Enerji Politikalarındaki Mali Düzenlemeler

Financial Regulations in the Field of Energy Policies

Prof. Dr. Dilek Yılmazcan (Maltepe University, Turkey)

Ph.D. Candidate Cansu Dağ (Maltepe University, Turkey)

Abstract

Goals set by governments in energy field can be various. However, financial regulations can also vary depending on geopolitical location, sources, economical structure and other prioritized policies of the countries. Modern energy policies basically prioritize energy safety, efficiency, diversity and their environment-friendly features. In this study, financial regulations in the field of energy at world will be analyzed and the impact of financial regulations will be ascertained.

Energy end-user price is calculated by taking taxes, CO2 emission pricing and subsidies into account. CO2 emission pricing resulting from emission top level and trade or carbon taxes affects investment decisions in energy industry by changing the costs of other competitive sources. In addition to this, major types of energy subsidies are fossil source subsidies and renewable energy subsidies. Financial policy tools in EU can be listed as energy taxation, EU emission trade system and incentives for renewable energy. Legal regulations affecting energy field in Turkey can be examined in three categories; energy taxation, tax expenditures and support mechanisms. Tax expenditures and support mechanisms covering tax exemption, exception, reduction and similar practices in energy field are provided to both producers and consumers.

As a result, activating energy policies depends on decisions of many industries and individuals especially in transportation, industry and residence. These regulations mentioned in this study will be the most important tool in guiding rational preferences of the agents on generation, distribution, consumption and savings, if they are planned according to energy policies.

1 Giriş

Dünya üzerindeki tüm devletlerin kendine has bir enerji politikası bulunmaktadır. Ülkeler, çevreci olsun olmasın, belirledikleri hedeflere ulaşabilmek amacıyla, mali düzenlemeleri önemli bir araç olarak kullanmaktadır. Devletlerin belirledikleri hedefler çok çeşitli olabileceği gibi; kullanılan mali düzenlemeler de, ülkelerin jeopolitik konumuna, sahip olduğu kaynaklara, ekonomik yapısına ve öncelik tanıdığı diğer politikalara bağlı olarak farklılaşabilmektedir. Modern enerji politikalarında; enerjinin güvenliği, verimliliği, çeşitliliği ve çevre dostu olması ön planda tutulmaktadır. Bu doğrultuda, AB başı çekmekte olup; önce AB düzeyinde, ardından AB üyesi ülkelerin iç hukuklarında yürürlüğe koydukları etkin düzenlemelerin yardımıyla, AB'nin belirlediği hedeflere ulaşılmaktadır. Çoğunluğunu AB üyesi ülkelerin oluşturduğu OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) de, başarılı politikaları ile öne çıkmaktadır. Bu çerçevede içinde uygulanan enerji politikaları aşağıda sırayla ele alınacaktır.

2 Organisation for Economic Co-operation and Development

Günümüzde dünya çapında 34 üye ülkeye sahip olan ve misyonunu, dünya çapındaki insanların sosyal ve ekonomik refahlarını artıracak politikalar geliştirmek olarak belirleyen bu örgüt; kuruluşundan itibaren ekonomik problemlerin tespiti, tartışılması, analiz edilmesi ve bu problemlerin çözülebilmesi amacıyla hükümetlerin birlikte çalışabildikleri, tecrübelerini paylaşılabildikleri ve ortak problemlere beraber çözüm arayabildikleri bir forum imkanı sunmaktadır (OECD, 2018a). Ticaretten tarıma, vergilendirmeden kimyasalların güvenliğine kadar geniş bir yelpazede çalışmalarını sürdüren örgüt; ölçümler yapmakta, gelecek trendlerine ilişkin tahminler yürütmekte, kararlar almakta ve üye ülkelere tavsiyelerde bulunmaktadır.

IEA (*International Energy Agency*) ise, 1973 yılında başlayan petrol krizlerinin ardından, acil durum stoklarının piyasalara sürülmesinde yaşanan büyük aksaklıkların çözümünde ülkelerin ortaklaşa ve eşgüdümlü çalışmalarına yardım etmek amacıyla, 1974 yılında OECD çerçevesi içerisinde kurulmuş, özerk ve hükümetler arası bir örgüttür (IEA, 2018a). IEA'nın odaklandığı dört alan; "enerji güvenliği", "ekonomik kalkınma", "çevresel farkındalık" ve ortak enerji ve çevre endişeleri bağlamında üye olmayan ülkelerle beraber çalışılmasını gerekli kılan "dünya çapında sorumluluk" şeklindedir (IEA, 2018b). Sadece OECD üyesi ülkeler IEA'ya üye olabilmektedir. IEA'ya üye, 29 ülke bulunmaktadır.

2.1 Enerji Eğilimleri

OECD'nin enerji durumundaki değişiklikleri analiz ederken, 40 yılı aşkın süreci iki kısım halinde incelemekte fayda bulunmaktadır. 1971 yılından, Kyoto Protokolü'nün referans yılı olan 1990 yılına kadar olan süreçte, enerji üretimi yılda ortalama %2,0 oranında artmış iken; 1990-2012 yılları arasını kapsayan ikinci dönemde yıllık ortalama artış hızı %0,5 şeklinde gerçekleşmiştir. 1973'te yaşanan ilk petrol krizi ve IEA'nın kurulmasından sonra,

çoğu OECD üyesi ülke, ithal petrol bağımlılıklarını azaltmak için, alternatif enerji kaynaklarını kullanmak ve kendi petrol rezervlerini açığa çıkarmak gibi politikalara yönelmişlerdir (IEA, 2013).

Birleşmiş Milletler (BM) son zamanlarda, yenilenebilir enerjinin payının 2030 itibarıyla ikiye katlanması hususunda küresel bir hedef belirlenebilmesi amacıyla “Herkes için Sürdürülebilir Enerji (*Sustainable Energy for All*)” girişimini lanse etmiştir. IEA da bu hedef ve kontrol sürecinin ana hatlarının tanımlanması hususunda BM ile birlikte çalışmaktadır. Bu doğrultudaki yenilenebilir enerji politikalarında en kayda değer gelişme, 2011 yılında Japonya’da yaşanmıştır. Japonya’da azalan nükleer enerji çıkışını telafi etmek amacıyla, ilave yenilenebilir enerji kapasitesi ve üretimi teşvik için verilen destek oldukça artırılmıştır (IEA, 2012).

AB ise 2009 yılında yayınladığı 23.04.2009 tarih ve 2009/28/EC sayılı “Yenilenebilir Enerji Direktifi” ile, her üye ülkenin, 2020 itibarıyla brüt enerji tüketimlerinde yenilenebilir enerji payının toplamda %20’ye çıkarılması için yasal olarak bağlayıcı hedefler düzenlemiştir. Bu hedeflerin karşılanmasını temin için, her üye ülke aksiyon planı hazırlama ve düzenli ilerleme raporları sağlama yükümlülüğü altındadır. Yenilenebilir enerjinin, 2020’den sonra da AB enerji politikasının merkezinde yer almaya devam etmesi beklenmektedir. Zira 2011 tarihli Avrupa Komisyonu Raporunda; 2010 yılında yenilenebilir enerjinin toplam enerji tüketimindeki payı olan %10’un, 2050 itibarıyla %55-75 dolaylarına çıkarılabileceği belirtilmektedir (IEA, 2012).

