

TEPAV Politika Analisti Dr. Asmin Kavas Bilgiç:

“Yerel yönetimler ve yenilenebilir enerji alanında kapsayıcı bir planlama ve katılımcı bir yöntemle gerçekleştirilecek olan uygulama süreci çok önemli”

Türkiye nüfusunun yaklaşık yüzde 93’ünün belediye sınırları içerisinde ve bunun yüzde 77,6’sının büyükşehir belediyelerinde yaşadığı göz önünde bulundurulduğunda enerjide dışa bağımlılığı azaltmak ve fosil yakıtlardan kurtulabilmek için yerel yönetimlerde doğru enerji politika uygulamaları oldukça önemli.

“Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarında Yenilenebilir Enerji” konulu araştırma gerçekleştiren ve 30 büyükşehir belediyesinin stratejik planlarını inceleyen TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) Politika Analisti Dr. Asmin Kavas Bilgiç ile araştırmadan çıkan bulguları ve büyükşehir belediyelerinin yenilenebilir enerji konusunda yapması gerekenleri konuştuk.



Kentlerde yenilenebilir enerji kullanımının avantajları nelerdir? Kentlere nasıl bir fayda sağlar?

Türkiye’nin enerjiye yönelik ihtiyaç ve talepleri hızla artmaktadır. Enerjiye yönelik talebin yaklaşık olarak yüzde 75’ini ithal eden ülkemizin enerjide dışa bağımlı olması, ihracattan elde edilen gelirin enerji ithalatı için harcanması ve enerji kaynaklarının büyük oranda fosil yakıtlara dayanması, enerji güvenliğini tehdit eden önemli risklerdendir. Bunun yanında Türkiye’de bugün nüfusun neredeyse yüzde 93’ünün kent yönetimi olan belediye sınırları içerisinde, bunun yüzde 77,6’sının büyükşehir belediyelerinde; geri kalan yüzde 22,34’ünün ise diğer belediye sınırları içerisinde yaşadığı göz önünde bulundurulduğunda, yukarıda sayılan risklerin önüne geçebilmek, enerjinin dışa bağımlılığını en aza indirmek ve sürdürülebilir bir büyüme sağlaya-

bilmek adına yerelden merkeze doğru ivmelenen enerji politikalarının hayata geçirilmesi gerek. Bu bağlamda da yerel yönetimlere büyük ödevler, görevler ve sorumluluklar düşmektedir. Ancak Türkiye yerel düzeyde yenilenebilir enerji politikalarının hayata geçirilmesi aşamasında daha yolun çok başında olan ülkeler arasında. Uluslararası arenada ise yenilenebilir enerji ile yerel yönetimler arasındaki ilişki, Türkiye’den çok farklı bir noktadır. Gelişmiş birçok ülkede, yenilenebilir enerji üretiminin ve verimliliğinin yerel yönetimlerin sorumluluğunda olması çok sık rastlanan bir olgudur. Yapılan araştırmalara göre Almanya, Yeni Zelanda, Danimarka, Fransa gibi ülkelerde yerel yönetimler, yenilenebilir enerji yatırımlarının büyük çoğunluğunu ellerinde tutmakta, merkezi olmayan enerji altyapılarının kontrolünü sağlamakta ve özel imtiyazları sona erdirerek yerel enerji altyapılarını devralmaya başlamaktadırlar. Türkiye’de ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çerçevesinde görev alanları tanımlanan yerel yönetimlerin enerji alanına yönelik yürütmüş oldukları birçok politika ve faaliyet alanları, yörenin stratejik öncelik ve hedefleri göz ardı edilerek hazırlanmış; bu politika ve faaliyet alanları genellikle kurumiçi performans göstergelerinin iyileştirilmesinden öteye gidemediği bulgusuna ulaşmıştır.

“Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarında Yenilenebilir Enerji” konulu bir çalışmanız var. Bu çalışma sonucunda özetle ortaya çıkan bulgular neler? Türkiye’deki büyükşehir belediyeleri bu konuda ne durumda?

Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarında Yenilenebilir Enerji başlıklı çalışmamız kapsamında Türkiye’de nüfusun neredeyse yüzde 80’nini barındıran 30 büyükşehir belediyesinin yenilenebilir enerji alanına yönelik yürütmüş oldukları birçok politika ve faaliyet alanları incelenmiş ve elde edilen bulgular yenilenebilir enerji alanı üzerinden değerlendirilmiştir. 30 Büyükşehir Belediyesinin 2014-2019 yılları arasında kapsayan stratejik planları, aynı yılları kapsayan ve her yıl düzenli aralıklarla yayımlanan performans programları ve faaliyet raporlarında yenilenebilir enerji alanına yönelik politika değerlendirmelerine ve bulgularına geçmeden önce; 30 ilde türlerine göre yenilenebilir enerji santrallerinin mevcut durumuna yer vermekte fayda vardır.

Türkiye’nin Enerji Atlası 2018 verilerine göre 30 ilde yenilenebilir enerji santral türlerinden en büyük orana, güneş enerjisi santralleri sahiptir. 30 ilde yüzde 44 gibi en büyük orana sahip olan güneş enerjisi santrallerini, yüzde 34 ile hid-

roelektrik santralleri, yüzde 15 ile rüzgâr enerjisi santralleri ve yüzde 7 ile biyogaz santralleri takip etmektedir. Türkiye'nin Enerji Atlası 2018 verilerine göre (Şekil 7) 30 il içerisinde en çok yenilenebilir enerji santral sayısına sahip olan ilk beş il sırasıyla; İzmir (85 santral), Kayseri (75 santral), Antalya (65 santral), Kahramanmaraş (56 santral) ve Ankara'dır. (55 santral). En az yenilenebilir enerji santral sayısına sahip olan iller ise; Mardin (3 santral), Şanlıurfa (7 santral), Sakarya (7 santral), Van (8 santral) ve Tekirdağ'dır (8 santral). Büyükşehir belediye işletmesi bünyesinde işletilen yenilenebilir enerji santrallerine bakıldığında ise yine Türkiye'nin Enerji Atlası 2018 verilerine göre 11 büyükşehir belediyesi işletmesinde herhangi bir yenilenebilir enerji santraline rastlanmadığı sonucuna ulaşılmıştır. 9 büyükşehir belediyesi işletmesinde 1 adet, 4 büyükşehir belediyesi işletmesinde 2 adet, 3 büyükşehir belediyesi işletmesinde 3 adet, 1 büyükşehir belediyesi işletmesinde 4 adet, 2 büyükşehir belediyesi işletmesinde ise toplam 6 adet yenilenebilir enerji santralleri bulunmaktadır. Büyükşehir belediye işletmesinde olan yenilenebilir enerji santral sayıları göz önünde bulundurulduğunda; belediye bünyesinde işletilen ve en çok yenilenebilir enerji santrallerine sahip olan il, İzmir ve Malatya'dır (6'şar adet santral). İzmir ve Malatya'yı sırasıyla İstanbul (4 adet), Eskişehir ve Gaziantep (3'er adet) izlemektedir. Büyükşehir belediye işletmesinde yenilenebilir enerji santraline sahip olmayan iller ise Tekirdağ, Van, Şanlıurfa, Kahramanmaraş ve Trabzon'dur. Büyükşehir belediye bünyesinde işletilen yenilenebilir enerji santral türlerine bakıldığında ise en büyük oran yüzde 59,52 ile güneş enerjisi santralleridir. Bunu yüzde 26 ile biyogaz, yüzde 11,90 ile hidroelektrik santralleri ve yüzde 2,38 ile rüzgâr enerjisi santralleri izlemektedir.

