

Makale Bilgisi/Article Info

Geliş/Received: 09.11.2021 Kabul/Accepted: 19.01.2022

Derleme Makale/Review Article, s./pp. 369-381.

TÜRKİYE'DE YENİLENEBİLİR ENERJİ KONUSUNDA KURUMSAL YAPILANMA VE YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN MEVZUAT İÇİNDE YENİLENEBİLİR ENERJİ

Ünal KÜÇÜKⁱ

Öz

Çalışmanın konusu Türkiye'de yenilenebilir enerji konusunda görevli ve yetkili birimleri ortaya koyarak yerel yönetim mevzuatı içinde yenilenebilir enerji kavramını incelemektir. Çalışmanın amacı yenilenebilir enerjinin önemine dikkat çekerek, yerel yönetimlerin bu alandaki işlevlerini belirleyerek söz konusu alanda daha fazla sorumluluk almaları gerektiğini belirtmektir. Nitel araştırma yaklaşımı çerçevesinde içerik analizi yapılan çalışmada, doküman incelemesi yoluyla verilere ulaşılmıştır. Veri kaynakları olarak ikincil veri kaynaklarından ve konuya ilişkin mevzuattan yararlanılmıştır. Çalışmanın sınırlılıkları yerel yönetimler içerisinde belediyeler ile mekânsal açıdan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasındaki süreçte Türkiye olarak belirlenmiştir. Çalışma sonucunda yenilenebilir enerji konusundaki düzenlemeler ile yetki ve görevlendirmelerin merkezi hükümet etrafında yoğunlaştığı görülmektedir. Oysa yerindenlik ilkesi gereği söz konusu yerel enerji kaynaklarının ilkin yerel otoritelerce değerlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca yenilenebilir enerjinin, enerji çeşitliliği ve enerji güvenliği başlığı altında öneminin her geçen gün daha da arttığı bir ortamda yerel yönetimlerin bu alanda daha fazla rol almaları gerektiği anlaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Yenilenebilir Enerji, Hizmette Yerellik, Yerel Yönetim Mevzuatı.

Institutional Structure on Renewable Energy in Turkey and Renewable Energy in the Legislation on Local Governments

Abstract

The subject of the study is to examine the concept of renewable energy within the local government legislation by revealing the units responsible and authorized for renewable energy in Turkey. The aim of the study is to draw attention to the importance of renewable energy and to indicate that local governments should take more responsibility in this area by determining their functions in this area. In the study, content analysis was carried out within the framework of qualitative research approach. Data were obtained through document review. The limitations of the study were determined as municipalities in the period after the Presidential Government System in Turkey. As a result of the study, it is seen that the regulations, authorities and assignments on renewable energy are concentrated around the central government. However, in accordance with the principle of subsidiarity, these local energy resources should be evaluated primarily by local authorities. In addition, in an environment where the importance of renewable energy under the heading of energy diversity and energy security is increasing day by day, it is understood that local governments should take a greater role in this field.

Keywords: Local Governments, Renewable Energy, Subsidiarity, Local Government Legislation.

ⁱ Arş. Gör. Dr., Fırat Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ukucuk@firat.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-0593-5935

Giriş

1970'li yıllarda yaşanan petrol krizine benzer şekilde, 2020 yılından itibaren tüm dünyayı farklı alanlarda dönüştürmeyi başaran covid-19 pandemisi, enerji kaynaklarının sürdürülebilir olması, enerji güvenliği ve çeşitliliğinin ne denli önemli olduğu gerçeğini bir kez daha açıkça ortaya çıkmıştır. Enerji ihtiyacı özellikle sanayi devriminin ardından insan hayatının vazgeçilmez unsuru olarak yerini almış ve teknolojik gelişmelerle birlikte her geçen gün artan taleplere bağlı olarak söz konusu vazgeçilmezliğini perçinlemiştir. 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizi ve 2020 yılında yaşanan pandemi sonrası süreçte yaşanan enerji krizlerinde kapanma esnasında yaşanan enerji arzı aşırı çalışmalarının ardından artan enerji talebine yetişememiş ve oluşan bu tablo somut bir şekilde gözlemlenmiştir. Bu durumun doğal sonucu olarak hâlihazırda geçmişten günümüze önem arz eden enerji konusunda farklı arayışlar içerisinde olan devletlerin girişimlerini hızlandırması beklenmektedir. Devletler, fosil kaynakların hem çevreye olan zararlı etkisini en aza indirmek hem de artan enerji ihtiyacını karşılamak amacıyla çeşitli politikalar ve anlaşmalar yaparak alternatif enerji kaynaklarına yönelmişlerdir. Söz konusu sürecin sonunda enerji kaynaklarının çeşitlendirilmesi anlayışının bir ürünü olarak değerlendirilebilecek olan yenilenebilir enerji kaynaklarının enerji üretim başlıkları altındaki yerini aldığı gözlemlenmektedir. Çalışmanın üzerinde durmaya çalıştığı esas konu ise yenilenebilir enerji konusundaki kurumsal yapılanma ve yerel yönetimlere ilişkin mevzuat içerisinde yenilenebilir enerjiye ne ölçüde yer verildiğidir. Bununla birlikte enerji tedariki/sunumu bir kamu hizmeti olarak ele alındığında, söz konusu hizmetin doğrudan devlet eliyle sunulmasının yanısıra devletin gözetim ve denetimi altında özel sektör tarafından sunulması da söz konusu olmaktadır. Bu durum kamu hizmeti tanımının doğal sonucudur. Kamusal altyapı yatırımlarında ve sunumunda alternatif bir model olarak yenilenebilir enerji alanında söz konusu modelden yararlanılmaktadır.