2.2 Enerji Fiyatları

Enerji fiyatlarının seyri, enerji eğilimlerinin de belirleyicisi olmaktadır. Tüketiciler tarafından ödenen fiili fiyatlar, tüketicilerin her bir enerji türünden ne kadar tüketmeyi arzulayacaklarını ve bir enerji hizmetini sağlamakta kullanılan teknolojinin etkinliğinin geliştirilmesi için yatırım yapmaya ne kadar degeceğini etkilemektedir. Fiyat öngörülürü; son kullanıcı, güç üretimi ve diğer dönüşüm sektörlerinde kullanılan her bir yakıtın ortalama perakende fiyatı üzerinden; fosil yakıtların uluslararası fiyatları hakkındaki faraziyelere dayanılarak yapılmakta; yerel arz ve talep durumları da ayrıca dikkate alınmaktadır (IEA, 2011).

Son yıllarda birçok ülkede elektrik fiyatlarında güçlü artışlar yaşanmıştır. ABD, Birleşik Krallık ve Avustralya dahil çoğu OECD üyesi ülkede, 2005-2010 periyodunda, perakende elektrik fiyatları enflasyondan daha hızlı artmış durumdadır. Bu artışın altında ise; enerji kaynaklarının, materyallerin ve ekipmanların yükselen fiyatları ve bazı ülkelere CO₂ emisyonu fiyatlandırmasının hayata geçirilmesi yatmaktadır (IEA, 2012).

IEA, geleceğe dair öngörülerini üç farklı senaryo halinde sunmaktadır. OECD üyesi ülkelerin günümüzdeki politikalarında hiçbir değişim olmayacağı varsayımıyla hareket eden “*Current Policies Scenario*”ya göre; emisyon üst sınırı ve ticareti aracılığıyla yapılan karbon fiyatlandırması, sadece 27 üye ülkeyi kapsayan AB için geçerli olan “AB ETS” ve “Yeni Zelanda Emisyon Ticaret Planı” ile sınırlı kalacaktır. Bu sistem doğrultusunda CO₂ fiyatının 2020 yılında 30\$/ton olacağı, 2035 yılında ise 45\$/ton tutarına erişeceği öngörülmektedir (IEA, 2011). CO₂ emisyonu fiyatlandırmaları hakkında yapılan bu öngörüler, elektrik enerjisinin toptan fiyatlarını da büyük ölçüde ilgilendirmektedir. Örneğin AB’de 2035 yılında, yükselen CO₂ fiyatları neticesinde, toptan satış fiyatlarının üçte bir oranında artacağı ve bu artışın neredeyse yarısını CO₂ fiyatlarının oluşturacağı öngörülmektedir (IEA, 2012).

2.3 Enerji Sübvansiyonları

IEA, enerji sübvansiyonlarını, enerji sektöründe enerji üretim maliyetlerinin düşürülmesine, enerji üreticilerinin aldıkları bedellerin artırılmasına yahut enerji tüketicileri tarafından ödenen bedellerin düşürülmesine yol açan hükümet müdahalesi olarak tanımlamaktadır (IEA, 2011). Bu sübvansiyonların bazıları, enerjinin tüketicilere uluslararası düzeyin altındaki bir bedelle sunulması örneğinde olduğu gibi, kolayca fark edilebilir niteliktedir. Bazılarının ise tarife garantilerinde olduğu gibi fark edilmesi daha güçtür.

Enerji sübvansiyonları, üreticiye sağladıkları faydalar ve tüketiciye sağladıkları faydalar bakımından ayrıma tabi tutulmaktadır. Tüketim sübvansiyonları, enerji için ödenen fiyatları aşağı çekmek suretiyle tüketicilere fayda sağlamaktadır. Bu tür, OECD dışı ülkelere daha yaygındır. Üretim sübvansiyonları ise, üreticileri yerel enerji arzının artırılması hususunda teşvik amacıyla, üreticilerin aldıkları bedelleri artırarak, genellikle üreticilere fayda sağlamaktadır. Bu tür, gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere kullanılan önemli bir sübvansiyon çeşididir (IEA, 2011).

Sübvansiyonların, destekledikleri kaynakların türüne bağlı olarak da, fosil kaynak sübvansiyonları, yenilenebilir enerji sübvansiyonları ve nükleer enerji sübvansiyonları gibi türleri bulunmaktadır (IEA, 2011). Fosil kaynak sübvansiyonları, çoğunlukla ekonomik gelişmeyi teşvik etme ya da enerji yoksulluğunu azaltma amaçlarıyla kullanılmakta olsa da; mürif tüketimi teşvik eden ve istenmeyen neticelere yol açabilen piyasa çarpıklıkları yarattığı için, bu tür sübvansiyonların bahsedilen amaçları yerine getirmede etkisiz kaldığı tespit edilmiştir. Dahası, yükselen uluslararası petrol fiyatları, 2010 yılında petrol ithal eden pek çok ülke bakımından, bu kaynağın toplam maliyetini desteklenemez hale getirmiştir (IEA, 2011). Ekonomik olarak vergi mükellefleri açısından maliyetli olduğu, mürif tüketimi artırdığı ve sera gazı emisyonları neticesinde çevreye daha çok zarar verdiği gerekçeleriyle, birçok ülkenin, fosil kaynak sübvansiyonlarını aşamalı olarak devre dışı bıraktıkları ya da bırakmaya hazırlandıkları göze çarpmaktadır. Aynı zamanda birçok ülke, uzun vadede rekabet güçlerini ve enerji güvenliklerini artırmak ve sera gazı emisyonlarını azaltmak amaçlarıyla, sahip oldukları potansiyelleri açığa

çıkarabilmek için, gelişiminin erken safhalarında olan yenilenebilir enerji teknolojilerine sübvansiyon sağlamaya başlamışlardır (IEA, 2011).

Fosil kaynak tüketim sübvansiyonları 2010 yılında 409 milyar \$ miktarında gerçekleşmiş olup; toplam tutarın neredeyse yarısını tek başına petrol ürünlerine tanınan sübvansiyonlar oluşturmuştur. Devamlı şekilde artan petrol fiyatları ise, çoğu ülke açısından, maliyeti nedeniyle sübvansiyonları sürdürülemez hale getirmiş ve bazı hükümetleri bu hususta harekete geçirmiştir. Sübvansiyon oranlarında herhangi bir değişiklik yaşanmaması ihtimaline kıyasla, eğer ki 2020 yılında fosil yakıt sübvansiyonları tamamen sona erdirilmiş olursa; global birincil enerji talebinin %5, CO₂ emisyonunun ise %5.8 azalacağı öngörülmektedir (IEA, 2011).

Enerji fakirliği çeken bölge ve kişilere destek verilmesi hususu, fosil kaynak sübvansiyonlarının kullanılma gerekçelerinden biri olarak belirtiliyor ise de; 2010 yılında harcanan toplam 409 milyar \$'lık sübvansiyonun sadece %8'lik kısmı, nüfusun en fakir %20'lik kısmına dağıtılmıştır (IEA, 2011). Bu veriler ise, fakir ve ihtiyacı olanın desteklenmesinde bu yöntemin etkili olmadığını; çok daha düşük maliyetler ile, doğrudan etki doğurabilecek diğer sosyal yardım türlerinin uygulanabileceğini gözler önüne sermektedir (Dağ, 2017).

