadır (Bayraç ve Çildir, 2017: 208). Bu nedenle yenilenebilir enerji sertifikaları, diğer adıyla yeşil enerji sertifikaları kota yükümlülüğü standartlarının bir uzantısı olarak değerlendirilebilir.

Yeşil enerji sertifikalarının piyasa içerisinde serbest şekilde alınıp satılmasının üreticiler açısından fiyat bakımından bir belirsizlik oluşturduğuna dönük itirazlara rağmen karbon kaynaklı enerji üreticilerinin karşısında yenilenebilir enerji üreticilerinin maliyet esnekliğinin korunması, finansman desteklemelerinin sağlanması gibi nedenlerle enerji sektörüne olumlu katkısı olduğu düşünülmektedir. Özellikle Yeşil Sertifikaların enerjinin uluslararası ticaretinde aranan şartlardan birisi olmasıyla şirketlerin bir anlamda bu alanda zorunlu olarak faaliyet göstermek durumunda kaldıklarını, enerji kaynaklarını çeşitlendirerek portföylerini desteklenmeleri gerektiğini ifade etmek yerinde olacaktır (Ulusoy ve Daştan, 2018: 134, Akdoğan, 2018: 98-99).

Türkiye Yeşil Sertifika konusunda ilk kapsamlı adımını 2021 Şubat ayında atmıştır. Bu kapsamda Yenilenebilir Enerji Kaynak Garanti Belgesi'nin (YEK-G) sunulması, gönüllülük esasına dayalı olarak planlanmaktadır. 1 Haziran 2021 tarihinden itibaren uygulamaya alınan YEK-G uygulaması, 2020 yılında uluslararası bir sertifika programı geliştirmek niyetiyle ortaya atılmıştır (EPİAŞYEKG, 2022). Özellikle Avrupa'da kullanımda olan benzer bir politika aracı olarak Menşei ülkeler uygulamaları yeşil enerji üreten enerji şirketlerinin enerji sertifikaları üretmelerine ve bunun ticaretinin yapılmasına, gerek ülke içerisinde gerekse ülkeler arasında, zaman zaman belli ticaret kısıtlamaları dahilinde, benimsenirken Türkiye, Avrupa uyumu kapsamında YEK-G projesini hayata geçirmiştir (Özcan, Ergün ve Ocaklı, 2021: 31-33).

Bu kapsamda yeşil sertifika için enerji üreticisi olan şirketler ürettikleri her bir 1 mw elektrik için bir sertifika almaya hak kazanacaklardır. Sertifikalar bir yıl geçerli

olacaktır ve ticareti serbesttir. Ayrıca yeşil enerji tüketmek isteyen tüketicilerin bu taleplerinin karşılanması için EPİAŞ'ın gerekli şeffaf ve takip edilebilir veri sistemini kurması amaçlanmaktadır. Tüketici, faturasında yeşil enerjiyi kullandığına ilişkin bilgileri görmek ve hangi şirketin ürettiğine ilişkin verilere ulaşmak imkanına sahiptir.

YEK-G'nin uluslararası bir tanınırlığının henüz olmaması, bu alandan elde edilen sertifikaların uluslararası ticaretini kısıtlamaktadır. Fakat yıllar içerisinde YEK-G kapsamındaki eksikliklerin giderilmesi (enerji tesislerinin enerji üretiminde oluşturdukları karbon emisyonlarına ilişkin bilgilerin sertifikada olmaması gibi) ile uyumluluğun sağlanması beklenmektedir. Türkiye'nin yenilenebilir enerjide var olan üretimi, kurulu gücü ve potansiyeli değerlendir4ildiğinde ciddi bir enerji sertifika ihracatçısı haline dönüşmesi potansiyeli de bulunmaktadır (Özcan, Ergun ve Ocaklı, 2021: 34).

4.4.3.1.4. İhale Yöntemi ve Türkiye Uygulamaları

İhale yöntemi ile enerji piyasasının teşvik edilmesi hükümetlerin enerji yatırımcılarını destekleme yöntemlerinden birisidir. Bu yöntemde hükümetlerin belli enerji yatırımlarını özel sektöre terk etmek için rekabetçi bir ihaleye çıktığı görülmektedir. İhalelerin kapsamında alım garantisi olarak SFG'lerin verilmesi, teknolojik ekipman desteğinin sağlanması, alım garanti anlaşmalarının yapılması, vergi muafiyetlerinin ve kredi finansman seçeneklerinin sağlanması gibi desteklerin olduğu bilinmektedir (Yurdadoğ ve Tosunoğlu, 2017: 10).

İhale yöntemi ile teşvik verilmesi, hükümetlerin son yıllarda sıklıkla başvurduğu usullerden birisi olarak öne çıkmaktadır. Bu yöntem piyasa içerisinde rekabetçiliği tesis ettiği ve enerji fiyatlarının piyasa içerisinde serbest şekilde fiyatlanmasını mümkün kıldığı için öne çıkmaktadır. Ayrıca hükümetlerin yenilenebilir enerji kurulumu için yaptıkları bu çağrılarda ileri teknolojik ürünlerin kullanılması, teknoloji transferinin sağlanması, maliyet analizinin yapılması gibi etkenlerle enerji piyasası açısından olumlu katkılar sunabilmektedir.

Bu yöntemde hükümetlerin sağladığı destekler, uzun vadeli ve SFG'ye göre daha düşük prim garantisi verilmesi yoluyla temin edilebilmektedir. Özel sektör içerisindeki rekabetin etkisi burada görülürken diğer yandan uzun vadeli alım garantileri ise şirketleri olası risklerden korumaktadır. Bunun bir başka faydası ise hükümetlerin bütçe kontrollerini yüksek yatırım maliyeti isteyen alanlarda bütçe hacmini kontrol ederek sağlayabilmeleridir. Fakat bu yüksek maliyetler, hükümetlerin iş yapabilme kapasitesinden ötede özel sektördeki oyuncuların tek başlarına altından

kalkabilecekleri yatırımlar olmaktan uzak olabilmektedir.

İhale yönteminin hükümetler için bir diğer yönü de genel enerji politikaları başlığında belirlenen politika hedeflerine ilişkin çerçeveyi yönlendirebilme yeteneğine kavuşmalarıdır. Hükümetler ihale yöntemi ile mesela karbon emisyon hedeflerini korumanın ve bu hedeflere ulaşmanın araçlarına da kavuşmuş olabilmektedirler.

Türkiye'de yenilenebilir enerji alanında ihale ile teşvik yöntemi uygulamaları 2016 yılında Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları (YEKA) Yönetmeliği ile getirilmiştir. Yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilecek elektrik enerjisi için geçerli olan bu yönetmelikle ileri teknoloji transferinden fayda sağlanması ve teknolojik ürünlerin yerli aksamdan karşılanması konularında destek verilmesi öngörülmektedir (Aydoğdu, 2021: 62-63).

Buna uygun ilk ihale ise Konya Karapınar bölgesinde güneş enerjisi elektrik üretim tesisi kurulması için yapılmıştır. 2017 yılında yapılan ihalede Kalyon-Hanwha ortaklığı ihaleyi kazanmıştır. İhalede yüklenici firmanın yılda 500 mw üretim kapasitesine sahip bir tesis kurması, yatırımlarında yerli teknoloji ve aksam kullanma, yerli istihdam sağlama ve araştırma geliştirme faaliyetlerine destek verme zorunlulukları bulunmaktadır. Hükümetin böylelikle enerjide üretimi artırmanın yanında teknoloji transferini de sağlama, yerli istihdama ve teknolojik gelişmelere imkân tanıma yan hedeflerine katkı sağladığı görülmektedir (Orun ve Demirgil, 2021: 100).

4.4.3.1.5. Net Ölçüm Sistemi ve Türkiye Uygulamaları

Net ölçüm sistemi, enerji destekleri bağlamında tüketiciye doğrudan enerji üreticisi olma imkânı tanımaya dönük, enerji yükünün dengelenmesi ve yenilenebilir enerji üretiminin teşvik edilmesi amaçlarıyla 1980 yılında ilk kez uygulandığı Amerika'dan dünyaya yayılarak kullanılagelmiştir. Bu sistemde tüketiciler, kendilerine ait yenilenebilir enerji sistemleri kurarak bu sistemi enerji şebekesine bağlamakta ve ürettikleri enerjiyi bir sayaçtan geçmesi şartıyla şebekeye aktarmaktadırlar (Gümüş Demir ve Canbaz, 2021: 73).

Hükümetler, tüketicilerden alınan bu üretimler için iki yolda destek sağlamaktadır. Bunlardan ilki tüketicinin karşılıklı olarak üretimini tüketiminden düşmesidir. İkincisi ise üretilen enerji miktarı kadar tüketiciye kredi sağlanması ve bunun daha sonra kullanılabilmesidir.

Yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerjinin, mesela güneş enerjisinden, yıl içerisinde ve gün içerisinde farklı zaman dilimlerine göre

üretkenliklerinin değişmesi, bu YE kaynaklarından alınan verimin değişkenliğine bağlı olarak üretim fazlasına veya açığına neden olmaktadır. Net ölçüm sistemi, tüketicileri bu değişken üretim portföyü karşısında üretimin fazla olduğu dönemlerde üretilen fazla enerjinin piyasa değeri üzerinden satın alınması ve bu bakiyenin tüketiciye kredi olarak tanımlanması yoluyla üretimin düşük olduğu dönemlerle enerji giderlerinin dengelenmesini amaçlamaktadır (Çelikkaya, 2017: 69).

Bu türden bir yapılaşma, küçük ve orta ölçekli tüketiciler için kullanılmaktadır. Burada amaç tüketicilerin enerji giderlerini azaltırken aynı zamanda hükümetlerin yenilenebilir enerji politika hedeflerine ulaşmasına dönük adımların atılmasıdır. Kamu binalarından özel sektörde yer alan şirket ve tarım, hayvancılık, sağlık vs. gibi alanlarda faaliyet gösteren kuruluşlar kadar hane tüketicilerinin de bu uygulamadan faydalanabildiği görülmektedir. Tüketicilerin üreticiler olarak şebekeye erişmeleri, belli yasal prosedürler ve izinler ile teknik altyapının tesis edilmesinin ardından mümkün olurken bu sürecin maliyet ve teknoloji bakımından herhangi bir zorluğu bulunmamaktadır. Üretilen elektriği ve tüketilen elektriği hesaplayan sayaçların bağlanması yeterli görülmektedir (Akdağ ve Gözen, 2020: 147-148).

Türkiye'de Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretim Yönetmeliği ile birlikte net ölçüm sistemi kullanılmaktadır. Buna göre Türkiye'de lisanssız elektrik üreticileri ürettikleri saatlik enerjileri tüketimleri üzerinden mahsuplaşarak şebekeye varsa iletecekleri fazla enerji için ödeme almaktadırlar. Eksik üretim olması halinde yaptıkları tüketim kadar faturalandırma gerçekleşmektedir.

Son dönemde mevzuatta yapılan değişiklikler ile lisanssız elektrik üretimine tabii olan kurulu güç kapasitelerinin hacmi 10 kw'dan artırılarak 25 kw'ya çıkarılmıştır (Akça, 2022). Böylelikle daha fazla kişinin alım garantisi bulunan bu sisteme dahil olarak lisanssız üretimde bulunması beklenmektedir. Fakat lisanssız üreticilerin yeşil enerji sertifikası almaması, bunun uluslararası ticarete konu olmaması, buradan elde edilecek gelirleri ve yatırım potansiyelini kısıtlamaktadır.

4.4.3.1.6. Biyoyakıt Yükümlülükleri ve Türkiye Uygulamaları

Biyoyakıttan enerji elde edilmesi, dünya genelinde ulaşım sektörünün dönüşmesine odaklanmaktadır. Ulaşım alanında petrole dayalı teknolojilerin halen yoğun şekilde kullanılmaya devam etmesi nedeniyle sera gazı salınımında bu sektörün payı ciddidir. Ayrıca ulaşım sektöründe enerji dönüşümünün yaşanması için ileri ve kapsamlı teknoloji değişimlerinin ve ar-ge faaliyetlerinin ortaya konması gerekmektedir. Kara ulaşımında elektrikli araç teknolojisinin ilerlemesi bu alanda

umut vaat edicidir. Fakat hava ve deniz ulaşımında henüz buna benzer bir dönüşüm başlama aşamasındadır.

Ülkeler, sera gazı emisyon hedeflerine ulaşabilmek, petrole dayalı ekonomik sistemlerinde enerji güvenliğini tesis edebilmek, enerji ihracatını kısıtlamak, enerji dengesini korumak vs. gibi nedenlerle ulaşımda sürdürülebilir alternatifleri desteklemek durumdadırlar. Biyoyakıtlar, biyokütleden elde edilen enerji kaynakları olarak çevreci, kolay ulaşılabilir ve sürdürülebilir olmalarının yanında içten yanmalı motor teknolojisine uygun kullanımları ile belli avantajlar sunmaktadır. Bu nedenlerle dünya üzerinde biyoyakıt üretiminin önümüzdeki yıllar içerisinde kademeli olarak artması beklenmektedir (Dağdelen, 2015).

Biyoyakıt elde edilmesi için tarım alanlarının kullanılması ve ayrıca orman alanlarının biyokütle rezervi olarak tüketilmesi birtakım eleştirileri de beraberinde getirmektedir. Tarım alanlarında biyoyakıt için ürün yetiştirilmesi bazı bölgelerde gıda güvenliğini riske atabilmektedir. Ayrıca yoğun su kullanımı ve tarım ürünlerinin yetiştirilmesi esnasında toprağın kirletilmesi, orman alanlarının tahrip edilmesi veya tarım alanı olarak kullanılmaya başlanması gibi olumsuz etkiler de sıralanmaktadır. Buna karşın kırsal alanda tarımı canlandırdığı, istihdama katkı sağladığı ve tarım alanlarında refahı artırdığı bilinmektedir (Akdoğan, 2018: 108).

Biyoyakıt yükümlülükleri, uluslararası örgütler tarafından türetilen kotalar, yükümlülükler, ortaklıklar gibi belgeler ile ülkelerin uygulamaya çalıştıkları çerçevelerden kaynaklanmaktadır. Ülkeler, getirdikleri yasal düzenlemeler ile üreticilere ve tüketicilere ilişkin birtakım zorunluluklar ve destekler sağlamaktadır. Yasal teşviklerin üreticileri desteklemesi, tüketicileri biyoyakıt tüketmeye teşvik etmesi veya tüketiciler için biyoyakıt tüketimini belli oranlarda zorunlu tutması görülen uygulamalardandır (Yılmaz ve Hotunluoğlu, 2015).

Türkiye'de biyoyakıt alanında ilk kullanım zorunluluğu 2013 yılında biyoetanola getirilmiş; daha sonra 2018 yılında biyodizel için bu uygulama takip edilmiştir. Türkiye'nin biyoyakıt kullanım zorunluluğu diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, Kyoto Protokolü ile genel yakıt tüketimine karışımının yüzde 10 olması hedefine rağmen oldukça düşük kalmaktadır. Özellikle Amerika, Almanya, İngiltere gibi gelişmiş ülkeler ile İrlanda, Brezilya, Endonezya gibi gelişmekte olan ülkelerin yüzde 10 zorunluluklara ulaştıkları görülmektedir.

Getirilen şartlara göre 2017 tarihli "*Motorin Türlerine Biodizel Harmanlanması Hakkında Tebliğ*"de biyodizel zorunlu karışım oranı 0,5 tutulmuştur.

2011 tarihli "Benzin Türlerine İlişkin Teknik Düzenleme Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ" ile biyoetanol kullanım karışımının 2013 itibarıyla yüzde 2, 2014'te yüzde 3 olması hedeflenmiştir (Akdoğan, 2018: 232).

Türkiye'de Biyoyakıtlar için uygulanan diğer teşvik mekanizması, biyoyakıt için ÖTV'nin indirimli şekilde uygulanmasıdır. 2013 yılından itibaren biyodizel yakıtlarda belli oranlarda yerli üretim katkı maddesi kullanılması durumunda, üreticinin de lisanslı olması şartıyla özel tüketim vergisinde indirime gidilmektedir. Fakat yasal düzenlemelere rağmen Türkiye'de biyoyakıt alanında kontrolün ve planlamanın sağlanamadığı, kalite standardının yakalanamadığı, yüzde 2'lik üretimdeki vergi istisnası dışındaki alanlara yüksek vergilendirmeler uygulandığı, hammadde yetersizliği nedeniyle üreticilerin ithalata bağımlı kaldığı görülmekte ve bu nedenlerle hem sektörün zayıf kaldığı hem de hedeflenen politikaların belirsiz kaldığı görülmektedir (Dağdelen, 2015: 68-70).

4.4.3.1.7. Isı Yükümlülükleri ve Türkiye Uygulamaları

Isınma, 2021 yılı içerisinde enerji nihai tüketiminin yarısını tek başına doldurmuştur. Bunu, elektrik yüzde 20, ulaşım yüzde 30 olarak takip etmiştir. Isınma içerisinde yüzde 51 pay endüstri, 46 ise hane tüketimi olarak kayıtlara geçmiştir. Yenilenebilir enerjiden elde edilen ısınma enerjisi yüzde 3,5 kadar artış kaydetmiştir. Yenilenebilir enerjiden elde edilen ısınma enerjisinin, tüm enerji ihtiyacı içerisindeki payı son çeyrektir neredeyse sabit kalmıştır ve son yılda yüzde 11 olarak kayda alınmıştır (REN21, 2021b: 115).

Isınma alanındaki tüketim oranları bu şekilde incelendiğinde görülmektedir ki özellikle dünyanın küresel ısınmada 2 santigrat derecelik hedefine ulaşması açısından ısınmada kullanılan enerjinin, enerji dönüşümünde ilerlemesi önemlidir. Isınma özellikle endüstri ve hane tüketimi alalarında yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilecek enerjilerle karşılandığında karbon salınımının kontrol altına alınabilmesi için önemli bir adım atılmış olacağı açıktır. Fakat yenilenebilir enerji alanındaki yatırımlar ve trend genellikle bu kaynaklardan elektrik enerjisi üretilmesine yönelik olmaktadır (REN21, 2020).

Çin, Amerika, Avrupa ve Hindistan yenilenebilir enerjiden elde edilen ısı enerjisinin en büyük üreticileri ve tüketicileridir. Potansiyeline rağmen yenilenebilir enerjiler olarak güneş ve biyoyakıttan enerji elde edilmesi mesela, şimdiye değin üzerinde çoklukla durulmamış ve yaygınlaştırılmamış bir faaliyet alanı olarak kalmıştır. Bunun altında yatan en önemli sebeplerden birisi bu üretici ülkelerin fosil

kaynaklara olan bağımlılığı ve enerji dönüşüm maliyetlerinin yüküdür.

Yenilenebilir enerjideki ısınma yükümlülüklerine ilişkin destekler genel olarak kamu finansmanı yoluyla sağlanmaktadır. Devlet destekli hibeler, krediler, indirimler ve çeşitli vergi teşvikleri bu finansmanları oluşturmaktadır. Bu teşvikler klasik anlamda yatırımları ve teknolojik çalışmaları desteklemeyi amaçlamaktadır. Tüm bu teşviklere rağmen ısınma alanındaki yenilebilir enerji dönüşümünün önündeki en büyük engellerden ilki maliyetler olmaktadır. Bunun yanında teknolojinin yeni olması nedeniyle güven eksikliği yaşanması, bireysel ve toplumsal farkındalığın bulunmaması gibi etkenler de bulunmaktadır.

Türkiye'de ısı yükümlülüğüne ilişkin desteklemeler öncelikli olarak jeotermal enerjiye dönüktür. 2005 yılında yürürlüğe giren 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kanunu, 2007 yılında yürürlüğe giren 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, 2011 yılında yürürlüğe giren 6094 sayılı Yenilenebilir Enerji Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve YEKDEM mekanizması bu konularda desteklemelerin Türkiye'yi Çin'in ardından dünyada jeotermal enerjide ikinci sıraya yükselmesinde pay sahibidir (Bayraktar ve Kaya, 2016: 429).

Türkiye'de ısı yükümlülüğüne ilişkin ikinci politika aracı binalarda enerji tüketiminin verimliliğini ve enerji tasarrufunu artırmaya dönüktür. Yeşil binalar olarak adlandırılan bu uygulamalarda devletin, nitelikleri kanunda belirtilen binaları, tesisleri, altyapı yatırımlarını vs belli oranlarda yenilenebilir enerji kullanmaya mahkûm etmesi öngörülmektedir (Şentürk, 2014: 98). Yenilenebilir enerji kullanımında ise su ısıtması ve jeotermal enerji ile binalarda ısınmanın sağlanması Türkiye'de yaygın şekilde kullanılan ve son dönemde öne çıkan gelişmeler olmuştur.

4.4.3.2. Mali Teşvikler ve Kamu Finansmanı ile Türkiye Uygulamaları

Yenilenebilir enerji alanında yatırımların hükümetler tarafından desteklenmesinde şirketlerin bir takım mali imtiyazlarla korunması ve ayrıcalıklardan yararlandırılması sık görülen yöntemlerdendir. Hükümetlerin, yatırım yapılmasında belli birtakım risklerin bulunduğu enerji alanında şirketlere bu şekilde destekler sağlamaktaki amacı, kazancın garanti altına alınarak olası risklerin yaratacağı tehditlerin hafifletmek olmaktadır. Daha doğrusu bu risklerin varlığına rağmen hükümetler, yatırım alanını yeterince cazip hale getirmenin peşinde olmaktadırlar. Bu türden destekler içerisinde şirketlere veya alanlara sağlanan vergi muafiyetleri, yatırım kredileri, karbon fiyatlandırmaları ve doğrudan kamu yatırımları, kredileri, hibeleri, sermaye aktarımları ve sübvansiyonları yer almaktadır.

4.4.3.2.1. Vergi Muafiyeti ve İstisnaları ve Türkiye Uygulamaları

Vergi muafiyeti belli kişi ve grupların, faaliyette bulundukları belli bir iş kolu için veya doğrundan belli bir faaliyet için haklarında işlemesi gereken vergi kanunlarından, birer muafiyet ile hariç bırakılmalarıdır. Burada vergilendirilmesi gereken kişi veya grupların faaliyette bulundukları mevzu hususlar için vergi mükellefiyeti dışında bırakıldıkları görülmektedir. Vergi istisnalarında ise kanunlar bakımından hakkında vergilendirme yapılması gereken bir alanda belli şartlar dahilinde vergilendirmenin, şartları sağlayanlar yönünde kısmen veya tamamen kaldırılmasını öngörmektedir.

Yenilenebilir enerji alanında vergi muafiyeti ve istisnaları kapsamında Gelir Vergisi (GV), Kurumlar Vergisi (KV), Katma Değer Vergisi (KDV), Özet Tüketim Vergisi (ÖTV), Emlak Vergisi konularında indirim ve vergi iadeleri, Gümrük Vergisi muafiyetleri, Genel Sağlık Sigortası (GSS) destekleri şeklinde çeşitlendirilebilir (Süslü, 2021: 57).

Uygulanan vergi istisnalarından ilki hızlandırılmış amortisman adıyla bilinmekte ve enerji yatırımcılarının yatırım yaptıkları ilk yıllarda üzerlerine düşen vergi ve amortisman giderlerinde muafiyetler sağlamaktadır. Buna göre yatırımcı yatırımının kanunda belirtilen istisna kadar yılında daha fazla varlığını amortisman gideri olarak kaydederek gider tablosuna yazabilmektedir. Daha sonraki yıllarda ise bu istisnalar değişiklik göstererek vergi gelirlerinde hükümete katkı sağlayan bir düzenlemeye dönüşmektedir. Bu yolla hükümetler, destek olarak sundukları maliyetlerin bir kısmını kademeli olarak yıllar içerisinde tekrar kazanabilme imkanına sahip olmaktadırlar (Gümüş Demir ve Canbaz, 2021: 73, Nicolini ve Tavoni, 2017: 420).

Vergi istisnalarından bir diğer enerji yatırımcılarının araştırma ve geliştirme için yaptıkları yatırımları ve harcamaları vergilerden düşmelerine olanak sağlamaktadır. Ar-ge faaliyetleri için alınan binalar, telif haklarına ilişkin harcamalara, bilimsel araştırmalar için ihtiyaç duyulan giderler gibi farklı destekleme mekanizmalarının geliştirildiği görülmektedir. Bu istisnalar, olağan vergilerde uygulanacak indirimler, hibeler, destek ödemeleri, doğrundan finansal ödemeler şeklinde gerçekleşebilmektedir (Akdoğan, 2018: 118).

Yenilenebilir enerji alanında hükümetlerin sunduğu teşviklerden bir diğeri, yenilenebilir enerjiden elde edilen gelirlerin, gelir vergisinden muaf tutulması veya gelir vergisinde indirime gidilmesi yoluyladır. Üreticilerin elektrik ve ısınma enerjisi

elde ettiklerin yenilenebilir enerji kaynakları satışlarından elde ettikleri gelirlerin tamamını veya bir kısmını gelir vergisinden muaf tutulması Çekya ve Yunanistan gibi ülkelerde uygulanan teşviklerdir (Akdoğan, 2018: 119).

Emlak vergisi bağlamında yenilenebilir enerji yatırımlarının bulunduğu alanlar ve tesisler için gündemde olan emlak vergisinden istisna, vergi miktarında indirim ve vergi iadesi uygulamaları görülmektedir. Enerji tasarrufu ve verimliliği kapsamında sertifikasyon şartlarında da görülen bu türden vergi teşvikleri, karbon emisyon değerlerinin azaltılması, enerji tüketiminin kontrol edilmesi ve dengelenmesi, enerji üreticileri için maliyet finansmanlarının sağlanması, enerji maliyetlerinin düşürülmesi gibi amaçları kapsamaktadır (Çelikkaya, 2017: 71-72).

Enerji fiyatlarının düşürülmesini amaç edinen bir diğer vergi desteği, yenilenebilir enerjide Özel Tüketim Vergisinin düşürülmesi veya kaldırılması uygulamasıdır. Tüketicilerin yenilenebilir enerjiyi tercih etmeleri halinde hükümetlerin vergilerin bir kısmından vazgeçmeleri görülen uygulamalardandır. Böylelikle tüketicilerin enerji için daha az maliyet harcaması bir motivasyon aracı olarak kullanılmakta ve yenilenebilir enerji tüketimi bu yolla desteklenmektedir. Katma Değer Vergisi istisnası ise hükümetlerin yenilenebilir enerji alanında yatırımcıların ekipman tedarik etmesinde uygulanan indirimler ve muafiyetlerden oluşmaktadır (Ulusoy ve Daştan, 2018: 127, 145, Ülgen, 2018: 51).

Türkiye özelinde değerlendirildiğinde yenilenebilir enerji alanında uygulanan vergi teşvikleri karma şekilde yansımaktadır. Bunlar arasında Kurumlar Vergisi, Katma Değer Vergisi, Gümrük Vergisi ve Damga Vergisi muafiyetleri bulunmaktadır. Yatırımcılar için yerli ekipman kullanımında uygulanan KDV ve ÖTV indirimleri ile stratejik ürünlerde ve ekipmanlarda Gümrük Vergisinin düşürüldüğü de görülmektedir. Bunların yanında yatırım bölgesine göre bölgesel teşvikler kapsamında işverenlere prim destekleri sağlanmaktadır. Bu bağlamda enerji üreticilerine devlete ait enerji nakil ve iletim hatlarını kullanmaları halinde belli bir yıl kadar uygulanacak vergilerde indirimler sunulmaktadır (Samancı, 2020: 63-64). Ayrıca Türkiye'de 1 Ocak 2012 tarihinde yürürlüğe giren Yeni Yatırım Teşvik Programı kapsamında ülkede dört farklı teşvik alanına bölünen alanlara göre gerçekleştirilecek yenilenebilir enerji yatırımları belli oranlarda KDV ve Gümrük Vergisi indirimlerinden yararlanabilmektedir (Akdoğan, 2018: 228).

4.4.3.2.2. Vergi Kredileri (Yatırım ve Üretim Vergi Kredileri) ve Türkiye Uygulamaları

Vergi kredileri yenilenebilir enerjiden elde edilen enerji kaynaklarının piyasa içerisinde rekabet edebilirliğinin artmasını, üretiminin ve tüketiminin desteklenmesi yoluyla bunun gerçekleştirilmesini amaç edinmektedir. Buna göre hükümetlerin, yenilenebilir enerji kaynaklarına vergi indirimi veya tüketimine ve üretimine sübvansiyonlar sağladığının görülmesi kadar geleneksel enerji kaynaklarına uygulanan ağır vergilendirmeler ile yenilenebilir enerjiden elde edilen enerji maliyetlerine karşı dengelemede bulundukları da görülmektedir.

Vergi kredilerinin ilk yatırım maliyetleri yüksek olan yenilenebilir enerji alanı için kullanıldığında bu alandaki yatırım risklerini azaltmaya dönük etki gösterdiği bilinmektedir. Özellikle mesela biyoyakıttan elde edilen yakıtların, vergi kredisi teşviki ile petrol kaynaklı yakıtlar karşısında rekabet edebilir hale gelmesine oldukça yardımcı olmaktadır. Tüketicilerin petrol fiyatlarının vergilerle yükseltilmesi karşısında tercihlerini teşviklerle maliyetleri azaltılan biyoyakıtlara çevirmesi Almanya'da başarılı olmuş bir politika olarak öne çıkmaktadır (Akdoğan, 2018: 122-123). Bu türden bir vergi teşviki henüz Türkiye'de uygulanmamaktadır.

4.4.3.2.3. Çevresel Olumsuz Dışsallıkların Fiyatlandırılması ve Türkiye Uygulamaları

Enerji üretiminin çevreye verdiği zararın olumsuz dışsallık olarak fiyatlandırılması, ülkelerin bu konuda uyguladıkları Emisyon Ticareti Sistemi ve Karbon Vergisi araçlarıyla gerçekleşmektedir (Haites, 2018: 956). Enerji üretiminde konvansiyonel yöntemlerin kullanıldığı fosil kaynaklı yakıtların çevreye zararı, artık dünya üzerinde genel kabul görmüş ve bu zararın azaltılması için de ortak çabaların sürdürüldüğü bir ekosistem bütünün de kurulması başarıyla tamamlanmıştır. Farklı uluslararası anlaşmalar ve kuruluşların katkılarına rağmen Kyoto Protokolü dahilinde, anlaşmaya taraf olan ülkelerin sera gazı salınımlarını belli oranlara kadar belli bir yıl içerisinde azaltmayı taahhüt ettikleri bilinmektedir (Aliusta, Yılmaz ve Kırlıoğlu, 2016: 385-386).