Yerel yönetimleri düzenleyen yasal metinlerde doğrudan 'yenilenebilir enerji' düzenlemesinden daha ön plana çıkan konu başlıkları arasında; çevre sağlığı, çevre düzeni gibi konular yer almaktadır. Bu doğrultuda yerel yönetimlere ilgili alanlarda yüklenmiş olan görevler üzerinden yenilenebilir enerjiye ulaşmak mümkündür. Çünkü çevre sağlığı ve çevreye ilişkin düzenlemeler ile yenilenebilir enerji konusundaki politikalar birbirinden bağımsız düşünülemezler. Enerji kaynağı seçimi, türü, kullanımı ile insan sağlığı arasında kaçınılmaz bir ilişki söz konusudur. Bununla birlikte iklim değişikliği mücadelesi örneğinde olduğu gibi dört kademe şeklinde, küresel düzeyde (global level), ülke düzeyinde (country level), il düzeyinde (provincial level) ve belediye düzeyinde (municipal level) gözlemlenme şansı elde ediyorsa (Karunathilake vd., 2018: s. 292), yenilenebilir enerji konusunda da benzer bir kademelenme öngörülmelidir. Bu anlamda yerel yönetimler ve Türkiye'de özellikle büyükşehir belediyelerinin bu anlamda daha fazla yetkiye sahip olmaları ve ilgili yerel mevzuat çerçevesinde çeşitli düzenlemelerle ön plana çıkarılmaları gerekmektedir.

Neden yenilenebilir enerjiye yönelmek gerektiği yönündeki sorulara verilen cevaplar arasında hâlihazırda kullanılan fosil kaynakların hızlı tüketim karşısındaki tükenme durumu

ve çevrenin daha az zarar görmesi istekleri yatmaktadır. Türkiye gibi ülkeler açısından yenilenebilir enerjiye olan ilginin artmasının bir başka önemli sonucu da, 'enerjide dışa bağımlılık' konusunda ortaya çıkmaktadır. Bilindiği üzere Türkiye bu anlamda dezavantajlı ülkeler arasında yer almaktadır. Türkiye doğalgaz ihtiyacının neredeyse tamamını dış ülkelerden temin etmekte ve enerji üretiminin neredeyse yarısını doğalgaza dayalı olarak gerçekleştirmektedir. Tüketilen petrolün sadece yüzde 10'u; doğalgazın ise %3'ü yerli kaynaklardan karşılanabilmektedir (Çalışkan, 2009: s. 306). 2015 verileriyle değerlendirildiğinde Türkiye'de enerjide dışa bağımlılık oranı yaklaşık %75 seviyelerinde (Kavas Bilgiç ve Başoğlu Acet, 2019: s. 425) iken Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO) verilerine göre 2019 yılında bağımlılık oranında kısmi düşüş gözlemlenmiş ve %68,9 olarak belirtilmiştir (TPAO, 2020: s. 36). Herhangi bir devlet için enerjide dışa bağımlılık oranının bu denli yüksek olması hem enerji arz güvenliğini tehdit etmekte hem de olası kur dalgalanmaları üzerinden ilgili devletin katlanılamaz mali külfete maruz kalması anlamına gelebilmektedir. Bu yüzden sürdürülebilirliğin oluşabilmesi amacıyla yenilenebilir enerji kaynaklarının artan kullanımı ile enerji kaynaklarının verimli kullanılması ve çevre kirliliğinin azaltılması gerekmektedir (Seydioğulları, 2013: s. 25). Bununla birlikte yenilenebilir enerji kaynaklarının özellikleri göz önüne alınarak bu anlamda söz konusu alanda yerel yönetimler daha aktif rol almalıdır.

Çalışmada yenilenebilir enerji, kavramsal olarak ele alındıktan sonra yerel yönetimler ve yenilenebilir enerji arasındaki ilişki incelenmiştir. Türkiye'de yaşanan hükümet değişikliği sonucunda değişen merkezi yapılanma içerisinde yenilenebilir enerji konusunda görevli ve yetkili kurumlar ortaya konulmuştur. Daha sonra Türkiye'de yerel yönetimlere ilişkin mevzuat üzerinden ve kısmen dış ülke uygulamalarından yararlanılarak yerel yönetimler ve yenilenebilir enerji konusu değerlendirilmiştir.

Yöntem

Çalışma nitel araştırma yaklaşımı çerçevesinde ele alınmıştır. Söz konusu çalışmada doküman incelenmesi tekniği ile elde edilen veriler üzerinden değerlendirilmelerde bulunulmuştur. İlgili veriler üzerinden ve yerel yönetimlere ilişkin mevzuatta, içerik analizi gerçekleştirilmiştir. İçerik analizi metin veya metinlerden oluşan bir kümenin içindeki belli kelimelerin veya kavramların varlığını belirlemeye yönelik yapılmaktadır (Büyüköztürk vd., 2018: s. 259). Bu anlamda yerel yönetimlere ilişkin mevzuat içerisinde 'yenilenebilir enerji' kavramı taranmış ve bu doğrultuda birtakım değerlendirmede bulunulmuştur.

Yenilenebilir Enerji ve Yerel Yönetimler

Yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelik yerel girişimlerin bazı Avrupa ülkeleri başta olmak üzere son dönemlerde arttığı gözlemlenmektedir. Fransa, Danimarka, Almanya ve Avrupa dışından Yeni Zelanda gibi ülkelerde yerel yönetimlerin, yenilenebilir enerji yatırımları konusunda büyük payı ellerinde tuttuklarını, merkezi düzeyde olmayan enerji altyapılarının kontrolünü sağladıklarını ve yerel enerji altyapılarını devralmaya başladıklarını söylemek mümkündür (Kavas Bilgiç ve Başoğlu Acet, 2019: s. 413).