OECD'nin "Yeşil Büyüme hakkında Haziran 2009 Deklerasyonu"nda (OECD, 2018b) 34 ülke, "... sera gazı emisyonunu arttıran fosil kaynak üretimine yahut tüketimine tanınan sübvansiyonlar gibi, yeşil büyüme engel teşkil edebilecek çevresel açıdan zararlı politikaları kaldırmak ya da bu politikalardan kaçınmak amacıyla yerel politika reformunu destek" kararı almıştır. Üç ay sonra 20 Maliye Bakanı ve Merkez Bankası Başkanı Grubu (G20) liderleri, "tutumsuz tüketimi teşvik eden verimsiz fosil kaynak sübvansiyonlarını orta vadede rasyonelleştirmek ve sona erdirmek" taahhüdünde bulunmuşlardır (G20, 2009). Ayrıca verimsiz fosil yakıt sübvansiyonlarının, tutumsuz tüketimi teşvik ettiğini, piyasaları tahrif ettiğini, temiz enerji kaynaklarına yapılacak yatırımları sekteye uğrattığını ve iklim değişikliğine karşı verilen çabaları temelden çürüttüğünü belirtmişlerdir (OECD, 2013b).

Yenilenebilir enerji sübvansiyonlarında ise; hükümetler, yenilenebilir enerjinin yayılmasını teşvik etmek için, kaynağın maliyetini düşüren ya da kazancını yükselten önlemler almaktadırlar. Bu sübvansiyonlar genellikle üreticiye ödenmekte olup; doğrudan olabileceği gibi dolaylı da sağlanabilmektedir. Böyle bir yöntemle başvurulmasının gerekçesi, fosil yakıtlar neticesinde ortaya çıkan çevresel maliyetler başta olmak üzere negatif dışsallıklar ve yeni ortaya çıkan teknolojilerin desteksiz gelişemeyecek olmasıdır (IEA, 2012). Ancak yeni kapasiteler için sağlanacak sübvansiyonlar zamanla azaltılmadığı takdirde, hükümetler ve son kullanıcılar aşırı bir yükün altında kalacaklardır (IEA, 2012).

2.4 Enerji Alanındaki Vergiler

Ülkelerin enerjiyi vergilendirmesinin başlıca üç tane gerekçesinin bulunduğu söylenebilir (OECD, 2013b). Vergiler genellikle, CO₂ emisyonu ve yerel hava kirliliği gibi enerji kullanımından kaynaklanan dışsallık veya sosyal maliyetlerin bir kısmının fiyatlandırılması amacıyla kullanılır. Dışsallıkların fiyatlandırılması için vergilerin kullanımı, "Pigouvian vergilendirmesi" olarak adlandırılmaktadır. Geleneksel Pigouvian yaklaşımına göre, çevresel vergiler marjinal zararlara eşit olmalı ve doğrudan emisyon kaynağı üzerinden tarh edilmelidir. Bu yaklaşım, hem akıcı hem de stok kirleticilere uygulanabilmektedir. CO₂ örneğinde, marjinal zarar, ilerleyen zamanlarda dünya çapında ilave emisyon tonlarından kaynaklanan zararın güncel değeridir. Bu kapsamda, okyanuslardan aşama aşama yükselen CO₂ ve küresel ısınma dahi, zarar hesaplanırken dikkate alınmaktadır (Heine, vd, 2012). İkinci olarak, enerji kaynaklarının talebi görece inelastik olduğu için, yani fiyatlarındaki artışın talep üzerindeki etkisi görece düşük olduğu için, enerji vergileri hükümetler açısından oldukça verimli gelirlerdendir. Dolayısıyla, sadece hazineye gelir yaratmak amacıyla dahi enerji kaynaklarının vergilendirildiği görülmektedir. Son olarak, enerji vergisi gelirleri genellikle devlet hazinesine girmekle birlikte, bazı durumlarda karayolu, otoban gibi altyapı hizmetlerine tahsis edilebilmekte ve kullanım ücreti tipi olarak ortaya çıkabilmektedir. Pratikte ise hükümetler enerjiyi vergilendirirken, bu gerekçelerden sadece birini göz önünde bulundurmazlar. Diğer çevresel politikaların rolü, ekonomik aktiviteler, belirli endüstriler ve gelir dağılımı gibi hususlar üzerindeki olumsuz etkileri en aza indirme amaçları da ayrıca dikkate alınmaktadır. Özellikle fosil kaynak vergilendirmesinin, iklim değişikliği politikaları açısından arz ettiği önem bir yana, fosil kaynak fiyatlarında yaşanan artış dalgasının konut bütçelerine ve firmaların rekabet gücüne etkisi, politika belirleyicilerini mecburen ilgilendirmektedir (OECD, 2013b).

Elektrik üzerindeki efektif karbon vergisi oranları, eğer elektrik tüketimi üzerinde enerji kaynağı gözetilmeksizin konulmuş genel bir vergi var ise, dikkatlice yorumlanmalıdır. Karbon içermeyen kaynaklardan üretilen elektriğin tüketimi de aynı oranlarda vergiye tabi olduğunda, bu vergilendirmenin karbon kullanımı üzerinde bir etkisi olmayacaktır (OECD, 2013b). Enerji kaynakları üzerindeki en ağır vergi yükünü petrol ve petrol ürünleri taşımaktadır. Bu durum hükümetlerin, petrol aktivitelerinden kaynaklanan ekonomik rantı elinde tutma arzusundan kaynaklanmaktadır (Nakhle, 2008).

Son on yılda çevresel vergiler, hükümet politikalarının önemli bir aracı haline gelmiştir. Tüm OECD üyesi ülkeler, yıllardır çevresel vergilere sahip olup bunlardan gelir etmişlerdir. Çevresel vergiler, fosil yakıtlar üzerindeki tüketim vergilerinden, motorlu taşıtlar vergilerine, su kirliliği üzerindeki vergilerden, atık üzerindeki vergilere kadar birçok vergiyi kapsamaktadır (OECD, 2010). OECD, IEA ve AB Komisyonu ortak kararlar çevresel

vergiler kavramını, “belirli bir çevresel ilişki dahilinde vergi matrahı üzerinden tarhedilen ve devlete yapılan zorunlu ve karşılıksız ödemeler” şeklinde tanımlamaktadırlar (OECD, 2010).

Vergi oranlarından bağımsız olarak, çevresel vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı, çevresel vergilerin hükümet bütçeleri açısından arz ettikleri önemi yansıtmaktadır. OECD üyesi ülkelerde bu yüzdelere bakıldığında, payın en fazla olduğu ülkenin Türkiye olduğu göze çarpmaktadır. OECD’de toplam vergi gelirleri içinde çevresel vergiler oranının aritmetik ortalaması, 2002 yılında %7.4, 2008 yılında ise %6.1 dolaylarında iken; Türkiye, 2002 yılında %14.2 ve 2008 yılında %13.7 ile en yüksek yüzdeli OECD üyesi ülke olmuştur. Bu durum Türkiye’nin gelir ve kurumlar vergisi gibi vergilerin kaynağını oluşturan gelir kaynaklarından daha az; tüketimden ise daha fazla vergi toplayarak hazineye ek gelir yaratma yönündeki vergi politikalarının bir sonucudur. Bu politikalar ise, bazı motorlu araç yakıtları açısından OECD üyesi ülkeler içerisinde en yüksek fiyatlara Türkiye’de rastlanmasına neden olmaktadır (OECD, 2010).