Bu anlaşmada taraf olan ülkelerin, sera gazı salınımını azaltmada gönüllü olarak adlandırılan diğer ülkelerden farklı şekilde, enerji üretim ve tüketim süreçlerinde yayılan sera gazlarını azaltması mecburi koşulmaktadır. Hükümetlerin anlaşmalar dahilinde ortaya koydukları hedeflere ulaşmaları, zorunluluk içermekteyken buna dönük çabaların desteklenmesi ve teşvik edilmesi de söz konusu

olmaktadır (Marron ve Toder, 2014).

Zorunluluk esasına dayanan sera gazı azaltımında ülkeler, sektör aktörlerine sera gazı salınımını yapan enerji kaynaklarına göre belli bir miktar tüketim kotası uygulayabilmektedir. Bu kotanın aşılması durumunda aktörlerin bu kotayı doldurmayan diğer aktörlerden sera gazı kotası satın alabilmesi mümkünken bu yolla da açığını kapatamayan aktörlere ağır cezalar uygulanmaktadır. Kotasını dolduran aktörlerin kota satın almasında çoğunlukla serbest piyasa mekanizmaları işlemekteyken hükümetlerin sera gazı sertifikasyonunun mecburi olduğu ülkelerde piyasaya müdahil oldukları görülmektedir. Kota miktarları, belli bir miktar sera gazı salınımına müsaade eden, şirketlere ve çalışma sahalarına göre farklılık gösterebilen, yeşil sertifikalara benzer bir sertifikasyon uyarınca belirlenmektedir (Aliusta vd 2016: 387).

Sera gazı sertifikasyonunun mecburi olmadığı ülkelerde ise hükümetler, alanı belli teşvik ve destekleme mekanizmaları ile motive ederken sertifikasyon ticaretine de müdahil olmayarak fiyatların ve adetlerin serbest şekilde dolaşmasına müsaade edebilmektedirler. Bu türden bir sertifika alım satımı, Emisyon Ticareti Sistemi (ETS) olarak adlandırılmaktadır. Gönüllü veya mecburi olmasına bakılmaksızın ülkelerde emisyon ticaretinin gerçekleşmesine imkân tanıyacak bir karbon borsasının kurulduğu bu durumda görülmektedir (Barragán-Beaud vd. 2018: 287).

Bir diğer uygulama ise sera gazı üreticilerine uygulanan ek vergilendirmelerdir. Bu yolla piyasa aktörlerinin faaliyetlerinde kullandıkları fosil kaynaklara veya salınımında bulundukları emisyon gazlarına oranla, katlanacak şekilde ekstra vergilendirilmeleri söz konusudur (Lee, Lin ve Lewis, 2008: 722-723). Yani bir kömür şirketinin, çıkarmak istediği her bir ton kömür için ayrı bir sertifika alması ve bu çıkarılan kömür için ayrıca karbon vergisi ödemesi, Emisyon Ticaret Sisteminde tabii, Karbon Vergisi mükellefi bir piyasa aktörünü tanımlamakta yeterlidir.

Hükümetlerin karbon vergisi olarak topladıkları finansman, çeşitli şekillerde kullanılabilmektedir. Kimi ülkelerde bu finansman karbon azaltımı uygulamaları için kullanılırken bazılarında tüketicilere vergi indirimi olarak sunulabilmektedir. Fakat bunların yanında karbon vergisinin asıl amaçlarından bir tanesi fosil kaynaklardan elde edilen enerjinin ucuzluğunun, yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerjinin pahalılığına kıyasla, piyasa rekabetini öldürecek şekilde avantaj sağlamasını engellemektedir. Vergilendirme yolu ile karbon enerjilerinin fiyatları yenilenebilir

enerji fiyatlarına yakınlaştırılmakta; hatta kimi durumlarda karbon enerjilerinden elde edilen finansman yenilenebilir enerji için sübvanse aracı olabilmektedir (Chiu vd, 2015: 170).

Türkiye Kyoto Protokolüne 2009 yılında dahil olmasına karşın herhangi bir sera gazı zorunluluğu bulunmamaktadır. Piyasa içerisinde uluslararası kirletim düzeyleri ve seviyeleri değerlendirildiğinde Türkiye'nin dünya genelindeki payı binde iki seviyelerinde kalarak oldukça düşüktür. Fakat buna karşın Türkiye'de 2005 yılından beridir sera gazı azaltımı için piyasa çalışmaları sürdürülmektedir. Türkiye gönüllülük esasına dayalı olarak sera gazı azaltımı için çaba gösterirken bu alanda üretilen sertifikaların ticaretini de yapabilmektedir. Türkiye ayrıca karbon vergisi uygulamasında da bulunmamaktadır (Aliusta vd, 2018: 393, 395).

Ancak Türkiye'nin bir yandan taraf olduğu 2015 yılı Paris İklim Anlaşması uyarınca sera gazı salınımını azaltma taahhüdü TBMM ve CB tarafından onaylanma arifesindeyken ve diğer yandan AB'nin sınırda karbon yükümlülüğü uyarınca üretiminde karbon kaynaklı ürünlerin ve enerjilerin kullanıldığı ürünlerin ticaretine izin vermeyeceği politikası, Türkiye'yi karbon vergisi uygulamaya ve ETS sistemine zorunluluk ile entegre olmaya itmektedir. Karbon vergileri ile elde edilecek finansmanın dünya örneklerine benzer şekilde karbonsuzlaşma politikalarına aktarılması, yenilenebilir enerji yatırımlarında kullanılması, enerji tasarruf, verimlilik ve dönüşüm altyapılarına harcanması mümkündür (Şahin ve Çiftçi, 2021: 256). Türkiye'nin karbon vergilendirmesi ile enerji tasarrufunda, verimliliğinde ve dönüşümünde potansiyeli bulunmaktadır (Kumbaroğlu vd, 2017).

4.4.2.3.4. Kamu Yatırımları, Krediler, Hibeler, Sermaye Sübvansiyonları ve İndirimleri ile Türkiye Uygulamaları

Yenilenebilir enerji alanında gerçekleştirilen yatırımların ilk maliyetleri yüksektir. Ayrıca yenilenebilir enerji teknolojilerinin kullanımları, henüz yeni olmaları bakımından da geliştiriliyor olmaları bakımından da belli riskler içermektedir. Belli bir YE teknolojisine yapılan yatırımın riski, bu yatırımın beklenen verimi vermemesi gibi bir sonuçla karşılaşılması kadar henüz yatırım sonlanmadan daha verimli ve makul teknolojilerin piyasada yer alması bakımından oldukça ciddidir. Maliyetlerin ve risklerin azaltılması için hükümetlerin yenilenebilir enerji alanında gerçekleştirilecek yatırımları farklı yollardan finanse ederek bu riski yönetmeye çalıştıkları söylenebilir.

Şirketlerin yenilenebilir enerji alanında yatırım yapmasında karşılaşacakları

güçlüklerden daha önce bahsedilmişken, hükümetlerin bu güçlükleri ortadan kaldırmak veya hafifletmek için şirketlere destekler verdikleri görülmektedir. Bunun yanında şirketlerin doğrudan hükümet finansmanı alabildikleri görülürken bu şirketlerin bankalarla olan ilişkilerinde, yatırımın büyüklüğü ve geri ödeme zorlukları gibi nedenlerle devletin aradaki münasebette teminat olarak yer alması da karşılaşılan durumlardandır. Böylelikle devlet, geri ödemeler konusunda bankalara garanti sağlarken kredi ödemelerinde faizin düşük tutulması, vadesinin uzatılması gibi noktalarda faydalar sağlayabilmektedir. Bu türden kredilerin doğrudan devlet bankalarından, özel bankalardan veya uluslararası bankalardan sağlanması kadar uluslararası örgütlerin de finansman sağlanılarak elde edildiği bilinmektedir.

Benzer şekilde hükümetlerin yenilenebilir enerji yatırımcılarına doğrudan hibe yoluyla destek verdikleri de görülmektedir. Bu türden desteklemeler hükümetlerin belli şartları sağlayan şirketler veya konsorsiyumlara yönelik, belli yatırımları kapsayan şekilde kamu bütçesinden sundukları finansmanları kapsamaktadır. Gerek krediler konusunda olsun gerekse hibeler konusunda olsun devletlerin bu türden finansmanlar sağlamaları, hibe-kredi süreçlerinin şeffaf, adil, tarafsız ve rasyonel olması önemlidir. Aksi durumda devlet bütçesi tarafından finanse edilen tüm bu benzer ve diğer yenilenebilir enerji teşviklerinin bütçe üzerinde orta ve uzun vadede ağır yükler oluşturma riskleri bulunmaktadır.

Kamu finansmanlarının doğrudan kullanıldığı piyasalar ile kredilerin kullanıldığı piyasalar arasında belli farklılıklar bulunmaktadır. Genellikle enerji altyapılarının yetersiz olduğu, şirketlerin yatırım şartlarını sağlayamadığı veya farklı teknik kısıtlılıkların olduğu durumlarda devletlerin enerji piyasasını doğrudan finanse ettikleri sıklıkla görülmektedir. Bunun karşısında şirketlerin yeterli donanıma sahip olduğu, borçlanma seviye ve derecelerinin yetkin olduğu, altyapının ve teknik kapasitenin yeterli bulunduğu durumlarda hükümetlerin kredi ve fonlama yollarını tercih ettikleri görülmektedir. Bir anlamda hükümetlerin enerji piyasalarını destekleme biçimleri, ülkelerin kendi kapasiteleri dahilinde birer yöntem olarak ortaya çıkmakta; temelde enerji yatırımlarının ve enerji üretimlerinin artmasını amaçlayan, enerji tasarrufu, dönüşümü ve verimliliğini kapsayan bir çerçeveyi ifade etmektedir.

Türkiye'de daha önceden yukarıda ifade edilen alım garantileri, prim garantileri, yerli aksam garantileri, vergi muafiyetleri ile ihale yöntemleri ile teşvik sunulması, bu desteklemelerin şartlarını da içerir biçimde devlet finansmanı ve kredi fonlamaları, hibeler, indirimler ve sübvansiyonlar olarak ele alınabilecektir. Fakat

Türkiye’de yenilenebilir enerji alanında mesela Amerika’da yer aldığı üzere yenilenebilir enerji tesis yatırımların bina maliyetlerinin yüzdelik bir kısmının hükümetler tarafından karşılanması gibi doğrudan bir kredi-hibe-sübvansiyon mekanizması bulunmamaktadır. Buna karşın enerji yatırımları, öncelikli yatırım alanlarından birisi olarak belirlenmiştir ve bunun yanında yatırım bölgesine göre çeşitli farklı desteklemeler alabilmektedir (Ulusoy ve Daştan, 2018: 153).

BEŞİNCİ BÖLÜM

5. RAPORLAMA VE DEĞERLENDİRME: TÜRKİYE'DE YENİLENEBİLİR ENERJİ POLİTİKASININ BAŞARI ANALİZİ

Hem politika başarısı alanında yer alan literatür ile kavramsal-kuramsal tartışmalar, hem de yenilenebilir enerjinin dünya genelinde ve Türkiye'de yer aldığı konumu, potansiyeli, politika süreçleri ve unsurları önceki bölümlerde değerlendirilmiştir. Bu bölümde, çalışmanın sonuç ve değerlendirme bölümü olarak Türkiye'de yenilenebilir enerji politikalarının başarısı, McConnell tarafından geliştirilen 3P Yaklaşımı esas alınarak analiz edilecektir. Ardından çalışmanın kapsamı ve kısıtlılıklarına ilişkin bir değerlendirme ile çalışmanın araştırma sorusu ele alınacaktır. Nihayetinde araştırmanın politika bilim alanına kattığı özgünlüklerden ve olası gelecek araştırmaların doğrultusundan bahsedilerek bölüm sonlandırılacaktır.

Bilindiği üzere McConnell'ın süreç, program ve siyaset ana başlıklarında değerlendirmeye aldığı süreç boyutunda 4, program boyutunda 4 ve siyaset boyutunda 3, toplamda 11 alt kriteri bulunmaktadır. Bu 3 boyut, 11 kriter üzerinden Politika Başarısı, Dayanıklı Başarı, Çekişmeli Başarı, İstikrarsız Başarı ve Politika Başarısızlığı yelpazesinde ele alınacaktır. Çalışma, 11 kriterin üzerinde teker teker değerlendirmelerde bulunurken politika başarısına dair yelpazede yer alan kısımda tespitlerde bulunmak üzere tasarlanmıştır.

5.1.3P YAKLAŞIMI ÇERÇEVESİNDE BAŞARI ANALİZİ

5.1.1. Süreç Boyutunun Unsurları

Süreç boyutunun 4 unsuru, bu sürece olan destek veya muhalefet ile birleştirilerek bu bölümde değerlendirmeye alınacaktır. Değerlendirmenin ardından her bir unsur için yenilenebilir enerji politikalarında başarının hangi yelpaze sekmesine ait olduğuna dair bir tespitle bölüm hakkındaki analiz sonlandırılacaktır.

Tablo 5.1.
Süreç Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi

Süreç Boyutu Kriterleri	Süreç Başarısı	Dayanıklı Başarı	Çekişmeli Başarı	İstikrarsız Başarı	Süreç Başarısızlığı
Hükümetin hedeflerinin ve araçlarının ne kadar korunduğu	Neredeyse tamamen korunur.	Küçük iyileştirme ihtiyacına rağmen korunur. ✓	Tartışmalı ve koruması güç. Revizyon ihtiyacı bulunur.	Araç ve hedefler askıda dengededir.	Araç ve hedefler sona erer.

Politikanın ne kadar siyasal meşruiyet taşıdığı	Politikaya Meşruiyet kazandırır. ✓	Önemli olmayan zorluklara karşın meşruiyet taşır.	Meşruiyet tartışmalıdır. Uzun vadede tartışmalardan etkilenebilir.	Meşruiyet ciddi veya ölümcül hasar almıştır.	Meşruiyet geri dönülmesi imkânsız hasarlar almıştır.
Sürdürülebilir bir koalisyonun kurulması	Güçlü bir koalisyon kurulur. ✓	Bazı anlaşmazlıklara rağmen koalisyon güçlüdür.	Güçlü anlaşmazlık işaretleri ve parçalanma potansiyeline rağmen, koalisyon bozulmaz.	Dağılmanın eşiğinde bir koalisyon vardır.	Sürdürülebilir bir koalisyon kurulamaz.
Yenilik getirmesi veya etkileyici bir sonuca ulaşılması	Yeniliği ve etkiyi simgeler.	Yenilik veya etki alanında çığır açıcı değil, ancak yine de sembolik olarak ilerici ✓	Ne yenilikçi ne de modası geçmiş, zaman zaman hem ilerici hem de muhafazakârlardan eleştirileri alır	Alternatif ve uygulanabilir çözümlerden uzak durulur.	Çağdışı, bağnaz, tuhaf veya diğer politika alanlarının benzer sorunlarla nasıl başa çıktığından habersiz
Politika Sürecine Muhalefet / Destek	Neredeyse muhalefet yoktur / Evrensel destek vardır ✓	Sürece muhalefet beklenenden daha güçlü, ancak destek daha ağır basar	Sürece muhalefet ve destek eşit derecede dengededir.	Sürece karşı olan muhalefet, politika destekçilerine ağır basmaktadır.	Sürece karşı muhalefet evrenseldir / Destek yok denecek kadar azdır.

Kaynak: McConnell, 2010b: 352'den uyarlanmıştır.

5.1.1.1.Hükümetin Hedeflerinin ve Araçlarının Ne Kadar Korunduğu

Türkiye'de yenilenebilir enerji alanındaki hükümet politikaları, 1980 yılından sonra birbirini takip eder şekilde geliştirilmiş ve genel politika çerçevesi, daha önce de ifade edildiği üzere Türkiye'nin enerji politikalarının temelini oluşturmuştur. Burada enerji güvenliğinin sağlanması, enerjide transit güzergâh olunması, ucuz, temiz ve erişilebilir enerji kaynaklarının temin edilmesi vs gibi politika hedeflerinin benimsendiği görülmektedir.

1980 Askeri Darbesinden sonra kurulan 44. Hükümet Programında Türkiye'nin enerji konusunda kendisine yeterli bir ülke olmadığı, enerji ihtiyacının giderek artmasına karşın bunu karşılayacak kaynak yatırımların yapılmasının şart olduğu, enerji ticaretinde çevre ve dost ülkelerden faydalanıyor olmasına rağmen bunun stratejik belli riskler içerdiği; bu nedenlerle enerji ihtiyacının yerli kaynaklardan temin edilmesi için HES potansiyelinin bir fırsat olduğu belirtilmiştir. Buna karşın hidroelektrik yatırımlar dışında alternatif bir yenilenebilir enerji kaynağından bahsedilmemektedir. Bununla birlikte enerji yatırımlarında 45. Hükümet

Programından itibaren özelleştirme politikalarına ağırlık verileceğine dair ifadeler bulunmaktadır.

46, 47 ve 48'inci Hükümet Programları yenilebilir enerji konusundaki önceki hedefleri muhafaza etmekle birlikte son programla birlikte çevreci endişeleri de dile getirmiştir. 50 ve 51'inci Hükümet Programlarında enerji temininde çevreyi kirletmeyen teknolojilerin önceleneceği savına rağmen termik enerji santrallerinin kurulumuna da hız verileceği ifade edilmiştir. Özelleştirme konusunda devletin görevini bu zamana kadar yerine getirdiği elektrik iletim, dağıtım ve üretim sahalarında faaliyetler yürütüleceği açıklanmıştır. Ayrıca yine ilk defa bu dönemde enerjide transit güzergâh olunması konusunda ciddi taahhütlerin (Bakü-Ceyhan Boru Hattı ile) verildiği de görülmektedir.

53'üncü Hükümet Programında ise enerjinin güvenilir, ucuz ve kaliteli olmasına yönelik politikalar geliştirileceği, enerji yatırımları ile istihdam ve sosyal refah sağlanmasına dönük bölgesel kalkınma hedefleriyle müşterek faydaların sağlanacağından bahsedilmektedir.

55'inci Hükümet Programında ise enerjinin güvenilir, ucuz ve kaliteli temin edilmesi vurgulanmış; enerji çeşitlendirilmesi ve güvenliği ile esnekliği konuları ilk kez derlenmiştir. Ayrıca enerji verimliliğinden ve enerji tasarrufundan da bahsedildiği; bu konuların ülkenin enerji ihtiyacını karşılamak üzere kullanılacak politika araçlarına hizmet edeceğinden bahsedilmiştir. Enerjide özel yatırımların destekleneceği, yap-işlet-devret gibi politika araçlarının kullanımına ağırlık verilmesi gerektiği de geçen ifadeler arasındadır (Şahin ve Şahin, 2018).

AK Parti Hükümetleri döneminde ise enerji hedefleri programda sürekli, kaliteli, güvenli ve uygun fiyatlarla serbest piyasa içerisinde rekabete dayalı, şeffaf, sürdürülebilir, dünya enerji piyasaları ile uyumlu bir enerji görünümü çizmek istemektedir. Çevreye duyarlı enerji temini noktasında yenilenebilir enerji kaynaklarına olan ilginin, önceki dönemlerde HES'ler ile ifade edilmesine karşın bu dönemde rüzgâr, güneş, jeotermal, biyoyakıt gibi diğer alternatif enerji kaynaklarına da yöneldiği görülmektedir.

Bu dönemde temel amacın ülke sanayisi, hizmet sektörü, hane tüketimi, ulaşımı gibi pek çok farklı alanlarda ihtiyacını duyduğu enerji kaynağının karşılanmasına dönük, enerji kapasite ve üretiminin artırılarak aynı zamanda enerji güvenliğinin, enerji tedarikinin, enerji esnekliğinin ve verimliliği ile enerji tasarrufunun, teknoloji ve politika transferinin sağlanmasının, karbon salınımının

azaltılmasının, enerjide transit güzergâh olunmasının mümkün hale getirilmesi amaçlanmaktadır.

Enerjide özelleştirme çabaları ile enerjinin ciddi şekilde ithalata dayalı olması nedeniyle yarattığı risklerin azaltılması amacıyla yerli kaynaklardan enerji temin edilmesine dönük politikalar, yukarıda ifade edilen diğer enerji politikaları ile birlikte 90'lı yılların sonunda gündeme gelen, fakat 2000'li yılların başında yaşanan ekonomik krizle birlikte üzerinde adımlar atılmasının gerekliliği fark edilen bir konu olmuştur. Bu nedenle AK Parti dönemi Hükümet Programlarının kendisinden önce gelen politikaların bir devamı niteliğinde olduğu, 2002 yılından sonra bu politikaların uygulamaya geçmesi yönüyle kendinden önceki dönemlerden ayrıştığı görülmüştür.

Yenilenebilir enerji ise potansiyeli bakımından bir yandan hükümetlerin çevre endişelerini karşılayacak ve çevre hedeflerini gerçekleştirme konusunda onlara yardımcı olacak bir portföy sunarken diğer yandan enerji ihtiyacının yerli kaynaklardan karşılanmasına da katkı sunmaktadır. Bu nedenle YE'nin ayrı bir önemi olduğundan bahsedilebilir. AK Parti dönemlerinde enerji üretiminin artırılarak piyasa ihtiyaçlarının karşılanması hedeflenmişken aynı zamanda ucuz ve kaliteli enerjiye ulaşım noktasında aynı performansın ortaya çıkmadığı görülmektedir. Enerji üretiminin desteklenmesi için verilen alım ve prim garantilerinin, üretim ve teşvik destek mekanizmalarının özellikle elektrik enerjisi fiyatlarını artırdığı görülmektedir. İthalata dayalı bir enerji piyasasından kaçınmak için üretilen politikalar içerisinde döviz bazlı teşvik mekanizmalarının -özellikle de yabancı yatırımcıları çekmek için- kullanılması, döviz kaynaklı ekonomik şoklarda enerji fiyatlarının yükselmesine neden olduğu açıktır. Buna dair istatistik ve veriler daha önceki bölümlerde tartışılmıştır. Buna dönük değişimlerin, son dönemde teşviklerin CB Kararı ile TL bazında alınması önemli bir sonuç olmuştur.

Ayrıca aşağıda maddeler halinde sayılacak argümanlarla hükümetin yenilenebilir enerji alanında kurguladığı politikalarda hedeflerini, belirlediği politika araçları ile karşılayamamasına neden olan sorunları verilmiştir:

- ✓ Enerji piyasasında özelleştirmeler ile bir yandan ihale süreçlerinin şeffaf olmaması,
- ✓ İhale verilen şirketlerin belli gruplara ait olması (güneş enerjisi alanında en büyük yatırımların Kalyon Grup'a ait olması gibi),
- ✓ İhale politikaları sonucunda yatırım yapılması planlanan alanların sadece belli şirketlerin yatırım yapma kapasitelerine uygun olması,

- ✓ Yabancı yatırımların cezbedilmesi için döviz bazında yatırım teşviklerinin sunulmuş olması,
- ✓ Çevre hedeflerinin aksine karbon salınım değerleri oldukça yüksek yerli kömür kullanımının bir dönem artırılmış ve destelenmiş olması,
- ✓ Enerji tasarrufu ve verimliliği konularında gözle görülür uygulama ve ilerlemelerin, yapılan mevzuata ve düzenlemelere rağmen görülmemiş olmaması,
- ✓ Teknoloji ve politika transferleri konusunda hedeflerin ve amaçların belirgin olmaması
- ✓ Uluslararası camia ile uyum konusunda sertifikasyon, ticaret, borsa oluşturulması gibi konularda geri kalınması

AK Parti Hükümetleri döneminde enerji atılımlarının, özellikle yenilenebilir enerji alanında ciddi oranlarda başarıya kavuştuğunu söylemek güç değildir. Hükümetin temel amaçlarını, bu amaçları gerçekleştirme konusunda ortaya koyduğu araçları etkili şekilde kullandığı, temel hedeflerine eriştiği bilinmekle birlikte sonraki başlıklarda değerlendirileceği üzere amaçlarına ulaşmak için kurguladığı somut hedefleri dönem dönem revize ettiği, revize edilen somut hedeflerde istikrarlı şekilde bir gerileme olduğu da bilinmektedir. Örneğin Hükümet döneminde yıllara göre tahmin edilen kişi başına düşen milli gelir ile kişi başına düşen elektrik üretim ve tüketim oranları yıllar içerisinde değişikliklere uğratılarak geriletilmiştir. Fakat buna karşın yenilenebilir enerji kapasite yatırım ve üretim hedeflerine ciddi oranlarda ulaşıldığı görülmektedir. Bu hedefleri gerçekleştirmenin bedeli ise diğer yandan enerji fiyatlarının – uluslararası enerji fiyatlarındaki yükselmeler gibi diğer etkenlere de bağlı olarak- artmasının, yani ucuz ve erişilebilir enerji tedarikinin sağlanmasının inkıtaya uğradığından bahsetmek yerinde olacaktır. Bu nedenle Türkiye'nin yenilenebilir enerji politikalarında, hükümetin hedef ve amaçlarının ne kadar korunduğuna ilişkin analizinde, başarısının Dayanıklı Başarıya sahip olduğunu ifade edebiliriz. Yenilenebilir enerji politikalarının hükümet hedefleri bakımından korunması güç ve tartışmalı bir yerde olduğunu ifade etmek yersiz olacaktır. Buna karşın hükümet hedeflerinin, yukarıda sayılan gerekçelerle tamamen gerçekleştirildiğinden de bahsetmek mümkün değildir.

Tablo 5.2.
Süreç Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi

Süreç Boyutu Kriterleri	Süreç Başarısı	Dayanıklı Başarı	Çekişmeli Başarı	İstikrarsız Başarı	Süreç Başarısızlığı
Hükümetin hedeflerinin ve araçlarının ne kadar korunduğu	Neredeyse tamamen korunur.	Küçük iyileştirme ihtiyacına rağmen korunur. ✓	Tartışmalı ve koruması güç. Revizyon ihtiyacı bulunur.	Araç ve hedefler askıda dengededir.	Araç ve hedefler sona erer.

Kaynak: McConnell, 2010b: 352'den uyarlanmıştır.

5.1.1.2.Politikanın Ne Kadar Siyasal Meşruiyet Taşıdığı

Politika meşruiyetinin değerlendirilmesi için belli bir takım alt kademelerle birlikte ele alınmasında fayda bulunur. Bunlar, öncelikle politika uygulayıcı kesimlerin politikaya karşı direnç gösterip göstermediklerini değerlendirmek, ardından politikaya karşı hükümet dışı partilerin sunduğu destekleri ve tepkileri değerlendirmek, son olarak da uluslararası arenada uygulanan politikalarının karşılığının olup olmadığına bakılması şeklinde özetlenebilir.

Hükümetin yenilenebilir enerji politikalarının uygulanmasında ve gerçekleştirilmesinde politika uygulayıcı kesimler tarafından sekteye uğratılmış bir faaliyetinin olduğu söylenemez. Hükümetin ortaya koyduğu politikalar ve politika araçların karşı bürokratların, kamu personelinin ve piyasa dinamiklerinin karşılık vererek politikayı işlemez hale getirmesinden ziyade politika hedeflerine ulaşılması için faaliyette bulundukları, özel sektörün politika hedeflerine uygun şekilde piyasa katılımcısı olmaktan kaçmadığı; dolayısıyla hükümetin ileri sürdüğü politika hedefleri ve amaçlarını benimsedikleri, bunların gerçekleşmesi adına kendilerine sunulan teşvikleri kabul ettikleri varsayılabilir. Bu konuda siyasal meşruiyetin kabullenilmesinde hükümetin başarısının olduğunu ileri sürmek zor değildir; zira AK Parti Hükümetinin, iktidar dönemleri içerisinde vesayet yapılanmasından veya derin devlet faaliyetlerinden sıkça bahsetmesine karşın yenilenebilir enerji alanındaki yatırımlar, politikalar, hedefler, teşvikler veya stratejiler konusunda bunları sabote edici herhangi bir faaliyetin varlığından bahsetmemiş olması, bürokratik vesayetten veya personel direnişinden uzak bir alan olduğunu dolaylı yoldan anlaşılmasına yardımcı olmaktadır.

Hükümet dışı partilerin, hükümetin belirlediği yenilenebilir enerji politikalarına kısmen karşı çıktıklarını söylemek doğru olacaktır. Muhalefet

partilerinin karşı savları, politikaların genel amaç ve hedeflerinden ziyade bu hedeflere ulaşılması için benimsenen araçlara karşıdır. Örnek olarak dövizle verilen alım garantileri, kamu enerji kaynaklarının kullanımının özel şirketlere ihale edilmesi, ihale süreçlerindeki iddia edilen yolsuzluklar, yatırımların çevreye vereceği zararlar, yabancı şirketlere ihale verilmesi, uzun dönemli yüksek bedelli alım garantilerinin verilmesi gibi. Bu açıdan değerlendirildiğinde muhalefet partilerinin genel amaçlara karşı gelmeden, hatta bu enerji politikalarının yeterince yerine getirilmediğini iddia ederek politikaya zımnen destekte bulunmaları Türkiye'nin enerji politikalarının siyasal partiler tarafından genel itibarla kabullenildiğini göstermektedir.

Uluslararası açıdan değerlendirildiğinde ise enerji güvenliği, enerji verimliliği ve tasarrufu, iklim ve çevre hassasiyeti ile enerjide transit güzergâh olunmasına dair hedeflerin özellikle Avrupa Birliği başta olmak üzere diğer uluslararası kuruluşlar tarafından da desteklendiği görülmektedir. AB kendi enerji arz güvenliğinin de desteklenmesi için Türkiye üzerinden enerji irsaliyesini desteklerken diğer yandan BM ve OECD'ye bağlı enerji ve çevre kuruluşlarının Türkiye müktesebatı ve enerji politikaları ile yakından ilgilendikleri, bunlarla koordine şekilde politika faaliyetlerinin yürütüldüğü görülmektedir. Yenilenebilir enerji alanında sunulan uluslararası raporlar Türkiye'nin yenilenebilir enerji hedeflerini desteklemekte; bir anlamda bu hedeflere uluslararası meşruiyet sağlamaktadırlar.