Ampirik kanıtlar yerel girişimlerin enerji çeşitliliğine katkısını ortaya koymakta, aynı zamanda bu durum 1980'li yıllardan itibaren Danimarka, Almanya ve Birleşik Krallık gibi ülkelerde enerji politikalarını da etkilemektedir (Mey, Diesendorf ve MacGill, 2016: s. 33). Enerji tüketimi bakımından en önemli ülkelerin başında gelen Çin'in de yenilenebilir enerjinin geliştirilmesi konusunu ulusal strateji olarak benimsediğini belirtmek gerekmektedir (Zhang, 2011: s. 145). Bu anlamda Birleşmiş Milletler tarafından yerel yönetimlerin söz konusu alanda faaliyette bulunmaları adına çeşitli programları desteklediği bilinmektedir. Küresel Çevre Fonu'nun bir parçası olarak Küçük Destek Programı (SGP)'nin desteklediği başlıklardan birisinin de; "yerel düzeyde düşük karbonlu, yenilenebilir enerji (jeotermal, rüzgâr, güneş, biyokütle, biyoyakıt, su vb.) teknolojilerinin (ürün, hizmetler ve süreçler) geliştirilmesi alanlarında gösterimi ve transferine yönelik çalışmalar" olduğu belirtilmelidir (Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014: s. 48).

Kavramsal Açından Yenilenebilir Enerji ve Türkiye'deki Genel Durum

Yenilenebilir enerjiye yönelik tek tip bir tanım söz konusu değildir. Farklı kurum ve kişiler tarafından literatüre kazandırılmış birçok tanım söz konusudur. Çalışmanın amacı kavramsal tartışma olmadığından yenilenebilir enerji konusunda yapılan tanımların ortak değerlerine odaklanılmıştır. Yenilenebilir enerjiyi kavramsallaştırma çabası içerisinde belirginleşen anahtar kavramların başında doğal kaynaklı oluşu, doğaya en az düzeyde zarar vermesi ve kendini yenileyebilmesi gibi başlıklar gelmektedir. Yenilenebilir enerji birincil (*primary*), yerli (*domestic*), temiz (*clean*) ve tüketilemeyen (*inexhaustible*) kaynaklar (Panwar, Kaushik ve Kothari, 2011: s. 1514) olarak değerlendirilmişlerdir. Diğer taraftan yenilenebilir enerji kaynaklarına ilişkin Türkiye'de Milli Eğitim Bakanlığı tarafından getirilen tanım şu şekildedir (Milli Eğitim Bakanlığı, 2012: s. 13):

"Yenilenebilir enerji kaynakları, yeryüzünde ve doğada çoğunlukla herhangi bir üretim sürecine (prosesine) ihtiyaç duymadan temin edilebilen, fosil kaynaklı (kömür, petrol ve karbon türevi) olmayan, elektrik enerjisi üretilirken CO2 emisyonu az bir seviyede gerçekleşen, çevreye zararı ve etkisi geleneksel enerji kaynaklarına göre çok daha düşük olan, sürekli bir devinimle yenilenen ve kullanılmaya hazır olarak doğada var olan hidrolik, rüzgâr, güneş, jeotermal, biyokütle, biyogaz, dalga, akıntı enerjisi ve gel-git, hidrojen gibi enerji kaynaklarını ifade eder"

Genel çerçevede ele alındığında enerji başlıkları üç kategoride toplanmaktadır. Bu kaynaklar fosil yakıtlar, yenilenebilir kaynaklar ve nükleer kaynaklardır (Demirbas, 2000: s. 19-40 akt. Panwar vd., 2011: s. 1514). Yenilenebilir enerji kaynakları arasında güneş enerjisi, jeotermal enerji, hidrolik enerji, rüzgâr enerjisi ve son olarak biyokütle enerjisi gelmektedir (Keskin ve Ünlü, 2010: s. 40-44). Kimi kaynaklarda ise biyokütle, okyanus dalgaları ve gelgitler ile birlikte diğer yenilenebilir enerji kaynakları başlığı altında ele alınmaktadır (Abolhosseini, Heshmati ve Altmann, 2014: s. 20).

Türkiye'de yenilenebilir enerji kurulu güç gelişiminin yıllar içerisinde olumlu bir seyir izlediği belirtilmelidir. Özellikle jeotermal ve biyokütle kaynaklı yenilenebilir enerji kaynaklarındaki artış oranı diğer yenilenebilir enerji kaynaklarına oranla daha fazla artış

göstermiştir. Tablo 1, yenilenebilir enerji kaynakları ve kurulu güç dağılımına ilişkin 2015-2019 yıllarına ait bilgileri içermektedir.

Tablo 1: Yenilenebilir enerji kurulu güç gelişimi (mw)

Kaynak	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hidroelektrik	25.868	26.682	27.273	28.291	28.503	29.790
Rüzgâr	4.498	5.751	6.516	7.005	7.591	8.077
Güneş	310	833	3.421	5.063	5.995	6.361
Jeotermal	624	821	1.064	1.283	1.515	1.515
Biyokütle	345	467	575	739	1.163	1.238
Yenilenebilir	31.645	34.554	38.849	42.381	44.768	46.981
Toplam						

Kaynak: TEİAŞ, TSKB akt. Türkiye Sınai Kalkınma Bankası (TSKB), 2020: 29

Tablo 1'den anlaşıldığı üzere Türkiye'de 2015 yılından 2020 yılına kadar yenilenebilir enerji kaynaklarında toplamda %50'den fazla artış yaşanmıştır. Yüzdesel oranla en fazla artışın güneş enerjisinde meydana geldiği yıllarda, enerji gücü bakımından değerlendirildiğinde hidroelektrik kaynaklı üretimin başı çektiği anlaşılmaktadır. Bu anlamda Türkiye'de hidroelektrik kaynaklı üretimin diğer tüm yenilenebilir enerji kaynaklarından daha fazla kurulu güce sahip olduğu anlaşılmaktadır. Rüzgâr, Güneş, Jeotermal ve Biyokütle kaynaklı yenilenebilir enerji kurulu gücü toplamda 17.791 mw iken, hidroelektrik kaynaklı kurulu güç tek başına 29.790 mw'dir. Bu anlamda diğer enerji kaynaklarının daha aktif kullanılması gerektiği açıktır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yenilenebilir Enerji Konusunda Görevli ve Yetkili Kurumlar