Özellikle belirtilmelidir ki bir ülkede, çevresel vergilerden elde edilen gelirin yüksek olması, o ülkenin vergi sistemi bütününe çevre dostu olduğu anlamına gelmemektedir. Kısaca her çevresel vergi, çevreci vergi değildir. Bu vergiler gelirleri önemli ölçüde artırsalar dahi, vergi konuları itibarıyla arzu edilen yönelim değişikliklerini gerçekleştirme açısından elverişsiz olabilmekte; oranları yüksek olsa dahi, neden oldukları çevresel zararı yansıtmama hususunda etkisiz kalabilmektedirler (OECD, 2010).

En düşük petrol vergilerine Kuzey Amerika bölgesinde rastlanmakta olup, bu bölgeyi Asya ve Pasifik’teki OECD üyesi ülkeler takip etmektedir. Avrupa ülkeleri ise dikkat çekecek ölçüde yüksek vergi oranlarına sahiptir. Neredeyse bütün OECD üyesi ülkelerde son on yıllık periyotta, tüm yakıtlar üzerindeki vergi oranları artmış olup; en ciddi artışlar ise Türkiye’de yaşanmıştır (OECD, 2010).

Uluslararası Para Fonu (IMF-*International Monetary Fund*)’na göre, çevresel değerlendirmeler bir kenara bırakıldığında, ideal olan, tüketici tercihlerini saptırmaktan kaçınarak gelirleri yükseltmek için, tüm tüketim ürünlerinin, geniş kapsamlı bir katma değer vergisi (KDV) ya da başka bir tüketim vergisi sistemine tabi olmasıdır. (Heine, vd, 2012). Ancak kimi zaman tüketici tercihlerine çevre dostu müdahalede bulunulması gereği, ticari açıdan ve rekabet açısından güçsüz olanın korunması ihtiyacı ve sosyal politikalar gibi kriterler nedeniyle politikalar karmaşık hale gelmekte; bu durum da doğrudan vergi sistemlerine yansımaktadır (Dağ, 2017).

3 Avrupa Birliği

Dünya üzerindeki enerji politikaları ve mali politikalar incelenirken, AB’deki düzenleme ve uygulamalara da özellikle dikkat etmek gerekmektedir. AB’nin çevreci politikalara duyarlılığı, bu alanda pek çok uygulamanın öncüsü olmasına yol açmış; AB üyesi ülkelerin OECD ortalamalarına dahil olması, OECD’nin çevreci amaçlara ulaşmasını desteklemiştir.

Türkiye açısından ise AB, gerek üyesi olmayı hedeflediği bir kurum olduğu için, gerekse jeopolitik konumu itibarıyla enerji sistem ve politikaları yakından ilgilendirdiği için (Üzeltürk, 2008) özellikle takip edilmelidir.

3.1 Avrupa Birliği’nde Enerji Eğilimleri

Enerji güvenliği hakkındaki 2000 tarihli AB Yeşil Belge (AB Komisyonu, 2000)’de, AB’de enerji güvenliği için uzun vadeli stratejinin, “sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ve çevresel kaygılara saygı göstererek, enerji ürünlerinin, tüm tüketicilerin (özel sektör ve endüstriyel) ödeme gücünün yeteceği fiyattan, kesintisiz, fiziksel olarak pazarda bulunurluğu”na odaklanması gerektiği belirtilmiştir (Hasselknippe ve Christiansen, 2003).

2000’li yılların başlarına bakıldığında, AB’nin petrol tüketiminin %70’inden fazlasının, doğal gaz tüketiminin ise %40’ından fazlasının ithal edildiği göze çarpmaktadır. Artan tüketim, tükenen yerel kaynaklar ve AB genişlemesini takiben enerji arz durumunda yaşanacak değişiklikler neticesinde, bu ithalat oranlarının 2020 itibarıyla petrolde %90’a, doğal gazda ise %70’e yükseleceği öngörülmüştür. Petrol ve gaz fiyatlarında yaşanan dalgalanmaların sonucunda, AB artan bir şekilde, ekonomik ve fiziksel enerji arzında aksamalar yaşanması riskiyle karşı karşıya kalmıştır. Bunun üzerine AB, enerji üretimini artırma ve petrol ve doğal gaza olan bağımlılığını azaltma yönünde, enerji arz sistemindeki çeşitliliği artırma arayışına girmiştir. Nitekim AB enerji güvenliği stratejisi, enerji tüketimini daha çevre dostu enerji kaynaklarına yönlendirmek için enerji vergilerinin kullanılacağını; böylece aynı zamanda arz güvenliğine ve çevreye de destek olunacağını belirtmektedir (Hasselknippe ve Christiansen, 2003).

Enerji bağımlılığı kapsamında AB üyesi ülkelerin üçüncü ülkelerle yaptıkları enerji anlaşmaları incelendiğinde, ortak politika ihtiyacı yeniden gün yüzüne çıkmaktadır. Üzerinde uzlaşılan yeni düzenlemeye göre, AB üyesi ülkeler, üçüncü ülkelerle yapacakları enerji anlaşmaları tamamlanmadan önce taslak halini AB Komisyonu’na gönderecek; Komisyon görüşünü vermeden anlaşmalar imzalanamayacaktır (Haberler, 2016).

İklim değişikliğinin uluslararası alanda öneminin arttığı 1980’li yıllardan günümüze, iklim politikasında esaslı değişikliklerin yaşandığı AB, uluslararası arenada lider rolünü üstlenmiştir (Hasselknippe ve Christiansen, 2003). Yenilenebilir Enerji hakkında Beyaz Belge (AB Komisyonu, 1997), çeşitli sektörler bakımından her bir YEK’ten beklenen katkıları içeren alt hedefler tesis etmiştir. “İç Elektrik Piyasasında Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Üretilen Elektrikğin Teşviki hakkında Direktif (2001/77/EC)”te, 2010 yılında tüketilen elektrikğin ortalama

%22.1'inin YEK'lerden üretileceği taahhüt edilmiştir. YEK'lerde büyüme bakımından en büyük katkının, biyokütle ve rüzgar enerjisinden gelmesi beklenmekte olup; bu kaynakları daha küçük beklentiler ile fotovoltaik güneş enerjisi ve jeotermal enerji takip etmektedir. Hidrolik kaynakların ise önemini koruyacağı fakat gelecekte fazla bir artış yaşanmayacağı öngörülmüştür (Hasselknippe ve Christiansen, 2003).

1997 yılında Kyoto Protokolü imzalandığı zaman AB üyesi olan 15 ülke, Protokol'ün ilk periyodunda (2008-2012), sera gazı emisyonlarını, baz aldıkları yılın (çoğunlukla 1990 yılı) seviyesinin %8 aşağısına çekme taahhüdünde bulunmuşlardır. 2012 yılında, bahsi geçen 15 ülke, emisyonlarını baz aldıkları yıl seviyelerinin %15.1 altına düşerek, beklenenin de üzerinde bir başarı sergilemiştir. AB, 2009 tarihli Yenilenebilir Enerji Direktifi (2009/28/EC) ile 2020 yılı için, tüm sera gazı emisyonlarını en az %20 azaltmayı, tüketimde yenilenebilir enerjinin payını en az %20 artırmayı ve en az %20 oranında enerji tasarrufu sağlamayı hedeflemektedir. Ayrıca, tüm AB üyesi ülkeler, ulaşım sektöründe %10'luk yenilenebilir enerji payına ulaşmayı taahhüt etmektedirler (AB, 2018b). 2017 tarihli İlerleme Raporu'na (AB Komisyonu, 2017) göre, 2014 yılında yenilenebilir enerjinin tüketimdeki payı AB bütününde %16'ya erişmiştir. AB üyesi ülkelerin büyük çoğunluğu 2020 hedeflerine erişmek üzere olup, tüm ülkelerin bu hedefleri karşılamaya yönelik çaba göstermeye devam etmeleri gerekmektedir.