Alt kademelerle değerlendirilen politikanın ne kadar siyasal meşruiyet taşıdığına dair endişeler, Türkiye'nin yenilenebilir enerji politikalarının süreç başarısına sahip olduğunu gösterecek şekilde güçlüdür. Siyasal partilerden kamu personeline, özel sektörden vatandaşa ve uluslararası kuruluşlara kadar politika hedeflerine dönük genel bir olumlu kanaatin varlığından bahsetmek yerinde olacaktır.

Politika paydaşlarının politika süreçlerine katılması, muhalif kesimlerin taleplerinin de değerlendirilmesi, demokratik değerlere ve usullere uygun hareket edilmesi, politika alternatiflerinin paydaşlarca tartışılması ve onların da fikirlerinin süreç içerisinde yer almasının sağlanması, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi siyasal meşruiyetin içini dolduran ve onu güçlendiren hassasiyetlere dikkat edilmesi süreç başarısının vazgeçilmezlerindendir. Yüksek katılımla, tartışmalarla, pazarlıklarla üzerinde uzlaşı sağlanan yasa önerileri, en başarılı sayılabilecek süreç örneklerindendir ve hatta süreç kısmında üzerinde çekişme olan yasaların, uzlaşı halinde uygulanma-program kısmında da başarılı olma ihtimalini kuvvetlendirmektedir. Türkiye yenilebilir enerji politikalarında bir karşı dirence sahip

olmamakla birlikte demokratik, şeffaf, katılımcı bir süreci yönetemediği için bu konudaki eksiklikleri hissetmektedir.

Tablo 5.3.
Süreç Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi

Süreç Boyutu Kriterleri	Süreç Başarısı	Dayanıklı Başarı	Çekişmeli Başarı	İstikrarsız Başarı	Süreç Başarısızlığı
Politikanın ne kadar siyasal meşruiyet taşıdığı	Politikaya Meşruiyet kazandırır. ✓	Önemli olmayan zorluklara karşın meşruiyet taşır.	Meşruiyet tartışmalıdır. Uzun vadede tartışmalardan etkilenebilir.	Meşruiyet ciddi veya ölümcül hasar almıştır.	Meşruiyet geri dönülmesi imkânsız hasarlar almıştır.

Kaynak: McConnell, 2010b: 352'den uyarlanmıştır.

5.1.1.3.Sürdürülebilir Bir Koalisyonun Kurulması

Türkiye'de yenilenebilir enerji politikasında farklı hükümet dönemlerinde politikaların ciddi oranlarda değişikliklik göstermediği bilinmektedir (Şahin ve Şahin, 2018). Daha önceki bölümlerde ifade edilen enerji ve yenilenebilir enerji politikalarının son dönemde 2002 ve 2007 dönemleriyle ciddi şekilde detaylandırılması, 1997'de belirlenen ana hedeflerin takip edildiğini göstermekte; AKP Hükümetlerinin henüz daha parti kurulmadan önce esasları ortaya konan enerji politikalarının devamını getirmiş olması ve diğer siyasal partilerin de politika hedeflerine karşı argüman geliştirmemeler, kendi parti programlarında benzer ifadelerle yer vermiş olmaları önemlidir. Bu bağlamda yenilenebilir enerji politikalarına siyaset kanadında bir konsensüs olduğunu iddia etmek güç değildir.

Özel sektör ve sivil toplumun yenilenebilir enerji politikalarının temel hedeflerine karşı, medya üzerinden veya hazırlanan raporlarla, analizlerle, toplantılarla karşı durmadığı da bilinmektedir. Özel sektörün kamu ihalelerine girerek hükümet politikalarına uygun faaliyetlerin gerçekleşmesine katkı sunması, piyasa ekonomisi içerisinde gerçekleştirilen reformları kendi bünyelerinde uygulamaları, bu reformların düzenlenmesi hususunda karar alıcılarla koordineli çalışmaları, hükümetin ana hedeflerine destek veriyor olmalarını doğrudan göstermemekle birlikte, çıkarlarının ve getirirlerinin sağlandığı kadarıyla bu politikalara karşı bir uzlaşı geliştirmedikleri anlamına da gelmektedir.

AKP Hükümetleri döneminde 2002 ve 2007 dönemlerinde sunulan yenilenebilir enerji politikalarının devam eden dönemlerde üzerinde ciddi değişiklikler yapılmadan korunduğu görülmektedir. Gerek parti, gerek hükümet programlarında, gerek stratejik planlarda buna ilişkin veriler bulunurken hükümetin yerine getirdiği, teşvik ettiği politikalar da bunu göstermektedir. Jeotermal enerji, güneş enerjisi,

hidroelektrik enerji, rüzgâr enerjisi alanlarında uzun dönemli bir politika paradigmasının bulunduğu, 2013 yılından 2030 ve 2050 yıllarına ait hedeflerin belirlendiği görülmektedir.

Bu verilerin ışığında hükümetin yenilenebilir enerji alanında sürdürülebilir bir koalisyonu kurmakta ve korumakta başarılı olduğunu, koalisyonun karşısında yer alacak uzlaşıların farklı bir argüman bir araya getiremediğini söylemek güç değildir.

Tablo 5.4.
Süreç Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi

Süreç Boyutu Kriterleri	Süreç Başarısı	Dayanıklı Başarı	Çekişmeli Başarı	İstikrarsız Başarı	Süreç Başarısızlığı
Sürdürülebilir bir koalisyonun kurulması	Güçlü bir koalisyon kurulur. ✓	Bazı anlaşmazlıklara rağmen koalisyon güçlüdür.	Güçlü anlaşmazlık işaretleri ve parçalanma potansiyeline rağmen, koalisyon bozulmaz.	Dağılmanın eşiğinde bir koalisyon vardır.	Sürdürülebilir bir koalisyon kurulamaz.

Kaynak: McConnell, 2010b: 352'den uyarlanmıştır.

5.1.1.4.Yenilik Getirmesi veya Etkileyici Bir Sonuca Ulaşılması

Türkiye'nin enerji ve yenilenebilir enerji politikalarının belli bir paradigmaya kavuşması, 1980 Darbesi sonrasında göreve gelen hükümetlerin faaliyetlerinde kendisini hissettirmektedir. Fakat aynı zamanda bu politikaların kurgu ve yasa alanlarından faaliyet ve politika uygulama basamağına tevdi'in mümkün olması 2002 sonrasındadır. 1994-1997 yıllarında kurgulanan, 2002 yılından itibaren yerleşen politika hedeflerinden enerji güvenliğinin sağlanması, enerji verimliliğinin öncelenmesi, enerji tasarrufunun sağlanması, iklim ve emisyon hedeflerinin öncelenmesi, enerjide transit güzergah olunması gibi hedefler ile enerji piyasalarının özelleştirilmesi, şeffaflaştırılması, rekabetin piyasaya dahil edilmesi, üretimin artırılması, tüketimin dengelenmesi, özel yatırımların cezbedilmesi, hükümetin düzenleyici ve denetleyici olarak rol alması, ucuz, erişilebilir ve kaliteli enerjinin arz edilmesi gibi politikaların hayata geçirilmesi için ciddi atılımların 2002 yılı sonrasında yoğunlaşarak devam ettiği görülmektedir.

Bu anlamda AK Parti Hükümetleri döneminde ortaya konan politikaların yenilikçi olduğunu iddia etmek bir anlamda güçtür. Zira politika hedeflerinin belirlenmesi, daha önceki dönemlere temellendirilebilirken enerji politikasında ithalata dayalı enerji politikasının yerini yerli ve milli kaynaklardan enerji elde edilmesine ilişkin yenilikler de AK Parti Hükümetleri dönemi öncesinde 1998 yılında yürürlüğe konan Enflasyonla Mücadele ve Mali Uyum Programı'nda

temellendirilmiştir (Durucan, 2014). Buna göre daha önceden enerji ithal edilerek üretimin artırılması yoluyla katma değerli ürünler üretilmesi, bunların da ticareti mahareti ile ülkeye döviz girdisi sağlanması ve ülke refahının artırılarak istihdamın sağlanması öncelenmiştir. Bu dönemden sonra enerjinin dövizle alınan bir ithalat kalemi olduğu, Türkiye'nin enerjide ithalata dayanan bir ülke olarak küresel döviz dalgalanmaları döneminde ekonomisi ile birlikte bundan ciddi oranda etkilendiği; bu nedenlerle stratejik bir hamle olarak Türkiye'nin yerli enerji kaynaklarına önem vererek enerji ithalatını düşürmesinin yollarını aramaya döneceği ifade edilmektedir. Bu nedenlerle AK Parti Hükümeti döneminde yenilikçi politikaların izlenmesinden ziyade bu politikaların sonucuna ulaşılması bakımından ilerlemeler kaydedildiği savunulabilir.

Tablo 5.5.
Süreç Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi

Süreç Boyutu Kriterleri	Süreç Başarısı	Dayanıklı Başarı	Çekişmeli Başarı	İstikrarsız Başarı	Süreç Başarısızlığı
Yenilik getirmesi veya etkileyici bir sonuca ulaşılması	Yeniliği ve etkiyi simgeler.	Yenilik veya etki alanında çığır açıcı değil, ancak yine de sembolik olarak ilerici ✓	Ne yenilikçi ne de modası geçmiş, zaman zaman hem ilerici hem de muhafazakârlardan eleştirileri alır	Alternatif ve uygulanabilir çözümlerden uzak durulur.	Çağdışı, bağnaz, tuhaf veya diğer politika alanlarının benzer sorunlarla nasıl başa çıktığından habersiz

Kaynak: McConnell, 2010b: 352'den uyarlanmıştır.

5.1.2. Program Boyutunun Unsurları

McConnell (2010a: 46) program başarısının politika başarısının sağlanması için oldukça önemli olduğunu belirttikten sonra program başarısının olup olmadığının değerlendirilebilmesi için 4 ana kriter belirlemiştir. Bu dört kriter, bir politikanın program açısından başarılı olup olmadığının değerlendirilmesi açısından analiz edilmesi kıymetlidir. Bu kriterler Politika Hedeflerine ulaşılması, İstenen sonuçların üretilmesi, Hedef grup için çıkar sağlanması ve Politika alanı kriterlerinin karşılanmasıdır.

Tablo 5.6.
Program Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi

Program Boyutu Kriterleri	Program Başarısı	Dayanıklı Başarı	Çekişmeli Başarı	İstikrarsız Başarı	Program Başarısızlığı
Politika hedeflerine ulaşılması	Hedeflere uygun uygulamalar	Küçük sapmalar ve iyileştirme ihtiyaçlarına karşın hedeflere ulaşılır.	Bazı başarılarla birlikte beklenmedik sorunlar ve tartışmalı sonuçlar ✓	Başarısızlıklarla çevrili, oldukça tartışmalı ve savunulması zor bir hedef gerçekleştirmesi	Hedeflere uygun olmayan uygulamalar
İstenen sonuçların üretilmesi	İstenilen sonuçlar elde edilir.	Bazı eksikliklere rağmen istenilen sonuçlar üretilir. ✓	Bazı başarılarla birlikte istenmeyen sonuçlar da vardır. Bu, tartışmalara neden olur.	Bazı sonuçlar istendiği gibi üretilir, fakat tartışmalar ve istenmeyen sonuçlar da bulunur.	İstenilen sonuçlar üretilemez.
Hedef grup için çıkar sağlanması	Hedef grup için çıkar sağlanır. ✓	Bazı eksikliklere rağmen hedef gruplar için çıkar sağlanır.	Kısmen fayda sağlanır, fakat istenen düzeyde değildir.	Hedef grup az bir faydaya karşılık ciddi zararlar görür. Adaletsizlik ve mağduriyet üretmesi olasıdır.	Hedef gruba zarar verir.
Politika alanı kriterlerinin karşılanması	Kriterler karşılanır.	Kriterler tam olarak değil ama güçlü biçimde karşılanır. ✓	Kriterler kısmen karşılanırken başarısız olunan noktalar da vardır.	Kriterler kısmen karşılanır, fakat başarı saldırıya açıktır.	Kriterleri açıkça karşılayamaz.
Politika Sürecine Muhalefet / Destek	Program hedeflerine, değerlerine ve araçlarına karşı muhalefet yokken destek neredeyse evrenseldir.	Hedeflere, değerlere ve araçlara destek, var olan muhalefete rağmen ağır basar. ✓	Hedeflere, değerlere ve araçlara destek, var olan muhalefetle dengededir.	Hedeflere, değerlere ve araçlara olan muhalefet, var olan desteğe ağır basar.	Program hedeflerine, değerlerine ve araçlarına destek yokken muhalefet neredeyse evrenseldir

Kaynak: McConnell, 2010b: 354'ten uyarlanmıştır.

5.1.2.1.Politika Hedeflerine Ulaşılması

Türkiye'nin yenilenebilir enerji hedeflerinde ortaya koyduğu:

- ✓ İklim emisyon değerlerinde karbon salınımını yüzde 30 düşürülmesi hedeflerine ulaşamamıştır.
- ✓ Enerji yoğunluğunu kişi başına 2023 yılına kadar yüzde 20 düşürülmesi hedeflerine ulaşamamıştır.

- ✓ Buna karşın elektrik üretiminde yenilenebilir enerji payının yüzde 38.8'e çıkarılması hedefi, 2021 yılında yüzde 53'e çıkan oranlarla şimdiden aşılmıştır.
- ✓ Ayrıca jeotermal kaynakların teknik kapasitesinin tamamının kullanılması ve benzer şekilde HES'lerin de tamamından yararlanılması yönündeki çalışmalar devam etmektedir. JES'lerin kurulu kapasiteleri teknik kapasitelerini doldurmuşken HES'lerin bu hedeflere 2023 yılına kadar ulaşması yönündeki çalışmalar da devam etmektedir.
- ✓ Kurulu rüzgâr enerjisi gücünün 2023 yılına kadar 20 bin MW'a ulaştırılması hedeflenirken 2021 yılı sonunda bu oran 10,750 bin MW'ta kalmıştır.
- ✓ 2023 yılına kadar ulaştırma sektöründeki enerji tüketiminin yüzde 10'unun yenilenebilir enerji kaynaklarından temin edilmesi planlanırken bu oran yüzde 1'lere varamamıştır.
- ✓ Yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerjinin toplan enerji arzı içerisindeki oranının 2023 yılına kadar yüzde 20'ye çıkarılması hedeflenirken bu oran 2020 yılı itibariyle yüzde 15 civarındadır.
- ✓ Güneş enerjisi kurulu kapasite gücünün 2023 yılına kadar 5 bin MW'a ulaştırılması hedeflenirken bu oran 2021 yılı itibariyle 7.816 MW olmuş ve aşmıştır.
- ✓ Enerji tasarrufunda 2023 yılına kadar 10,9 milyar doları yatırım sonunda kümülatif olarak 23,9 milyon ton eşdeğer petrol (MTEP) enerji tasarrufu sağlanması beklenmekte iken güncel verilerin sağlanması durdurulmuştur.

Yukarıda ifade edilen somut hedeflerin pek çoğuna ulaşılamadığı görülmektedir. Ayrıca bu hedeflerin dışında yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerjinin artırılmasının hedeflenmesi, enerji verimliliğinin artırılmasının sağlanması, YE yatırımlarının artırılması gibi pek çok noktada hedeflerin net şekilde ortaya koyulmadığı, kapsamından ve amacından açık şekilde bahsedilmediği politikalar da hedeflerin tespit edilmesinde ve değerlendirilmesinde güçlükler yaratmaktadır. Ayrıca belirlenen hedeflerin hangi yöntemlerle belirlendiği, bu hedeflere ulaşılması için kullanılacak politika araçlarının neler olduğu, hangi yöntemlerin ve araçların hangi amaçlarla tercih edildiği veya edilmediği gibi politika

değerlendirme açısından anlam ifade eden şeffaflık içerici bilgilerin yokluğu da değerlendirme yapmayı güçleştirmektedir.

Nihayetinde hedeflerin açık şekilde belirlenememiş olması, somut verilerin yokluğu, var olan verilerin karmaşıklığı ve ilgili alandaki politika aktörleri tarafından neredeyse birbirinden bağımsız şekilde sunulmuş olması, yıllar içerisinde yayımlanan kamu planları içerisinde hedef verilerin sürekli şekilde değişmesi ve bir sürekliliğinin olmaması hükümetin yenilenebilir enerji alanındaki genel politikalarını destekleyici güçlü bir politika dizgesine, hedefler ve amaçlar örgüsüne, performans ve strateji planına sahip olmadığını göstermektedir. Bu bakımdan, en basitinden ortaya konan hedeflerin bile tartışılmaya müsait olduğu gerçeğinden hareketle hükümetin yenilenebilir enerji alanında hedeflerine ulaşmada çekişmeli başarıya sahip olduğu sonucuna varılabilir.

Hükümetin yıllar içerisinde revize etme imkanına sahip olduğu, belirlemede tek yetkili olduğu hedeflerin pek çoğunu gerçekleştirememiş olması, bir yandan hedeflerin ne kadar gerçekçi bir şekilde belirlendiği sorusunu akla getirirken diğer yandan başarı yelpazesinde dayanıklı başarı basamağında değerlendirilmeyeceği gerçeğini de ifade etmiş olmaktadır. Buna karşın hükümetin yenilenebilir enerji alanında elde ettiği başarılar, özellikle rüzgâr, güneş, hidro ve jeotermal santrallerdeki yatırımlar bakımından takdir edilmekte; bu durum da hükümetin politikasında başarı anlamında kendisine bir muhafaza noktası oluşturmaktadır.

Tablo 5.7.
Program Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi

Program Boyutu Kriterleri	**Program Başarısı**	**Dayanıklı Başarı**	**Çekişmeli Başarı**	**İstikrarsız Başarı**	**Program Başarısızlığı**
Politika hedeflerine ulaşılması	Hedeflere uygun uygulamalar	Küçük sapmalar ve iyileştirme ihtiyaçlarına karşın hedeflere ulaşılır.	Bazı başarılarla birlikte beklenmedik sorunlar ve tartışmalı sonuçlar ✓	Başarısızlıklarla çevrili, oldukça tartışmalı ve savunulması zor bir hedef gerçekleştirmesi	Hedeflere uygun olmayan uygulamalar

Kaynak: McConnell, 2010b: 354'ten uyarlanmıştır.

5.1.2.2.İstenen Sonuçların Üretilmesi

Türkiye'nin yenilebilir enerji politikasından beklentilerine dair detaylı bir analiz daha önceki bölümlerde (Bölüm IV) tablo şeklinde yansıtılmış olmakla birlikte burada tekrar edilmesi gerekirse;

- ✓ YE üretiminin artırılması yoluyla enerji tedariki, enerji arzı ve enerji çeşitliliği artırılarak enerji güvenliğine katkı sağlanması amaçlanmaktadır.
- ✓ YE kaynaklarının kullanımı ile enerjide verimli teknolojilerin ve politikalarının kullanımına imkân sağlanabilmektedir.
- ✓ YE kullanımı ile enerji tasarrufunda faydalar sağlanabilmektedir.
- ✓ YE kullanımı iklim ve emisyon hedeflerine ulaşılmasını mümkün kılabilmektedir.
- ✓ YE kullanımının enerjide transit güzergâh olunması ile doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır.
- ✓ YE teknoloji gelişimini, istihdamı, refahı ve sosyal adaleti desteklemektedir.

YE kullanımının enerji politikası içerisindeki bahsedilen bu sonuçlara ulaşılıp ulaşılmadığına ilişkin tartışmaların göreceli olduğunu ifade etmek önemlidir. Örneğin YE kaynaklarının enerji üretim portföyüne eklenmesi ile elektrik üretiminin arttığı aşikardır. Buna karşın YE kaynaklarından elde edilen enerjinin, kendine has üretim maliyetlerindeki görece yüksekliğe karşın üzerine eklenen alım garantileri, prim ödemeleri, teşvikler de sisteme dahil olan enerji fiyatlarını; dolayısıyla nihai tüketiciye ulaşan enerji fiyatlarını artırmaktadır. Özellikle son dönemde elektrik fiyatlarına yapılan zamların ülke enflasyonunu ciddi şekilde etkilemesi, hükümetin ucuz, erişilebilir ve kaliteli enerji sağlanması yolundaki politika ana hedefini yıpratmaktadır. Ayrıca enerjinin pahalı olmasıyla enerji arzında ve güvenliğinde sorunlar doğmakta; akaryakıtta kaçakçılık, ısınmada kömür ve odun kullanımının artması gibi çevreye zararı daha yüksek olan enerji kaynaklarının kullanımına insanların yöneldiği görülmektedir. Bunun da iklim ve emisyon politika hedeflerine ulaşılmasını zorlaştırdığını söylemek güç olmayacaktır.

Hükümetin enerji politikalarındaki tartışmalı başarısının değerlendirilmesini bir kenara bırakırsak, yenilenebilir enerji politikalarının istenen sonuçlarıyla; yani başka bir ifade ile enerji politikasına planlandığı, istendiği, beklendiği şekilde katkı sunup sunmadığı anlamında olumlu bir katkının ortaya konduğu görülmektedir. Nihayetinde yenilenebilir enerji kaynaklarına yapılan yatırımlar planlandığı üzere enerji üretimini artırmış, tedarik ve arzı desteklemiş, çeşitliliğe katkı sunmuştur. Bu bakımdan genel enerji üretimi ve tüketimi içerisindeki planlanan somut hedeflerine de ya erken ulaştığı veya da ulaşmakta henüz küçük sapmalarla yeterli olmadığı

görülmektedir. Böylelikle, hükümetin YE politikalarında istediği sonuçları elde etmekte kısmen başarılı olduğu, bu başarının program boyutunda dayanıklılık arz ettiği sonucuna ulaşılabilir.

Tablo 5.8.
Program Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi

Program Boyutu Kriterleri	Program Başarısı	Dayanıklı Başarı	Çekişmeli Başarı	İstikrarsız Başarı	Program Başarısızlığı
İstenen sonuçların üretilmesi	İstenilen sonuçlar elde edilir.	Bazı eksikliklere rağmen istenilen sonuçlar üretilir. ✓	Bazı başarılarla birlikte istenmeyen sonuçlar da vardır. Bu, tartışmalara neden olur.	Bazı sonuçlar istendiği gibi üretilir, fakat tartışmalar ve istenmeyen sonuçlar da bulunur.	İstenilen sonuçlar üretilemez.

Kaynak: McConnell, 2010b: 354'ten uyarlanmıştır**.**

5.1.2.3.Hedef Grup İçin Çıkar Sağlanması

Yenilenebilir enerji politikalarından fayda sağlayacağı tahmin edilen grupların kimler olduğunu tespit etmek önemli bir zorluk getirmektedir. Bunu, devletin geliştirdiği politikalar için fayda sağlayacağını düşündüğü kesimlerin neredeyse toplumun tamamın dönük, doğrudan veya dolaylı olarak, yönleri olabileceğini bilerek yanıtlamak gerekmektedir.

Mesela hükümetin enerjide ithalatı düşürmek için ortaya attığı yatırım politikalarından JES'leri örneklendirelim. Kömür ile ısınan bir bölgede jeotermal kaynaklar ile bina ısıtıldığında bölge halkının ısınma giderlerinde ciddi bir tasarruf sağlanacaktır. Ayrıca kömürün kullanımından vazgeçilmesi ile hava kirliliği oranlarında azalma olacaktır. Bölge halkının bu faydalardan yararlanması için gerekli alt yapı yatırımlarının yapılması, bölgeye mesela bir sağlık tesisi yapımını geciktirebilecek; alternatif maliyetin zorluklarını böylece bölge halkına yansıtabilecektir. Buna ek olarak bölgenin ısınmada kullanacağı ithal kömürün ticaretin de feragat edilmiş; döviz kaynakları ülke içerisinde tutulmuş ve böylece diğer bölgelerde yaşayan vatandaşların da bu durumdan dolaylı olarak fayda görmesi sağlanmış olabilecektir.

Kamu politikalarının doğası gereği, devletin hizmet sunduğu kritik alanlardan biri olarak enerji sektöründe politika çıktılarından doğrudan yararlanabilecek hedef kitlesinin tespit edilmesi bile belli zorluklar içermektedir. Yukarıda ifade edilen örnekte olduğu üzere dolaylı yararlanıcıların göz ardı edilmesi bir zaruret olarak bu nedenle karşımıza çıkmaktadır. Doğrudan yararlanıcılar, yenilenebilir enerji

politikalarına ilişkin hedefler çerçevesinde tespit edilen paydaşlar, taraflar ve aktörler olarak sıralanabilir.

İlk olarak resmi aktörlerden bahsedilmelidir. Enerji alanındaki başarılı politikaların ilk faydalanıcıları bu politikaları geliştiren ve savunan, başarıya ulaşmasında katkısı bulunan atanmış ve seçilmiş bürokratlardır. Gerek bağımsız idari otoriteler nezdinde gerekse bakanlıklar nezdinde başarılı olan politikalar, döneminin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı olarak görev alan Berat Albayrak'ın daha sonra, devletin daha kritik ve önemli bakanlıklarından birisi olan Hazine ve Maliye Bakanlığına getirilmesi örneğinde olduğu üzere, kamu personeline katkı sağlamaktadır. AK Parti Hükümetleri döneminde kamu personelinin yenilenebilir enerji alanında itibar ve etki kazandıklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

İkinci faydalanıcılar, hükümetin politika amaçlarını gerçekleştirmede bir anlamda ortakları olarak sayılabilecek özel sektör paydaşlarıdır. Özel şirketlerin elde ettikleri ihaleler ve yatırımlar ile faaliyet alanlarını genişletmeleri, istihdam ve büyümeye katkı sunmaları politikalardan çıkar elde ettiklerini göstermektedir. Sivil toplum tarafında ise yenilebilir enerji politikaları aracılığı ile hükümete taleplerini iletmekte sistematik bir yol bulamadıkları; hassasiyetleri ve endişeleri konusunda ticaret ve esnaf odaları, üniversiteler, düşünce kuruluşları, çevre örgütleri gibi tarafların politikada gündem penceresi açamadıklarını ifade edebiliriz. Aslında bu, sivil toplum örgütleri için sadece yenilenebilir enerji politikaları anlamında değil, diğer politika alanlarında da benzer kısıtlılıklar ve sorunlar içermektedir.

Son faydalanıcılar olarak üretilen enerjiyi temiz, ucuz, erişilebilir ve kaliteli olarak tüketmesi planlanan sanayiciler ve bireysel tüketiciler gelmektedir. Enerjinin yerinde üretilmesine olanak sağlanması, enerji üretimini desteklemesi, enerji arz güvenliğini ve tedarikini sağlamlaştırması bakımından tüketicilerin de yenilenebilir enerji politikalarının çıktılarından faydalandığı söylenebilir. Ayrıca yenilenebilir enerji yatırımlarının artması, vatandaşların istihdam, kalkınma ve büyüme anlamında refah kazanmasına yeni iş imkanları sağlaması, YE ticareti ile yeni sektörel imkanların açılması, yeni yatırım alanlarının kurulması, sürdürülebilir ve çevreci bir kalkınma modelinin hayata geçmesinin daha mümkün hale gelmesi gibi konularda da faydalar ortaya çıkardığı söylenebilir.

Hedef gruplar açısından değerlendirildiğinde farklı açılardan ele alınmasına karşın yenilenebilir enerji politikalarının bahsedilen gruplara çıkar sağladığı görülmektedir.

Tablo 5.9.
Program Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi

Program Boyutu Kriterleri	Program Başarısı	Dayanıklı Başarı	Çekişmeli Başarı	İstikrarsız Başarı	Program Başarısızlığı
Hedef grup için çıkar sağlanması	Hedef grup için çıkar sağlanır. ✓	Bazı eksikliklere rağmen hedef gruplar için çıkar sağlanır.	Kısmen fayda sağlanır, fakat istenen düzeyde değildir.	Hedef grup az bir faydaya karşılık ciddi zararlar görür. Adaletsizlik ve mağduriyet üretmesi olasıdır.	Hedef gruba zarar verir.

Kaynak: McConnell, 2010b: 354'ten uyarlanmıştır**.**

5.1.2.4.Politika Alanı Kriterlerinin Karşılanması

Yenilenebilir enerji politika alanındaki kabul görmüş kriterler, enerji alanındaki politika kriterlerine istinaden türetilebilir. Bu politika kriterleri ise IEA/OECD, Dünya Enerji Konseyi, BM tarafından belirlenen enerji güvenliği, enerjinin adil şekilde dağıtılması ve iklim değerlerine hassasiyet gösterilmesidir. Bu konularda daha önce Bölüm II'de dile getirilen literatürde de bu konulara ilişkin hükümlerin ortak olduğuna değinilmiştir. Bundan hareketle yenilenebilir enerji alanındaki kriterlerin, Türkiye için uyarlandığı senaryoda enerji güvenliği, enerji esnekliği, enerji tedariki, enerjinin ucuz ve ulaşılabilir olması ile iklim ve emisyon değerlerine hassasiyet gösterilmesi yenilenebilir enerji alanının kriterleri olarak sayılabilir.

Burada sayılan kriterlerin yanında enerji piyasalarının rekabetçi, şeffaf, hesap verilebilir, denetlenebilir, serbest piyasa dinamikleri içerisinde işleyen bir enerji sektörünün varlığının, hükümet tarafından sağlanması ve emniyet altına alınması gerekmektedir.

Türkiye'de hükümetin yenilenebilir enerji alanındaki hem uluslararası hem de ulusal kriterleri tam anlamıyla karşıladığı söylenemez. Enerji güvenliği, enerjinin adil şekilde dağıtımı ve iklim hedefleri noktasında Türkiye eksiklikler çekmekte; bu durum uluslararası göstergelere de yansımaktadır. Buna karşın ülke içerisinde gerçekleştirilen hedeflerin, politika alanındaki kriterlerin karşılanması için ciddi adımlar olduğunu savunmak gerekmektedir. Bu nedenle Türkiye'de yenilenebilir enerji politikalarının, politika alanı kriterlerini karşılaması noktasında dayanıklı başarıya sahip olduğunu savunmak yerinde olacaktır.