Türkiye 16.04.2017 yılında gerçekleştirilen referandum sonucunda yeni bir hükümet etme modeli ile tanışmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan sistem içerisinde gerekli uyum çalışmaları gerçekleştirilmiş ve özellikle merkezi hükümet Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile büyük bir değişikliğe uğramıştır. Çalışmanın amacı hükümet değişikliği sonrası merkezi yönetimde meydana gelen değişikliklerin tümüne yer vermek olmadığından bu alt bölümde yalnızca yeni sistemde yenilenebilir enerji konusunda görevli ve yetkili birimlere yer verilecektir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı teşkilatını düzenlemektedir. Bu düzenleme çerçevesinde 'yenilenebilir enerji' başlığı ile gerçekleştirilen arama sonucunda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın bünyesinde yer alan müdürlüklerin görevlendirildiği anlaşılmaktadır. Bu konuda ilk düzenleme Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Söz konusu görev şu şekilde düzenlenmiştir (1 sayılı CBK, 103/ç madde):

"Yenilenebilir enerji kaynakları başta olmak üzere, temiz enerji kullanımını teşvik etmek, yakıtların hava kirliliğine yol açmayacak şekilde kullanılabilmesi için hedef ve ölçütlerin belirlenmesine ilişkin çalışmaları yapmak"

Yenilenebilir enerji konusunda bir diğer görevlendirme ise doğrudan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na, 'bakanlığın görevleri' başlığı altında verilmiştir. Bu düzenlemeye

göre; “yenilenebilir enerji kaynaklarının değerlendirilmesi ve enerji verimliliğinin artırılmasına yönelik politikaların ve stratejilerin belirlenmesine yönelik çalışmalarda bulunmak” Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın görevleri arasında yer almaktadır (1 sayılı CBK, 166/g madde). Aynı kararnamenin 169. maddesinde Enerji İşleri Genel Müdürlüğü düzenlenmektedir. 169. madde’nin ilgili 3 fıkrası Enerji İşleri Genel Müdürlüğü’ne yenilenebilir enerji konusunda birtakım görevler yüklemektedir (1 sayılı CBK, 169/f, g, ğ. madde):

“f) Ülkenin hidrolik, rüzgâr, jeotermal, güneş, biyokütle ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları öncelikli olmak üzere tüm enerji kaynaklarının tespiti ve değerlendirilmesine yönelik ölçümler yapmak, fizibilite ve örnek uygulama projeleri hazırlamak; araştırma kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yaparak pilot sistemler geliştirmek, tanıtım ve danışmanlık faaliyetleri yürütmek

g) Yenilenebilir enerji alanındaki çalışmaları ve gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek, ülkenin ihtiyaç ve şartlarına uygun olarak araştırma ve geliştirme hedef ve önceliklerini belirlemek, bu doğrultuda araştırma ve geliştirme çalışmaları yapmak, yaptırmak, çalışma sonuçlarını ekonomik analizleri ile birlikte kamuoyuna sunmak

ğ) Yenilenebilir enerji kaynaklarının değerlendirilmesine ve artırılmasına yönelik projeksiyonlar ve öneriler geliştirmek”

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden anlaşıldığı üzere yenilenebilir enerji konusunda görevli birimlerin başında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı gelmektedir. İlgili kararname çerçevesinde belirtilen görevler genel olarak, yenilenebilir enerjinin teşviki, söz konusu enerji kaynaklarının tespiti, bu alana yönelik proje ve önerilerin geliştirilmesi şeklinde özetlenebilir. Ayrıca bu alanlarda gerçekleştirilecek olan pilot uygulamalarda yerel yönetim birimleriyle işbirliği yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Diğer taraftan yenilenebilir enerji alanında iki önemli yasal düzenleme daha söz konusudur. Bu yasalardan ilki, “Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun” düzenlemesidir. İlgili yasal düzenlemenin amacı elektrik enerjisi üretiminde yenilenebilir kaynakların oranını artırmaktır. İlgili kanundan anlaşıldığı üzere yenilenebilir enerji kaynaklarına ilişkin alanda Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Enerji İşleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi ve Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi de kurumsal anlamda yer almaktadır. Bununla birlikte ilgili kanunda jeotermal kaynağına sahip bölgelerde yer alan belediyelere yerleşim birimlerinde öncelikle söz konusu enerjiden yararlanılması gerektiği yönünde önemli bir düzenleme söz konusudur (5346 sayılı kanun, 7. m.). Yenilenebilir enerji alanında ikinci yasal düzenleme, “Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu” dur. Diğer düzenlemelere ek olarak söz konusu kanunda belirtilen kurumlar arasında Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü, Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ve İl Özel İdareleri yer almaktadır.

Türkiye'de Yerel Yönetimlere İlişkin Mevzuat Üzerinden 'Yerel Yönetimler' ve 'Yenilenebilir Enerji' Değerlendirmesi

Bilindiği üzere enerji politikalarının belirlenmesi ve enerji tedariği genellikle merkezi hükümetler tarafından yerine getirilen politikalar ya da kamu hizmetleri arasında yer almaktadır. Ancak birçok batılı ülkede, enerji politikaları ve düzenlemeleri geleneksel olarak ulusal düzeyde sürdürülmesine rağmen, yerel yönetimlerin enerji konularında aksiyon almaya başladıkları görülmektedir (Mey vd., 2016: s. 34).