30 Kasım 2016 tarihinde AB Komisyonu tarafından Yenilenebilir Enerji Direktifi'ne revizyon teklifi (AB Komisyonu, 2016) yayınlanmıştır. Bu revizyonun ana gündemi ise, 2030 yılı itibarıyla enerji tüketiminde yenilenebilir enerjinin payının %27'ye çıkarılmasına dair bağlayıcı hedef konulması; böylelikle AB'nin yenilenebilir enerji alanında dünya lideri haline getirilmesidir. Bu yolda, üç kollu bir yaklaşım izlenmektedir; AB emisyon ticareti, Yenilenebilir Enerji Direktifi ve enerji vergilendirmesi (Hasselknippe ve Christiansen, 2003).

3.2 Avrupa Birliği'nde Enerji Vergilendirmesi

Enerji alanında vergilendirme, tüm dünyada olduğu gibi AB üyesi ülkelerde de devlet gelirlerinin önemli bir bölümünü teşkil etmektedir. Sağladığı mali faydanın yanı sıra, enerji politikalarını şekillendirme etkisi, bu konunun önemini daha da artırmaktadır (Ergün, 2007).

AB, doğrudan vergilendirme üzerinde bir yetkiye sahip olmamakla birlikte; dolaylı vergilendirme kapsamında, KDV gibi tüketim vergilerinin enerji gibi belli ürünler üzerindeki asgari vergi oranlarına ilişkin düzenlemeler yapabilmektedir (IEA, 2008).

Vergi reformu kapsamında yeni çevresel vergilerin uygulamaya konması başta hane halkı olmak üzere tüketiciler üzerindeki vergi yükünü artırmıştır. Bunun telafisi için AB üyesi ülkeler değişik yollara başvurmuşlardır. Finlandiya, Hollanda ve İsveç'te gelir vergisi oranları düşürülmüş; Danimarka, Almanya, Birleşik Krallık ve Hollanda'da ise sosyal güvenlik katkı paylarında indirimle gidilmiştir. Bu yolların yanı sıra, Hollanda'da, hane halkına toplu para transferi de yapılmıştır (Speck ve Jilkova, 2009).

Asgari oranlar 2003 tarihli Enerji Vergilendirmesi Direktifi'nde belirlenmiş olmakla birlikte, üye ülkelerin uygulamaları kendi içlerinde farklılıklar arz edebilmektedir. Örneğin, endüstrisi kömüre dayalı kimi ülkeler, kömür tüketiminin vergilendirilmesinde istisnalar tanıma ve sübvansiyon sağlama yanlısı iken; özellikle İskandinav ülkeleri ve Hollanda, kömür kullanımına son verme arzusıyla, asgari düzeylerin çok üstünde vergi uygulamaktadırlar. Çoğu Güney Avrupa ülkesinde ise direktif düzenlemelerine uyum oranı çok düşük seviyelerde gerçekleşmiş; direktifte yer alan araçların uygulamaya sokulması için uzun dönüşüm süreçleri yaşanmıştır (Hasselknippe ve Christiansen, 2003).

Çevresel vergi reformu kapsamında uygulamaya konan karbon vergilerinin, geçmişte sera gazı emisyonları üzerindeki etkilerine bakıldığında liderliğin İskandinav ülkelerinde ve Almanya'da olduğu anlaşılmaktadır. Bu ülkelerde, çoğunlukla vergilerden sonra yakıt taleplerindeki düşüşlerin bir sonucu olarak, 1990'ların ortalarından 2004'e kadar olan süreçte, emisyonlar %4-6 civarında azalmıştır. Birleşik Krallık ve Hollanda'da ise aynı süreçte emisyonlar yaklaşık olarak %2 civarında düşüş kaydetmiştir (Andersen ve Ekins, 2009).

AB'de enerji vergilendirmesi alanında bir kısım uyumlaştırma, halihazırda elde edilmiş bulunmaktadır. Üye devletler de artık bu vergilendirme alanının sadece kendi kontrollerinde olmadığının ve vergi politikası kapsamında manevra alanlarının sınırlı olduğunun farkındadırlar (Lang ve Zagler, 2010).

Çevreci politikalar açısından, tesis edilen vergiler kadar, tanınan vergi muafiyetleri de büyük önem arz etmektedir. Nitekim 2003 tarihli Enerji Vergilendirmesi Direktifi, üye ülkelerin, enerji harcamalarında tasarruf yapmak amacıyla yatırım yapan işletmelerin vergi ödemelerini, kısmen veya tamamen söz konusu işletmeye geri ödemelerine olanak tanımaktadır (Ergün, 2007). Bu alandaki teşvikler genelde vergi muafiyetleri ve gümrük muafiyetleri şeklinde ortaya çıkmakta olup; vergi muafiyetlerinde enerjinin sağlandığı santrallerden 1-5 yıl arası gelir ve kurumlar vergisi alınmaması öngörülmektedir. Gümrük vergileri bakımından tanınanlarda ise, ekipmanlar hususunda muafiyetler tesis edilmekte yahut alınan vergilerin oranları düşürülmektedir (Üzeltürk, 2008).

3.3 Avrupa Birliği'nde Emisyon Ticareti Sistemi

AB ETS, AB'nin iklim değişikliği ile mücadele politikasının temel taşı olup, endüstriyel sera gazı emisyonlarının maliyet etkin şekilde azaltılmasında önemli bir araçtır (AB, 2018a). 2003 yılında ETS hakkında Direktif ile getirilmiş bu sistem, uluslararası alanda ilk ve halen açık ara en büyük sistemdir. 28 AB üyesi ülkeye ilaveten İzlanda, Lihtenştayn ve Norveç'in de bulunduğu toplam 31 ülkedeki havayolları ve 11.000'in üzerindeki

santral ve endüstriyel tesis üzerinde etkindir (AB, 2013). Böylelikle AB karbon emisyonlarının yaklaşık %50'sini kapsamı altına almaktadır (Ekins, 2009).

Direktif düzenlemelerine göre, CO₂ yayan ve ölçülmüş ısı girdisi 20 MW'ı aşan santraller sera gazı izni almak zorundadırlar. Üye ülkeler, her bir santral için ödenek miktarını belirleyeceklerdir (Gönen, 2011). AB ETS, "üst sınır ve ticaret (*cap and trade*)" prensibine göre işlemektedir. Sistemdeki fabrikalar, güç santralleri ve diğer kurulumlardan salınan belirli sera gazlarının toplam miktarı üzerine bir üst sınır konulmakta; zamanla toplam emisyonlar azaldıkça, bu üst sınır düşürülmektedir. Üst sınır dahilinde şirketler, ihtiyaç duyduklarında ticaretini yapabilecekleri "emisyon karşılıkları" satın almakta veya kazanmaktadırlar. Şirketler, her yılın sonunda tüm emisyonlarını kapsamaya yetecek miktarda emisyon karşılığı teslim etmek zorundadırlar; aksi takdirde ağır para cezaları uygulanmaktadır. Eğer şirket, emisyon miktarını, elindeki karşılıkların altına düşürmeyi başarsa; fazlaya ilişkin karşılıklarını gelecek ihtiyaçları için biriktirebileceği gibi, ihtiyaç duyan başka bir şirkete de satabilecektir (AB, 2018a). Emisyon karşılıklarının fiyatı, arz ve talep durumlarına göre belirlenmektedir.