Tablo 5.10.
Program Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi

Program Boyutu Kriterleri	Program Başarısı	Dayanıklı Başarı	Çekişmeli Başarı	İstikrarsız Başarı	Program Başarısızlığı
Politika alanı kriterlerinin karşılanması	Kriterler karşılanır.	Kriterler tam olarak değil ama güçlü biçimde karşılanır. ✓	Kriterler kısmen karşılanırken başarısız olunan noktalar da vardır.	Kriterler kısmen karşılanır, fakat başarı saldırıya açıktır.	Kriterleri açıkça karşılayamaz.

Kaynak: McConnell, 2010b: 354'ten uyarlanmıştır.

5.1.3. Siyaset Boyutunun Unsurları

McConnell, siyaset başarısının temellerinde 3 adet kriterin –hepsiyle olmasa da bir kısmıyla- sağlanması gerektiği kanısındadır. Bu kriterler (1) Hükümetlerin ve liderlerin seçim beklentilerini veya itibarını artırmak (2) Politika gündemini kontrol etmek ve yönetme işini kolaylaştırmak (3) Hükümetin değerlerini ve istikametini sürdürmektir (McConnell, 2010a: 50-52). Aşağıda bu kriterlere ilişkin değerlendirmeler sıralanmıştır.

Tablo 5.11.
Siyaset Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi

Siyaset Boyutu Kriterleri	Siyaset Başarısı	Dayanıklı Başarı	Çekişmeli Başarı	İstikrarsız Başarı	Siyaset Başarısızlığı
Hükümetlerin ve liderlerin seçim beklentilerini veya itibarını artırmak	Beklenti ve itibarı artırır. ✓	Bazı küçük aksiliklere rağmen seçim beklentilerini ve itibarı artırmaya faydalıdır.	Politikanın, seçim beklentisi ve itibarı için çarpışan, eşit güçte destek ve muhalif grupları vardır.	Faydaları küçük olmasına karşın, beklenti ve itibarı karşılamaya yeterlidir.	Hiçbir siyasi fayda sağlamadan, hükümetlerin ve liderlerin seçim beklentilerine veya itibarına zarar verir.
Politika gündemini kontrol etmek ve yönetme işini kolaylaştırmak	Politika gündemini kontrol eder ve yönetimi kolaylaştırır. ✓	Gündemin yönetilmesinde zorluklar bulunur fakat yönetme kapasitesi bozulmamıştır.	Politika tartışmalıdır ve bunun savunusu, tahminden daha fazla zaman ve kaynağa mal olur.	Hükümetin gündem ve yönetimde, zor bir konuyu bastırmak için mücadele ettiğine dair açık belirtiler vardır.	Politika başarısızlıkları gündemde o kadar büyük ve kalıcı ki, hükümetin yönetme kapasitesine zarar verir.
Hükümetin değerlerini ve istikametini sürdürmek	Değerlerini ve istikametini sürdürür.	Değer ve istikameti etkilemeyecek bazı	Hükümetin değer ve istikametini geniş çerçevede	Hükümetin tüm değerleri ve istikameti	Hükümetin değerlerine ve istikametine geri dönüşü

		iyileştirmeler gereklidir. ✓	koruduğu görülür; ancak perde arkasında yeniden değerlendirmeler olduğuna dair güçlü kanıtlar da bulunur.	tehlikededir.	olmayan zararlar verir.
Politika Sürecine Muhalefet / Destek	Hükümetin siyasi çıkarlarına muhalefet neredeyse yoktur ve/veya destek neredeyse evrenseldir.	Hükümetin siyasi çıkarlarına destek, var olan muhalefete rağmen ağır basar. ✓	Hükümetin siyasi çıkarlarına destek, var olan muhalefetle dengededir.	Hükümetin siyasi çıkarlarına olan muhalefet, var olan desteğe ağır basar.	Hükümetin siyasi çıkarlarına destek yokken muhalefet neredeyse evrenseldir.

Kaynak: McConnell, 2010b: 356'dan uyarlanmıştır.

5.1.3.1.Hükümetlerin ve Liderlerin Seçim Beklentilerini veya İtibarını Artırmak

Yenilenebilir enerji politikalarının münferit olarak hükümetin yeniden seçilmesine olan etkisini, katkısını veya zararını hesaplamak imkansızdır. Fakat buna rağmen AK Parti Hükümetlerinin, 2002 yılındaki ilk görev yılından itibaren 2023 yılına kadar tekrar seçimleri kazanmasında yenilenebilir enerji politikalarının katkısının olduğunu söylemek yersiz olmayacaktır. En azından bu politikalardaki herhangi bir memnuniyetsizliğin, halk nezdinde diğer politikaların başarısının önüne geçecek şekilde olmadığını iddia etmek anlamsız kalacaktır. Zira bir yandan daha önceden ifade edildiği gibi enerji politikalarının uygulayıcıları ve karar alıcılarının hükümet içerisinde daha önemli görevlere gelmesi, bürokratik olarak terfi ve kademe kazanmaları gibi yönleriyle bu politikaların parti içerisinde başarılı bulunduğu, bunun parti açıklamaları ile desteklendiği görülmektedir.

Hükümet, başarılı bulduğu yenilenebilir enerji politikalarının savunusu yaparken enerji sektöründen, yatırımcılarından, halkın temsilcilerinden, özel sektörden, sanayi kesiminden, endüstriden ve diğer alanlardan hükümetin genel istikametine, temel değerlerine ve seçim başarısı ile itibarına zarar verebilecek bir karşı duruşun yükselmediği görülmektedir. Siyasi alanda hükümete uygulanan politikalar ve ulaşılan hedefleriyle "başarılı olunduğuna" dair bir tez ve savunma alanı sunması yenilebilir enerji politikalarını hükümetin seçim beklentilerini ve itibarını yükselten bir noktaya getirmektedir.

Tablo 5.12.
Siyaset Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi

Siyaset Boyutu Kriterleri	Siyaset Başarısı	Dayanıklı Başarı	Çekişmeli Başarı	İstikrarsız Başarı	Siyaset Başarısızlığı
Hükümetlerin ve liderlerin seçim beklentilerini veya itibarını artırmak	Beklenti ve itibarı artırır. ✓	Bazı küçük aksiliklere rağmen seçim beklentilerini ve itibarı artırmaya faydalıdır.	Politikanın, seçim beklentisi ve itibarı için çarpışan, eşit güçte destek ve muhalif grupları vardır.	Faydaları küçük olmasına karşın, beklenti ve itibarı karşılamaya yeterlidir.	Hiçbir siyasi fayda sağlamadan, hükümetlerin ve liderlerin seçim beklentilerine veya itibarına zarar verir.

Kaynak: McConnell, 2010b: 356'dan uyarlanmıştır.

5.1.3.2.Politika Gündemini Kontrol Etmek ve Yönetme İşini Kolaylaştırmak

Hükümetin politika gündemini kontrol etmek ve yönetim işini kolaylaştırmak bakımından yenilenebilir enerji politikalarının süreç ve program boyutlarında sağladığı başarıdan da destek bularak, bir manivela sunduğu açıktır. Yenilenebilir enerji alanındaki gelişmelerin ve burada uygulanan politikaların görece olarak başarılı kalmasıyla, hükümetin icraatlarında başarı olduğuna ilişkin bir kanı yaratmada, buradan hareketle itibarını destekleme, muhalefete karşı bir hikâye oluşturma imkanlarını elinde bulundurduğu söylenebilir. Buna karşın politika araçlarına karşı ileri sürülen itirazlara rağmen hükümetin ana politika hedeflerinin benzer şekilde ağır eleştiriler almadığından da bahsedilmelidir. Aslında yenilenebilir enerji politikalarında herhangi bir kesimden gelecek eleştiri ve muhalefetin, politikanın ana hedefine yönelik olmaktan çok politika araçlarına karşı geliştirildiği ifade edilmelidir.

Tablo 5.13.
Siyaset Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi

Siyaset Boyutu Kriterleri	Siyaset Başarısı	Dayanıklı Başarı	Çekişmeli Başarı	İstikrarsız Başarı	Siyaset Başarısızlığı
Politika gündemini kontrol etmek ve yönetme işini kolaylaştırmak	Politika gündemini kontrol eder ve yönetimi kolaylaştırır. ✓	Gündemin yönetilmesinde zorluklar bulunur fakat yönetme kapasitesi bozulmamıştır.	Politika tartışmalıdır ve bunun savunusu, tahminden daha fazla zaman ve kaynağa mal olur.	Hükümetin gündem ve yönetimde, zor bir konuyu bastırmak için mücadele ettiğine dair açık belirtiler vardır.	Politika başarısızlıkları gündemde o kadar büyük ve kalıcı ki, hükümetin yönetme kapasitesine zarar verir.

Kaynak: McConnell, 2010b: 356'dan uyarlanmıştır**.**

5.1.3.3.Hükümetin Değerlerini ve İstikametini Sürdürmek

Türkiye'de yenilenebilir enerji politikalarının geliştirilmesi, uygulanması ve

karşılığının alınmasına yönelik verileri takip ettiğimizde, ilk detaylı politika örgüsünün 1994-1997 yılları arasında serpildiğini, ilk istikrarlı politikaların ise 2002-2007 yılları arasında uygulandığını söyleyebiliriz. Politikaların geliştirilmesinde, ilk dönemde hedeflerin ulaşılabilir, gerçekleştirilebilir ve reel politikada karşılığı olan unsurlar üzerine kurulması kadar, 2002 yılından itibaren politikayı sürekli şekilde uygulayabilecek, yönetim açısından istikrara ve bu politikaların takibini yapabilecek süreye sahip bir hükümetin olması önemlidir. Böylelikle AK Parti Hükümetleri döneminde, 1990'larda olduğu üzere sürekli değişen hükümet yapılarından bahsetmekten ziyade, politikaları sürdürebilecek, politika hedeflerini belirleyen, bunlar için araçlar geliştiren, geliştirilen araçlarla politikaların uygulanmasını sahada takip ederek geri dönüşler ve değerlendirmeler yakalayan bir yönetim faydalarının görüldüğü söylenebilir.

Bu bakımdan, yenilenebilir enerji politikalarının ve bu politikalardan elde edilen dayanıklı başarının hükümetin iş yapabilme, politika geliştirebilme, iktidarda kalabilme, meşruiyetini muhafaza edebilme, yeniden seçilebilme vs. gibi siyasal istikametine; ekonomide serbestleşme, enerji alanında özelleştirme, ithalata dayalı enerji politikasına son verme, cari açığı azaltma, istihdamı artırma vs. gibi genel değer ve hedeflerine de olumlu yönde katkı sunduğunu ileri sürmek zor olmayacaktır. Bu açıdan hükümetin yenilenebilir enerji politikalarında değer ve istikametini kaybetmeyecek bir başarı yakaladığını söyleyebiliriz. Fakat buna karşın özellikle son dönemde politika araçlarına karşı geliştirilen muhalefetin hükümetin enerji yatırımlarında şeffaflık, hesap verebilirlik, denetim, eşitlik, katılım gibi yönlerden zayıf kaldığını göstermektedir. Bu nedenle iyileştirmelerin gerektiğini eklemek yerinde olacaktır.

Tablo 5.14.
Siyaset Boyutunda Politika Başarısı Yelpazesi

Siyaset Boyutu Kriterleri	**Siyaset Başarısı**	**Dayanıklı Başarı**	**Çekişmeli Başarı**	**İstikrarsız Başarı**	**Siyaset Başarısızlığı**
Hükümetin değerlerini ve istikametini sürdürmek	Değerlerini ve istikametini sürdürür.	Değer ve istikameti etkilemeyecek bazı iyileştirmeler gereklidir. ✓	Hükümetin değer ve istikametini geniş çerçevede koruduğu görülür; ancak perde arkasında yeniden değerlendirmeler olduğuna dair güçlü kanıtlar da bulunur.	Hükümetin tüm değerleri ve istikameti tehlikededir.	Hükümetin değerlerine ve istikametine geri dönüşü olmayan zararlar verir.

Kaynak: McConnell, 2010b: 356'dan uyarlanmıştır.

5.2.ARAŞTIRMA SORUSUNUN ELE ALINMASI: ARAŞTIRMANIN ALANA KATKISI VE ÖZGÜNLÜĞÜ

Araştırmanın temel sorusu McConnell tarafından geliştirilen 3P Yaklaşımından hareketle başarı ve başarısızlık için belirlenen kriterler dahilinde Türkiye'nin yenilenebilir enerji politikalarının ne ölçüde anlaşılabileceğidir. Sorunun temelinde, bir taraftan McConnell'ın geliştirdiği metodolojinin günümüzde önemi geçmiş dönemlere göre çok daha yüksek bir politika alanı olan yenilenebilir enerji politikaları alanına uygulanmasıyla, diğer yandan geliştirilen yaklaşımın bu alan için uygunluğunun sınanmasıyla iki farklı ciheti bulunmaktadır.

Araştırma yöntem olarak alana uygun şekilde birincil ve ikincil verilerden yararlanmış; betimsel ve tematik analiz metotlarını kullanarak yenilenebilir enerji alanında bir değerlendirme sunmuştur. Birincil verilerden anket, mülakat, röportaj gibi yöntemlerle derlenmesi noktasında 3P Yaklaşımının daha önceki uygulamalarında kullanılmamış olması sebebiyle uygun bulunmadığı ifade edilmelidir. Alanda yer alan diğer çalışmalarda kullanılan metotlardan örnek olay yöntemi ise örnek olarak alınacak olayın, politikanın genel başarısını temsil etmedeki yetersizliğinden hareketle vazgeçilmiştir. Bu yetersizlik, ele alınacak örnek olaylarda alandaki araştırmacılar için McConnell tarafından rehberlik etmek üzere geliştirilen tablodan hareketle olaylar hakkında yeterli verinin bulunmaması gerekçelendirilmiştir.

Araştırmanın temel sorusunu cevaplayabilmek için öncelikle bir dizi ikincil sorunun daha cevaplanması gerekmektedir. Bu sorular, çalışmanın Tezler başlığı altında verilmiş olmakla birlikte özetle Türkiye'nin gelişen bir ekonomi olarak giderek artan enerji ihtiyacını nereden karşılayacağı sorusunun ardından gelmektedir. Bu sorunun devamında, Türkiye'nin enerjide ağır şekilde dışa bağımlı bir ülke olarak enerji ihtiyacının artmasıyla dışa bağımlılığının artacağı, bunun da ekonomiden siyasete kadar pek çok noktada ülke güvenliğine zarar getireceği savunusu yatmaktadır. Enerjide dışa bağımlı bir ülkenin ülke dışına sürekli şekilde döviz kaybetmesi, enerji şoklarına karşı ekonomisinin hassas olması, dış ve iç politikada bağımsız bir seyrin görülmesinde riskler bulunması, enerji kaynağında orijin ülkelerle ilişkilerin bu nedenlerle bağımsız şekilde sürdürülememesi gibi pek çok yönden değerlendirilebileceği açıktır. Yenilenebilir enerjinin, ülke kaynaklarının kullanılarak enerji ihtiyacını dengeleyebileceği, enerjide dışa bağımlılığı azaltabileceği, enerji

şoklarına karşı tampon oluşturabileceği, dış ve iç politikada görece bağımsız bir seyrin mümkün olmasına fayda sağlayacağı savunusu hipotezleri oluşturmaktadır. Tüm bu bilgilerle birlikte, tez ve hipotezlerin değerlendirmeye alındığı durumda aşağıda tekrar edilen tabloya istinaden yenilenebilir enerjinin enerji politikalarındaki konumunu ifade etmek yerinde olacaktır:

Tablo 5.15.

Türkiye'nin EP Stratejik Hedefler Matrisi ve Yenilenebilir Enerjinin Yeri

	Enerji Güvenliği	**Enerji Verimliliği**	**Enerji Tasarrufu**	**İklim ve Emisyon**	**Enerji Teknolojileri**	**Enerji Transit Güzergâhı**
YE Enerji Tedariki (YEET) (Yerel Kaynaklar)	YE üretimi, yatırımı, kapasitesi arttıkça ET, EA ve EÇ artar.	YE enerji verimliliğini artırmaktadır (Bozkurt, 2008)	YE üretimi enerji tasarrufunu artırmaktadır (Ceyhan vd. 2019: 94).	YE üretimi iklim ve emisyon hedeflerine uygundur.	YE tedariki enerji teknolojilerindeki gelişmelerden olumlu etkilenmektedir (Çoban vd, 2021: 29).	YE ile doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır.
YE Enerji Arzı (YEEA) (Yerel+UA Kaynaklar)		YE EA'nı ve verimliliğini artırır.	YE arzı enerji tasarrufunu artırmaktadır.	YE arzı iklim ve emisyon hedeflerine uygundur.	YE arzının artması enerji teknolojilerindeki gelişmelere bağlıdır.	YE arzı ile doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır.
YE Enerji Esnekliği/ Çeşitliliği (YEEÇ)		YE'de EÇ çoğaldıkça olumlu	EÇ ile değişmez	EÇ arttıkça olumlu	EÇ'nin desteklenmesi için katkı sunar	YE çeşitliliğine katkısı bulunmaz.
Teknoloji Transferi (YETT)	YE TT arttıkça olumlu	YE TT arttıkça olumlu	YE TT arttıkça olumlu	YE TT arttıkça olumlu	YE TT arttıkça olumlu	TT ile değişmez.
Politika Transferi (YEPT)	YEPT arttıkça olumlu	YEPT arttıkça olumlu	YEPT arttıkça olumlu	YEPT arttıkça olumlu	YEPT arttıkça olumlu	YEPT ile değişmez.
YE Bilinçlendirme (YEB)	YEB arttıkça olumlu	YEB arttıkça olumlu	YEB arttıkça olumlu	YEB arttıkça olumlu	YEB arttıkça olumlu	YEB ile değişmez.
YE'de Yeni Yatırımlar (YEYY)	YEYY arttıkça olumlu	YEYY arttıkça olumlu	YEYT arttıkça olumlu	YEYY arttıkça olumlu	YEYY arttıkça olumlu	YEYY ile değişmez.
Karbon Salınımı/Yakıt Azalımı (KS)	YE üretimi görece olarak karbon salınımı düşürse bile YE tesislerinin ve teknolojilerinin geliştirilmesinde ve üretilmesinde karbon izi bulunmaktadır. Görece olarak karbon salınımı yapan enerji türlerine göre oldukça avantajlıdır.					

Kaynak: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

Enerji güvenliği, enerji verimliliği, enerji tasarrufu, iklim ve emisyon değerleri, enerji teknolojileri ve enerjide transit güzergâh olma, enerji tedariki, enerji güvenliği, enerji esnekliği, teknoloji transferi, politika transferi, aktörlerin bilinçlendirilmesi, yeni yatırımlar ve karbon salınımı çalışmanın tematik anlam bütünleri de olarak, Türkiye'nin enerji politikalarının anlam bütünlüğünü oluşturmaktadır. Bu ifadeler Bölüm IV'te detaylı şekilde tanımlanmış ve aralarındaki ilişkiler sıralanmıştır. Bu temalar arasındaki ilişki ile yenilenebilir enerjinin burada ifade ettiği anlam, enerji politikalarının yenilenebilir enerjiye ve YE'nin katkısına oldukça sıkı şekilde bağlanmış olduğudur. YE politikalarının olumlu sonuçlanması, YE alanında gerçekleştirilecek faaliyetlere bir yönüyle fazla anlam yüklenmesine neden olmuştur.

YE hedeflerinin gerçekleştirilmesi, enerji politikalarının da gerçekleştirilmesi anlamına gelmezken, örneğin Türkiye'nin potansiyel güneş enerjisinin, Türkiye'nin ihtiyacı olan toplam enerjiyi karşılayabileceği, bu nedenle güneş enerjisi alanında ciddi yatırımlara gerek duyulduğuna ilişkin veriler sergilenmektedir. Buna karşın GES panel, yatırım, yedek parça ihtiyacının yerli imkanlardan karşılanmasına rağmen panel teknolojisinde kullanılan temel ham maddelerin yine ithal ürünler olacağından bahsedilmemektedir. Petrole dayalı enerji sektöründe Türkiye'nin, belki de YE politikalarında başarılı olması, mesela ulaşım sektörünün ciddi yatırımlarla elektrikli araçlardan oluşmasının sağlanması ile lityum bağımlılığına dönüşecektir. Buna ilişkin bir projeksiyonun, politika geliştiriciler ve sektör temsilcileri tarafından öngörülmediğini ifade etmek gerekmektedir.

Nihayetinde yenilenebilir enerjinin hem enerji politikaları içerisindeki yerini tespit etmesi, hem de yenilenebilir enerji politikalarının kendi içerisindeki eksikliklerini ortaya çıkarması bakımından McConnell'ın çerçevesi yerinde bir yöntem sunmuştur. Fakat yenilenebilir enerji politikalarını değerlendirirken 3P Yaklaşımının da belirli eksiklerle içkin olduğunun da farkına varılmıştır. Bunlardan ilki, yaklaşımın öncelikle tespit edilmesi gereken zaman dilimi için herhangi bir kriterinin bulunmadığıdır. Başka bir ifade ile herhangi bir politika alanının değerlendirilmesi için gerekli olan zaman diliminin nasıl tespit edileceğine ilişkin karmaşıklıklar bulunmaktadır. Mesela enerji alanında Türkiye'nin politikalarını değerlendirmek için ülkenin kurulduğu yıldan öncesine, Tanzimat dönemi reformlarına kadar uzanmak yerinde olacak mıdır? Veya doğalgazın ülkeye geldiği 1970'li yıllar, yeni bir enerji biriminin kullanımına başlanması ile bir milat olarak kabul edilecek midir? Osmanlı döneminden bakiye kalan güvenlik meselelerinin,

ülkenin enerji politikalarında da önceliğinin güvenlik olmasına bağlanması yerinde olacak mıdır? Ya da daha basit başka bir ifade ile Türkiye tarihinde darbelerle yönetimi ele geçiren hükümetlerin enerji politikalarında yaptıkları değişiklikler birer milat olarak seçilmeli midir veya hükümet değişiklileri enerji politikalarının meşruiyet kaybı olarak ifade edilmesiyle, değişiklik gösterdiğine bir delil sunar mı? Buna benzer pek çok soru ile birlikte herhangi bir politika alanında meşruiyet kaybı, aktör değişiklikler, sistem değişiklikleri, toplumsal ve siyasal olaylar, teknolojik gelişmeler vs, politikanın başarı değerlendirilmesinde yer alan kriterlere etki ederek, politikanın başarılı olup olmamasında rol oynamaktadır. Mesela başarılı sayılan bir yenilenebilir enerji politikasında, GES'lere yapılan yatırımların önümüzdeki 10 yılda hızla gelişen teknoloji ile dışa bağımlılığı artırarak enerji güvenliğini riske atmayacağını teminat altına almak imkansızdır. Bu, geçtiğimiz 10 yıldan bugüne kadar geçen süre için de geçerli olduğundan, bugün başarılı olarak değerlendirilen mesela 2000-2010 yılları arasındaki herhangi bir politikanın 2040 yılında tekrar değerlendirilmesinde başarılı olup olmayacağını tespit etmek, zaman içerisinde değişebilmektedir. Başarı değerlendirmesinde belli kriterlere bağlanmış bir zaman ölçeğinin kullanılması, bu sorunu hafifletebilecektir.

İkinci eksiklik, yaklaşımın siyaset boyutunda yer alan kriterlere ilişkin zayıflığıdır. Bu kriterler, mesela siyasal söylemlerin başarıya ne derecede katkı sağladığına ilişkin bir analiz içermemektedir. Halbuki siyasal söylemlerin hükümetin politikalarına yüklenen meşruiyeti destekleyeceği veya tam tersine yerle bir edebileceği açıktır. Üstelik hükümet tarafında üzerinde güçlü bir koalisyon bulunmadığı durumlarda, politika için yükselebilecek farklı söylemlerin hangisinin daha muteber olduğu, hangisinin hükümetin temel istikamet ve hedefi olarak ele alınması gerektiği; bir anlamda siyaset kurumlarına ilişkin bir ağırlık veya denge mekanizmasının kurulmaması nedeniyle bir karmaşıklık arz ettiği görülmektedir.

Üçüncü bir eksiklik olarak, 3P Yaklaşımında bahsedilen alt 11 kriterin birbirleri ile olan ilişkilerine dair herhangi bir analizin verilmemiş olmasından bahsedilebilir. Mesela siyaset boyutunda yer alan hükümetin istikametini ve hedeflerini sürdürebiliyor olmasına ilişkin madde, süreç boyutuna yer alan hükümetin hedeflerine verilen desteği gösteren siyasal meşruiyetle ne kadar ilintilidir, değerlendirilmemiştir. Benzer şekilde bu kriterlerin süreç, program ve siyaset noktalarında politika döngüsü içerisinde nerede durduklarına ilişkin bir analiz de verilmemiştir. Daha açık bir ifadeyle hedef grup için çıkar sağlanamadığı durumlarda

politika, politika döngüsünün hangi aşamasında başarısızlığa uğramış olur, bilinmemektedir.

Çalışmanın alana özgün katkısı, öncelikle yenilenebilir enerji politikalarının değerlendirilmesinde hâkim olan iktisat kuramları, uluslararası ilişkiler yaklaşımları, mühendislik alanlarından yapılan değerlendirmeler gibi farklı alanlara ek olarak, interdisipliner bir yaklaşımla kamu politikası alanından farklı bir perspektif getirmek noktasında olmuştur. Ayrıca uluslararası yazında yenilenebilir enerji politikalarının 3P Yaklaşımıyla değerlendirildiği ilk çalışma; Türkiye yazın alanında ise 3P Yaklaşımının ve yenilenebilir enerji alanının detaylı şekilde ele alındığı ilk çalışma olmasıyla katkı sunmaktadır. Başka bir ifade ile kamu politikasında değerlendirme alanında yenilenebilir enerji çalışmaları yürütecekler ve Türkiye içerisinde kamu politikası değerlendirme çalışmaları yürütecekler için rehberlik etme potansiyelini barındırmaktadır. Buradan hareketle çalışmanın yenilenebilir enerji ve kamu politikası alanlarına teorik katkı sunduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

5.3.DEĞERLENDİRMENİN KISITLILIKLARI

Araştırmaya ait kapsam ve değerlendirme kısıtlılıklarını tespit edebildiğimiz kadarıyla ayrı ayrı ifade etmekte fayda vardır.

İlk kısıtlılık, çalışmanın yönteminde kullanılan verilere ilişkindir. Bu, bir anlamda pek çok çalışmanın da bağlı bulunduğu, verilere ilişkin olarak, çalışma yürütülürken sürekli değişen ve güncellenen bir veri setine bağımlı olmak zorunluluğundan ortaya çıkmaktadır. Mesela 2021 yılı için EPDK tarafından sunulan yenilenebilir enerji elektrik üretim veriler, EİAŞ tarafından sunulan verilerle uyuşmamakta; bu verilerin her ikisi de 2021 yılında farklı, 2022 yılında farklı şekillerde hesaplanarak duyurulmaktadır. Bu verilerin nokta atışıyla tespit edilemiyor olması, kurumların yapısal aksaklıklarından ziyade bu verileri günlük derleyecek sistemlerin olmaması, saatlik ve haftalık paylaşılan verilerin daha sonra revize edilmesiyle hesaplamaların değişmesi gibi mecburiyetlerin ortaya çıkardığı bir sorundur. Ancak bu kısıtlılığın, çalışmada kullanılan ve araştırmanın temel sorusunu sarsacak derecede değişmediği, verilerdeki sapmaların minimum derecede kaldığını da ifade etmek önemlidir.

İkinci kısıtlılık, politika alanında kimi zaman hükümetlerin "hiçbir şey" yapmamayı tercih ettiklerinde bunu ifade etmekten kaçınmalarına dayanmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, hükümetin yenilenebilir enerji alanında ihtiyaç duyulan bir

reforma imza atmaması, kimi zaman bu reformun ihtiyacını tespit edemediğinden değil, reforma ihtiyaç duyulan alanlarda politika üretmeyi tercih etmemesinden kaynaklanıyor olabilir. Bu durumda hükümetin resmi veya gayrı resmi organlarından bu tercihini açıklaması beklenmediğinden, hakkında politika üretilmeyen konularda hükümetin gizli bir ajandası olup olmadığına dair şüphelerin karmaşık hale gelmesine neden olduğu görülmektedir.

Üçüncü kısıtlılık, politika dönemlerini belirli zaman dilimlerine ayıracak, bir anlamda zamana dayalı şekilde politikaların başarı değerlendirilmesini sağlayacak 3P Yaklaşımında herhangi bir yöntemin ileri sürülmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Buna ilişkin ifadeler, bir önceki başlıkta detaylandırıldığı üzere kısaca, politikaların hangi dönemlere hangi sebeplerle bölüneceğine dair bir yöntemin olmayışının, aynı politikanın 10 yıllık bir aralıkta başarılı, 20 yıllık bir aralıkta başarısız sayılmasına neden olabilecektir.

Dördüncü kısıtlılık, yönteme ilişkindir. Bu, masa başında tamamlanmış bir çalışma olarak kullanılan kaynaklara, politikanın değerlendirilmesi gereken bir kısmında yer alabilecek bir yönün aktörler tarafından hazırlanan raporlar, değerlendirme metinleri, akademik çalışmalar, haber metinleri, siyasal söylemler gibi yazılı dokümana yansımamasıyla ilgilidir. Daha açık bir ifadeyle, mesela hükümetin yenilenebilir enerji alanında daha önce sayılan bu metinlere girmemiş bir "ajandası" bulunuyorsa, bu saklı gündem mesela yenilenebilir enerji yatırımlarının belirli şirketlere aktarılarak oradan rant sağlanılmasını amaçlıyor veya bahsedildiği üzere iklim ve küresel ısınma hedeflerini samimi şekilde karşılamaya niyetli değilse, bunun analiz kısmında ele alınmasına engel oluşturmaktadır. Bir anlamda yenilenebilir enerji politikasının değerlendirilmesi, yazılı bulunan metinlerin masa başında teyit edilmesine, yorumlanmasına, sınıflandırılmasına ve analiz edilmesine bağımlıdır ve yazılı metinlere bir şekilde yansımayan politika tercihlerinin analiz basamağına ulaşması da bu nedenle imkansızdır.

