

Prof. Dr. Sevil Acar¹

Boğaziçi Üniversitesi

Yönetim Bilimleri Fakültesi Öğretim Üyesi

**FOSİL YAKIT TEŞVİKLERİ: İKLİM KRİZİNİN
GÖRÜNMEYEN MALİYETİ VE ADİL GEÇİŞ MESELESİ**

COP31 ÖZEL YAZISI

COP31'e giderken küresel iklim politikasının önündeki temel çelişkilerden biri giderek daha görünür hale geliyor: Bir yandan ülkeler sera gazı emisyonlarını azaltma ve net sıfır hedeflerine ulaşma konusunda daha iddialı politikalar geliştirmeye çalışırken diğer yandan fosil yakıtların üretimini ve tüketimini destekleyen kamu politikaları varlığını sürdürüyor. Fosil yakıt teşvikleri, yani fosil yakıtların üretim veya tüketim maliyetini azaltan kamu müdahaleleri, uzun yıllardır enerji politikalarının önemli araçlarından biri. Başlangıçta enerji fiyatlarındaki dalgalanmaları sınırlamak, enerji arz güvenliğini korumak, sanayiye desteklemek ve istihdamı sürdürmek gibi ekonomik ve sosyal gerekçelerle kullanılan bu teşvikler, bugün iklim politikası açısından önemli bir çelişki yaratıyor.

Sorun yalnızca fosil yakıtlara kamu kaynağı aktarılması değil. Fosil yakıtların görece maliyetini düşüren teşvikler, aynı zamanda bu yakıtların kullanımına ilişkin ekonomik teşvikleri de güçlendiriyor. Böylece enerji verimliliği yatırımları ve yenilenebilir enerjiye geçiş gecikebiliyor; karbon yoğun teknolojiler daha uzun süre ekonomik olarak cazip kalabiliyor. Sonuçta fosil yakıt teşvikleri, bir yandan enerji fiyatlarını kısa vadede sınırlamaya çalışırken diğer yandan iklim değişikliğinin temel nedenlerinden biri olan sera gazı emisyonlarının azaltılmasını zorlaştırabiliyor.

Bu çelişkinin ölçeği oldukça büyük. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Uluslararası Enerji Ajansı'nın (IEA) verilerine göre, fosil yakıtlara yönelik küresel kamu desteğinin maliyeti 2024'te 916,3 milyar dolardı. Üstelik mesele yalnızca gelişmekte olan veya fosil yakıtla bağımlı ekonomilerle sınırlı değil. OECD ülkelerinde de fosil yakıt teşviklerinin niteliği ve büyüklüğü ülkeden ülkeye değişmekle birlikte önemli düzeylere ulaşabiliyor. Özellikle Rusya-Ukrayna savaşı sonrasında enerji

¹ <https://tourism.bogazici.edu.tr/tr/content/sevil-acar-aytekin-bolum-baskani>

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

fiyatlarının yükselmesi, birçok ülkede hanehalklarını ve işletmeleri korumaya yönelik desteklerin hızla artırılmasına yol açtı. OECD verileri, 2021 ile 2022 arasında fosil yakıtlara yönelik desteğin çok güçlü biçimde arttığını gösteriyor. Bu artışın önemli bir bölümü enerji fiyat şokunun etkilerini hafifletmeye yönelik acil müdahalelerden kaynaklandı. Ancak geçici olması beklenen bazı desteklerin kalıcı nitelik kazanması, iklim hedefleri açısından yeni bir sorun ortaya çıkardı.

Burada önemli olan, fosil yakıt teşviklerinin çevresel etkisinin yalnızca teorik bir varsayım olmamasıdır. Farklı ülke ve bölgeler üzerine yapılan çalışmalar, fosil yakıt desteğinin sera gazı emisyonlarıyla ilişkili olduğunu gösteriyor. Örneğin Kuehl ve arkadaşları (2021), tüketim sübvansiyonlarının tamamen kaldırılmasının 32 ülkede 2030 yılına kadar sera gazı emisyonlarını ortalama yüzde 6,09 oranında azaltabileceğini; bazı ülkelerde azalmanın yüzde 30'u aşabileceğini ortaya koyuyor. Solarin (2020), gelişmekte olan ve yükselen ekonomilerde fosil yakıt teşviklerindeki artışın ekolojik ayak izini büyüttüğünü buluyor. Acar (2024) ise Akdeniz ülkelerinde fosil yakıt teşviklerindeki artışın kişi başına emisyonları artırdığını ekonometrik analizle gösteriyor.