AB ETS; 2005-2007 yıllarını kapsama alan 1. aşama, 2008-2011 yıllarını kapsama alan 2. aşama ve 2012-2020 yıllarını kapsama alan 3. aşama olmak üzere toplam üç aşamada tasarlanmıştır. Komisyon, 2030 itibariyle emisyonların 2005 yılına göre %43 oranında azaltılmasını tasarlamaktadır (AB, 2018a).

3.4 Enerji Alanındaki Diğer Kamu Maliyesi Mekanizmaları

Enerji alanında vergi haricindeki kamu maliyesi mekanizmalarına bakıldığında, öncelikle devlet yardımları aklı gelmektedir. Devlet yardımının mevcudiyetinden bahsedebilmek için, ortada devlete atfedilebilirliğin olması; yani yardımın devlet tarafından veya devlet kaynaklarından yapılması gerekmektedir. Devlet yardımları, genellikle rekabeti bozma tehdidinde bulunacak veya bozacak şekilde belirli bir girişim ya da endüstrinin lehine olduklarında veya üye ülkeler arası rekabeti etkilediklerinde, ortak pazara aykırılık teşkil ederler (Can, 2006). Devlet yardımları, AB mevzuatına göre yasaklanmamakla birlikte, Komisyon'un denetimine tabi tutulmuştur. Adalet Divanı'nın PreussenElektra/Schleswig kararında (Case C-379/98), devlet yardımı kavramının çerçevesi belirlenmiş olup; devletin YEK'leri teşvik etmek için bazı yasal düzenlemeler yapması ve teşvikler uygulaması, devlet yardımı olarak kabul edilmemiştir.

AB'de uygulanan mali mekanizmalar hususunda, tarife garantilerine ve yeşil sertifika ticaretine de değinmek gerekmektedir. YEK'ler üzerindeki tarife garantileri, yenilenebilir enerji üretim tesislerinin kurulumunu teşvik etmek suretiyle, elektrik üretiminde yenilenebilir kaynakların payını artırmak için kullanılan politika mekanizmalarıdır (Kubat ve Kennedy, 2011). Tarife garantilerinin uygulamada görülen iki şekli vardır. İlki klasik yöntem olup, üreticiler ürettikleri kWh başına belirlenmiş sabit bir ücret elde etmektedirler. İkinci türü ise prim yöntemi olup; pazar gelirleri, taahhüt edilmiş primler ile tamamlanmaktadır. Tarife garantilerinin en genel politika alternatifleri ise, miktar bazlı kota yükümlülükleridir. Kota yükümlülüklerinde, hükümetler yenilenebilir kaynaklar için belirli bir hedef doğrultusunda, üreticilere, arz edenlere ve tüketicilere, elektriklerinin belirli bir yüzdesini yenilenebilir kaynaklardan temin etmek hususunda, hedefe eş düşen bir yükümlülük tesis etmektedirler. Bu yükümlülük genellikle yeşil sertifika ticaretinin kullanılmasıyla yerine getirilmektedir. Bu mekanizma kapsamında, kota yükümlülüğünü yerine getirmeyen yükümlüler ceza ödemektedirler. İyi tasarlanmış bir tarife sistemi, yenilenebilir enerji projelerine yatırımı desteklemek için yeterli bir güvence sağlayabilmektedir. İyi tasarlanmadığı takdirde ise, yüksek tarife seviyeleri yüzünden elde edilen beklenenin üzerindeki karlar, tüketici üzerinde fahiş bir fiyat baskısı oluşturmakta ve yenilenebilir enerji teknolojilerinin genel olarak halk tarafından kabul görmesini tehlikeye atmaktadır (Kubat ve Kennedy, 2011).

4 Türkiye

Türkiye, OECD üyesi ülkeler içerisinde son 10 yıllık dönemde enerji talep artışının en hızlı gerçekleştiği ülkelerin başında gelmektedir. Bununla birlikte, doğuda yer alan kaynakların batıya ulaştırılması için bir köprü konumunda olan ülke, coğrafi açıdan da uluslararası alanda önemli bir yere sahiptir. Bu konumu itibariyle, enerji altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi, enerji piyasalarının rekabete dayalı olarak yeniden yapılandırılması, enerji ve maden kaynaklarının verimli, etkin, güvenli, zamanında ve çevreye duyarlı şekilde değerlendirilmesi konularında çalışmalar sergilenmektedir (T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 2013).

Enerji Bakanlığı tarafından, 2023 yılında, kömürün payının %37, doğal gazın payının %23, petrolün payının %26, hidrolik enerjinin payının %4, nükleer enerjinin payının %4, YEK ve diğer enerji kaynaklarının payının ise %6 olacağı öngörülmektedir (T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 2013). Türkiye'nin elektrik enerjisi tüketimi ise giderek artmakta olup, 2002 yılında 132,6 milyar kWh olan elektrik tüketimi, 2015 yılında 265,7 milyar kWh'ye ulaşmıştır (T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 2016).

Türkiye, fosil kaynaklara sahip ülkelere yakınlığından dolayı kaynakların ulaştırılmasında bir köprü konumunda olsa da, fosil kaynaklar açısından jeolojik nedenlerle zengin bir ülke değildir. Sahip olduğu en büyük kaynaklar taş kömürü ve linyit olmasına rağmen; 2010 yılında yerel kömür üretimi, toplam kömür tüketiminin sadece %47'sini karşılayabilmiştir. Bu nedenle Türkiye'nin enerji sistemi ithalata dayalı olup; arzının %72 civarı ithalattan karşılanmaktadır (OECD, 2013a). İthal edilen enerjinin büyük kısmını ise doğal gaz oluşturmaktadır.

Enerji alanında giderek artan talep dolayısıyla, enerji stratejileri nükleer enerjiye yöneltilmiş olup; YEK'lerin geliştirilmesi için de bir takım hukuki ve mali mekanizmalar devreye sokulmaya çalışılmaktadır.

Türkiye, 2004 yılında BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'ne ve Ağustos 2009'da Kyoto Protokolü'ne EK-I üyesi olarak resmen taraf olmuştur. Bu kapsamda, başta CO₂ emisyonu olmak üzere, enerji kaynaklarının yol açtığı kirliliklerin azaltılmasına, iklim ve enerji politikalarının oluşturulmasına, enerji ve tabii kaynaklar alanındaki faaliyetlerin çevreci bir anlayışla gözden geçirilmesine ilişkin çalışmaların hız kazanması gerekmektedir.

6446 sayılı Kanun'un 14. maddesi kapsamında EPDK tarafından, "Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretimine İlişkin Yönetmelik" çıkartılmış; Yönetmelik 02.10.2013 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 29.04.2016 tarihinde "Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Belgelendirilmesi ve Desteklenmesine İlişkin Yönetmelik" ve "Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği"nde yapılan değişiklik ile YEKDEM'de (Yenilenebilir Enerji Kaynakları Destekleme Mekanizması) yer alan üreticilerin ürettikleri miktarın da kendileri tarafından dengelenmesi sağlanmıştır (T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 2016).