Beşinci kısıtlılık politikanın taraflarına ilişkindir. Bir yandan McConnell'ın Yaklaşımında politika aktörlerinin bir ağırlık dengelenmesine tabii tutulmadığı, mesela hükümetin içerisinde karar alıcıların mı veya uygulayıcıların mı politika hedeflerini belirlemede ve uygulamada daha etkili olacağına ilişkin bir tartışmanın yer almaması burada ifade edilmek istenirken, diğer yandan başarı değerlendirmesinin "kimin için" yapılacağının belirsiz olmasından da bahsedilmektedir. Başarı hedeflerinin belirlenmesinde politika paydaşlarının birbiriyle çelişen hedeflerinin

olması kaçınılmazdır. Paydaşlardan birisinin hükümeti etkileme kapasitesinin fazla olmasıyla ve hükümetin bu paydaşın çıkarlarına uygun hedefler belirlemesi, politika başarısından ziyade paydaşın hükümeti etkilemekteki başarısını ifade edecektir. Mesela bürokratların kendi etkilerini artırmak üzere politika hedeflerini karar almadan uygulama basamağına kadar etkileme yeteneklerinin, politika başarısının kimin için değerlendirileceği sorusunu önemli hale getirdiği açıktır.

Altıncı kısıtlılık, hedeflerin kısmen başarıldığı durumlar için geçerlidir. Ortaya konan hedef, örneğin yenilenebilir enerji alanında pek çok alanda 2023 olarak belirlenmiştir. 2023 yılına kadar hedeflerin bir kısmının gerçekleşme payının açık kalması, henüz tamamlanmamış olması olasıdır. Bu nedenle bu politikaların başarılı olup olmadığının değerlendirilebilmesi için belirlenen hedef tarihlerinin geçmesi beklenmeli midir? Bu durumda hedef tarihi gelmeden gerçekleştirilen hedefler bir başarı aşımı mı mıdır? Öyleyse hedeflerin ne kadar tutarlı ve yerinde belirlendiğine ilişkin itirazların ileri sürülmesi doğal değil midir? Tüm bu sorulardan ayrı olarak başarı hedefinin yüzde 99'unu gerçekleştiren bir politikanın başarısız sayılması mümkün müdür? Veya yüzde 70 başarıya ulaşan bir politikanın başarısız sayılması gerekli midir? Başarıya ilişkin oran, eğer bir rakam verilecekse hangi rakam olmalıdır? Ya da rakamlara dökülmeyen, mesela yenilebilir enerji teknolojisinde yatırımların artırılacağına ilişkin bir hedefte, ne kadarlık bir artırım bu hedefin gerçekleştiğini gösterir, soruları altıncı kısıtlılığı tamamlamaktadır.

Yedinci kısıtlılık, yenilenebilir enerji politikasında çoğunluğu dayanıklı başarıda çıkan tespitlerle bir anlamda gün yüzüne çıkmayan bir bağlamdadır. Eğer 11 maddenin 6'sının başarı, 5'inin başarısızlık olarak tespit edilseydi, bu durumda politikanın nihai sonucu için bir ortak karara varılması nasıl mümkün olacaktır? Veya 10 başarılı politika kriterinin, hükümetin siyasal meşruiyetini kaybetmesine neden olan bir politika örgüsünde bir anlamı olacak mıdır? Soruları ileri sürüldüğünde, yine yaklaşımın bu sorularda kriterleri dengeleyecek bir mekanizmasının olmadığı görülmektedir.

Sekizinci kısıtlılık, ortaya konan ve uygulanan politikaların, diğer politika alanlarındaki uygulamalardan ve hedeflerden izole edilmesinin mümkün olmamasından kaynaklanmaktadır. Buna göre mesela yenilenebilir enerji alanında yer alan politikaların, gümrük ve ticarete ilişkin politikalarla mutlaka etkileşimi olmaktadır. Hatta YE politikalarının, ülkenin dış politikasıyla da ekonomi politikalarıyla da ilişkisinin olması kaçınılmazdır. Bu açıdan, bu etki havuzu göz

önüne alındığında politika alanının tamamen izole edilmesinin mümkün olmadığı, politika alanının değerlendirilirken ister istemez diğer alanlardaki etkilerin de hesaba katılmasını gerektirdiği ifade edilmelidir.

Çalışma içerdiği kısıtlılıklara rağmen politika değerlendirme alanında post-pozitivist bir yaklaşım içermekte; politika değerlendirme alanında istatistik ve ekonomi gibi bilim alanlarından ileri sürülen çalışmalara karşı kamu politikasının kendi özgün alanından bir ekolün politika değerlendirmede mümkün ve hâkim olma çabasına da dahil olmaktadır.

5.4.GELECEK ARAŞTIRMALAR İÇİN ÖNERİLER

Türkiye'nin yenilenebilir enerji alanında geliştirdiği ve uyguladığı politikaları ele alan bu çalışma, alanında bir ilk olmakla birlikte pek çok eksikliği de beraberinde taşımaktadır. Bu çalışmanın amacı, sahasında var olan soruların pek azına cevap bulurken ortaya daha fazla sorunun çıkmasına aracılık etmektir. Bir anlamda akademi yazınının ilerlemesi de bu soruların çoğalmasına bağlıdır, diyebiliriz.

Bu minvalde, politika değerlendirmesi alanındaki bu çalışma öncelikle yenilenebilir enerji alanındaki ülke karşılaştırmaları için bir ilk adım niteliği de taşımaktadır. Farklı ülkelerin politikalarının da incelenerek, politika başarısı alanında yeni bir kavram olarak karşılaştırmalı politika başarısı çalışmalarını ortaya çıkarması oldukça önemlidir. Böylelikle ülkelerin birbirlerinin hatalarından ders çıkarmaları, kamu politikasının bir başka alanı olan politika öğrenme alanına, buradan ulaşılması mümkün olabilecektir.

Ek olarak, farklı alanlardan disiplinler arası bir metodolojinin gelişmesi adına yenilebilir enerji alanındaki politika değerlendirmelerine benzer farklı, istihdam, konut, tarım gibi daha ekonomi ile iç içe alanlarda da politika değerlendirme metotlarının kullanımına bir vizyon katılması beklenmektedir.

Bir diğer araştırma önerisi ise yenilenebilir enerji alanındaki uygulamalar hakkında, zaman içerisinde detaylı bilgilerin de ortaya çıkmasıyla örnek olay çalışmalarının yapılmasına olanak tanıması adına bir giriş niteliği taşımasıyla ortaya çıkmakta, bu çalışmanın gelecek araştırmalar için kullanım potansiyeline güç katmaktadır.

SONUÇ

Çalışma, toplamda beş bölümden oluşmaktadır. Bu bölümlerden ilk ikisi, Bölüm I ve Bölüm II, kamu politikası ve politika değerlendirme alanındaki kavramsal ve kuramsal boyutu ele almaktadır. Bölüm III ve Bölüm IV ise Dünya'da ve Türkiye'de enerji ve yenilenebilir enerji politikalarının, ilk iki bölümde ele alınan çerçevede analiz edilmesine uygun şekilde detaylandırılmıştır. Bölüm IV ve Bölüm V, bu amaçla Türkiye'nin politika değerlendirme çalışmaları bakımından yenilenebilir enerji politikalarının analiz edilmesine odaklanan bölümleri olduğu ifade edilmelidir.

Bölüm II içerisinde yer alan McConnell'ın Yaklaşımın bir yöntem olarak belirlenmiş olmakla birlikte, Bölüm IV'te belirlenen temalar ışığında Türkiye'nin yenilenebilir enerji politikalarının analizi Bölüm IV'te yer almış; 3P Yaklaşımının bu analize uygulanması ise Bölüm V'te gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda 3P Yaklaşımının kriterleri olarak sayılabilecek 11 alt madde teker teker değerlendirilmiştir. Değerlendirmeye ilişkin sınırlılıklar ve elde edilen sonuçlar daha önceki sayfalarda ifade edilmiş olması nedeniyle burada tekrar edilmeyecektir. Bununla birlikte Türkiye'nin yenilenebilir enerji politikalarındaki durumunun daha somut bir şekilde anlam bulması adına birkaç ifadeyi aktarmak uygun görülmektedir.

Türkiye'nin yenilenebilir enerji politikalarının genel enerji politikaları içerisinde üzerine düşen görevi yerine getirmesinin mümkün olduğu söylenebilirken bu görevin çerçevesinin oldukça muğlak olduğunu, stratejisi ve hedeflerinin belirsiz olmasından dolayı ifade etmek güç değildir. Yenilenebilir enerji hedeflerinin gerçekleştirilmesinin, bu hedeflerin gerçekleştirilmesiyle elde edilecek sonuçlar bakımından Türkiye'nin genel enerji stratejisine uygun olduğu yukarıda ifade edilmiştir (Bölüm IV). Yapılan tema analizi sonucunda elde edilen veriler göstermektedir ki yenilenebilir enerji politikalarının tema içeriği, enerji politikalarının temel stratejisi ile örtüşmektedir. Buradan hareketle, yenilebilir enerji politikalarında elde edilecek başarıların enerji politikasındaki olası bir başarıyı destekleyeceği argümanına ulaşmak mümkün gözükmektedir. Yalnız yenilenebilir enerji politikalarında elde edilecek bir başarının enerji politikalarında da doğrudan bir başarıyı temin edeceği sonucuna ulaşmak mümkün gözükmemektedir.

Enerji güvenliği teması altında değerlendirildiğinde yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerjinin, enerji tedariki, arzı ve esnekliğini desteklediği çalışmada görülmüştür. Kısaca aktarılmak gerekirse enerji tedarikinin artırılması Türkiye açısından, kendi fosil kaynaklarına sahip olmayan bir ülke olması hesabıyla

enerji kaynaklarının potansiyelinin artırılması anlamına gelmektedir. Başka bir ifade ile daha fazla kaynak üretecek tesisin inşa edilmesi, daha fazla kaynak elde edilmesi için ilk önceliktir. Diğer yandan enerji arzının da bu şekilde artırılacağı öngörülmektedir. Enerji kaynaklarının bu yollarla ülke içinden temin edilmesi imkanlarının artırıldığı durumlarda da enerji esnekliğinin ülke yararına olacağı tahmin edilebilecektir. Bunlara ek olarak YE'de teknoloji transferinin, politika transferinin, bilinçlendirmenin, yeni yatırımların artırılmasının enerji güvenliğine doğrudan veya dolaylı yollarla katkı sunacağı da çalışmada ifade edilmiştir.

Yenilenebilir enerji tedarikinin artırılmasıyla birlikte enerji verimliliğinin ve tasarrufunun bundan olumlu etkileneceği görülmektedir. Enerji politikaları içerisinde yer alan iklim ve emisyon hedeflerine ulaşılmasında önemli bir pozisyon işgal eden YE tedarikinin artırılmasının mevzusunun aynı zamanda enerji teknolojilerinin geliştirilmesine yönelik politikaları da destekleyeceği çalışmada ifade edilmiştir. YE arzının artırılmasının ise benzer şekilde verimlilik ve tasarrufa katkısının olacağı görülürken enerji teknolojilerinde ise durum, öncelikle enerji teknolojilerinin geliştirilmesine bağlı olarak değişkenlik gösterebilmektedir. Buna ek olarak yenilenebilir enerji arzının artırılmasının iklim ve emisyon hedeflerine dönük pozitif bir fark oluşturacağı da görülmektedir. YE çeşitliliğinin sağlanmasının ise enerji verimliliğine ve iklim politikalarına katkı sunacağı görülürken, enerji tasarrufu noktasında bir bağlantısının olmayacağı çıkarımına varılmıştır. Buna dair detaylı bir analiz için Tablo 4.3.'e bakılabilir.

Türkiye'nin yenilenebilir enerji politikalarında yapılan analizler sonucunda 3P Yaklaşımı çerçevesinde Dayanıklı Başarı kazanımına sahip olduğu görülmektedir. Bu sonuca göre Türkiye'nin politika başarı yelpazesinde ciddi bir noktada olduğu, yenilenebilir enerji politikalarının hedefleri ve temel stratejisi bağlamında başarılı seyrettiği ifade edilebilir. Ancak tekraren belirtilmesi gereken bir diğer husus, başarı ifadesinin atfedilmesinde kullanılan kriterlere istinaden başarının, başarısızlığa dönüşmesinin kolaylığıdır. Hükümetlerin bugüne kadar başarılı olarak görülen politikalarının günün şartları ve dünya siyasetinin çalkantısı içerisinde yarın başarısızlık olarak görülmeyeceğinin bir garantisi bulunmamaktadır. Fakat her şeye rağmen Türkiye'nin yenilenebilir enerji politikalarının, politika başarı yelpazesinde örneği çok az görülen siyaset başarısına ulaşamamasına karşın çekişmeli başarı noktasında da ele alınamayacağının açık olmasıdır.

Çekişmeli başarının politika başarısızlığına giden yolun bir merhalesi olarak

değerlendirilmesi olasıdır. Bu nedenle Türkiye'nin YE politikalarının bu kısımda olarak değerlendirilmesi uygun görülmemektedir. Ancak aynı zamanda bu politikaların siyaset başarısı olarak ele alınması da aynı şekilde uygun görülmeyecektir. Zira siyaset başarısı olarak ele alınan bir politikanın şeffaflık, hesapverebilirlik, katılım, yönetişim, iyi yönetim gibi ilke / değerler bütününe ait bir meşru zeminde üretilmiş olması gerekmektedir.

Türkiye'nin yenilenebilir enerji politikalarında daha sağlam bir başarı örgüsü kurabilmesi adına politikaların geliştirilmesi basamaklarında daha katılımcı, şeffaf ve hesapverebilir uygulamaları devreye alması yerinde olacaktır. Birey, tüketici, sivil toplum örgütleri, özel sektör temsilcileri, akademi ve düşünce kuruluşlarından katılımcılar ve hatta siyaset ve bürokrasi temsilcilerinden dahi gelecek katılımlarla politikaların daha tabana yaygın şekilde ele alınması, geliştirilmesi ve uygulanması daha adil bir enerji sisteminin inşası adına önem arz etmektedir.

Demokrasi ve katılım adımının ardından Türkiye'nin YE politikalarında karar vermesi önemli bir diğer husus iktisadi konularla ilişkilidir. Türkiye, büyüme ve kalkınmaya ilişkin ana hedefleriyle enerji açığını artırmakta ve bu açık sürekli şekilde ithal edilen enerji kalemleri ile karşılanmaktadır. Ayrıca hızlı büyüme iştahının tüketilen enerji kaynakları ile çevre kirliliğine de yol açtığı görülmektedir. Büyüme hedefleriyle Türkiye'nin yenilenebilir enerji stratejisinin temel hedeflerinin çeliştiği görülmektedir. Buna önlem olarak Türkiye'nin Bölüm IV'te de ifade edildiği üzere büyümesini, enerji açığını ve çevre kirlenmesini dengeleyecek; enerji bağımsızlığı ve enerji esnekliğini risk altına atmayacak şekilde tutulması önem arz etmektedir. Aksi halde Türkiye'nin yenilenebilir enerji potansiyeline, hedeflerine ve amaçlarına ulaşması zorlaşıyor gözükmektedir.

Türkiye'nin bir diğer noktada YE altyapı ve teknolojilerine yatırım yapması önemlidir. Bu şekilde kalkınma planları ve strateji belgelerinde yer alan ifadeler oldukça genel ve muğlak ifadeler olmakla birlikte mesela Türkiye'nin geleceğin petrolü şeklinde tanınan hidrojen enerjisine ilişkin henüz bir yatırımı veya yatırım planı bulunmamaktadır. Dünya ülkelerinde buna dair yatırım örneklerini yukarıda ifade edildiği üzere görmek mümkündür. Hidrojen enerjisinin, ulaşımda kullanılabilecek alternatif YE kaynağı olması nedeniyle Türkiye açısından da önemi büyüktür. Zira Türkiye petrol ihracatının büyük kısmını ulaşım ihtiyaçları adına yapmaktadır. Buna ilişkin avantaj ve dezavantajlar yukarıda (Bölüm IV) ifade edilmiştir. Buna ilişkin bir diğer husus da benzer şekilde biyoyakıt alanında yeterli

yasal ve altyapı yatırımlarının yapılmamış olmasıdır.

Altyapı ve araştırma geliştirme yatırımlarının yanında Türkiye'nin kritik mineraller olarak adlandırılan ve yenilenebilir enerji ekipmanlarının üretiminde kullanılan hammaddeleri temin etmesi gerekmektedir. Türkiye'nin bu mineralleri erken sayılabilecek günümüz döneminde ya ülke toprakları içerisinde arama tarama faaliyetleri ile bulması veya ülke içerisinde bulunmuyorsa ithal edip stoklayarak temin etmesi elzemdir. Bu minerallerin, enerji üretim ekipmanlarının üretiminde kilit önemi bulunmaktadır ve bu nedenle ilerleyen yıllarda kritik hammadde haline gelecektir / gelmektedir.

Tüm bunlara ek olarak YE yatırımlarının yabancı ortaklarla yapıldığı durumlarda ülke içerisinde yatırım şartının getirilmesi önemlidir. Yatırımlar ile birlikte teknoloji transferi ve ardından politika transferleri de mümkün hale gelecek ve böylelikle yenilenebilir enerji ekipmanlarının üretimi yerlileştirilecektir. Ayrıca şu an halihazırda kullanılan ekipman üretimindeki yerlilik şartlarının da gözden geçirilmesi önemlidir. Teknik ve katma değerli sanayi üretimi yapılan parçalar, mesela rüzgâr santrallerinde motor ve yazılım teknolojileri yurt dışından temin edilmesine karşın, panel direklerinin ülke içerisinde üretilmesiyle RES'lerin yerli üretim sayıldıkları görülmektedir (Bölüm IV'te detaylı ifade edilmektedir).

Bir diğer husus ise özelleştirme, yap-işlet-devret, garanti ve primler gibi YE'de yasal çerçevenin günün önceliklerini göz önüne alacak şekilde tekrar ele alınmasına olan ihtiyaçtır. Son dönemde Dünya'da artmasına karşın Dünya artış oranlarının üzerinde seyreden enerji fiyatları, enerji politikalarının temel stratejisine ve enerji politikalarının meşruiyetine zarar verir gözükmektedir. Devletin ve hükümetlerin bu politikaları gözden geçirmenin yanında özel sektörün enerji piyasasında dengelenmesine imkân tanıyacak araçları (bağımsız idari otoriteler, denetim, hesap verme araçları vs.) etkin ve aktif şekilde kullanması kıymetlidir. Ayrıca buna, yasal bakımdan yenilenebilir enerji üretiminin giderek daha merkeziyetsiz hale getirilmesi ve buna ilişkin yasal-altyapı hazırlıklarının tamamlanması da eklenmelidir. Türkiye'de henüz buna ilişkin bir kolaylaştırıcı uygulama veya hazırlığın planlı şekilde tesis edilmediği görülmektedir. Fakat mesela bireylerin evlerinde kullanabilecekleri enerji sistemlerini kurmalarının, kendi elektrik enerjilerini mesela kurdukları panellerden elde etmeleri veya fazla enerjilerini şirketlere satabilmelerinin kolaylaştırılması, yaygınlaştırılması ve desteklenmesi gerekmektedir. YE potansiyelinin hayata geçirilebilmesi için şirketlerin ve devletin yatırımlarının yanında bireylerin de sahaya

faaliyet kazandırmaları gerekmektedir.

Tüm bunlara ek olarak enerji verimliliği ve enerji tasarrufu konusunda etkin politikaların olmaması önemli bir eksikliktir. Kamu binaları ve kamusal alanlarda YE tesislerinden yararlanılmaması, verimlilik ve tasarruf kurallarına dikkat edilmemesi, kamu personelinin ve vatandaşların bu konulardaki bilgi eksikliği, enerji stratejisini sekteye uğratır gözükmektedir.

KAYNAKÇA

Abnett, K. (2022) EU proposes rules to label some gas and nuclear investments as green, Reuters Media, https://www.reuters.com/business/sustainable-business/eu-proposes-rules-label-some-gas-nuclear-investments-green-2022-02-02/?taid=61fa888970fd090001a7a3c3&utm_campaign=trueAnthem:+Trending+Content&utm_medium=trueAnthem&utm_source=twitter (Erişim: 02.02.2022).

ABTD (2022) Enerji, Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu Resmi İnternet Sayfası, https://www.avrupa.info.tr/tr/enerji-57, Erişim: 10.03.2022

Açıkalın, N. (2018) Sürdürülebilir Kalkınmada Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Rolü: Türkiye ve Almanya'da Rüzgâr Enerjisi Üzerine Yasal Kurumsal Bir Değerlendirme, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa.

Afgan N. H, and Carvalho M. G. (2002) Multi-criteria assessment of new and renewable energy power plants. Energy, vol. 27 ıssue 8, pp. 739–55.

Akbaş Akdoğan, D. (2018) Yenilenebilir Enerjide Kamu Politikaları ve Türkiye, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

Akça, T. (2022) Apartmanda güneş enerjisi kapasitesi sınırı artırıldı, BloombergHT İnternet Haber Sitesi, 12 Mart 2022, https://www.bloomberght.com/sitede-apartmanda-20-bin-a-25-kw-gunes-yatiriminin-onu-acildi-2301364, Erişim: 12.04.2022

Akdağ ve Gözen (2020) Yenilenebilir Enerji Projelerine Yönelik Güncel Yatırım ve Finansman Modelleri: Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme, Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 18 (29. Ekim Cumhuriyet Armağan Sayısı), ss. 139-156.

Akdemir, A., ve Şahin, M. (2006). Küresel kamusal malların üretim ve yönetim dinamikleri bağlamında sınıflandırılması. Maliye Dergisi, Sayı 150, ss. 1-24.

Albert, M. J. (2021). The climate crisis, renewable energy, and the changing landscape of global energy politics. Alternatives, vol 46 ıssue 3, pp. 89-98.

Aliusta, H., Yilmaz, B., ve Kırlıoğlu, H. (2016). Küresel Isınmayı Önleme Sürecinde Uygulanan Piyasa Temelli İktisadi Araçlar: Karbon Ticareti Ve Karbon Vergisi. Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, Cilt 12 Sayı (12), ss.

382-401.

Alkan, A. ve Erdem, R. (2019) Güç: Formal ve İnformal Yönden Güce Kavramsal Bakış, Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 24, ss.405-433.

Allison, G. T. (1971) Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Little, Brown, Boston.

Altun, Y. ve İşleyen, Ş. (2018). Bazı OECD Ülkelerinde Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Elektrik Üretimine Yönelim Üzerine Ampirik Bir Çalışma. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, cilt 22, sayı 3 , ss. 1577-1590.

Anderson, J. (2003). Public Policymaking: An Introduction, Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, USA.

Andonova, L. B., & Hoffmann, M. J. (2012). From Rio to Rio and beyond: innovation in global environmental governance. The Journal of Environment & Development, vol 21 ıssue 1, pp. 57-61.

Andrews, C. J. (2007) Rationality in Policy Decision Making, in (ed.) F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney, Handbook of Public Policy Analysis, CRC Press, pp. 161-171.

Ang, B. W., Choong, W. L., ve Ng, T. S. (2015). Energy security: Definitions, dimensions and indexes. Renewable and sustainable energy reviews, Vol. 42, pp. 1077-1093.

Angel, R. (1988). Explaining Policy Failure: Japan and the International Economy, 1969–1971. Journal of Public Policy, 8(2), pp. 175-194.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), pp. 543–571.

Apergis, E and Apergis, N (2020) Inflation expectations, volatility and Covid-19: evidence from the US inflation swap rates, Applied Econmics Letter, pp. 1327-1331.

Aristotle (2013) Politika, (çev. Murat Temelli), Ark Yayınları.

Aristotle (2014) Nikomakhos'a Etik, (çev. Furkan Akderin) Say Yayınları.

Aristotle (2018) Metafizik, (çev. Gurur Sev), Pinhan Yayıncılık.

Arts, Bas (2002). Green Alliances' of Business and NGOs: New styles of Self-Regulation or Dead-end Roads?, Corporate Social Responsibility and Environmental Management 9, pp. 26–36.

Ateş, H. Ve Bektaş, M. (2020) Yeni Kamu İşletmeciliği ve Performans Yönetimi, içinde (ed.) Veysel Eren ve Tuğba Eroğlu, Kamuda Performans Yönetimi: Kavram, Kuram ve Uygulama, Nobel Yayınları, Ankara.

Ateş, H. ve Nohutçu, A. (2006). Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, sayı 11, s. 245-276.

Atkinson, P.A., Coffey, A. (1997). Analysing documentary realities, in D. Silverman, (ed.), Qualitative research: Theory, method and practice. London: Sage pp. 45-62.

Aydın A. F. ve Şahin, L. (2009) Küresel Krizlerin Petrol Tüketimi ve Petrol Fiyatları Üzerindeki Etkileri, İnönü Üniversitesi Dijital Arşiv Sayfası: http://abakus.inonu.edu.tr/xmlui/handle/11616/12020?show=full

Aydın, F. F. (2018) D-8 Ülkelerinde Biyokütle Enerjisi Tüketimi ile Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki, Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 6 Sayı 3 ss. 371-377.

Aydoğdu, Ç. (2021). Yenilenebilir Enerji Sektöründe ve Enerji Verimliliğinde Kamusal Destekler ve Türkiye'de Yansımaları. Bitlis Eren Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Akademik İzdüşüm Dergisi, Cilt 6 Sayı 1, ss. 52-74.

Ayres, S. and Marsh, A. (2013) Reflections on Contemporary Debates in Policy Studies, Policy & Politics, Volume 41, Number 4, October, pp. 643-663.

Bach, T and Wegrich, K. (2018). The Blind Spots of Public Bureaucracies and the Politics of Non-Coordination, Palgrave McMillian Press, London.

Bagher, A. M., Vahid, M., Mohsen, M., Parvin, D. (2015) Hydroelectric Energy Advantages and Disadvantages, American Journal of Energy Science, vol. 2 ıssue 2, pp. 17-20.

Bağcı, H. (2019) Petrol Fiyatları, Petrol Tüketimi ve Finansal Gelişmişlik İlişkisi, Business and Economics Research Journal Vol. 10, No. 3 Special Issue, pp. 597-616.

Ball, S. (1993). What is Policy? Texts, Trajectories and Tool Boxes, Discourse Studies in the Cultural Policies of Education, vol. 13(2), pp. 10-17.

Ball, S. J. (2015). What is Policy? 21 Years Later: Reflections on the Possibilities of Policy Research, Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education, 36(3), pp. 306-313.

Bardach, E. (2012). Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving, Fourth Edition, SAGE Publications, USA

Barragán-Beaud, C., Pizarro-Alonso, A., Xylia, M., Syri, S., & Silveira, S. (2018). Carbon tax or emissions trading? An analysis of economic and political feasibility of policy mechanisms for greenhouse gas emissions reduction in the Mexican power sector. Energy policy, Vol. 122, pp. 287-299.

Bauen, A., Berndes, G, Junginger, M, Londo, M, and Vuille, F. (2009) Bioenergy – A Sustainabile and Reliable Energy Source: A review of status and prospects, International Energy Agency Publciations, Paris.

Bauer, R.A. (1968) The Study of Policy Formation: An Introduction, in (ed.) R.A. Bauer and K.J. Gergen, The Study of Policy Formation, The Free Press, NY, pp 1–26.

Baumgartner, F. and Jones, B. D. (2009) Agendas and Instability in American Politics, Second Edition, Chicago: University of Chicago Press.

Bayraç H. N. ve Çildir, M. (2017) AB Yenilenebilir Enerji Politikalarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, Cilt 13, Sayı 13 ICMEB17 Özel Sayısı, ss. 201-212.

Bayraktar, Y., ve Kaya, H. İ. (2016). Kamu teşviklerinin yenilenebilir enerji yatırımları üzerine etkisi: Türkiye örneği. In ICPESS (International Congress on Politic, Economic and Social Studies) (No. 1). ss. 421-445

BEP Yönetmeliği (2022) Binalarda Enerji Performansı Yönetmeliği, Resmî Gazete, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/12/20081205-9.htm Erişim: 18.04.2022

Berksoy, T. (1998) Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı, 13. Türkiye Maliye Sempozyumu, Muğla.

Bertoldi, P., Rezessy, S., Oikonomou, V., ve Boza-Kiss, B., (2009) Feed-in tariff for energy saving: thinking of the design. European Council for Energy Efficient Economy (ECEEE) Summer Study Proceedings, France.

Bianchi, R. (1984). Interest Groups and Political Development in Turkey, Princeton University Press, New Jersey.

Bielecki, J. (2002). Energy security: is the wolf at the door? The Quarterly Review of Economics and Finance, 42 (2), pp. 235–250.

Birkland T. (2011). An Introduction to the Policy Process Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making, Routledge Taylor & Francis Group, New

York.

Blok K. (2005) Enhanced policies for the improvement of electricity efficiencies. Energy Policy Vol. 33, ıssue 13, pp. 1635–1641.

Bloomberg (2022) AB, nükleer enerji ve gazı "yeşil yatırım" olarak tanımladı, BloombergHT Resmi İnternet Sayfası, https://www.bloomberght.com/ab-nukleer-enerji-ve-gazi-yesil-yatirim-olarak-tanimladi-2297996 (Erişim: 02.02.2022).

Bodansky, D. (2005) Nuclear Energy: Principles, Practices, and Prospects, Second Edition, Springer, NY.

BOSCA (2022) Yeni YEKDEM ve Yerli Katkı Fiyatları, Uygulama Süreleri ve Güncelleme Esasları, https://bosca.av.tr/yeni-yekdem-ve-yerli-katki-fiyatlari-uygulama-sureleri-ve-guncellenme-esaslari/?lang=tr#:~:text=YEKDEM%20fiyat%C4%B1%20uygulama%20s%C3%BCresinin%20ise,5%20y%C4%B1l%20olmas%C4%B1na%20karar%20verilmi%C5%9Ftir.

Bovens M and ‘t Hart, P (1995) Frame multiplicity and policy fiascoes: Limits to explanation: Making Sense of Policy Fiascoes, Knowledge and Policy, December, vol 8(4) pp. 61-82

Bovens, M., t’Hart, P. (1998). Understanding Policy Fiascos, New Brunswick, Transaction Publishers, USA.