Türkiye'de durum dünyadaki genel tablodan pek farklı değildir. Yenilenebilir enerji konusunda esas görev ve yetki merkezi yönetsel kurumlarda toplanmıştır. Yenilenebilir enerji konusunda ön plana çıkan kurumların başında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü gelmektedir. Ancak bununla birlikte son dönemlerde yaşanan enerji krizi, enerjide dışa bağımlılığın meydana getirdiği arz sorunu ile çevre kirliliklerinde yaşanan artış merkezi düzeydeki birimlerin yerel yönetimleri de bu alanda işbirliğine teşvik etmeye çalışmasıyla sonuçlanmıştır. Enerji Kentleri Birliği'nin de çabalarıyla Ekim 2021 tarihli panel bu anlamda merkez-yerel işbirliği adına önemli bir adım olarak nitelendirilebilir. Diğer taraftan Enerji Kentleri Birliği'nin bu anlamda gerek yetki ve görev gerek üyelik kapasitesinin artırılmasında yenilenebilir enerjinin yerelleşmesi adına fayda vardır. Bu kapsamda birliğin önceki ismi olan "Jeotermal Kaynaklı Belediyeler Birliği" isminin terk edilerek, onun yerine "Enerji Kentleri Birliği" ismini alması, yenilenebilir enerji kaynakları tanımına daha uygun düşmekte ve bu anlamda söz konusu birliğe üye belediye sayısı artırılmaya çalışılmaktadır. İlgili birliğe üye olan, 10 büyükşehir, 13 il, 75 büyükşehir ilçe, 39 ilçe ve 4 belde belediyesi söz konusudur.

Çalışmada yerel yönetimler ifadesiyle, köyler, il özel idareleri ve belediyelerin ifade edildiği bilinmekle birlikte ağırlıklı olarak belediyeler üzerinden değerlendirme yapılmıştır. Bu kapsamda özellikle belediyeleri (büyükşehir ve diğer belediyeler) düzenleyen 6360, 5216 ve 5393 sayılı kanunlar üzerinden değerlendirmeler yapılmıştır. Söz konusu kanunlarda büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve ilçe belediyelerine önemli görevler yüklenmiştir. 5393 sayılı kanununun 14. maddesinde belediyelerin görev ve sorumluluklarına değinilmiştir. İlgili madde incelendiğinde belediyelerin mahalli müşterek nitelikli olmak üzere imar, su, kanalizasyon gibi alanlarda son derece önemli görevler üstlendikleri görülmektedir. Ancak ilgili kanun çerçevesinde gerçekleştirilen içerik analizi sonucunda 'enerji', 'yenilenebilir enerji' sözcüklerinin ilgili kanunda hiçbir maddede yer almadığı anlaşılmaktadır. 5393 sayılı kanuna benzer şekilde, 5355, 5216, 6360 ve 442 sayılı kanunlar üzerinde aynı sözcükler ile gerçekleştirilen içerik analizi yöntemi sonucunda farklı bir sonuca varılamamıştır. Yalnızca 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanununda 'enerji nakil hattına' ilişkin merkezi idarenin yapmakla yükümlü olduğu işlere ilişkin bir düzenleme yer almaktadır (5302 sayılı kanun, 6. madde). Bununla birlikte söz konusu maddenin doğrudan yenilenebilir enerji ile ilgisi yoktur. Diğer taraftan 5393 sayılı kanun çerçevesinde belediyelere çevre ve çevre sağlığı ile ilgili görevlerin

verildiği anlaşılmaktadır (5393 sayılı kanun, 14., 15/o, madde). Ayrıca çevre düzeni planı (18/c. madde), çevre tanzimi (73. madde) ve çevre alanında danışmanlık amacıyla personel istihdamı konularında da belediyelere birtakım görev ve yetkiler verilmiştir (49/3. madde). Yani çevre, çevre sağlığı gibi konularda birçok madde ile görevlendirilmiş olan belediyelerin çevreye, çevre sağlığına doğrudan etkisi olan yenilenebilir enerji konusunda 5393 sayılı kanun çerçevesinde görevlendirilmemiş ve yetkilendirilmemiş olması eleştirilmesi gereken bir durumdur. Diğer taraftan yerel yönetimleri düzenleyen mevzuat içerisinde yer verilmeyen yenilenebilir enerji alanında, çalışmanın önceki bölümünde değinilmiş olan 1 sayılı CBK ile yerel yönetimlerin yenilenebilir enerji konusunda merkezi hükümet çalışmalarında işbirliği çabalarının bir parçası olarak değerlendirildiği anlaşılmaktadır. İlgili kararname ile Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'ne yenilenebilir enerji konusunda birtakım görevler yüklenmiş ve bu görevlerin ifasında, pilot sistemlerin geliştirilmesi, tanıtım ve danışmanlık faaliyetlerinde yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapılması konusuna değinilmiştir (1 sayılı CBK, 169-3/f, madde). Bununla birlikte 5346 sayılı kanunda sınırlı bir bölge dahi olsa, jeotermal kaynaklara sahip belediyelere; sınırları içinde kalan yerleşim birimlerinin ısı enerjisi ihtiyaçlarını öncelikle jeotermal ve güneş termal kaynaklarından karşılamalarının esas olduğu belirtilmiştir (5346 sayılı kanun, 7. m.).

Söz konusu yerel yönetim mevzuatı üzerinde (il özel idaresine ilişkin düzenleme hariç) içerik analizi yöntemiyle gerçekleştirilen arama sonucunda, "yenilenebilir enerji/enerji" kavramına rastlanılmamıştır. Son dönemlerde farklı ülkelerde yerinden yönetim anlayışına uygun olarak yerel yönetimlerin enerji konusunda artan görevlerine karşılık Türkiye'de doğrudan yerel yönetimleri ilgilendiren kanunlarda yenilenebilir enerjiye ilişkin düzenlemelerin gerçekleştirilmemiş olması önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmelidir.