30 ilin yenilenebilir enerji alanına yönelik mevcut durumlarının incelenmesinin ardından, 30 büyükşehir belediyesinin stratejik planlarında yenilenebilir enerji

alanına yönelik hedef ve faaliyetleri hangi stratejik amaç başlığı altında ele alındığına bakılacak olursa; 30 büyükşehir belediyesinin 21 tanesinin yenilenebilir enerji alanına yönelik hedef ve faaliyetlerini "çevre" başlığı altında tartıştığı görülmüştür. 21 büyükşehir belediyesi dışında Antalya ve Samsun büyükşehir belediyeleri, "kentsel yaşam kalitesi", Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi "kurumsal gelişim" ve Van Büyükşehir Belediyesi "enerji" başlığı altında yenilenebilir enerji alanına yönelik hedef ve faaliyetlerini belirledikleri gözlemlenmiştir. Ordu, Tekirdağ ve Denizli büyükşehir belediyelerinin ise stratejik planlarında yenilenebilir enerji alanlarına hiç yer vermedikleri gözlemlenmiştir. Ordu, Tekirdağ ve Denizli büyükşehir belediyeleri hariç 27 büyükşehir belediyesinin stratejik planları ve faaliyet raporlarında, yenilenebilir enerji alanlarına yönelik temel faaliyet alanları incelendiğinde ise yenilenebilir enerji alanına stratejik plarlarda en çok yer verilen faaliyet alanı, "belediye hizmet binalarının elektrik ve yakıt giderlerinin karşılanması" olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda yukarıda da belirttiğimiz, "yerel yönetimlerin enerji alanına yönelik yürütmüş oldukları birçok politika ve faaliyet alanlarının, genellikle kurumiçi performans göstergelerinin iyileştirilmesinden öteye gidemediği" hipotezi bu bulgular ışığında doğrulanmıştır. Bu faaliyet alanı 12 büyükşehir belediyesinin stratejik planlarına ve faaliyet raporlarına yansıtılmıştır. Bu faaliyet başlığını, "GES, HES ve RES kurmak ve işletmek", "aydınlatma çalışmalarını yapmak" ve "yenilenebilir enerji alanına yönelik proje geliştirmek ve yürütmek" başlıkları takip etmektedir.

Çalışmamız kapsamında araştırılan bir diğer başlık ise büyükşehir belediyelerinin yıllık performans programlarına göre yenilenebilir enerji alanına aktarılan paylarıdır. Bu kapsamda Ordu, Tekirdağ ve Denizli büyükşehir belediyeleri hariç 27 büyükşehir belediyesinin 2014-2019 yılları arasını kapsayan ve yıllık olarak yayımlanan performans programları

detaylı olarak incelenmiştir. Yapılan araştırmaya göre 27 büyükşehir belediyesinin yüzde 63,3'ünün, yenilenebilir enerji alanına yıllık aktardıkları ortalama payın yüzde 0,01-0,1 arasında olduğu görülmektedir. 27 büyükşehir belediyesinin yüzde 10'nun bu alana yönelik hiç kaynak ayırmadığı; yüzde 13'ünün ise yenilenebilir enerji alanına yönelik yüzde 1-2 arasında kaynak ayırdığı dikkati çekmektedir. Son olarak 27 büyükşehir belediyesinin stratejik planları ve faaliyet raporlarında yenilenebilir enerji alanına yönelik performans göstergeleri incelendiğinde, göstergelerinde kurumiçi performans göstergelerinin iyileştirilmesinden öteye gidemediği hipotezinin bir kez daha doğrulandığı görülmektedir. Yenilenebilir enerji alanına yönelik performans göstergelerinden "belediyelerin birimlerine tedarik edilen elektrik enerjisi", kurulan aydınlatma sistemi sayısı" gibi göstergelerin ölçülebilir olmaktan öte kurumiçi performansı yansıtan göstergeler olduğu dikkati çekmektedir.

Çalışmamız kapsamında 30 büyükşehir belediyesinin, 2014-2019 yılları arasını kapsayan stratejik planları, aynı yılları kapsayan ve her yıl düzenli aralıklarla yayımlanan performans programları ve faaliyet raporlarında yenilenebilir enerji alanına yönelik yapılan çalışmaları incelendiğinde, i) bazı büyükşehir belediyelerinin bu alana yönelik hiçbir faaliyette bulunmadıkları, ii) belediyelerin yenilenebilir enerji alanına yönelik gerçek anlamda bir faaliyet geliştirmedikleri, iii) yenilenebilir enerji alanına yönelik yürütmüş oldukları birçok politika ve faaliyet alanlarını, yörenin stratejik öncelik ve hedeflerini göz ardı ederek oluşturdukları, iv) bu alana yönelik faaliyetlerin ise genellikle kurumiçi performans göstergelerinin iyileştirilmesinden öteye gidemediği gözlemlenmiştir. Çalışmamızın sonucunda yenilenebilir enerji alanında önemli bir yere sahip olan yerel yönetimlerin Türkiye'de ne yazık ki gerekli görev ve sorumlulukları üstlenmediği dikkati çekmektedir.