Yenilenebilir enerji kaynakları bakımından getirilen güncel düzenlemelere yoğunlaşıldığında, "Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Elektrik Enerjisi Üreten Tesislerde Kullanılan Yerli Aksamın Desteklenmesi Hakkında Yönetmelik" (RG: 24.06.2016, 29752) dikkat çekmektedir. Bu yönetmelik ile yenilenebilir enerji kaynaklarından üretim yapan tesislerde yurt içinde üretilmiş ekipman kullanıldığı takdirde ilave fiyat destekleri sağlanmakta olup, yenilenebilir enerji teşvikinin yanında Türkiye'nin bölgedeki en büyük yenilenebilir ekipman ve parça tedarikçisi olması hedeflenmektedir (T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 2016).

4.1 Türkiye'de Enerji Vergilendirmesi

Türkiye'de enerjiyle ilgili vergiler; ulaşımda, ısıtmada ve elektrik üretiminde kullanılan kaynaklar üzerindeki vergileri ve bizzat elektrik tüketimi üzerindeki vergileri kapsamı altına almaktadır. Türk Vergi Sistemi'nde enerjiye uygulanan vergiler, tüketim vergileri olan KDV ve Özel Tüketim Vergisi (ÖTV)'dir. ÖTV, yakıt vergilendirmesinin yanı sıra ulaşım araçları üzerinde de uygulanmaktadır. Bunların yanı sıra, çevresel vergi kapsamında taşıtlar üzerinde, bir servet vergisi türü olan Motorlu Taşıtlar Vergisi (MTV) bulunmaktadır.

Türkiye'de, toplam vergi gelirlerinin yüzde kaçının çevresel vergi gelirlerinden oluştuğuna bakıldığında çarpıcı bir sonuç çıkmaktadır. Bu oran, 1996 yılında %9.5, 2002 yılında %14.2 ve 2008 yılında %13,7 şeklinde gerçekleşerek; Türkiye'yi OECD'nin bu alanda en yüksek orana sahip ülkesi konumuna yerleştirmiştir. OECD aritmetik ortalamasında bu oranın 1996 yılında %7.2, 2002 yılında %7.4 ve 2008 yılında %6.1 şeklinde gerçekleştiği düşünüldüğünde (OECD, 2010); Türkiye'de 1996 ve 2002 yılları arası yaşanan büyük artış daha iyi gözler önüne serilmektedir.

Türkiye'de toplam vergi gelirleri içerisinde çevresel vergi gelirlerinin yerinin bu derece büyük olması; Türkiye'de gelir vergisi ve kurumlar vergisi gibi kaynaklardan daha az, tüketimden ise daha fazla ilave gelir yaratma yönündeki vergi reformu yaklaşımlarının bir sonucudur. Bu doğrultuda yüksek yakıt vergileri, Türkiye'nin ulusal kalkınma planlarının kasıtlı bir parçası haline gelmiştir (OECD, 2010). Yakıt vergilerinin bu denli yüksek olmasının temel sebebi, mali politikadır. Zira, özellikle 2000'li yılların başlarında mali konsolidasyon için ilave gelire ihtiyaç duyulmuştur. Yakıt vergilerinde ise, gelir vergisi sistemine kıyasla, görece olarak vergi kaçırma yahut vergiden kaçınma daha zordur (Heine, vd, 2012). Ayrıca bu vergilerin tahsilatı ve denetimi de daha kolay olmaktadır. Böylelikle özellikle son on yılda bu alandaki vergi oranları, daha yüksek gelirli ülkelerde genellikle gerilemekteyken, Türkiye'de kayda değer miktarda artış sergilemiştir.

LPG'nin litre başına halihazırda daha düşük olan vergi hariç fiyatları, bir de düşük vergi oranlarının uygulanmasıyla birleşince, LPG'li araçlara yönelim oldukça artmıştır. Nitekim 2003 ve 2007 yılları arasında, Türkiye'de LPG takılan araç sayısı iki katından fazla artarak; 800.000'den 1.8 milyona yükselmiştir (OECD, 2010). Aynı zamanda, toplam benzin tüketimi sabit düzeylerde kalırken, dizel tüketimi büyük oranlarda artış sergilemiştir (OECD, 2010). Netice itibarıyla ulaşım sektöründeki toplam enerji tüketiminin sadece %16'sını benzin oluşturmakta olup; dizel ise %50'den fazla payı temsil etmektedir (OECD, 2013b). Isıtma ve işletim kategorisinde, LPG ve doğal gaz üzerindeki tüketim vergileri, ulaşım kategorisine kıyasla daha düşük oranlarda düzenlemeye tabi tutulmuştur. Özellikle doğal gazda aradaki fark (m³ başına ulaşımda 0.86 TRL, ısıtmada 0.02 TRL) oldukça belirgindir. Diğer gazlara ve kömüre ise bu kategoride vergi istisnası tanınmıştır (OECD, 2013b). Halbuki kömürden kaynaklanan CO₂ emisyonları, sektördeki CO₂ emisyonlarının %40'ından fazlasını, ülke çapında enerjiden kaynaklanan tüm CO₂ emisyonlarının ise %20'sinden fazlasını oluşturmaktadır. Linyit ise, Türkiye'nin en önemli enerji kaynaklarından biri olup, ısıtma amaçlı olarak konutlarda kullanımı yaygındır (OECD, 2013b). Dolayısıyla kömüre istisna tanınmasının; yerli sanayiye destekleme hedeflerinin ve sosyal politikaların, çevreci politikalara tercih edildiğinin bir göstergesi olduğu düşünülmektedir (Dağ, 2017).

4.2 Türkiye'de Vergi Harcamaları ve Destek Mekanizmaları

Vergi harcaması, belirli ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşmak için, kanunun öngördüğü temel yükümlülük sistemi ile uyumlu olmayan ve kanuni bir hükümden kaynaklanan vergi geliri kaybı veya erteleme şeklindeki kamu harcaması olarak tanımlanabilmektedir (T.C. Maliye Bakanlığı, 2007).

Vergi harcamaları doğası gereği, belirli sektör ve kişileri koruma ve destekleme, bir takım ekonomik ve sosyal faaliyetleri ise teşvik etme amacı güderler. Enerji ve çevre politikalarına yön vermede kullanılan en büyük mali araçlardan birini de başta vergi istisnaları olmak üzere, vergi harcaması niteliğindeki bu teşvikler oluşturmaktadır. Üreticilere sağlandıkları takdirde, faaliyetlerin teşvik edilen alana yönltilmesi anlamında bir etki doğurması beklenmektedir. Bunun yanı sıra, ekonomik yönden zayıf olanı korumak amacıyla, sosyal devlet ilkesi kapsamında, tüketiciler açısından da destek mekanizması işletilmektedir.

Türkiye’de enerji üretimi hususunda en önemli destek aracı, taş kömürü endüstrisine sağlanan finansal yardımlardır. Destek çoğunlukla, Hazineden, Türkiye Taşkömürü Kurumu Genel Müdürlüğü (TTK)’ne yapılan transfer harcamaları vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir (OECD, 2013a). Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, ekonomik açıdan güçsüz durumdaki hanelere, ısıtma amaçlı kömür dağıtımında bulunmaktadır. Türkiye, aynı zamanda kömürün gazlaştırılması, CO₂ depolaması ve taşınması, biyokütle ve kömür karışımından yakıt üretimi dahil temiz kömür teknolojilerine ilişkin ARGE çalışmalarını mali olarak desteklemektedir. Ayrıca, belirli yakıt tiplerini ve sektörleri hedef alan çeşitli vergi istisnaları ve vergi iadeleri mevcuttur. Bunların başlıcaları; yerel denizcilikte ve ulusal güvenlik amaçlarıyla kullanılan taşıtlardaki yakıtlar; belirli ürünlerin tarımsal faaliyetlerinde kullanılan yakıtlar ile petrol ve doğal gaz arama, taşıma ve dağıtım faaliyetleri üzerinde bulunmaktadır (OECD, 2013a).