Şu durumda belediyelerin tüzel kişilik kapsamında sıradan bir diğer gerçek veya tüzel kişide olduğu gibi yenilenebilir enerji konusunda yapacağı başvurulara yönelik izlenecek yolun kabul edilemez bir durum ya da yetersiz bir düzenleme olduğu ortadadır. Çünkü yasalar çerçevesinde yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin çevre sağlığı üzerinde hem doğrudan hem dolaylı birçok görev ve yetkisi söz konusudur. Belediyelerin mahalli müşterek niteliğindeki ihtiyaçlar çerçevesinde sunmuş oldukları, atıkların bertarafına yönelik kamusal hizmet bilindiği üzere yenilenebilir enerji kaynakları yöntemlerinden biyokütle yöntemi ile doğrudan ilgilidir ve aynı zamanda atıkların ekonomiye ve çevreye faydalı bertarafını sağlamaktadır.

2014-2018 dönemini kapsayan Yerel Yönetimlere İlişkin Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda yerel yönetimlerin ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içerisinde birtakım uygulama projelerin gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Bu anlamda, 'yerel yönetimlerde yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının teşviki' proje alanları içerisine dâhil edilmiştir. Ayrıca ilgili raporun yönetici özeti ve sonuç ve değerlendirme kısmında da yenilenebilir enerji kaynaklarını kullanan yerleşim yerlerinin hedeflenmesi gerektiği iki ayrı paragrafta belirtilmiştir (Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014: xix, s. 159). 2019-2023 yılları arasını kapsayan Yerel Yönetimlere İlişkin Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda söz

konusu beklentileri karşılayacak şekilde birtakım gelişmelere yer verilmiştir. Mezkûr rapora göre 42 il içerisinde örgütlenme şansı elde eden ve nüfusu 10.000'in altında kalan belediyelerin yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelik tesislerin kurulmasında İLBANK öncülük etmiştir. Bu sayede birçok il ve ilçe belediyesinde jeotermal, güneş ve rüzgâr enerjilerini elektrik enerjisine dönüştürme konusunda projeler yapılmıştır. Bu bağlamda somut örnekler arasında Malatya, İstanbul ve Samsun Büyükşehir Belediyelerince elde edilen elektrik enerjileri gösterilebilir (Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2018: s. 79).

Aynı Kalkınma Planı içerisinde yer bulan Enerji Arz Güvenliği ve Verimliliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda yenilenebilir enerjiye çok daha fazla yer verilmiştir. Söz konusu raporda yerel yönetimler ve yenilenebilir enerji alanında iki önemli tavsiyede bulunulmuştur. Bunlardan ilki jeotermal enerjinin kullanılması yoluyla konutların ısınmasına yönelik girişimlerdir. İlgili raporda İLBANK tarafından bu konuda yapılacak yatırımlarda yerel yönetimlere uzun dönemli ve düşük faizli kredi verilmesi tavsiye edilmiştir. Diğer taraftan biyokütle enerjisi ile kırsal kalkınma politikalarında entegrasyonun sağlanması adına evsel, tarımsal, organik ve hayvansal atıkların yerel yönetimlerce değerlendirilmesi yönündeki çalışmaların artırılması gerektiği ifade edilmektedir (Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2018: s. 45). Her iki tavsiyenin doğalgaz tüketimini azaltmak suretiyle enerjide dışa bağımlılığı azaltacağı ve enerji arz güvenliğini iyileştirici sonuçları olacağı açıktır.

Yenilenebilir enerji konusunda belediyeler; üretim, tüketim, düzenleme, koordinasyon ve rehberlik, bilinçlendirme ve eğitim ile özel sektörü geliştirme rolleri üstlenebilirler (Çakmak, 2015: s. 3). Ancak bu konuda Türkiye'de belediyelerin yeterli yetkinlikte olup olmadıkları tartışmalıdır. Bu sebeple danışmanlık, proje ve finansman konularına ilişkin faaliyetlerin İLBANK tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu doğrultuda İLBANK, yerel yönetimlere teknik destek ve kredi imkânı sağlamaktadır. Ayrıca ücretsiz danışmanlık hizmeti sunularak ve alternatif politikalar değerlendirilerek yerel yönetimlerin bu anlamda ihtiyaç duyacağı hizmetler sağlanmaktadır. Her ne kadar belediyeler İLBANK'ın doğal ortakları olarak yer alsalar da yönetiminin merkezi yapısı yenilenebilir enerji konusunda merkez-yerel ilişkilerindeki ivmeyi ilkinin lehine yönlendirmektedir (Küçük, 2020: s. 170-171).

Yenilenebilir enerji ve yerel yönetimler arasındaki ilişkide yer alması gereken bir diğer konu başlığı ise kentsel planlamadır. Gerek ulusal düzeyde gerek yerel düzeyde belirlenen kentlere ilişkin planlamalarda yenilenebilir enerji kaynak alanlarına yönelik gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerekmektedir. Bilindiği üzere Türkiye'de yenilenebilir enerji kaynak alanları (YEKA) üzerine yürürlüğe konulmuş bir yönetmelik söz konusudur. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından çıkarılan Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları Yönetmeliği, YEKA ile ilgili detaylı düzenlemeler içermektedir. YEKA ile ilgili önlemlerin imar planları ile bütünleştirilmesi halinde yenilenebilir enerji potansiyeline sahip alanların korunması ve geliştirilmesi konusunda azami verimlilik elde edilebilecektir.