Kent yöneticilerine özellikle büyükşehir belediyelerine bu konuya ilişkin vermek istediğiniz mesaj nedir?

Türkiye’de özellikle kent yöneticilerine, kentlerinde enerjide dışa bağımlılığın azaltılması ve enerji arz ve taleplerinin dengelenmesi bağlamında büyük görevler ve sorumluluklar düşmektedir. Bu bağlamda çalışmamız kapsamında da tartışılan ve literatür taramamıza örnek oluşturan Fransa ve Almanya’da yerel yönetimlerin yenilenebilir enerji alanına yönelik deneyimleri üzerinden güçlü bir enerji potansiyeline sahip olan Türkiye’deki yerel yönetimler ve özellikle kent yöneticileri için iki aşamalı bir yol haritası önerebiliriz.

Belirtilen bu yol haritalarından ilkinin, kapsayıcı ve sürekli güncellenen bir sürdürülebilir enerji aksiyon planı oluşturmaktır. Önce plan yapmak, sonra uygulamaya geçirmek bu sürecin kilit aşamasını oluşturmaktadır. Yenilenebilir enerji alanına yönelik planlama sürecinde başarılı uygulama örneği kapsamında tartışılan Fransa’daki yerel yönetimlerin geliştirdikleri yenilenebilir enerji eylem planları, Türkiye’deki yerel yönetimler açısından yol gösterici olabilir. Aslında Türkiye’deki yerel yönetimler, yenilenebilir enerji eylem planlarının hazırlanması sürecine uzak değildirler. Avrupa Komisyonu’nca 2014 yılında yürürlüğe giren ve sürdürülebilir enerji politikalarını destekleyen Başkanlar Sözleşmesi’ne Türkiye’den de 2 büyükşehir belediyesi ve 6 ilçe belediyesi taraf olmuştur. Bu belediyeler; İzmir Büyükşehir Belediyesi, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Bornova İlçe Belediyesi, Seferihisar İlçe Belediyesi, Tepebaşı İlçe Belediyesi, Kadıköy İlçe Belediyesi, Bursa/Nilüfer İlçe Belediyesi ve Çankaya İlçe Belediyesidir. Başkanlar Sözleşmesi uyarınca Türkiye’de sözleşmeyi imzalayan belediyeler 2020 yılı için sera gazı salınımlarını ortalama yüzde 20 azaltmayı ve bu hedef için uygulayacağı “Sürdürülebilir Enerji Eylem Planlarını” Avrupa Birliği’ne sunmayı taahhüt etmişlerdir. Bu taahhüt gereği 2015 yılı itibariyle

yukarıda belirtilen büyükşehir ve ilçe belediyeleri, bu planlarını özel bir şirket eliyle hazırlamışlar ve Birliğe sunmuşlardır. Ancak bu planlar detaylı olarak incelendiğinde, planların yenilenebilir enerji alanına yönelik literatür taramasından öteye gitmediği görülmektedir. Birçoğu benzer başlıklar altında tartışılan planlar, yenilenebilir enerji alanından öte iklim değişikliğinin önemine vurgu yapmışlardır. Ayrıca planlarda yenilenebilir enerji alanında geleceğe yönelik tahminlerin ötesinde daha çok mevcut durumu yansıtan başlıklara yer verildiği gözlemlenmiştir. Türkiye içinde güçlü bir potansiyele sahip olan yerel yönetimlerin, Fransa örneğinden de görüldüğü üzere, yenilenebilir enerji alanına yönelik literatür taramasının ötesinde; i) enerji arzı, tüketimi ve ağlarının analiz edilmesini ve haritalandırılmasını, ii) enerji karmasının planlanmasını ve fizibilite çalışmalarının yapılmasını, iii) enerji verimliliği potansiyelinin analiz edilmesini, iv) enerji projeksiyonlarının (kısa, orta ve uzun vade) ve hedeflerin belirlenmesini, v) ulusal hedefleri gözetken, teknik, finansal ve ekonomik faktörleri kapsayan ve tüm paydaşları içeren kapsamlı bir yenilenebilir enerji eylem planlarına yer vermesi gerekmektedir.