OECD ülkeleri üzerine yürüttüğüm son analiz de bu genel tabloyla uyumlu. Fosil yakıt teşviklerinin GSYH içindeki payındaki artış, kişi başına sera gazı emisyonlarında artışla doğrudan ilişkili. Özellikle petrol teşvikleri öne çıkıyor. Tüketicilere verilen teşvikler de emisyonları artıran önemli bir unsur olarak ortaya çıkıyor. Bunun ardındaki etken şöyle açıklanabilir: Yakıtın fiyatı kamu desteğiyle düşürüldüğünde, tüketim üzerindeki ekonomik baskı azalıyor. Özellikle ulaştırma gibi petrol kullanımının yoğun olduğu alanlarda bu durum fosil yakıtı dayalı tüketimin devamını destekleyebiliyor.

Sektörel açıdan bakıldığında da benzer bir tablo görülüyor. Fosil yakıt üretimi, ulaştırma ve imalat sektörlerine yönelik desteklerin kişi başına emisyonlarla pozitif ilişkili olduğu görülüyor. Dolayısıyla fosil yakıt teşviklerinin tümünü aynı kefeyle koymak yerine, hangi yakıtı, hangi sektöre ve hangi kullanıcıya yönelik olduklarını da dikkate almak gerekiyor. Bu ayrım, teşvik reformunun nasıl tasarlanacağı açısından da önemli.

Ancak fosil yakıt teşvikleri tartışmasının bir başka boyutu daha var: adalet.

Fosil yakıt teşvikleri çoğu zaman sosyal politika araçları olarak savunuluyor. Özellikle enerji fiyatlarının yükseldiği dönemlerde düşük gelirli hanelerin ısınma, ulaşım ve elektrik giderlerini karşılamasına yardımcı olmak önemli bir sosyal politika amacı. Fakat burada kritik soru, bu desteğin gerçekten en kırılgan kesimlere ulaşıp ulaşmadığı. Genel nitelikteki enerji sübvansiyonları, enerji tüketimi daha yüksek olan yüksek gelirli hanelere de aynı fiyat avantajını sağlayabiliyor. Böylece sosyal koruma amacıyla başlatılan bir uygulama, kamu kaynaklarının dağılımında eşitsizlik yaratabiliyor.

OECD ülkeleriyle ilgili yaptığım analizin bulguları, fosil yakıt teşviklerinin istihdam ve yoksulluk üzerindeki olumlu etkilerinin de sanıldığı kadar güçlü olmadığını gösteriyor. Genel olarak fosil yakıt teşviklerinin istihdamı anlamlı biçimde artırdığı veya işsizliği azalttığı yönünde güçlü bir bulgu bulunmuyor. Üreticilere yönelik teşviklerin istihdam üzerinde sınırlı bir olumlu etkisi görülse de bu etki zayıf. Yoksulluk üzerindeki azaltıcı etki de oldukça sınırlı. Buna karşılık üreticilere yönelik teşviklerin gelir eşitsizliğini bir miktar artırdığına ilişkin bulgular dikkat çekiyor.

Bu sonuç, fosil yakıt teşviklerinin “sosyal politika” olarak otomatik biçimde adil olduğu varsayımını sorgulamayı gerektiriyor. Bir politika enerji fiyatını herkes için düşürdüğünde, bundan daha fazla enerji tüketen veya daha yüksek gelire sahip kesimler de daha fazla fayda

sağlayabilir. Dolayısıyla amaç kırılğan haneleri korumaksa, genel bir fosil yakıt sübvansiyonu yerine doğrudan ve hedeflenmiş sosyal destekler daha farklı sonuçlar yaratabilir.