Çalışmada yüzeysel olarak ele alınan konu başlıklarından birisi de yerel yönetimlerin söz konusu kamusal hizmete ilişkin (yenilenebilir enerji üretimi) bakış açısının ne olduğu ve nasıl olması gerektiğine ilişkin tartışmalardır. Esasen çalışmanın odak noktasında yer alması da önemli olduğu düşünülen bu konuya ilişkin Türkiye’de yeterince saha çalışmasının yapılmadığı tartışmalıdır. Diğer taraftan bu sorun belediyelerin kurumsal raporlarında yenilenebilir enerjiye yönelik bakış açıları ile netlik kazanabilir. Polonya’da gerçekleştirilen bir çalışmada mezkûr konu iki soru üzerinden ele alınmıştır. İlki, “yerel yönetimler, yenilenebilir enerji yatırımlarının yerel bütçeler dâhilinde acil ve uygun maliyetli olduğunu düşünüyor mu?” sorusu iken, ikincisi “yenilenebilir enerjide kamu yardımı ortak finansman yatırımlarına nasıl tepki veriyorlar?” sorusudur. Polonya özelinde söz konusu çalışmanın sonucunda genel olarak en acil yatırımlar sorulduğunda, katılımcıların (195 local authorities) sadece %18’inin yenilenebilir enerji projelerini acil yatırımlar arasında değerlendirdiği anlaşılmaktadır (Rakowska ve Ozimek, 2021: s. 1, 6). Türkiye’de gerek yasal düzenlemelerdeki eksiklik gerek mali özerklik konusunda yaşanan sıkıntılar göz önüne alındığında yenilenebilir enerji konusundaki acileye yönelik gerçekleştirilecek bir çalışma daha da önem kazanmaktadır.

İlgili bölümü sonlandırmadan önce önemle belirtilmesi gereken husus çalışmanın temel amacının, yenilenebilir enerji konusunda Türkiye’de yer alan kurumsal yapılanmanın genel çerçevesini çizmek ve yerel yönetimlere ilişkin mevzuat içerisinde ‘yenilenebilir enerji’ kavramını ortaya koymak olduğu belirtilmelidir. İlgili alanda kurumsal yapılanmanın merkezi düzeyde yoğunlaştığı ve yerel yönetim mevzuatında doğrudan yenilenebilir enerji kavramına yeterince veya kimi zaman hiç yer verilmediği görülmektedir. Ancak bu durum Türkiye’de yerel yönetimlerin (özellikle belediyelerin) yenilenebilir enerji alanına yönelik faaliyette bulunmadığı, bu alanda proje geliştirmede ya da stratejik hedefler arasında yer vermediği anlamına kesinlikle gelmemektedir. Aksine Türkiye’de özellikle büyükşehir belediyelerinin bu alanda gerek faaliyet alanlarında gerek resmi raporlarında yenilenebilir enerjiye sıklıkla yer vermeye başladıkları gözlemlenmektedir. Bu anlamda Türkiye’deki genel durum ilgili kurumsal raporlar üzerinden okunabileceği gibi diğer bilimsel eserlerden¹ de yararlanılarak ortaya konulabilir. Önceki kısımlarda da değinildiği üzere yerel yönetimlere ilişkin mevzuatta doğrudan ‘yenilenebilir enerjinin’ neredeyse hiçbir şekilde düzenlenmemiş olması önemli bir eksiklik ve bu doğrultuda yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin birincil düzeyde aktif rol almaları gerekmektedir. Bu anlamda hizmette yerellik ilkesi gereği yerel yönetimlerin kurumsal anlamda ön plana çıkmalarını sağlayacak yasal düzenlemelere ihtiyaç olduğu belirtilebilir.

Sonuç, Tartışma ve Öneriler

Enerji konusunun 1970’li yıllarda yaşanan gelişmelere benzer şekilde covid-19 sonrası süreçte de ne denli önemli olduğu bir kez daha açıkça ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte geride

¹ Detaylı bilgi için Türkiye’deki durumu özellikle Büyükşehir belediyeleri üzerinden analiz eden Kavas Bilgiç ve Başoğlu Acet (2019) tarafından gerçekleştirilen ‘Yerel Yönetim Politikalarında Yenilenebilir Enerji’ isimli çalışmaya bakınız.

birakılan yarım asırlık süre zarfında enerji arzının öneminin yanısıra çevre sorunlarının da diğer önemli konu başlıklarından birisi olarak ön plana çıktığı görülmektedir. Bu doğrultuda Türkiye açısından değerlendirildiğinde, yenilenebilir enerjinin hem enerji arz güvenliği hem de çevre kirliliğinin en aza indirilmesi bakımından oldukça önemli olduğu açıktır. Çünkü Türkiye'de enerji konusunda dışa bağımlılık oranı yıllara göre küçük değişiklikler göstermekle birlikte ortalama %70'ler seviyesindedir. Bu oran enerji arz güvenliği konusundaki sürdürülebilirliği tehdit etmektedir. Diğer taraftan enerji hammadde ithalatının yenilenebilir olmayan enerji kaynaklarına dayanması, fosil yakıtlara dayalı üretimle beraber çevre ve doğanın tahrip edilmesi anlamında birçok önemli sorunu ortaya çıkarmaktadır. Yerel yönetim ve yenilenebilir enerji ilişki tam olarak bu noktada yoğunlaşmaktadır. Bununla birlikte üretim sürecinin en temel ve kaçınılmaz girdilerinden enerji hammadde ithalatı Türkiye gibi ülkeler açısından kur krizlerinin yaşandığı dönemlerde büyük bir mali külfete de sebebiyet verebilmektedir.