Türkiye’deki yerel yönetimler için ikinci yol haritasını ise çalışmamız kapsamında Almanya örneği üzerinden tartışılan ve yerel yönetimler ortaklığında kurulan yenilenebilir enerji kooperatifleri oluşturmaktadır. Yerel yönetimler ortaklığında kurulan yenilenebilir enerji kooperatifleri uygulamasına köklü bir kooperatifçilik geçmişine sahip olan ülkemiz yabancı değildir. 2012 yılı itibariyle Türkiye’de yenilenebilir enerji kooperatiflerinin oluşturulması için yasal düzenlemeler de yapılmış ve yapılmaya da devam etmektedir. Tüm bu düzenlemeler ile beraber Türkiye’de 2017 yılı itibariyle yerel yönetimlerin desteği ile kurulan ve işletilen 2 adet yenilenebilir enerji kooperatifi vardır. Bunlardan ilki Nilüfer Yenilenebilir Enerji Kooperatifi diğeri ise Seferihisar Yenilenebilir Enerji Kooperatifi’dir. Türkiye için iyi uygulama örneği oluşturabi-

lecek olan Nilüfer ve Seferihisar ilçe belediyelerinin kendi yörelerinde kurdukları yenilenebilir enerji kooperatifleri, hem kurum personeli hem de yöre yaşayanları tarafından sahiplenilmiştir. Nilüfer Yenilenebilir Enerji Kooperatifi ilk aşamada 7 kurucu üye ile belediye arazisi üzerinde kurulmuş ve hızla üye sayısını arttırmıştır. Genellikle belediyede çalışanlarının bir araya gelerek kurdukları bu girişim, rüzgar enerjisini de hedef olarak koymuştur. Seferihisar İlçe Belediyesi bünyesinde 7 kurucu ortak ile kurulan kooperatifin ise temel amacı, kamu alanlarının enerji ihtiyacını yenilenebilir kaynaklardan üretmektir. Seferihisar Yenilenebilir Enerji Kooperatifi de belediye arazisi üzerinde kurulmuştur. Her iki kooperatif de 2019 yılı itibariyle üretime geçerek, yerel ölçekte önemli bir yenilenebilir enerji üretim potansiyeli yaratmaktadır. Yerel yönetimler ortaklığında kurulan yenilenebilir enerji kooperatifleri uygulamasına köklü bir kooperatifçilik geçmişine sahip olan ülkemizin yabancı değildir. Bu bağlamda Nilüfer ve Seferihisar ilçe belediyelerinin yenilenebilir enerji alanına yönelik uygulamaları, başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere diğer belediyeler için de iyi uygulama modeli olarak ele alınmalı ve incelenmelidir.

Sonuç olarak enerji dönüşümünün kaçınılmaz olduğu bu yeni dönemde, yerel yönetimlere büyük bir görev ve sorumluluk düştüğü açıktır. Bu bağlamda yerel yönetimler ve yenilenebilir enerji alanında öncelikle kapsayıcı bir planlama ve katılımcı bir yöntemle gerçekleştirilecek olan uygulama süreci çok önemlidir. Buna göre planlama alanında, i) yerel yönetimler tarafından yörenin yenilenebilir enerji alanında stratejik öncelik ve hedeflerini gözetken, kapsayıcı bir stratejik planlama sürecinin işler hale getirilmesi, uygulama alanında ise ii) yerel yönetimlerin ortaklığında, vatandaş odaklı yenilenebilir enerji kooperatif modelinin hayata geçirilmesi önemlidir. Yapılan bu öneriler ile birlikte yerel yönetimlerin, Türkiye’nin enerji dönüşümüne ve iklim değişikliğine uyum sürecine önemli bir katkı sağlayacağını düşünmekteyim. ■