Bovens, M., t’Hart, P., Peters, B.G. (2001). Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis, Edward Elgar, Northampton, UK.

Boyne, G. (2003) What is Public Service Improvement?, Public Administration Vol. 81 No. 2, pp. 211–227.

Bozkurt, A. U. (2008). Yenilenebilir enerji kaynaklarının enerji verimliliği açısından değerlendirilmesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü.

Brändström, A., & Kuipers, S. (2003). From ‘Normal Incidents’ to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures. Government and Opposition, 38(3), pp. 279-305.

Braun, V., Clarke, V. (2006) Using thematic analysis in psychology, Qualitative Research in Psychology, Vol. 3 (2), 77-101

Brophy, P. (1997) Environmental Advantages to the Utilization of Geothermal Energy, Renewable Energy, Vol. 10, No. 213, pp. 361-311.

Brown, M. A., Wang, Y., Sovacool, B. K., & D'Agostino, A. L. (2014). Forty years of energy security trends: A comparative assessment of 22 industrialized countries. Energy Research & Social Science, 4, pp. 64–77.

Brown, S. P. A. And Yücel, M. K. (2007) "What drives natural gas prices?," Working Papers 0703, Federal Reserve Bank of Dallas.

Brule, D., Mintz, A. and DeRouen K. (2014) Decision Analysis, in (ed.) R. A. W. Rhodes and Paul 't Hart, The Online Oxford Handbook of Political Leadership, 10.1093/oxfordhb/9780199653881.013.029. pp. 1-12.

Buchanan, J. M. (1980) Rent-Seeking and Profit Seeking, in (eds.) J. M. Buchanan, R. D. Tollison and G. Tullock, Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, Texas University Press, College Station, pp.3-15.

Buchanan, J. M. (1994) The Economics and Ethics of Constitutional Order, University of Michigan Press, Ann Arbor.

Buchanan, J. M. (2000), The Limits of Liberty: Between Anarchy and the Leviathan, Collected Work of James Buchanan, Vol. 7, Liberty Fund Inc.

Bulut, U., ve Muratoglu, G. (2018). Renewable energy in Turkey: Great potential, low but increasing utilization, and an empirical analysis on renewable energy-growth nexus. Energy Policy, Vol. 123, pp. 240-250.

Cable (2022) The price of electricity per KWh in 230 countries, https://www.cable.co.uk/energy/worldwide-pricing/?track=GGL-PS-WW-EN-LGE&q=global%20electricity%20prices&gclid=Cj0KCQiAjc2QBhDgARIsAMc3SqQk3ybtFscyR701j5SRCtG_sYgimN3421aoumx5307pNl8bha2_qLoaAugYEALw_wcB#map, Erişim: 02.02.2022

Cairney, P. (2016) The Politics of Evidence-Based Policy Making, Palgrave Macmillan Press.

Campbell, D. T. (1969) "Reforms as Experiments." American Psychologist, v. 24, pp. 409-429.

Capehart, B. M. B. Spiller and S. Frazier (2013) Energy Auditing, Energy Management Handbook, in W. C. Turner and S. Doty (Ed.), The Fairmont Press Inc., p. 27-37.

Cappella J. N. and Jamieson K. H. (1997). Spiral of cynicism: The Rress and the Public Good. Oxford University Press.

Cavallo, A., Cavallo E, and Rigobon, R. (2014) Prices and Supply Disruptions during

Natural Disasters. The Review of Income and Wealth, vol 60 (Supplement Issue), pp. 449–471.

Cebeci, S. (2017) Türkiye'de Güneş Enerjisinden Elektrik Üretim Potansiyelinin Değerlendirilmesi, T.C. Kalkınma Bakanlığı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Yayın no: 2977. Aralık, Ankara.

Ceyhan, S., Peçe, M. A., ve Kamacı, A. (2019). Yenilenebilir enerji kaynakları ile yurtiçi tasarruflar arasındaki ilişki: Türkiye örneği, Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 10, Sayı 19, ss. 83-98.

Chalvatzis, K. J., and Ioannidis, A. (2017). Energy supply security in the EU: Benchmarking diversity and dependence of primary energy. Applied Energy, vol 207, pp. 465-476.

Chang, H. J. and Rowthorn, R. (1995) Introduction, in H. J. Chang and R. Rowthorn (eds), The Role of the State in Economic Change, Clarendon Press, Oxford, pp. 1-30.

Chester, Lynne (2010). Conceptualising energy security and making explicit its polysemic nature. Energy Policy, 38 (2), pp. 887–895.

Chien, F., Sadiq, M., Kamran, H.W. et al. (2021) Co-movement of Energy Prices and Stock Market Return: Environmental Wavelet Nexus of COVID-19 Pandemic from the USA, Europe, and China, Environmental Science and Pollution Research, vol 28 pp 32359–32373.

Chiu, F. P., Kuo, H. I., Chen, C. C., ve Hsu, C. S. (2015). The energy price equivalence of carbon taxes and emissions trading—Theory and evidence. Applied energy, Vol. 160, pp. 164-171.

Clark, T. E. and Stephen, J. E. (2010) Time Variation in the Inflation Passthrough of Energy Prices, Journal of Money, Credit and Banking, vol 42: 7, pp. 1419-1433.

Clarke, V., Braun, V. (2017). Thematic analysis, The Journal of Positive Psychology, Vol 12 (3), 297-298.

Cohen, A. (2021) Hurricane Ida Puts America's Energy Security To The Test, Forbes Views, https://www.forbes.com/sites/arielcohen/2021/09/01/hurricane-ida-puts-americas-energy-security-to-the-test/?sh=79e31b9b4c99 (Access date: 20.01.2022)

Cohen, M., March, J., and Olsen, J. .A (1972) Garbage Can Model of Organizational

Choice, Administrative Science Quarterly, Vol. 17, pp 1–25.

Colebatch, H. K. (2009). Policy, Third Edition, Open University Press, Maidenhead.

Colebatch, H. K. (2014). Interpretation in the Analysis of Policy, Australian Journal of Public Administration, 73(3), pp. 349-356.

Colebatch, H.K. and Hoppe, R. (eds.) (2018). Introduction to the Handbook on Policy, Process and Governing, in Handbook on Policy, Process and Governing. Edward Elgar. Cheltenham, pp. 1-13.

Creswell, J. W. (2013). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (4nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Çağlar, A. E. ve Kubar, Y. (2017) Finansal Gelişme Enerji Tüketimi Destekler mi?, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:27/2, s. 96-121.

Çalışkan, M. (2010) Türkiye Rüzgâr Enerjisi Potansiyeli, https://www.mgm.gov.tr/FILES/haberler/2010/rets-seminer/2_Mustafa_CALISKAN_RITM.pdf, Erişim: 12.02.2022

Çelikkaya A. (2017) Yenilenebilir Enerjinin Teşvikine Yönelik Uluslararası Kamu Politikaları Üzerine Bir İnceleme Maliye Dergisi, Sayı 172, ss. 52-84.

Çoban, M. N., Kangal, N., Yeter, F. ve Eroğlu, İ. (2021) İnovasyonun Yenilenebilir Enerji Üretimine Etkisi: IEA Üyesi Ülkeler Üzerine Panel Veri Analizi. Aydın İktisat Fakültesi Dergisi, cilt 6 sayı (2), ss. 21-31.

ÇŞİDB (2022a) Türkiye Cumhuriyeti İklim Değişikliği Ulusal Eylem Planı 2011-2023, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Resmi İnternet Sayfası, https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/editordosya/file/eylem%20planlari/Iklim%20Degisikligi%20Eylem%20Plani_TR.pdf.

ÇŞİDB (2022b) Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın Tarihçesi, TC Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Resmi İnternet Sayfası, https://csb.gov.tr/tarihcemiz-i-7012, Erişim: 23.03.2022

ÇŞİDB (2022b) Türkiye Cumhuriyeti İklim Değişikliği Uyum Stratejisi ve Eylem Planı 2011-2023, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Resmi İnternet Sayfası, https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/editordosya/file/eylem%20planlari/uyum_stratejisi_eylem_plani_TR.pdf

Çukuryurt, Y. ve Uzunöz, M. (2020) Rekabet ve Regülasyon Üzerine, Journal of

Research in Economics, İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 2, Ekim, ss. 91-112.

Dağdelen, D. (2015) Küresel Biyoyakıt Politikalarının AB ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, TC Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, AB Uzmanlık Tezi, Ankara.

Dahl, R. A. (2007). The concept of power. Behavioral Science, 2(3), 201–215.

Dahl, R. A. and Lindblom, C. E. (1953) Politics, Economics, and Welfare: Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes, Harper, NY.

Dearlove, J. (1973). The Politics of Policy in Local Government, Cambridge: Cambridge University Press.

DEK (2022a) World Energy Trilemma Index, Transition Toolkit, Word Energy Council Official Website for World Energy Council, https://www.worldenergy.org/transition-toolkit/world-energy-trilemma-index, Erişim: 30.02.2022

DEK (2022b) World Energy Trilemma Index, Word Energy Council Official Website for World Energy Council, https://trilemma.worldenergy.org/

DEK (2022c) Regional Profile, World Energy Trilemma Index, Word Energy Council Official Website for World Energy Council https://trilemma.worldenergy.org/#!/regional-profile, Erişim: 30.02.2022

DEK (2022d) Turkey, World Energy Trilemma Index, Word Energy Council Official Website for World Energy Council https://trilemma.worldenergy.org/#!/country-profile?country=Turkey&year=2021, Erişim: 30.02.2022

DEK (2022e) World Energy Trilamma Index 2021, World Energy Trilemma Index, Word Energy Council Official Website for World Energy Council, Full Report, https://trilemma.worldenergy.org/reports/main/2021/World%20Energy%20Trilemma%20Index%202021.pdf, Erişim: 30.02.2022

deLeon, P., deLeon, L. (2002). Whatever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. Journal of Public Administration Research and Theory, 12(4), pp. 467-492.

Demir, M. (2013). "Enerji İthalatı Cari Açık İlişkisi, Var Analizi ile Türkiye Üzerine Bir İnceleme", Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, cilt 5, sayı 9, ss. 2-27.

Demirbaş, A. (2001). Energy balance, energy sources, energy policy, future developments and energy investments in Turkey. Energy Conversion and Management, 42(10), pp. 1239–1258.

Demirgil, B., ve Orun, A. F. (2021) Türkiye'de Yenilenebilir Enerji Yatırımlarına Yönelik Teşvikler ve Yenilenebilir Enerjinin Ekonomik Etkileri, International Journal of Economic and Administrative Academic Research, Vol 1 Issue (2), pp. 90-112.

Deniz, S. (2018) Türkiye'de Yenilenebilir Enerji Potansiyeli ve Politikalarının Sürdürülebilir Kalkınma Açısından Değerlendirilmesi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Antalya.

Dincer, I. (2000). Renewable energy and sustainable development: a crucial review. Renewable and sustainable energy reviews, vol. 4 ıssue 2, pp. 157-175.

Dinçer, İ. (1999) Environmental Impacts of Energy, Energy Policy, Vol. 27, pp. 845-854.

Doğan, H., ve Yılankıran, N. (2015). Türkiye'nin enerji verimliliği potansiyeli ve projeksiyonu. Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi Part C: Tasarım ve Teknoloji, Sayı 3(1), ss. 375-384.

Douglas, M., (1970). Natural Symbols: Explorations in Cosmology. Pantheon.

Douglas, S., 't Hart, P., Ansell, C., Anderson, L., Flinders, M., Head, B., ... Torfing, J. (2019). Towards Positive Public Administration: A Manifesto.

Doukas, H., Patlitzianas, K. D., Kagiannas, A. G., & Psarras, J. (2008). Energy Policy Making: An Old Concept or a Modern Challenge? Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy, 3(4), pp. 362–371.

Downs, A. (1957), An Economic Theory of Democracy, Harper Row, New York.

DPT (2000) Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, Devlet Planlama Teşkilatı, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Resmi İnternet Sayfası, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-2001-2005.pdf

Drobinski, S. C. (2019) Understanding Policy Success and Failure in Contemporary English Higher Education: A Study of Three Policy Episodes, A thesis submitted in partial fulfilment of the requirements of the degree of Doctor of Philosophy, Faculty of Social Sciences, The University of Sheffield.

Dryzek, J. S. (1993) Policy Analysis and Planning: From Science to Argument, in (ed.) J. F. Frank Fischer, The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Duke University Press, London.

Dryzek, J.S. (2006) 'Policy Analysis as Critique', in M. Moran, M. Rein, M. and R.E. Goodin (eds), The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford University Press, pp. 190–203.

DSİ (2020) DSİ 2020 Faaliyet Raporu, Tarım ve Orman Bakanlığı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, https://cdniys.tarimorman.gov.tr/api/File/GetFile/425/KonuIcerik/759/1107/DosyaGaleri/DS%C4%B0%202020-yili-faaliyet-raporu.pdf#page=57, Erişim: 08.02.2022

DSİ (2022) Hakkımızda, Tarım ve Orman Bakanlığı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sayfası, https://www.dsi.gov.tr/Sayfa/Detay/692, Erişim: 10.02.2022

Durmuşoğlu, Sercan (2015) Türkiye'nin Enerji Politikaları ve Komşu Ülkeler ile Uluslararası İlişkilerine Etkileri, İstanbul Ticaret Üniversitesi SBE Uluslararası İlişkiler YL Programı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, Aralık.

Dursun, S. (2011) Avrupa Birliğinin Enerji Politikası ve Türkiye, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara Üniversitesi Yayınları, Yayın No 303, Ankara.

Durucan, A. (2014). Krizlerle mücadelede mali uyum politikaları ve mali alan ilişkisi: Türkiye açısından bir analiz, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kırıkkale Üniversitesi

Duygu, E. (2003) AB'nin Enerji Bağımsızlığı ve Sürdürülebilir Kalkınma Politikalarında Biyokütle Enerjisinin Yeri, TMMOB Türkiye IV. Enerji Sempozyumu Sonuç Bildirileri, ss. 451-480. https://www.emo.org.tr/etkinlikler/enerji/etkinlik_bildirileri_detay.php?etkinlikkod=20&bilkod=612

DW (2019) Erdoğan termik santrallere filtre takılmasını erteleyen yasayı veto etti, Deutsche Welle Türkçe İnternet Sayfası, https://www.dw.com/tr/erdo%C4%9Fan-termik-santrallere-filtre-tak%C4%B1lmas%C4%B1n%C4%B1-erteleyen-yasay%C4%B1-veto-etti/a-51503581, Erişim: 30.02.2022

Dye, T. R. (2012). Understanding Public Policy, 12th Edition, Pearson Prentice Hall, NJ.

Dye, T. R. (2013). Understanding Public Policy, Pearson Education Publishing, US.

Edelman, M (1977) Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail, New York, Academic Press.

EEA (2004). Energy Subsides and Renewables. European Environment Agency Briefing, No 2, Copenhagen. https://www.eea.europa.eu/publications/briefing_2004_2

EEPAGS Belgesi (2022) Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi, https://www.onurenerji.com.tr/wp-content/uploads/2012/09/Arz_Guvenligi_Strateji_Belgesi.pdf Erişim: 18.04.2022

EEÜYJK Yönetmeliği (2022) Elektrik Enerjisi Üretimine Yönelik Jeotermal Kaynak Alanlarının Kullanımına Dair Yönetmelik, Resmi Gazete, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/10/20081014-6.htm Erişim: 18.04.2022

Ekici, B. (2006) Düzenleyici Etki Analizi: Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması, TEPAV Yayınları, Haziran, Ankara.

Ellabban, O. Abu-Rub, H. and Blaabjerg, F. (2014). Renewable Energy Resources: Current Status, Future Prospects and Their Enabling Technology. Renewable and Sustainable Energy Reviews, Vol. 39, pp. 748-764.

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Collaborative Governance Regimes. Georgetown: Georgetown University Press.

ENAR (2022) Enerji Sektörü Araştırma-Geliştirme Projeleri Destekleme Programına (ENAR) Dair Yönetmelik, ETKB Resmi İnternet Sitesi, https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=14025&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeligi&mevzuatTertip=5 Erişim: 18.04.2022

Energy Innovation (2022) Renewable Electricity Levelized Cost Of Energy Already Cheaper Than Fossil Fuels, And Prices Keep Plunging, https://energyinnovation.org/2018/01/22/renewable-energy-levelized-cost-of-energy-already-cheaper-than-fossil-fuels-and-prices-keep-plunging/, Erişim: 11.02.2022

Enerji Atlası (2022a) Nükleer Enerji Santralleri, Akkuyu Nükleer Santrali,

https://www.enerjiatlasi.com/nukleer/akkuyu-nukleer-santrali.html Erişim: 11.02.2022

Enerji Atlası (2022b) Ülkelere Göre Güneş Enerjisi, https://www.enerjiatlasi.com/ulkelere-gore-gunes-enerjisi.html, Erişim: 11.02.2022

Enerji Atlası (2022c) Rüzgar Türbini, https://www.enerjiatlasi.com/ruzgar-turbini/, Erişim: 12.02.2022

EPDK (2021a) Turkish Petroleum Market Report 2020, Energy Market Regulatory Authority for Turkish Republic, Ankara. https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-107/yillik-sektor-raporu

EPDK (2021b) Turkish Natural Gas Market Report 2020, Energy Market Regulatory Authority for Turkish Republic, Ankara. https://www.epdk.gov.tr/Detay/DownloadDocument?id=KDn4Bm1KAYA=

EPDK (2022) Elektrik Piyasası 2020 Yılı Piyasa Gelişim Raporu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Yıllık Rapor, Ankara.

EPDK (2022a) Petrol Piyasası Mevzuat Listesi, https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/23-2-1008/mevzuat, Erişim 02.02.2022

EPİAŞ (2019) Piyasa, EPİAŞ Resmi İnternet Sitesi, https://www.epias.com.tr/spot-dogal-gaz-piyasasi/piyasa-surecleri/surecler/piyasa/, Erişim 02.02.2022

EPİAŞYEKG (2022) Proje Amacı, EPİAŞ Resmi İnternet Sitesi, https://yekgnedir.com/ Erişim: 11.04.2022.

Eren, V. (2014) Kamu Politikası, Önder Kutlu (Ed.) Siyaset Bilimine Giriş içinde, 2. Baskı Lisans Yayıncılık, s. 256-282.

Eryılmaz, B. (20013) Bürokrasi ve Siyaset, Alfa Basım Yayım, İstanbul.

Eskin, N. (2006) Türkiye'de Güneş Enerjisi Araştırma ve Geliştirme, Tesisat Mühendisliği Dergisi, Sayı 91, ss. 74-82.

ETKB (2022a) Biyokütle, TC Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı Resmi websitesi, https://enerji.gov.tr/bilgi-merkezi-enerji-biyokutle, (Erişim: 02.02.2020).

ETKB (2022a) Kurumsal Mevzuat, 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu, https://enerji.gov.tr/kurumsal-mevzuat, Erişim 02.02.2022

ETKB (2022b) Güneş, T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, https://enerji.gov.tr/eigm-yenilenebilir-enerji-kaynaklar-gunes, Erişim:

12.02.2022

ETKB (2022c) 2021 Yılı Enerji Yatırımları, TC Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Resmi İnternet Sayfası, EİGM Raporları, https://enerji.gov.tr//Media/Dizin/EIGM/tr/Raporlar/EY/2021.xlsx, Erişim: 12.02.2022

ETKB (2022d) Rüzgar, TC Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Resmi İnternet Sayfası, EİGM, https://enerji.gov.tr/eigm-yenilenebilir-enerji-kaynaklar-ruzgar#:~:text=T%C3%BCrkiye%20r%C3%BCzg%C3%A2r%20enerjisi%20potansiyeli%2048.000%20MW%20olarak%20belirlenmi%C5%9Ftir. Erişim: 12.02.2022

ETKB (2022d) Tarihçe, TC Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Resmi İnternet Sayfası, https://enerji.gov.tr/tarihce, Erişim: 23.03.2022

ETKB (2022e) Jeotermal, TC Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı Resmi Websitesi, https://enerji.gov.tr/bilgi-merkezi-enerji-jeotermal, Erişim: 13.02.2022

ETKB (2022f) Biyokütle, TC Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Resmi İnternet Sayfası, https://enerji.gov.tr/eigm-yenilenebilir-enerji-kaynaklar-biyokutle, Erişim: 13.02.2022

ETKB (2022g) EİGM Raporları, Periyodik Raporlar, TC Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, https://enerji.gov.tr//Media/Dizin/EIGM/tr/Raporlar/PRP/EIB/2022/2022_09._Hafta_Say%C4%B1_484_Enerji_%C4%B0statistik_Bulteni.xlsx, Erişim: 13.02.2022

Etzioni, A. (1967) Mixed Scanning: A "Third" Approach to Decision Making, Public Administration Review Vol. 27 No. 5 pp. 385-392.

Euronews (2022) Satın alma gücüne göre Avrupa'nın en pahalı elektriği Almanya ve Romanya'da, Euronews Türkçe Haber Sitesi, 21.10.2021, Erişim 02.02.2022.

European Commission. Directorate-General for Energy. (2001). Green paper: Towards a European strategy for the security of energy supply. Office for Official Publications of the European Communities.

EÜAŞ (2022) Hakkımızda, Elektrik Üretim Anonim Şirketi Resmi İnternet Sayfası, https://www.euas.gov.tr/hakkimizda, Erişim: 15.02.2022

Evans, S. (2020) Solar is now 'cheapest electricity in history', confirms IEA, Carbon Brief Clear on Climate, https://www.carbonbrief.org/solar-is-now-cheapest-electricity-in-history-confirms-iea, Erişim: 11.02.2022

EVÇED (2020) Enerji Verimliliği Stratejik İletişim Planı, TC Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Enerji Verimliliği ve Çevre Dairesi Başkanlığı Raporu, Resmi İnternet Sayfası, Yayın No 21, https://enerji.gov.tr//Media/Dizin/EVCED/tr/Belgeler/Enerji_Verimlili%C4%9Fi_Stratejik_%C4%B0leti%C5%9Fim_Plan%C4%B1.pdf

Fawcett, P., Marsh, D. (2012). "Policy Transfer and Policy Success: The Case of the Gateway Review Process (2001–10)", Government and Opposition, Vol. 47 (2), pp. 162–185.

Fechner, G. T. (1874) Ueber den Ausgangswerth der kleinsten Absweichungssumme : deşsen Bestimmung, Verwendung und Verallgemeinerung, S. Hirzel Publishing, Liepzing (available at https://archive.org/details/ueberdenausgang00fechgoog, online archive)

Fereday, J., Muir-Cochrane, E. (2006). Demonstrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive and Deductive Coding and Theme Development, International Journal of Qualitative Methods, Vol. 5 (1), pp. 80-92.

Fischer, F., Forrester, J. (1993). The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Duke University Press, London.

Fischer, G. and Schrattenholzer, L. (2001) Global Bioenergy Potentials Through 2050, Biomass and Bioenergy, Vol. 20 Issue 3, pp. 151-159.

Forester, J. (1984) Bounded Rationality and the Politics of Muddling through', Public Administration Review 44 (1) pp. 23–31.

Freeman, H. E., (1977) The Present Status of Evaluation Research, in (ed.) Marcia Guttentag and Shalom Saar, Evaluation Studies Annual Review, SAGE Publications, vol. 2 pp. 17-51.

Freitas, I. M. B., Dantas, E., and Iizuka, M. (2012). The Kyoto mechanisms and the diffusion of renewable energy technologies in the BRICS. Energy Policy, vol 42, pp. 118-128.

Gargani, J and Miller R. L. (2016) What Is Program Evaluation?, American Journal of Public Health, 106 (6).

Gedikkaya, F. (2018) Türkiye'de Aile Politikaları: 2003-2018 Dönemi Üzerine Analiz, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi SBE, Eylül

GEPA (2022) Güneş Enerjisi Potansiyel Atlası, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, https://gepa.enerji.gov.tr/MyCalculator/, Erişim:

11.02.2022

Geri, Laurance R and McNabb, David E (2011) Energy policy in the U.S. : politics, challenges, and prospects for change, Taylor and Francis CRC Press.

Ghosh, A. ve Gangania H. (2012). Governing Clean Energy Subsidies: What, Why and How Legal? ICTSD Global Platform on Climate Change, Trade and Sustainable Energy. Geneva.

Gibson, L., Wilman, E. N., and Laurance, W. F. (2017) How Green is 'Green' Energy?, Trends in Ecology & Evolution, Vol. 32, Issue. 12, pp. 922-935.

GİF Global İlişkiler Forumu Çalışma Grubu Raporu (2013) 21. Yy'da Türkiye'nin Enerji Stratejisi: Belirsizlikler, Yapısal Kırılmalar ve Bazı Öneriler, Mega Basım Yayın, İstanbul.

Giles, K. (2021) Russia's threats place Europe at a pivotal moment, Chatham House, https://www.chathamhouse.org/2021/12/russias-threats-place-europe-pivotal-moment?gclid=Cj0KCQiAraSPBhDuARIsAM3Js4rCc6Ra2NJcPuOfZ9OWsGT-zhalKRO84e-6Pf1JnMyDUUfQGyAP9GwaApADEALw_wcB (Access date: 20.01.2022)

Gillingham, K., Newell, R. G., ve Palmer, K. (2009). Energy efficiency economics and policy. Annual Review of Resource Economy, Vol. 1(1), pp. 597-620.

Glass, G. V. and Ellett, F. S. (1980). Evaluation Research. Annual Review of Psychology, 31(1), pp. 211–228.

Glassley, W. E. (2015) Geothermal Energy: Renewable Energy and the Environment, Second Edition, Energy and the Environment Series, CRC Press, USA.

Goldthau, A., ve Sovacool, B. K. (2012). The uniqueness of the energy security, justice, and governance problem. Energy policy, Vol. 41, pp. 232-240.

Gottweis, Herbert (2007) Rhetoric in Policy Making: Between Logos, Ethos, and Pathos, in (ed.) F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney, Handbook of Public Policy Analysis, CRC Press, pp. 237-250.

Gökgöz, F., & Güvercin, M. T. (2018). Energy security and renewable energy efficiency in EU. Renewable and Sustainable Energy Reviews, Vol. 96, pp. 226-239.

Göküş, M. (2000). Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 6, s.34-43

Graham, A. (2005). Pressman/Wildavsky and Bardach: Implementation in the Public

Sector, Past, Present and Future. , Canadian Public Administration, 48 (2), pp. 268–273.

Grallaac, F., Absonae, D. J., Møller, A. P., Lang, D. J., von Wehrden, H. (2017) Energy transitions and national development indicators: A global review of nuclear energy production, Renewable and Sustainable Energy Reviews, Vol. 70, pp. 1251-1265.

Gray, P. and ‘t Hart, P. (1998). Public Policy Disasters in Europe: A Comparative Analysis. Routledge Press, London.

Greenberg, D., Mandell, M. and Onstott, M. (2008) The Dissemination and Utilization of Welfare-to-Work Experiments in State Policymaking, in (ed.) Maureen A. Pirog, Social Experimentation, Program Evaluation and Public Policy, Association for Public Policy Analysis and Management.Wiley InterScience, pp. 519 – 534.

Gregory, Robert (1989) Political Rationality or Incrementalism? Charles E. Lindblom’s Endruring Contribution to Public Policy Making Theory, Policy and Polictics Vol. 17 No. 2 pp. 139-153.

Gruening, G. (2001) Origin and Theoretical Basis of New Public Management, International Public Management Journal 4, pp. 1–25.

Guest, G., MacQueen, K. M., Namey, E.E. (2014). Introduction to Applied Thematic Analysis, Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc.

Gümüş Demir, D. ve Canbaz, M. (2021) Türkiye’de 2001-2020 Yılları Arasında Devlet TeĢviklerinin Yenilenebilir Enerji Sektörü Üzerine Etkisinin Değerlendirilmesi, Türk Kamu Yönetimi Dergisi, Cilt: 2, Sayı:2, ss.70-86.

Güney, G., ve Sofracı, İ. E. (2019) Türkiye'de Petrol Piyasasında Regülasyon Uygulamalarının Değerlendirilmesi. Al Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, cilt 4 sayı (4), ss. 138-147.

Güvenek, B. (2009) Devletin Regülasyonlar Yoluyla Piyasalara Müdahalesi ve Türkiye Enerji Piyasaları, S.Ü. İ.İ.B.F Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Cilt 9, Sayı 18, ss. 45-62.

GWEC (2022) Policy Recommendation, Global Wind Energy Council, https://gwec.net/green-recovery-policy-recommendations/, Erişim: 12.02.2022

Haites, E. (2018). Carbon taxes and greenhouse gas emissions trading systems: what have we learned?. Climate Policy, Vol. 18 No (8), pp. 955-966.

Hanberger, A. (2001) Policy and Program Evaluation, Civil Society, and Democracy, American Journal of Evaluation, Vol. 22, No. 2, 2001, pp. 211–228.

Handl, G. (2012). Declaration of the United Nations conference on the human environment (Stockholm Declaration), 1972 and the Rio Declaration on Environment and Development, 1992. United Nations Audiovisual Library of International Law, 11, 6.

Hardin, G. (1998) Extensions of "The Tragedy of the Commons", Science, Vol, 280, Issue 5364, pp. 682-683.

Haslam, S. A., Reicher, S., and Platow, M. (2010). The New Psychology of Leadership: Identity, Influence and Power. Psychology Press, NY.

Hatipoğlu, E. (2019) Enerji Güvenliği, Uluslararası İlişkiler Konseyi Güvenlik Yazıları Serisi, No.44.

Havan, C. (2017) Türkiye'de Yenilenebilir Enerji Politikası: TR42 Doğu Marmara Bölgesi Örneği, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı İktisat Politikası Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli.

Hayes, M. (2007) Policy Making through Disjoint Incrementalism, in (ed.) Göktuğ Morçöl, Handbook of Decision Making, Public Administration and Public Policy (123), CRC Press, pp. 39-59.

Hayes, S. P., Jr. (1959) Evaluating Development Projects. Paris: UNESCO.

Head, B. W. (2008) 'Three Lenses of Evidence-Based Policy', Australian Journal of Public Administration, 67 (1), pp. 1–11

Heinberg R, and Fridley D. (2010) The end of cheap coal. Nature, Vol. 468, pp. 367–369.

Helm, Dieter (2002). Energy policy: security of supply, sustainability and competition. Energy Policy, 30(3), pp. 173–184.