Türkiye'de yenilenebilir enerji alanında gerçekleştirilen yatırımlar geçtiğimiz altı yıl içerisinde olumlu anlamda bir gelişim seyri izlemiş ve yenilenebilir enerji türlerinin tümünde artış gözlemlenmiştir. Dünyadaki genel eğilime uygun şekilde Türkiye'de de yenilenebilir enerji kaynakları içerisinde yer alan hidroelektrik enerjisi, kurulu güç anlamında ilk sırada yer almaktadır. Ancak yüzdesel olarak ele alındığında güneş enerjisinden elde edilen elektrik üretiminde son altı yıl içerisinde yaklaşık yirmi kata yakın bir artış gözlemlenmiştir. Diğer taraftan Türkiye'de yerel yönetimlere ilişkin mevzuat üzerinden gerçekleştirilen tarama sonucunda yenilenebilir enerji kavramına neredeyse ilgili yasal düzenlemelerin tamamına yakın bir kısmında yer verilmediği anlaşılmaktadır. Bu anlamda yerel yönetimler yenilenebilir enerji konusunda diğer tüzel kişiler kategorisinde değerlendirilmişlerdir. Oysa sağlık, çevre, atık yönetimi gibi alanlarda önemli görevler üstlenen yerel yönetimlerin yenilenebilir enerji konusunda da aktif rol almaları adına ilgili mevzuat ile doğrudan görevli ve yetkili kılınmaları gerekmektedir. Ancak söz konusu durum yerel yönetimlerin yenilenebilir enerji konusunda faaliyetlerde bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Bununla birlikte 1 sayılı CBK ve diğer özel ihtisas komisyonu raporlarında yenilenebilir enerji konusunda yerel yönetimler ile merkezi idarenin işbirliği içerisinde olması gerektiği ve yerel yönetimlerin bu anlamda teşvik edilmesi gerektiğini ortaya koyan ifadeler olumlu gelişmeler olarak değerlendirilebilir.

Yenilenebilir enerjinin stratejik önemi düşünüldüğünde yerel yönetimlerin de ulusal hükümetler veya merkezi yönetimlerle birlikte aktif rol alması gerektiği açıktır. Türkiye merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri bağlamında tarihsel kültürel birikiminin bir yansıması olarak merkezîyetçi bir karaktere sahiptir. Konu yerel yönetimler ve yenilenebilir enerji bağlamında ele alındığında da bu karakter kendisini belli etmektedir. Bu yüzden yenilenebilir enerji konusunda yerel yönetimler mevzuatı üzerinden daha kapsamlı düzenlemeler yoluyla belediyelerin üretim, tüketim, eğitim, proje geliştirme konularında özne pozisyonunda yer alması için çaba sarf edilmelidir. Diğer taraftan gerek Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı gerek Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü ile İLBANK üzerinden, yerel

yönetimlerin yenilenebilir enerji alanında desteklenmesi sürece ilişkin olumlu gelişmeler arasında değerlendirilmelidir.

Kaynakça

- Abolhosseini, S., Heshmati, A. ve Altmann, J. (2014). A review of renewable energy supply and energy efficiency technologies. IZA Discussion Paper, 8145, 1-36
- Büyüköztürk, Ş., Kılıç Çakmak, E., Akgün Ö. E., Karadeniz, Ş. ve Demirel, F. (2018). Bilimsel Araştırma Yöntemleri (24. Baskı). Pegem Akademi, Ankara.
- BYKP 10, (2014). 10. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018). Kalkınma Bakanlığı. Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1-193
- Çakmak, N. M. (2015). Sürdürülebilirlik, yenilenebilir enerji ve biyolojik çeşitlilik açısından belediye faaliyetleri. 2nd International Sustainable Buildings Symposium (ISBS), Ankara, 1044-1048
- Çalışkan, Ş. (2009). Türkiye'nin enerjide dışa bağımlılık ve enerji arz güvenliği sorunu. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 25, 297-310
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmi Gazete Tarih: 10.07.2018, Sayı: 30474
- Karunathilake, H., Perera, P., Ruparathna, R., Hewage, K. ve Rehan, S. (2018). Renewable energy integration into community energy systems: A case study of new urban residential development. Journal of Cleaner Production, 173 (1), 292-307
- Kavas Bilgiç, A. ve Başoğlu Acet, D. (2019). Yerel yönetim politikalarında yenilenebilir enerji. Kent Araştırmaları Dergisi (idealkent). 27 (10), 410-446
- Keskin, M. T. ve Ünlü, H. (2010). Türkiye'de enerji verimliliğinin durumu ve yerel yönetimlerin rolü. Ekoloji yayın dizisi, 1-140
- Küçük, Ü. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde merkez yerel ilişkileri ve vesayet denetimi. Akademisyen Kitabevi, Ankara
- May, F., Diesendorf, M. ve Macgill, I. (2016). Can local government play a greater role for community renewable energy? A case study from Australia. Energy Research and Social Sciences, 21, 33-43
- Milli Eğitim Bakanlığı (2012). Yenilenebilir enerji kaynakları ve önemi (522ee0421). Erişim adresi: <http://www.solar-academy.com/menus/Yenilenebilir-Enerji-Teknolojileri-Kaynaklari-Onemi.164622.pdf>, (10.10.2021).
- Panwar, N. L., Kaushik, S. C. ve Kothari, S. (2011). Role of renewable energy sources in environmental protection: A review. Renewable and Sustainable Energy Reviews, 15, 1513-1524
- Rakowska, J. ve Ozimek, I. (2021). Renewable energy attitudes and behaviour of local governments in Poland. Energies, 14 (2765), 1-17
- Seydioğulları, H. S. (2013). Sürdürülebilir kalkınma için yenilenebilir enerji. Planlama, 23 (1), 19-25
- Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (2020). Petrol ve Doğal Gaz Sektör Raporu, 1-54. Erişim adresi: <https://www.tpao.gov.tr/file/2106/2020-petrol-ve-dogal-gaz-sektor-raporu-47460b743c70c609.pdf>, (11.10.2021).
- Türkiye Sınai Kalkınma Bankası (2020). Enerji Görünümü, 1-94. Erişim tarihi: <https://www.tskb.com.tr/i/assets/document/pdf/enerji-sektor-gorunumu-2020.pdf>, (12.10.2021).
- Zhang, H. (2011). China's Low Carbon Strategy: The Role of Renewable Energy Law in Advancing Renewable Energy. *Clays & Casteels Law Publishing Renewable Energy Law and Policy Review*, 2 (2), 133-146. Erişim adresi: <https://www.jstor.org/stable/24324727> (12.10.2021).