Fakat buradan “teşvikleri plansızca kaldırmak” gibi basit bir sonuç çıkarmak da doğru olmaz. Çünkü fosil yakıt teşviklerinin kaldırılması özellikle enerjiye yüksek ölçüde bağımlı ve alternatiflere erişimi sınırlı düşük gelirli haneler açısından kısa vadeli refah kayıpları yaratabilir. Benzer şekilde, fosil yakıt üretimine bağımlı bölgelerde madenlerin veya santrallerin kapanması istihdam kayıplarına ve yerel ekonomilerde daralmaya yol açabilir. İngiltere ve ABD’deki kömür bölgeleri üzerine çalışmalar da maden kapanmalarının işsizlik açısından önemli sonuçlar yaratabildiğini ve yeniden beceri kazandırma ile ekonomik çeşitlendirme politikalarının gerekliliğini gösteriyor (Mark vd., 2024). IISD (2017) ise fosil yakıt teşviklerinde yapılacak reformların serbest bırakacağı kaynakların yenilenebilir enerji sektörlerinde yeni istihdam yaratmak üzere kullanılabileceğine dikkat çekiyor. Dolayısıyla asıl mesele fosil yakıt teşviklerini yalnızca azaltmak ya da kaldırmak değil, fosil yakıtlardan çıkışı sosyal ve iktisadi olarak yönetilebilir hale getirmek.

Tam da bu noktada fosil yakıt teşvikleri ile adil geçiş arasında önemli bir finansman bağlantısı kurulabilir. Teşviklerin azaltılmasıyla ya da kaldırılmasıyla ortaya çıkacak mali tasarruf, doğrudan adil geçiş politikalarına aktarılabilir. Bu kaynaklar fosil yakıtı bağımlı bölgelerde ekonomik çeşitlendirme, çalışanların yeniden beceri kazanması, yeni istihdam olanakları, enerji verimliliği yatırımları ve düşük gelirli hanelerin hedeflenmiş biçimde desteklenmesi için kullanılabilir. Böylece fosil yakıt bağımlılığını sürdüren bir kamu harcaması, bu bağımlılıktan çıkışı finanse eden bir kaynağa dönüştürülebilir.

Avrupa Birliği bu açıdan önemli bir çerçeve sunuyor. 2021–2027 dönemindeki Adil Geçiş Fonu (Just Transition Fund - JTF), dönüşümden en fazla etkilenen bölge, sektör ve çalışanların desteklenmesi amacıyla oluşturuldu ve mevcut bütçesi yaklaşık 19,2 milyar avro. Fon; ekonomik çeşitlendirme, temiz enerji, enerji verimliliği, çalışanların yeniden beceri kazanması ve istihdam gibi alanları destekliyor; fosil yakıtlarla ilgili yatırımlar ise kapsam dışında tutuluyor.

Burada dikkat çekici olabilecek bir nokta fosil yakıtlara yönelik destekler ile adil geçiş için ayrılan kaynakların karşılaştırmalı büyüklüğüdür. OECD verilerini kullanarak yaptığım karşılaştırmada birçok AB ülkesinde fosil yakıtlara yönelik kamu desteklerinin, ilgili ülkenin JTF kapsamında aldığı kaynağın oldukça üzerinde kaldığını gördüm. Bu karşılaştırma, adil geçiş finansmanının yalnızca yeni ve dış kaynaklar arayarak değil, mevcut kamu kaynaklarının yeniden tahsis edilmesiyle de güçlendirilebileceğini gösteriyor. Nitekim Avrupa Komisyonu, üye ülkeleri fosil yakıt teşviklerinin azaltılması ve aşamalı olarak kaldırılması için açık ve güvenilir takvimler oluşturmaya çağırıyor ve bu sayede tasarruf edilen mali kaynakların adil bir iklim ve enerji dönüşümünü desteklemek üzere kullanılmasını öneriyor.

Türkiye açısından bu tartışma özellikle önem taşıyor. OECD (2026) verilerine göre Türkiye’de fosil yakıtlara yönelik doğrudan bütçe destekleri ile dolaylı teşviklerin (vergi harcamalarının) toplamı 2024 yılında yaklaşık 2,17 milyar dolar düzeyinde. Bunun yaklaşık 842 milyon doları doğrudan teşviklerden oluşuyor. Doğrudan teşviklerin yaklaşık 404 milyon doları kömüre, 307 milyon doları ise doğal gazı yönelik.