Helman, D. S. (2011) Catching lightning for alternative energy, Renewable Energy, Vol 36, Issue 5, pp. 1311-1314.

Hill, M. (2005). The Public Policy Process, Pearson Education Press, Harlow. Fourth Edition.

Hill, M. (2009). The Public Policy Process, Pearson Education Press, Harlow.

Hirsh R and Jones C. F. (2014) History's contributions to energy research and policy. Energy Research and Social Science, vol. 1, pp. 106–111.

Hood, C. (2000). The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management.

Oxford University Press.

Hood, C. C., and Margetts, H. Z. (2007). The Tools of Government in the Digital Age. Basingstoke Palgrave Macmillan Press.

Hoogwijk, M., & Graus, W. (2008). Global potential of renewable energy sources: a literature assessment. Background report prepared by order of REN21. Ecofys, PECSNL072975.

Hoornbeek, J. (2011). Evidence-Based Policy. in (ed.) B. Badie, D. M. Berg-Schlosser and Leonardo, International Encyclopedia of Political Science. Thousand Oaks: Sage, pp. 861–864.

Howlett and Giest (2013) The Policy-making Process, in Routledge Handbook of Public Policy, (ed. Eduardo Araral Jr., Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh, Xun Wu) Taylor and Francis Group, Routledge.

Howlett M. and Ramesh M. (2003) Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, Second Edition, Oxford University Press, Canada.

Howlett, M. (2009) 'Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design', Policy Sciences 42 (1) pp. 73–89.

Howlett, M. (2012). The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policymaking, International Political Science Review, 33 (5), pp. 539-555.

Howlett, M. (2019). The Policy Design Primer: Choosing the Right Tools for the Job. Routledge Taylor and Francis Press, London.

Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (2015). "Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty", Public Policy and Administration, 30 (3-4), pp. 209-220.

https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/editordosya/file/strateji%20belgesi/Turkiye%20Iklim%20Degisikligi%20Strateji%20Belgesi_TR.pdf Erişim: 18.04.2022

Huntington, H. G. (2007). Industrial natural gas consumption in the United States: An empirical model for evaluating future trends. Energy Economics, vol 29 (4), pp 743–759.

IEA (2021) Coal final consumption by sector, Turkey 1990-2019, International Energy Agency Data Tools, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=TURKEY&fuel=Coal&indicator=CoalConsBySector, Erişim: 03.02.2022

IEA (2021a) World Energy Outlook 2021, International Energy Agency Reports,

France.
IEA (2021b) Turkey 2021 Energy Policy Review, International Energy Agency Press.
IEA (2021c) Energy Prices and Taxes for OECD Countries, 2nd Quarter 2021, Database Documantation, https://iea.blob.core.windows.net/assets/27af3255-3a63-49a5-8567-2559116cca15/EPT_Documentation.pdf
IEA (2022a) Data and Statistics, International Energy Agency, https://www.iea.org/
IEA (2022b) Total energy supply (TES) by source, Turkey 1990-2020, International Energy Agency Data Tools, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=TURKEY&fuel=Energy%20supply&indicator=TESbySource, Erişim: 02.02.2022
IEA (2022c) Total final consumption (TFC) by source, Turkey 1990-2019, International Energy Agency Data Tools, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=TURKEY&fuel=Energy%20consumption&indicator=TFCbySource, Erişim: 02.02.2022
IEA (2022d) Oil products final consumption by sector, Turkey 1990-2019, International Energy Agency Data Tools, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=TURKEY&fuel=Oil&indicator=OilProductsConsBySector
IEA (2022e) Total final consumption (TFC) by source, Turkey 1990-2019, International Energy Agency Data Tools, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=TURKEY&fuel=Energy%20consumption&indicator=TFCbySource, Erişim 02.02.2022
IEA (2022f) Natural gas final consumption by sector, Turkey 1990-2019, International Energy Agency Data Tools, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=TURKEY&fuel=Natural%20gas&indicator=NatGasConsBySector, Erişim 02.02.2022
IEA (2022g) Total energy supply (TES) by source, Turkey 1990-2020, International Energy Agency Data Tools, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=TURKEY&fuel=Energy%20supply&indicator=TESbySource, Erişim 02.02.2022

IEA (2022h) Total final consumption (TFC) by source, Turkey 1990-2019, International Energy Agency Data Tools, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=TURKEY&fuel=Energy%20consumption&indicator=TFCbySource, Erişim 03.02.2022

IEA (2022ı) Hydroelectric electricity generation, Turkey 1990-2020, International Energy Agency Data Tools, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=TURKEY&fuel=Renewables%20and%20waste&indicator=HydroGen, Erişim: 08.02.2022

IEA (2022i) Solar PV electricity generation, Turkey 2014-2020, International Energy Agency Data Tools, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=TURKEY&fuel=Renewables%20and%20waste&indicator=SolarGen, Erişim: 11.02.2022

IEA (2022j) Electricity generation by source, Turkey 1990-2020, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=TURKEY&fuel=Energy%20supply&indicator=ElecGenByFuel, Erişim: 14.02.2022

IEA (2022k) Wind electricity generation, Turkey 1998-2020, International Energy Agency Data Tools, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=TURKEY&fuel=Electricity%20and%20heat&indicator=WindGen, Erişim: 12.02.2022

IEA (2022l) Electricity generation by source, Turkey 1990-2020, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=TURKEY&fuel=Energy%20supply&indicator=ElecGenByFuel, Erişim: 14.02.2022

IEA (2022m) Electricity consumption, Turkey 1990-2020, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=TURKEY&fuel=Energy%20consumption&indicator=TotElecCons, Erişim: 13.02.2022

IEA (2022n) Electricity consumption by sector, Turkey 1990-2019, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-browser?country=TURKEY&fuel=Energy%20consumption&indicator=ElecConsBySector, Erişim: 14.02.2022

Ingram, H. and A.L. Schneider. 2006. 'Policy Analysis for Democracy', in M. Moran,

M. Rein, M. and R.E. Goodin (eds), The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford University Press, pp. 169–89.

Intharak N, Julay JH, Nakanishi S, Matsumoto T, Mat Sahid EJ, Ormeno Aquino AG, et al. (2007) A quest for energy security in the 21st century, Asia Pacific Energy Research Centre, Japan.

IRENA (2021a) Renewable Energy Statistics 2021, The International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi.

IRENA (2021b) Energy Profile Turkey, International Renewable Energy Agency, https://www.irena.org/IRENADocuments/Statistical_Profiles/Eurasia/Turkey_Eurasia_RE_SP.pdf, Erişim: 08.02.2022

IRENA (2022a) Hydropower Data: Installed Capacity Trends, https://www.irena.org/hydropower, Erişim: 08.02.2022

Israeli, R. (2004) The Iraq War: Hidden Agendas and Babylonian Intrigue: The Regional Impact on Shi'ites, Kurds, Sunnis and Arabs, Sussex Academic Press, Eastbourne.

İDSB 2010-2023 (2022) Türkiye İklim Değişikliği Stratejisi 2010-2023, TC Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Resmi İnternet Sayfası,

İHA (2021) 2021 Hydropower Status Report: Sector Trends and Insights, International Hydropower Association, https://www.hydropower.org/publications/2021-hydropower-status-report, Erişim: 08.02.2022

İlleez, B. (2020) Türkiye'de Biyokütle Enerjisi, içinde Türkiye'nin Enerji Görünümü, TMMOB Türkiye Makine Mühendisleri Odası Birliği, Oda Raporu, Yayın No: MMO/717, Ankara, ss. 317-346.

İsmiç, B. (2015). "Gelişmekte Olan Ülkelerde Elektrik Tüketimi, Ekonomik Büyüme ve Nüfus İlişkisi", Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 5, S. 1.

İşeri, E., ve Özen, C. (2012). Türkiye'de Sürdürülebilir Enerji Politikaları Kapsamında Nükleer Enerjinin Konumu, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı 47, ss. 161-180.

Jenkins, R. (2007). The Meaning of Policy/Policy as Meaning, in (ed.) S. M. Hodgson and Z. Irving, Policy Reconsidered, The Policy Press, pp. 21-36.

Jennings, W., M. Lodge, and M. Ryan. (2018). Comparing Blunders in Government. European Journal of Political Research, vol 57(1), pp. 238-58.

Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). The Politics of Attention: How

Government Prioritizes Problems. Chicago: University of Chicago Press.

Kåberger, T. (2018) Progress of renewable electricity replacing fossil fuels, Global Energy Interconnection, Vol. 1 Issue. 1, pp. 48-52.

Kagel, A., Bates, D., and Gawell, K. (2005) A guide to geothermal energy and the environment. U.S. Department of Energy Office of Scientific and Technical Information, Technical Report, https://doi.org/10.2172/897425. https://www.osti.gov/servlets/purl/897425.

Kallis, G., Kerschner, C., & Martinez-Alier, J. (2012). "The Economics of Degrowth", Ecological Economics, vol 84, pp. 172-180.

Kallis, G., Kostakis, V., Lange, S., Muraca, B., Paulson, S., and Schmelzer, M. (2018). Research on degrowth. Annual Review of Environment and Resources, vol 43, pp. 291-316.

Kama, Ö., ve Kaplan, Z. (2012). Türkiye'de enerji verimliliğinin arttırılmasına yönelik bir öneri: beyaz eşya teşvik uygulamaları. Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Sayı 4 Cilt (1), ss. 201-211.

Kaplan, F.ve Çelik, K. (2017). Uluslararası Petrol Piyasasında Üretim Dengesi: Bir Oyun Teorisi Yaklaşımı. Ekonomi Bilimleri Dergisi, cilt 9 sayı 2 , ss 29-42.

Karadaş, H. A., Koşaroğlu, Ş. M., & Salihoğlu, E. (2017). Enerji tüketimi ve ekonomik büyüme. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 18 (1), pp. 129-141.

Karakaş, M. (2009) Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler, Maliye Dergisi, Sayı 154, Ocak-Haziran, ss. 99-120.

Karalı, Ş. (2017) Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Türkiye ve Dünya Ekonomisine Katkısı, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Karayılmazlar S., N. Saraçoğlu, Y. Çabuk, ve Rıfat Kurt. (2011). Biyokütlenin Türkiye'de Enerji Üretiminde Değerlendirilmesi. Bartın Orman Fakültesi Dergisi, cilt 13 sayı 19, ss. 63-75.

Karo, E. And Kattel, R. (2018) Innovation and the State: Towards an Evolutionary Theory of Policy Capacity, in (ed.) Xun Wu, M. Howlett and M. Ramesh, Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice, Studies in the Political Economy of Public Policy, Palgrave MAcmillian Press, pp 123-150.

Kavaz, İ. (2021) 5 Soru: Türkiye'nin Karadeniz'deki Doğal Gaz Keşifleri ve Ötesi,

SETAV İnternet Sitesi, https://www.setav.org/5-soru-turkiyenin-karadenizdeki-dogal-gaz-kesifleri-ve-otesi/ Erişim: 02.02.2022

Kay, A., Boxall, A. (2015). "Success And Failure In Public Policy: Twin Imposters Or Avenues For Reform? Selected Evidence From 40 Years Of Health-Care Reform In Australia", Australian Journal Of Public Administration, Vol. 74 (1), pp. 33–41.

Kaya, K. ve Koç, E. (2015) "Enerji Üretim Santralleri Maliyet Analizi," Mühendis ve Makina, cilt 56, sayı 660, s. 61-68.

Kaya, M. ve Ercan, H. (2002) Türkiye'de Dünyada Bir LPG İncelemesi, Sakarya Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi, Cilt 6, Sayı 1, ss. 101-105.

Kaya, N. E. (2020) Yenilenebilir enerji teşvikinden yararlanma telaşı yatırımlarda rekor getirdi, Anadolu Ajansı İnternet Sayfası, https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/yenilenebilir-enerji-tesvikinden-yararlanma-telasi-yatirimlarda-rekor-getirdi/2060235#:~:text=Yenilenebilir%20Enerji%20Kaynaklar%C4%B1n%C4%B1%20Destekleme%20Mekanizmas%C4%B1,ekipman%20kullan%C4%B1m%C4%B1na%20g%C3%B6re%20de%C4%9Fi%C5%9Fiklik%20g%C3%B6sterebiliyor., Erişim: 08.04.2022.

Kaya, N. E. (2021) Karadeniz'deki keşifler Türkiye'nin yıllık doğal gaz faturasını 6 milyar dolar azaltabilir, Anadolu Ajansı İnternet Sitesi, https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/karadenizdeki-kesifler-turkiyenin-yillik-dogal-gaz-faturasini-6-milyar-dolar-azaltabilir-/2264277 Erişim: 02.02.2022

Kaya, N. E. (2022) Türkiye'de biyokütle santralleri 2021'deki elektrik üretiminin yüzde 2,3'ünü karşıladı, Anadolu Ajansı Resmi İnternet Sayfası, https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/turkiyede-biyokutle-santralleri-2021deki-elektrik-uretiminin-yuzde-2-3unu-karsiladi/2467778, Erişim: 13.02.2022

Keiner, M. (2005). History, definition (s) and models of sustainable development. ETH Zurich.

Kemmler, A., & Spreng, D. (2007). Energy indicators for tracking sustainability in developing countries. Energy policy, Vol. 35 Issue (4), pp. 2466-2480.

Kerr, D. (1976). The Logic of 'Policy' and Successful Policies, Policy Sciences, vol. 7, pp. 351-363.

Keskingöz, Hayrettin ve İnançlı, Selim (2016) Türkiye'de Finansal Gelişme ve Enerji Tüketimi Arasında Nedensellik İlişkisi: 1960-2011 Dönemi, Eskişehir

Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Aralık, 11(3), ss. 101-114.

Khan, B. H. (2016) Non-Conventional Energy Resources, Third Edition, McGraw Hill Education (India) Private Limited, Chennai, INDIA.

Khan, K., Su, C. W., & Zhu, M. N. (2022). Examining the behaviour of energy prices to COVID-19 uncertainty: A quantile on quantile approach. Energy (Oxford, England), 239, 122430. https://doi.org/10.1016/j.energy.2021.122430

Khor, M. (2012). An assessment of the Rio summit on sustainable development. Economic and Political Weekly, vol 47, no 28 pp. 10-14.

Kılıç, F. Ç. 2015. "Güneş Enerjisi, Türkiye'deki Son Durumu ve Üretim Teknolojileri," Mühendis ve Makina, cilt 56, sayı 671, s. 28-40.

King, Anthony and Crewe, Ivor. (2013). The Blunders of Our Governments. Oneworld Press, London.

Kingdon, J. W. (2014) Agendas, Alternatives, and Public Policies, Longman Classics in Political Science, Little Brown.

Klemeš, J. J., Fan, Y. V. and Jiang P. (2020) COVID-19 Pandemic Facilitating Energy Transition Opportunities, International Journal of Energy Research, vol 30, pp 1-7.

Knoepfel, P., Larrues, C., Varone, F., and Hill, M. (2007) Public Policy Analysis, The Policy Press University of Briston, UK.

Koç, E. ve Kaya, K. (2015). "Enerji Kaynakları–Yenilenebilir Enerji Durumu," Mühendis ve Makine Dergisi, cilt 56, sayı 668, s. 36-47.

Koç, E. ve Şenel, M. C. (2013) "Dünyada ve Türkiye'de Enerji Durumu - Genel Değerlendirme", Mühendis ve Makine Dergisi, cilt 54, sayı 639, ss.32-44.

Köktaş, Ö. F. ve Köseoğlu, Ö. (2016) Kanıta Dayalı Kamu Politikası Yapımı: Sosyal Bilim Araştırması ve Kamu Politikaları İlişkisini Yeniden Dizayn Etmek için Bir Fırsat Mı?, Yasama Dergisi, sayı 29, ss. 32-57.

Kruyt, B., Van Vuuren, D. P., de Vries, H. J., & Groenenberg, H. (2009). Indicators for energy security. Energy policy, Vol 37 Issue (6), pp. 2166-2181.

Kumbaroğlu, G., Or, İ., ve Işık, M. (2017), "Karbon Vergisi ile Sera Gazı Emisyonlarının Azaltımı: Türkiye Vakası", Uluslararası İlişkiler, Cilt 14, Sayı 54, ss. 149-174.

Kurt, Ü. (2019) Türkiye Ekonomisinde Finansal Gelişme, Enerji Tüketimi ve Ekonomik Büyüme İlişkisi, Electronic Turkish Studies, Vol. 14 Issue 2, pp. 599-614.

Kwon, T. H. (2015). Rent and rent-seeking in renewable energy support policies: Feed-in tariff vs. renewable portfolio standard. Renewable and Sustainable Energy Reviews, Vol. 44, pp. 676-681.

L. Lakatos, G. Hevessy and J. Kovács (2011) Advantages and Disadvantages of Solar Energy and Wind-Power Utilization, World Futures, vol. 67, Issue 6, pp. 395-408.

La Viña, A. G., Hoff, G., and DeRose, A. M. (2003). The Outcomes of Johannesburg. SAIS Review (1989-2003), vol. 23 ıssue 1, pp. 53-70.

Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation, in (ed.) D. Lerner and H. D. Lasswell, The Policy Sciences, Stanford University Press, CA.

Lasswell, H. D. (1971). A Pre-view of Policy Sciences, Elsevier Press NY.

Lazard (2020) Lazard's Levelized Cost of Energy Analysis Version 14.0, https://www.lazard.com/media/451419/lazards-levelized-cost-of-energy-version-140.pdf

Lazard (2022) Our History, https://www.lazard.com/our-firm/history/, Erişim: 11.02.2022

Le Grand, J. (1991) The Theory of Government Failure, British Journal of Political Sciences, Vol. 21(4), pp. 423-442.

LeBlanc, M. and Chinn, M. D, (2004) Do High Oil Prices Presage Inflation? The Evidence from G-5 Countries, UC Santa Cruz Economics Working Paper No. 561; SCCIE Working Paper No. 04-04.

Lee, C. F., Lin, S. J., & Lewis, C. (2008). Analysis of the impacts of combining carbon taxation and emission trading on different industry sectors. Energy Policy, Vol. 36 No. (2), pp. 722-729.

LEEC, (2004) The 'Table of Eleven': A versatile tool, Law Enforcement Expertise Centre, Dutch Ministry of Justice, The Hague.

Lesbirel, S. H. (2004). Diversification and energy security risks: the Japanese case. Japanese Journal of Political Science, Vol. 5 Issue 1, pp. 1-22.

Light, Paul. (2014). A Cascade of Failures. Why Government Fails, and How to Stop It. Brookings Center for Effective Public Management, Washington.

Lindblom, C. E. (1959). The Science of 'Muddling Through, Public Administrative Review, 19(2), pp. 79-88.

Lior N. (1997) Advanced energy conversion to power. Energy Convers Manage, Vol. 38 ıssue, (10-13), pp. 941–955.

Lior N. (2002) Thoughts about future power generation systems and the role of exergy analysis in their development. Energy Convers Manage, vol. 43, ıssue (9–12), pp.1187–1198.

Lipsky, M. (2010) Street Level Bureaucracy, Russell Sage Publications. NY.

Littlefield, S. R. (2013). Security, independence, and sustainability: Imprecise language and the manipulation of energy policy in the United States. Energy Policy, 52, pp. 779–788.

Lovins, A. (2018) Energy Efficiency: The Cheapest Fuel?, in (ed.) Peter Schwarz, Energy Economics: Textbooks in Environmental and Agricultural Economics, Routledge, NY. pp. 234-258.

Lund H. (1999) Implementation of energy-conservation policies: the case of electric heating conversion in Denmark. Appl Energy, vol. 64 ıssue (1-4), pp. 117–27.

Lund, H. (2007). Renewable energy strategies for sustainable development. Energy, vol. 32 ıssue 6, pp. 912-919.

Lund, J. W. And Toth, A. N. (2021) Direct Utilization of Geothermal Energy 2020 Worldwide Review, Geothermics, Vol. 90, 101915.

Mackie, K. (2015). “Success and Failure in Environment Policy: The Role of Policy Officials”, Australian Journal of Public Administration, vol. 75, no. 3, pp. 291–304.

Mahajan, M. (2018) Plunging Prices Mean Building New Renewable Energy Is Cheaper Than Running Existing Coal, Forbes, https://www.forbes.com/sites/energyinnovation/2018/12/03/plunging-prices-mean-building-new-renewable-energy-is-cheaper-than-running-existing-coal/?sh=460089f631f3, Erişim: 11.02.2022

Marcacci, S. (2020) Renewable Energy Prices Hit Record Lows: How Can Utilities Benefit From Unstoppable Solar And Wind?, Forbes, https://www.forbes.com/sites/energyinnovation/2020/01/21/renewable-energy-prices-hit-record-lows-how-can-utilities-benefit-from-unstoppable-solar-and-wind/?sh=24fe4d652c84, Erişim: 11.02.2022

Marron, D. B., and E. J. Toder. (2014) "Tax Policy Issues in Designing a Carbon Tax." American Economic Review, Vol. 104 Nu. (5), pp. 563-68.

Mashburn, W. H. (2013) Effective Energy Management, Energy Management Handbook, in Steve Doty and Wayne C. Turner, (Ed.), Eighth Edition, The

Fairmont Press and Taylor and Francis Group CRC Press.

Matsumoto, A., Merlone, U., and Szidarovszky, F. (2012). Some notes on applying the Herfindahl–Hirschman Index. Applied Economics Letters, vol 19, ıssue 2, pp. 181-184.

Maxwell, D. and Zhu, Z. (2011). Natural Gas Prices, LNG Transport Costs, and the Dynamics of LNG Imports, Energy Economics, 33, pp. 217-226.

McConnell, A. (2010a). Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy, Palgrave Macmillan Press, London.

McConnell, A. (2010b). Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between, Public Policy, 30(3), pp. 345-362.

McConnell, A. and Hart, P. (2019). Inaction and Public Policy: Understanding Why Policymakers 'do nothing'. Policy Sciences, vol. 52, pp. 645-661.

MFA (2022) Türkiye'nin Enerji Profili ve Stratejisi, http://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin-enerji-stratejisi.tr.mfa, Erişim: 15.02.2022

MFA (2022) Uluslararası Enerji Ajansı (IEA), Uluslararası Örgüt Künyesi, TC Dışişleri Bakanlığı Resmi İnternet Sayfası, https://www.mfa.gov.tr/uluslararasi-enerji-ajansi.tr.mfa, Erişim: 10.03.2022

Midilli, A., Ay, M., Dinçer, I., and Rosen, M. A. (2005) On hydrogen and hydrogen energy strategies I: current status and needs, Renewable and Sustainable Energy Reviews, Vol. 9 pp. 255-271.

Mintz, A., Redd, S., & Tal-Shir, E. (2017). The Poliheuristic Theory of Political Decision-Making. Oxford Research Encyclopedia of Politics.

Mirici, M. E. ve Berberoğlu, S. (2022) Türkiye Perspektifinde Yeşil Mutabakat ve Karbon Ayak İzi: Tehdit mi? Fırsat mı?, Artvin Çoruh Üniversitesi Doğal Afetler Uygulama ve Araştırma Merkezi, Doğal Afetler ve Çevre Dergisi, Cilt 8 Sayı , ss. 156-164.

Mittlefehldt, S. (2018). From appropriate technology to the clean energy economy: renewable energy and environmental politics since the 1970s. Journal of environmental studies and sciences, vol. 8 ıssue 2, pp. 212-219.

MMO (2022a) Hakkımızda, TMMOB Makine Mühendisleri Odası İnternet Sayfası, https://www.mmo.org.tr/merkez/hakkimizda Erişim: 27.03.2022

MMO (2022b) Yenilenebilir Enerji Kaynakları ve Enerji Verimliliği Komisyonu, TMMOB Makine Mühendisleri Odası İnternet Sayfası,

https://www.mmo.org.tr/kurul/yenilenebilir-enerji-kaynaklari-ve-enerji-verimliligi-komisyonu-0 Erişim: 27.03.2022

Momirlan, M and Veziroğlu, T. N. (2002) Current status of hydrogen energy, Renewable and Sustainable Energy Reviews, Vol 6, pp. 141-179.

Momtaz, D. (1996). The United Nations and the protection of the environment: from Stockholm to Rio de Janeiro. Political Geography, vol. 15 ıssue 3-4, pp. 261-271.

Morçöl, Göktuğ (2007) Handbook of Decision Making, Public Administration and Public Policy (123), CRC Press.

Moriarty P and Honnery D. (2010) Rise and Fall of the Carbon Civilisation. Springer, London.

Moriarty P and Honnery D. (2009) Hydrogen's role in an uncertain energy future. International Journal of Hydrogen Energy, vol 34, pp. 31–39.

Moriarty P. and D. Honnery (2012) What is the global potential for renewable energy?, Renewable and Sustainable Energy Reviews, Volume 16, Issue 1, pp. 244-252.

Moriarty, P and Honnery, D. (2016). Can Renewable Energy Power the Future?. Energy Policy, Vol. 93, pp. 3–7.

Mueller, D. (2003) Public Choice III, Cambridge University Press.

Mukherjee, S., Bhowmick, S., and Mukherjee, R. (2019) Harvesting Energy from Thunderstorm - A New Source of Renewable Energy – Review, International Journal on Advanced Science, Engineering and Information Technology, Vol. 6, No. 1 pp. 64-67

Nachmias, D. (1979). Public Policy Evaluation: Approaches and Methods, St Martin's Press, NY.

Nagel, S. S. (1983). Some Trends in Policy Evaluation Research. Evaluation News, 4 (2), pp. 70–77.

Navya, A., Chaitanya, J. S. N., Chandramouli, K. (2021) A Review on Tidal Power Plants, International Journal for Modern Trends in Science and Technology 2021, vol. 7, pp. 241-245.

NDK (2022) Hakkında, Nükleer Düzenleme Kurumu Resmi İnternet Sayfası, https://www.ndk.org.tr/ndk-hakkinda, Erişim: 05.02.2022

Newcomer, K., and Brass, C. (2016). Forging a Strategic and Comprehensive Approach to Evaluation within Public and Nonprofit Organizations:

Integrating Measurement and Analytics within Evaluation. American Journal of Evaluation, 37(1), pp. 80–99

Newman, J. (2013). Performing New Worlds? Policy, Politics and Creative Labour in Hard Times, Policy and Politics, 41(4), pp. 515-532.

Newman, J. (2014). "Measuring Policy Success: Case Studies from Canada and Australia", Australian Journal of Public Administration, 73 (2) pp. 192–205.

Nicholls-Lee, R. F., & Turnock, S. R. (2008). Tidal Energy Extraction: Renewable, Sustainable and Predictable. Science Progress, vol 91, Issue 1, pp. 81–111.

Nicolini, M., & Tavoni, M. (2017). Are renewable energy subsidies effective? Evidence from Europe. Renewable and Sustainable Energy Reviews, Vol. 74, pp. 412-423.

Niskanen, W. A. (2008) Reflections of a Political Economist: Selected Articles on Government Policies and Political Processes, Cato Institute, Washington.

Nişanyan Sözlük (2021). Nişanyan Sözlük: Çağdaş Türkçe Etimolojisi Sözlüğü, https://www.nisanyansozluk.com/?k=muvaffakiyet

North, D. C. (1979) A Framework for Analysing the State in Economic History, Explorations in Economic History, Vol. 16(3), pp.249-59.

Nowell, L.S., Norris, J.M., White, D.E., Moules, N. J. (2017). Thematic Analysis: Striving to Meet the Trustworthiness Criteria, International Journal of Qualitative Methods, Vol. 16, pp. 1-13.

Odhiambo, N. M. (2010). Energy consumption, prices and economic growth in three SSA countries: A comparative study. Energy Policy, 38(5), pp. 2463–2469.

O'Dowd, M. C. (1978), The Problem of "Government Failure" in Mixed Economies, South African Journal of Economics, Vol. 46 (4), pp. 242-247

OECD (2009) Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, OECD Publishing, Paris.

OECD/IEA (2008) Deploying Renewables Principles for Effective Policies, Internatioanl Energy Agency and Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.

OECD/IEA (2011), Deploying Renewables Markets and Policies: Best and Future Policy Practice. International Energy Agency and Organization for Economic Cooperation and Development Paris.

Oikonomou, V., Becchis, F., Steg, L., ve Russolillo, D. (2009). Energy saving and energy efficiency concepts for policy making. Energy policy, Vol 37 Issue

(11), pp 4787-4796.

Olubusoye, O. E., Akintande, O. J., Yaya, O. S., Ogbonna, A. E., & Adenikinju, A. F. (2021). Energy pricing during the COVID-19 pandemic: Predictive information-based uncertainty indexes with machine learning algorithm. Intelligent Systems with Applications, 12, 200050

Omer, A. M. (2008) Energy, Environment and Sustainable Development, Renewable and Sustainable Energy Reviews, Vol, 12, pp. 2265-2300.

Opperman, K. and Spencer, A. (2016). Fiascos in Public Policy and Foreign Policy. Special issue Journal of European Public Policy, vol 23(5), pp. 643-787.

Orun, A. F. ve Demirgil, B. (2021) Türkiye'de Yenilenebilir Enerji Yatırımlarına Yönelik Teşvikler ve Yenilenebilir Enerjinin Ekonomik Etkileri, Uluslararası İktisadi ve İdari Akademik Araştırmalar Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, ss. 90-112.

Oskay C. (2014). "Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Rüzgar Enerjisinin Önemi ve Türkiye'de Rüzgar Enerjisi Yatırımlarına Yönelik Teşvikler", Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, cilt 7 sayı 1, ss. 76-94.

Övgün, B. (2009) Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi, Yayın No 18, Pozitif Matbaacılık, Ankara.

Özalp, M. (2017). Türkiye'de Nükleer Enerji Kurumunun Enerjide Dışa Bağımlılık ve Arz Güvenliğine Etkisi, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Sayı 18 Cilt (2), ss. 175-188.

Özbek, S. Ö., & Naimoğlu, M. (2021). Enerji verimliliğinin dinamikleri: var analizi ile Türkiye üzerine ampirik bir tahmin. 19 Mayıs Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 2 (2), ss. 314-326.

Özcan, M., Ergün, B., ve Ocaklı E. (2021) Türkiye'de Kullanılan Yenilenebilir Enerji Sertifika Sistemlerinin Değerlendirilmesi. EMO Bilimsel Dergi, Cilt 11, Sayı 21, ss. 29-41.