Bu teşvikler, Türkiye’de iklim politikası ile kamu kaynaklarının kullanımı arasındaki bağlantının daha fazla tartışılması gerektiğini gösteriyor. Mesele yalnızca “fosil yakıtlara ne kadar destek veriliyor?” sorusu değil; bu desteğin karşılığında hangi çevresel ve sosyal sonuçların üretildiği ve aynı kaynakların başka hangi amaçlarla kullanılabileceği sorusu. Özellikle kömür ve doğal gaz gibi alanlara verilen desteğin bir bölümünün zaman içinde daha hedefli sosyal koruma

mekanizmalarına, enerji verimliliğine, yenilenebilir enerjiye, fosil yakıta bağımlı bölgelerin sektörel olanaklar bakımından çeşitlendirilmesine ve çalışanların yeniden beceri kazanmasına yönlendirilmesi, iklim politikasını sosyal politika ile daha güçlü biçimde birleştirebilir. Böyle bir tasarım, fosil yakıt teşvik reformunun olası sosyal maliyetlerini azaltabilir. Böylece fosil yakıt teşviklerinden vazgeçmek, yalnızca emisyon azaltımı sağlayan bir maliye politikası değil, aynı zamanda adil geçişin finansman araçlarından biri haline gelebilir.

COP31 öncesinde fosil yakıt teşvikleri bu nedenle iklim gündeminin kenarında kalan teknik bir bütçe konusu olarak görülmemeli. Bunlar, bir ülkenin hangi enerji sistemini ekonomik olarak desteklediğini ve iklim dönüşümünün maliyetlerinin kimler tarafından taşındığını gösteren önemli politika araçlarıdır. Üstelik mevcut teşviklerin azaltılması ile adil geçişin finansmanı birbirinden ayrı iki politika alanı olmak zorunda değildir. Tam tersine, doğru tasarlandığında biri diğerinin finansman kaynağı haline gelebilir.

Sonuçta fosil yakıt teşvikleri çevre ve sosyal adalet açısından aynı anda değerlendirilmesi gereken bir politika alanıdır. Bu teşvikler fosil yakıtların maliyetini düşürerek düşük karbonlu dönüşümü yavaşlatabilir; kamu kaynaklarının alternatif kullanım alanlarını daraltabilir ve her zaman en kırılgan kesimlere ulaşan bir sosyal koruma mekanizması olmayabilir. Öte yandan reformun kendisi de düşük gelirli haneler, çalışanlar ve fosil yakıta bağımlı bölgeler açısından maliyetler yaratabilir. Bu nedenle ihtiyaç duyulan şey basit bir “teşvikleri kaldırma” politikası değil, fosil yakıtlardan çıkışı adil geçiş politikalarıyla birlikte tasarlamaktır.

COP31’e giderken belki de sorulması gereken soru tam olarak budur: Fosil yakıtlara ayrılan kamu kaynaklarını ne kadar hızlı azaltacağımız kadar, bu kaynakları daha temiz, daha dayanıklı ve daha adil bir ekonomiyi finanse etmek için nasıl yeniden kullanacağımızı da konuşmaya başlamamız gerekmiyor mu? Kanımca, Türkiye açısından da önümüzdeki dönemin önemli politika gündemlerinden biri, fosil yakıt teşviklerinin çevresel maliyetlerini ve dağılımsal sonuçlarını daha görünür hale getirmek ve bu kaynakların adil geçişin finansmanına dönüştürülebileceği bir yol haritası geliştirmek olmalıdır.

KAYNAKÇA

Acar, S., 2024. Addressing the Link Between Fossil Fuel Subsidies and Climate Change in the Mediterranean Region, in: Unraveling the Impact of Environmentally Harmful Subsidies in the Mediterranean: Plan Bleu Edited Volume. Robin Degron and Constantin Tsakas.

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), 2026. Inventory of Support Measures for Fossil Fuels.

International Institute for Sustainable Development (IISD), 2017. Fossil Fuel Subsidy Reform and the Just Transition: Integrating approaches for complementary outcomes.

Kuehl, J., Bassi, A., Gass, P., 2021. Cutting Emissions Through Fossil Fuel Subsidy Reform and Taxation | International Institute for Sustainable Development [WWW Document]. URL <https://www.iisd.org/publications/cutting-emissions-fossil-fuel-subsidies-taxation>

Mark, E., Rafaty, R., Schwarz, M., 2024. Spatial-temporal dynamics of structural unemployment in declining coal mining regions and potentialities of the ‘just transition.’ Energy Policy 195, 114338. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2024.114338>

Solarin, S.A., 2022. The impact of fossil fuel subsidies on income inequality: accounting for the interactive roles of corruption and economic uncertainty. IJSE 49, 1752–1769. <https://doi.org/10.1108/IJSE-11-2021-0675>

Uluslararası Enerji Ajansı (IEA), 2026. IEA Fossil Fuel Subsidies Database.