Özcan, S. E. (2013) Dünyada ve Türkiye'de Güneş Enerjisi, Tübitak Bilim ve Teknik Dergisi.

Özen, A, Şaşmaz, M. Ü., ve Bahtiyar, E. (2015) Türkiye'de Yeşil Ekonomi Açısından Yenilenebilir Bir Enerji Kaynağı: Rüzgâr Enerjisi. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, cilt 17, sayı 28, ss. 85-93.

Öztürk, N. (2006) Ekonomide Devletin Değişen Rolü, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 39, Sayı 1, s. 17-38.

Paglia, E. (2021). The Swedish initiative and the 1972 Stockholm Conference: the decisive role of science diplomacy in the emergence of global environmental governance. Humanities and Social Sciences Communications, vol. 8 ıssue 1, pp. 1-10.

Paker, H. (2012). Çevre rejimleri ve Türkiye'de sivil toplum örgütlerinin rolü: Akdeniz'de sürdürülebilirlik. Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi, cilt 20 sayı (1), ss. 151-175.

Pala, C. (2003). "21. Yüzyıl Dünya Enerji Dengesinde Petrol ve Doğal Gazın Yeri ve Önemi: Hazar Boru Hatlarının Kesişme Noktasında Türkiye". Avrasya Dosyası, Enerji Özel, cilt 9 sayı 1, ss. 5-37.

Parsons, W. (2002) From Muddling through to Muddling Up: Evidence Based Policy Making and the Modernization of British Government, Public Policy and Administration, 17 (3), pp. 43–60

Pasqualetti, M. J., ve Sovacool, B. K. (2012). The importance of scale to energy security. Journal of Integrative Environmental Sciences, Vol. 9 Issue 3, pp. 167-180.

Paul, B. D. (2008). A history of the concept of sustainable development: literature review. The Annals of the University of Oradea, Economic Sciences Series, vol. 17, ıssue 2, pp. 576-580.

Pawson, R. (2006). Evidence-based Policy: A Realist Perspective, Sage Publications, London.

Peltzman, S. (1976) Towards a More General Theory of Regulation, Journal of Law and Economics, Vol. 19 (2), pp.211-40.

Peters, B. G. (2019). Policy Problems and Policy Design. Cheltenham, Edward Elgar Press.

Peterson, S. A. (2007) Evolution, Cognition and Decision Making, in (ed.) Göktuğ Morçöl, Handbook of Decision Making, Public Administration and Public Policy (123), CRC Press, pp. 119-131.

Pierson, P. (2005). Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Pirog, M. A. (2008) The State of Social Experimentation and Program Evaluation, in (ed.) Maureen A. Pirog, Social Experimentation, Program Evaluation and Public Policy, Association for Public Policy Analysis and Management.Wiley InterScience, pp. 3-15.

Ploetz, R., Rusdinasari, R. and Eviliana E. (2016) Renewable Energy: Advantages and Disadvantages, Proceeding Forum in Research, Science, and Technology. http://eprints.polsri.ac.id/3587/3/E1.pdf

Pursell C (1993) The rise and fall of the appropriate technology movement in the United States, 1965-1985. Technology and Culture, vol 34, ıssue 3, pp.629–637

Raadschelders, Jos C.N. (2019). Challenges of Governing Democratic Regimes: Public Administration as Counterweight to Populism, Partisanship, and Rent-Seeking. Paper for the annual conference of the American Society for Public Administration, March 8-12.

Reid, W. V., Ali, M., K., and Field, C. B. (2019) The Future of Bioenergy, Global Change Biology, Invited Opinion, Wiley Online Library, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/gcb.14883

Rekabet Kurumu (2022a) Denetim Ve Uygulama Dairesi Başkanlığı – III, https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/organizasyon-semasi/denetim-ve-uygulama-dairesi-baskanligi-iii, Erişim 02.02.2022

REN21 (2020) Renewable Energy Policies in a Time of Transition: Heating and Cooling, International Energy Agency, https://iea.blob.core.windows.net/assets/66a547ea-09bf-48fb-b7bb-6b94ef80b083/Renewable_Energy_Policies_in_a_Time_of_Transition_-_Heating_and_Cooling.pdf, Erişim: 13.04.2022

REN21 (2021) Renewables 2021 Global Status Report, https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/05/GSR2021_Full_Report.pdf, Erişim: 11.02.2022

REN21 (2021b) Renewables 2021 Analysis and Forecast to 2026, International Energy Agency, https://iea.blob.core.windows.net/assets/5ae32253-7409-4f9a-a91d-1493ffb9777a/Renewables2021-Analysisandforecastto2026.pdf Erişim: 13.04.2022

RG3453 (2021) 01.07.2021 tarihinden 31.12.2025 tarihine kadar işletmeye girecek YEK belgeli yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı elektrik üretim tesisleri için uygulanacak fiyatlar ve süreler ile fiyatların güncellenmesine ilişkin 3453 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı, Resmi Gazete, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/01/20210130-9.pdf

RG5346 (2010) Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun, Resmi Gazete,

https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5346.pdf

RG5346 (2022) Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun, Resmî Gazete, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5346&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5 Erişim: 17.04.2022

RG5627 (2022) Enerji Verimliliği Kanunu, Resmî Gazete, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/05/20070502-2.htm Erişim: 17.04.2022

RG5686 (2022) Jeotermal Kaynakların ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, Resmî Gazete, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5686&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5, Erişim: 17.04.2022

Rich, F. R. and Oh, C. H. (1994) The Utilization of Policy Research, in (ed.) Stuart S. Nagel, Encyclopedia of Policy Studies, Second Edition Revised and Expanded, Public Administration and Public Policy Series 53, Marcel Dekker Inc. NY, USA.

Rickerson W, Laurent C, Jacobs D, Dietrich C, Hanley C. (2012). Feed-in Tariffs as a Policy Instrument for Promoting Renewable Energies and Green Economies in Developing Countries, United Nations Environment Programme, Washington, DC. https://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/unep_us___ws2.pdf (05.03.2022).

Rittel, H.W.J. and Webber, M.M. (1973) "Dilemmas in a General Theory of Planning". Policy Sciences 4, pp. 155–169.

RK (2022a) Hakkmızda, Rekabet Kurumu İnternet Sayfası, https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Kurumsal/hakkimizda, Erişim: 26.03.2022

RK (2022b) Misyon ve Mizyonumuz, Rekabet Kurumu İnternet Sayfası https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Kurumsal/misyon-ve-vizyonumuz, Erişim: 26.03.2022

Rochefort, D. A. (2016) Agenda Setting, Problem Definition, and Their Contributions to A Political Policy Analysis, in (ed.) Nikolaos Zahariadis, Handbook of Public Policy Agenda Setting, Handbook of Research on Public Policy Series, Edward Elgar Publishing, UK. pp. 35-52.

Rossi, P. H., and W. Williams (1972) Evaluating Social Programs. New York: Seminar Press.

Rossi, P. H., Lipsey, M. W., and Freeman, H. E. (2004) Evaluation: A Systematic Approach, 7th Edition, SAGE Publications, US.

Sabadus, A. (2021) Ukraine faces energy crisis as Putin weaponizes gas and coal supplies, Atlantic Council, https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraine-faces-energy-crisis-as-putin-weaponizes-gas-and-coal-supplies/ (Access date: 20.01.2022)

Sabatier, P. A. and Mazmanian, D. (1979) The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Achieving Policy Objectives, Policy Analysis, vol. 5, pp. 481–504.

Sabatier, Paul A. and Jenkins-Smith Hank C. (1993). Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, Westview Press.

Sachkman, G. (2020) What Is Program Evaluation: A Beginner's Guide (Report). The Global Social Change Research Project. Avaible at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3060080

Sağbaş, A., & Başbuğ, B. (2018). Sürdürülebilir Kalkınma Ekseninde Enerji Verimliliği Uygulamaları: Türkiye Değerlendirmesi. European Journal of Engineering and Applied Sciences, Sayı 1 (2), ss. 43-50.

Salamon, L. (2002). The Tools of Government: A Guide to the New Governance. Oxford University Press, NY.

Samancı, M. (2020) Yenilenebilir Enerji Yatırımlarının Artırılmasına Yönelik Vergisel Teşvikler: Türkiye ve Seçilmiş Bazı Ülkeler Arasında Karşılaştırma, Türk Siyaset Bilimi Dergisi, Cilt 3 Sayı 1, ss. 55-69.

Sanderson, I., (2002) Making Sense of 'What Works': Evidence Based Policy Making as Instrumental Rationality?, Public Policy and Administration, 17 (3), 2002, s. 61-75.

Satman, A. (2007). Türkiye'nin enerji vizyonu. VIII. Ulusal Tesisat Mühendisliği Jeotermal Enerji Kongresi Sonuç Bildirileri Kitabı, ss. 3-18. http://mmoteskon.org/wp-content/uploads/2014/12/2007JEO-01.pdf

Satman, A. (2013). Dünyada ve Türkiye'de Jeotermal Enerji. Jeotermal Enerji Semineri Bildirgesi, 11. Ulusal Tesisat Mühendisliği Kongresi, TESKON2013, ss. 3-21.

Savrul, M. (2010). AB İlişkileri Çerçevesinde Türkiye'nin Yenilenebilir Enerji

Kaynaklarının İktisadi Açıdan Değerlendirilmesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale.

SBB (2006) Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Resmi İnternet Sayfası, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Dokuzuncu_Kalkinma_Plani-2007-2013.pdf

SBB (2013) Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Kalkınma Bakanlığı, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Resmi İnternet Sayfası, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Onuncu_Kalkinma_Plani-2014-2018.pdf

SBB (2019) On birinci Kalkınma Planı (2019-2013) T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Resmi İnternet Sayfası, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf

Schelly, C. (2014). Implementing renewable energy portfolio standards: The good, the bad, and the ugly in a two state comparison. Energy Policy, Vol. 67, pp. 543-551.

Schobert, H. H. (2014). Energy and Society An Introduction. 2. Baskı. Boca Raton CRC Press.

Schreurs, M. A. (2012). 20th Anniversary of the Rio Summit Taking a Look Back and at the Road Ahead. GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society, vol. 21 ıssue 1, pp. 13-16.

Self, P. (1993) Government by the Market?: The Politics of Public Choice, Macmillan, London.

Sevim, C. (2012). Küresel enerji jeopolitiği ve enerji güvenliği. Journal of Yaşar University, Sayı 7 Cilt 26, ss. 4378-4391.

Seydioğulları, H. S. (2013). Sürdürülebilir kalkınma için yenilenebilir enerji. Planlama Dergisi, sayı 23 no (1), ss. 19-25.

Sezgin, M. C. (2022) AB Taksonomisinde Yeni Dönem, İktisadi Kalkınma Vakfı E-Bülteni, 1-15 Ocak 2022, https://bulten.ikv.org.tr/?ust_id=11381&id=11385 (Erişim: 02.02.2022).

Shapiro, A. H. (2020) Monitoring the Inflationary Effects of COVID-19, Economic Letter of: Research from the Federal Reserve Bank of San Francisco, https://www.frbsf.org/economic-research/files/el2020-24.pdf

Shapiro, I. and Bedi, S. (2007) Political Contingency: Studying the Unexpected, the

Accidental and the Unforeseen, New York University Press, NY.

Sharma, C. Kc (2017) A Situational Theory of Pork-barrel Politics: The Shifting Logic of Discretionary Allocations in India, India Review. Vol. 16 (1), pp. 14–41.

Shetty, C. and Priyam, A. (2021) A review on tidal energy Technologies, Materials Today: Proceedings, in press, https://doi.org/10.1016/j.matpr.2021.10.020

Shrader-Frechette, K. (2011) What Will Work: Fighting Climate Change with Renewable Energy, Not Nuclear Power, Oxford University Press, USA.

Simon, H. A. (1943) A Theory of Administrative Decision, Dissertation Submitted to the Faculty of the Division of the Social Sciences, the Degree of Doctor of Philosophy, Chicago, March.

Simon, H. A. (1955) A Behavioral Model of Rational Choice, Quarterly Journal of Economics, vol. 691, pp. 99–118.

Simsek, H. A., ve Simsek, N. (2013). Recent incentives for renewable energy in Turkey. Energy Policy, Vol 63, pp. 521-530.

Smith, B. Kevin and Larimer, W. Cristopher (2009). The Public Policy Theory Primer, Westview Press.

Sørensen, B. (1991). A history of renewable energy technology. Energy policy, vol. 19 ıssue 1, pp. 8-12.

Spreng D. (2005) Distribution of energy consumption and the 2000W/capita target. Energy Policy Vol. 33, pp. 1905–1911

Stark, A. (2018) Explaining Institutional Amnesia in Government. Governance. Vol. 32, pp. 143– 158.

Stecky N. (2013) Sustainability and High Performance Green Buildings, in Energy Management Handbook, Steve Doty and Wayne C. Turner (Ed.) , Eighth Edition, The Fairmont Press and Taylor and Francis Group CRC Press, , p. 595

Steve Sorrell & Eoin O'Malley, 2004. "The Economics of Energy Efficiency," Books, Edward Elgar Publishing.

Stiglitz, J. E. (1993). The Role of the State in Financial Markets. The World Bank Economic Review, 7 (suppl 1), pp. 19–52.

Stoltz, D. (2014) Diagrams of Theory: Douglas and Wildavsky's Grid/Group Typology of Worldviews, (Access date: 12.05.2021) from website: https://www.dustinstoltz.com/

Štreimikienė, D. Strielkowski, W., Bilan, Y. and Mikalauskas, I. (2016) Energy

Dependency and Sustainable Regional Development in the Baltic States - a review, Geographica Pannonica, Volume 20, Issue 2, pp. 79-87.

Stretton, H. and Orchard, L. (1994) Public Goods, Public Enterprise, Public Choice, St. Martin's Press, New York.

Suchman, E. (1967) Evaluative Research. New York: Russell Sage Foundation.

Süslü, G. (2021) Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Düzenlenmesi, Denetlenmesi ve Yenilenebilir Enerji Politikaları, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitisü Kamu hukuku Anabilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Temmuz, Ankara.

Şahin, I. F. O. ve Çiftçi, T. E. (2021) İklim Değişikliği ile Mücadelede Türkiye için Karbon Vergisi Önerisi, Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi. Aralık, ss. 254-269.

Şahin, M. O., ve Şahin, S. (2018) 1980 Sonrası Hükümet Programlarında Türkiye'nin Değişen Enerji Politikaları. Balkan Sosyal Bilimler Dergisi, 7(13), 72-82.

Şahin, Ü. (2014) Türkiye'nin İklim Politikalarında Aktör Haritası, Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi, İklim Değişikliği Çalışmaları Raporu, İstanbul.

Şener, S., Yılancı, V., ve Canpolat, E. (2015). Satın Alma Gücü Paritesi ve Varyasyonlarının Türkiye İçin Sınanması. Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, Sayı 11 No (25), ss. 53-63.

Şentürk, S. H. (2014) Yeşil Bina Vergi Teşvikleri: Amerika Örneği ve Türkiye İçin Çıkarılabilecek Sonuçlar, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt 10, Yıl 10, Sayı 2, ss. 89-102.

Tamzok, N. (2020) Dünya'da ve Türkiye'de Kömür, içinde Türkiye'nin Enerji Görünümü, TMMOB Türkiye Makine Mühendisleri Odası Birliği, Oda Raporu, Yayın No: MMO/717, Ankara, ss. 217-236.

Tan, T. (2002). Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar. Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35 Sayı (2), ss. 11-37.

Tan, W. (2022) Russia-Ukraine crisis could spark a surge in Europe's gas prices, topping last year's highs, CNBC, https://www.cnbc.com/2022/01/18/russia-ukraine-crisis-could-spark-rise-in-europe-gas-prices.html (Access date: 20.01.2022)

Taner, A. (2020) Kamuda Performans Yönetimi ve Hesap Verebilirlik, içinde (ed.) Veysel Eren ve Tuğba Eroğlu, Kamuda Performans Yönetimi: Kavram,

Kuram ve Uygulama, Nobel Yayınları, Ankara.

Tayyar, A. ve Çetin, B. (2013) Liberal İktisadi Düşüncede Devlet, C.Ü. İktsadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 14, Sayı 1, ss. 107-120.

TDK (2020) Türk Dil Kurumu Sözlük, website: https://sozluk.gov.tr/

TDK (2021) Türk Dil Kurumu Sözlük, website: https://sozluk.gov.tr/

TDK Sözlük (2022), https://sozluk.gov.tr/

TEDAŞ (2022) Hakkımızda, Türkiye Elektrik Dağıtım A. Ş., https://www.tedas.gov.tr/#!tedas_hakkimizda, Erişim: 15.02.2022

TEİAŞ (2022) Hakkımızda, Türkiye Elektrik İletim A.Ş. Resmi İnternet Sayfası, https://www.teias.gov.tr/tr-TR/hakkimizda, Erişim: 15.02.2022

TEİAŞ (2022c) Kuruluş ve Tarihçe, Türkiye Elektrik Üretim A. Ş. Resmi İnternet Sayfası, https://www.teias.gov.tr/tr-TR/kurulus-ve-tarihce, Erişim: 15.02.2022

Temurçin, K, ve Aliağaoğlu, A. (2003) Nükleer Enerji ve Tartışmalar Işığında Türkiye'de Nükleer Enerji Gerçeği, Coğrafi Bilimler Dergisi, Sayı 1, Cilt 2, ss. 25-39.

TENMAK (2022) Hakkımızda, Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu Resmi İnternet Sayfası, https://www.tenmak.gov.tr/kurumsal/hakkimizda.html, Erişim: 05.02.2022

Titmuss, R.M. (1974) Social Policy, George Allen and Unwin Press, London.

TKİ (2021) Türkiye Kömür İşletmeleri Müdürlüğü Kömür Sektörü Raporu 2020, TC Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Ankara, https://webim.tki.gov.tr/file/edafdf77-e263-42c4-85bf-7ac9dfa6c090?download

TKİ (2022) Kuruluş ve Tarihçe, Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sayfası, https://www.tki.gov.tr/kurulus-ve-tarihce, Erişim: 03.02.2022

Tollison, R. D. (1982) Rent-Seeking: A Survey, Kyklos, Vol. 35(4), pp.575-602.

Topçu, F. H. (2011) Hidroelektrik Santralarında Kamu ve Özel Sektörün Rolünün Değişimi ve Yarattığı Sorunlar. Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, Sayı 3 Cilt (1), ss. 223-242.

Tozlu, A. (2016) Karar Verme Yaklaşımları Üzerinden Herbert Simon Hegemonyası, Sayıştay Dergisi, Sayı 102, Temmuz-Eylül, ss. 27-45.

TSKB (2021) Enerji Görünümü 2021, Türkiye Sanayi ve Kalkınma Bankası Enerji

Çalışma Grubu, TSKB İnternet Sitesi, https://www.tskb.com.tr/i/assets/document/pdf/enerji-sektor-gorunumu-2021.pdf, Erişim: 12.02.2022

TTB (2019) Sanayi ve Teknoloji Stratejisi 2023, TC Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Resmi İnternet Sayfası, Bakanlık Milli Teknoloji Hamlesi Raporu, https://www.sanayi.gov.tr/assets/pdf/SanayiStratejiBelgesi2023.pdf

TUREB (2022) Türkiye Rüzgar Enerjisi İstatistik Raporu - Ocak 2020, Türkiye Rüzgar Enerjisi Birliği, TUREB Resmi İnternet Sitesi, https://tureb.com.tr//yayin/turkiye-ruzgar-enerjisi-istatistik-raporu-ocak-2020/128, Erişim: 12.02.2022

TÜİK (2022a) Satınalma Gücü Paritesi, 2020, Türkiye İstatistik Kurumu Resmi İnternet Sayfası, https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Satinalma-Gucu-Paritesi-2020-41131, Erişim 02.02.2022

TÜİK (2022b) Satınalma Gücü Paritesi ve Uluslararası Karşılaştırmalar, https://data.tuik.gov.tr/Bulten/DownloadFile?p=5nPL3oqNifKYx2fipgJNon0rc8B/QzgJMuemGrP9uw4eVxVn4hOKnObdAtWev1kOvTGKlvEG/oMEKiGWyXB9s9S8JbZSc9tmBzwFzOSQ9/k= Erişim 02.02.2022

Tükenmez, M., & Demireli, E. (2012). Renewable energy policy in Turkey with the new legal regulations. Renewable Energy, Vol. 39(1), pp. 1-9.

Tversky, A., and Kahneman, D. (1986). Rational Choice and the Framing of Decisions. The Journal of Business, 59 (4), pp. 251-278.

Ugli, T. and Jakhongir T. (2019). The Importance of Alternative Solar Energy Sources and the Advantages and Disadvantages of Using Solar Panels in this Process, International Journal of Engineering and Information Systems (IJEAIS), vol 3 Issue 4, pp. 70-79.

Ulusoy, A., ve Daştan, C. B. (2018) Yenilenebilir Enerji Kaynaklarına Yönelik Vergisel Teşviklerin Değerlendirilmesi, Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, Cilt 7 Sayı 17 , ss. 123-160.

UN (2022) Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları, UN İnternet Sayfası, https://turkey.un.org/tr/sdgs/7, Erişim: 10.03.2022

Upton Jr, G. B., ve Snyder, B. F. (2017). Funding renewable energy: An analysis of renewable portfolio standards. Energy Economics, Vol. 66, pp. 205-216.

Uslu, K., Sözen, İ. ve Çelik, A. A. (2007) Enerji Kaynaklarından Petrol ve Doğalgazdaki Tekel Oluşumları, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler

Dergisi, cilt 1 sayı 1, ss. 82-107.

Uzuner, M. T. (2018) Dünya Ham Petrol Piyasalarının Ekonomi Politiği Üzerine Bir İnceleme, Yalova Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 17, ss. 106- 127.

Ülgen, A. (2018) Yenilenebilir Enerji Kullanımının Teşvik Yolları Üzerine Bir Değerlendirme, Hacettepe Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Temiz Tükenmez Enerjiler Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Valentine, S. V. (2011). Emerging symbiosis: Renewable energy and energy security. Renewable and Sustainable Energy Reviews, vol. 15 Issue (9), pp. 4572-4578.

Varela, D. (2005). The European Parliament, M. P. Van der Hoek (ed.) Handbook of Public Administration and Policy in the European Union, Taylor and Francis Group CRC Press, pp. 140-160

Varınca, K. B., ve Gönüllü, M. T. (2006). Türkiye'de güneş enerjisi potansiyeli ve bu potansiyelin kullanım derecesi, yöntemi ve yaygınlığı üzerine bir araştırma. Ulusal Güneş ve Hidrojen Enerjisi Kongresi, Bildiriler Tam Metin Kitabı, ss. 270-275.

Vedung, E. (1997) Public Policy and Program Evaluation, Transaction Publishers, Piscataway, NJ and London.

Vining, A. R. and Weimer, D. L. (1991), 'Government Supply and Production Failure: A Framework Based on Contestability', Journal of Public Policy, Vol. 10(l), pp.l-22.

Vis, B. (2011). Prospect Theory and Political Decision Making. Political Studies Review, vol. 9(3), pp. 334–343.

Von Hippel, D., Suzuki, T., Williams, J. H., Savage, T., & Hayes, P. (2011). Energy security and sustainability in Northeast Asia. Energy Policy, 39(11), pp. 6719–6730.

Wallis, J and Dollery, B. (1999) Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy, Palgrave McMillian Press, NY and London.

WEC (2022a) Turkey Member Committee, World Energy Council Official Website, https://www.worldenergy.org/world-energy-community/members/entry/turkey, Erişim: 10.03.2022

WEC (2022b) About Us, World Energy Council Official Website, https://www.worldenergy.org/about-us, Erişim: 10.03.2022

Weick, K. E. (1995). Sensemaking in Organizations. Thousand Oaks, Sage Publications, CA

Weiss, A. and Woodhouse, E. (1992) Reframing Incrementalism: A constructive Response to the Critics, Policy Sciences, Vol. 25, pp. 255-273.

Weiss, C. H. (1972) Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Weiss, C. H. (1977) Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research, Policy Analysis, Vol. 3, No. 4, pp. 531-545

Whicker, F. W. and Schultz, V. (1982) Radioecology: Nuclear Energy and the Environment, CRC Press.

Whiteman, D. (1985). Reaffirming the Importance of Strategic Use: A Two-Dimensional Perspective on Policy Analysis in Congress. Science Communication, 6 (3), pp. 203–224.

Wiesel, F. and Modell, S. (2014) From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism, Financial Accountability & Management, 30(2), May, pp. 175-205.

Wilensky, H. L. (2015). Organizational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry. Basic Books Publications, NY.

Wilson, I.A.G., Staffell, I. (2018) Rapid fuel switching from coal to natural gas through effective carbon pricing. Nat Energy vol 3, pp. 365–372.

Wilson, R. (2006) Policy Analysis as Policy Advice, in (ed.) Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, The Oxford Handbook of Public Policy, The Oxford Handbook of Political Science, Oxford University Press, NY. pp. 152-168.

Winship, C. 2006. 'Policy Analysis as Puzzle Solving', in M. Moran, M. Rein and R.E. Goodin (eds), The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford University Press, pp. 109–23.

Winter, C. J. (2009) Hydrogen energy d Abundant, efficient, clean: A debate over the energy-system-of-change, International Journal of Hydrogen Energy, Vol 34, Issue 14 Supplement 1, pp. S1-S52.

Winter, J. C. (2005) Into the hydrogen energy economy—milestones, International Journal of Hydrogen Energy, vol. 30, pp. 681 – 685.

Wohlgemuth, N., and Missfeldt, F. (2000). The Kyoto mechanisms and the prospects for renewable energy technologies. Solar Energy, vol 69 ıssue 4, pp. 305-314.

Wolf, C. (1978) A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation

Analysis, The Rand Paper Series, The Rand Corporation, California.

Wolf, C. (1979a) A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis, Journal of Law and Economics, Vol. 22(1), pp. 107-39.

Wolf, C. (1979b) A Theory of Non-Market Failures, Public Interest, No. 55, pp.114-33.

Wolf, C. (1981) Non-market Failure Revisited: The Anatomy and Physiology of Government Deficiencies, The Rand Paper Series, The Rand Corporation, California.

Wolf, C. (1983) Non-market Failure Revisited: The Anatomy and Physiology of Government Deficiencies, in H. Hanusch, (ed.), Anatomy of Government Deficiencies, Springer-Verlag, New York, pp. 138-51.

Wolf, C. (1986) Market and Non-Market Failures: Choosing Between Imperfect Alternatives, Rand Note, The Rand Corporation, California.

Wolf, C. (1987) Market and Non-Market Failures: Comparison and Assessment, Journal of Public Policy, Vol. 6(1), pp.43-70.

Wolf, C. (1989) Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives, MIT Press, Cambridge.

Yagıcı, M. (2021) Türkiye'nin yükselen enerji kaynağı: Rüzgâr, TRT Haber İnternet Sitesi, https://www.trthaber.com/haber/ekonomi/turkiyenin-yukselen-enerji-kaynagi-ruzgar-575794.html, Erişim: 12.02.2022

Yanga, X., He, L., Xiab, Y., ve Chenc Y. (2019) Effect of government subsidies on renewable energy investments: The threshold effect, Energy Policy Vol. 132, pp. 156-166.

YEGM (2018) Ulusal Enerji Verimliliği Eylem Planı, TC Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü, https://enerji.gov.tr//Media/Dizin/EVCED/tr/Belgeler/139204-ulusal-enerji-verimlilig%CC%86i-eylem-plani.pdf

Yergin, D. (2006). Ensuring energy security. Foreign Affairs, Vol 85, No 2, pp. 69-82.

Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z. (2013). Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi, Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı (ed.) Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama, Adres Yayınları, 1. Baskı, Ekim. s. 17-42.

Yılmaz, M. (2012). Türkiye'nin enerji potansiyeli ve yenilenebilir enerji kaynaklarının elektrik enerjisi üretimi açısından önemi. Ankara Üniversitesi Çevrebilimleri Dergisi, Sayı 4 cilt (2), ss. 33-54.

Yılmaz, O., ve Hotunluoğlu, H. (2015). Yenilenebilir enerjiye yönelik teşvikler ve Türkiye. Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 2 Sayı 2, ss. 74-97.

Yilmaz, O., ve Hotunluoğlu, H. (2015). Yenilenebilir enerjiye yönelik teşvikler ve Türkiye. Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 2 Cilt (2), ss. 74-97.

Yin, R. K. (2014). Case Study Research: Design and Methods, London: SAGE Publications Inc.

Yurdadoğ, V., ve Tosunoğlu, Ş. (2017). Renewable Energy Support Policies In Turkey. Eurasian Academy of Sciences Eurasian Business & Economics Journal, Vol 9, pp. 1-21.

Yüksel, F. (2021) Yenilenebilir enerjide yeni alım ve yerli katkı fiyatları belirlendi Anadolu Ajansı İnternet Sayfası, https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/yenilenebilir-enerjide-yeni-alim-ve-yerli-katki-fiyatlari-belirlendi/2127992, Erişim: 08.04.2022

Yüksel, İ. (2010a) As a renewable energy hydropower for sustainable development in Turkey, Renewable and Sustainable Energy Reviews, vol. 14, pp. 3213–3219

Yüksel, İ. (2010b) Hydropower for sustainable water and energy developmentRenewable and Sustainable Energy Reviews, vol. 14, pp. 462–469.

Yürük, B. (2021) BM Enerji Zirvesi'nde yenilenebilir enerji için finansman ve yatırım taahhüdü, Anadolu Ajansı İnternet Sayfası, https://www.aa.com.tr/tr/dunya/bm-enerji-zirvesinde-yenilenebilir-enerji-icin-finansman-ve-yatirim-taahhudu/2374434, Erişim: 10.03.2022

Zaim, A. ve Çavşi, H. (2018). Türkiye'deki Jeotermal Enerji Santrallerinin Durumu. Mühendis ve Makina, Cilt 59 Sayı (691), ss. 45-58.

Zinkle, S. J. and G. S. Was (2013) Materials Challenges in Nuclear Energy. Acta Materialia, vol. 61 ıssue 3, pp. 735–758.

Zittoun, P. (2014). The Political Process of Policymaking A Pragmatic Approach to Public Policy, Palgrave Macmillan Press, London.