5 Türkî Cumhuriyetler

1991 yılından itibaren Sovyetler Birliği’nin dağılması sonucunda bağımsızlığını kazanan ülkeler içinde doğal kaynakları nedeniyle Özbekistan, Azerbaycan, Kazakistan ve Türkmenistan Cumhuriyetleri enerji alanında çok önemli stratejik üstünlüğe sahip olmuşlardır. Zengin petrol ve doğalgaz kaynakları bu ülkeleri hem Rusya için vazgeçilmez kılmış hem de Çin, AB ülkeleri ve ABD açısından sürekli işbirliğine yöneltmiştir. Bu genç cumhuriyetlerin dış ticaretlerinde en büyük pay petrol ve doğalgazdan oluşmaktadır. Bu ülkelerin enerji politikaları her bir ülke için bir makale ve hatta bir kitap konusudur. Biz burada sadece bu ülkelerin enerji alanındaki üstünlüklerinin nasıl bir sonuç ortaya koyduğunu inceleyeceğiz. Ülkelerin enerji politikalarına kısaca bakarsak:

Özbekistan bölgenin en büyük doğalgaz üreticisidir. 2013 yılında 55,2 milyar metreküp doğalgaz üretmiştir. 2012 yılına kadar doğalgazın en büyük alıcısı Rusya iken bu tarihten sonra Çin de 2. sırada alıcı ülke olmuştur. Özbekistan 2020 yılı için hem doğu hem de batı pazarlarına yönelmeyi amaçlayarak devlet gelirlerini artırmayı ve çeşitlendirmeyi hedeflemektedir.

Güney Kafkasya ve Hazar Bölgesinin enerji rezervleri açısından zenginliği bu ülkelere olan ilgiyi artırmıştır. Uzun süre dünya pazarlarına uzak duran ama Rusya’dan sonra en büyük doğalgaz ve petrol rezervlerine sahip olan Türkmenistan, 2007 yılından itibaren Türkmenbaşı’nın da ölümünden sonra dünya pazarlarına açılmaya başlamıştır. ABD, Çin, İsrail, Türkiye ve bazı AB ülkeleri Türkmenistan enerji sektörüne önemli yatırımlar yapmışlardır (Keskin, 2006). 2009 sonrası Rusya ile yaşadığı enerji sorunu nedeniyle dünyanın en uzun doğalgaz boru hattını Çin ile birlikte inşa etmiş, 2010’da ise İran’a ikinci bir boru hattı döşenmiştir (İsmayilov ve Budak, 2015). Bugün Türkmenistan doğalgaz ihracatının % 52 sini Çin’e yapmaktadır.

Kazakistan coğrafi konum itibarıyla Orta Asya’nın kalbinde yer alan bir ülkedir. Kazakistan’ın ihracat gelirlerinin en az üçte ikisi petrol, doğalgaz, madencilik gibi enerji sektöründen gelmektedir. Kazakistan akaryakıtının % 28’i Çin’e, %26’sı Avusturya’ya geri kalanı da diğer Avrupa ülkelerine satılmaktadır.

Azerbaycan ise Hazar Denizi’ne kıyısı olan ve zengin enerji kaynaklarına sahip bir ülkedir. Petrol ve doğalgaz ürünlerinin yabancı pazarlara ulaşmasında kendi enerji politikalarını üreten ve ihracatını gerçekleştiren bölgedeki ilk ülkelerden biridir. Bu doğrultuda enerji kaynaklarının güvenli bir şekilde farklı coğrafyalara aktarılmasında birçok boru hattına ev sahipliği yapmaktadır. Nabucco Projesi, Güney Akım Projesi, Şahdeniz Projesi, Bakü-Tiflis-Ceyhan Petrol Boru Hattı Projesi, Bakü-Tiflis-Erzurum Doğalgaz Boru Hattı Projesi, Kuzey Akım Projesi, Mavi Akım Projesi gibi önemli projeler bölgenin petrol ve doğalgazını Batı ülkelerine gönderebilmek için yapılan çok önemli ve büyük projelerdir. Ayrıca bu enerji kaynaklarının Avrupa’ya taşınabilmesi için TANAP ve TAP Projeleri de düşünülmektedir.

Yukarıda da görüldüğü gibi dünyanın çok zengin petrol ve doğalgaz rezervlerine sahip bu ülkeler sahip oldukları kaynakları güvenli ve uygun koşullar altında ihtiyacı olan ülkelere başta Çin olmak üzere Türkiye ve AB ülkelerine taşıyacak boru hatlarına ihtiyaç duymaktadırlar. Bölgedeki ülkeler arasındaki siyasal çekişmeler ve üstünlük kurma çabaları zaman zaman bu hatların güvenliğini tehdit etmektedir. Bu lojistik çabalar gerek kaynak ülkeler için gerekse boru hatlarının geçtiği ülkeler için önemli gelir kaynağıdır (Meherremova, 2015).

Görüldüğü gibi petrol ve doğalgaz gelirleri bu Cumhuriyetlerin vergi yerine koyabilecekleri çok önemli devlet gelirleridir. Bu nedenle de bu kaynakların etkin kullanımı, satışı, aktarılması bu ülkelerin üzerinde durdukları en önemli konulardır. Rusya’nın bu ülkeler üzerindeki gücünü kaybetmek istememesi, Çin’in enerjiye bağımlılığı, ABD ve AB ülkelerinin de Rusya’nın gücünü zayıflatma politikaları bu bölgedeki enerji politikalarını etkileyen temel unsurlardır.

6 Değerlendirmeler ve Sonuç

AB ve OECD üyesi ülkeler başta olmak üzere, gelişmiş ülkelerde çoğunlukla enerji vergilendirmesinin, öncelikle kaynakların sahip olduğu karbon içeriği ve emisyon salınımı göz önünde bulundurulmak suretiyle ayarlandığı göze çarpmaktadır. Bu durum, çevresel vergilerin çevreci bir anlayışla ele alındığını ortaya koymaktadır. Türkiye’de, çevresel vergilerin toplam gelirler içerisindeki ağırlığı oldukça yüksektir. Ancak bu durum, enerji vergilendirmesinin çevreci bir anlayışla sistematize edildiği anlamına gelmemektedir. Vergi yükü, ağırlıklı olarak ulaşım yakıtları üzerinde toplanmış; ulaşım yakıtları üzerinde sürekli oranı artan vergiler, Türkiye’yi bu alanda en yüksek vergi oranına sahip OECD üyesi ülke konumuna getirmiştir. Trafik yoğunluğu, trafik kazaları, gürültü gibi negatif dışsallıkların fiyatlandırılması amacıyla, tüm dünyada ulaşım sektöründe vergilendirme oranları diğer sektörlerle kıyasla daha yüksektir. Fakat Türkiye’de bu farkın aşırı derecede açık olması; mali araçların çevreci amaçlardan ziyade, devlet hazinesine gelir yaratma amacıyla kullanıldığının bir göstergesidir.

Yenilenebilir kaynakların teşvikine vergisel araçlar bağlamından bakıldığında ise, dolaylı vergilerde sağlanan indirim ve istisnaların yanı sıra, dolaysız vergilendirme bakımından da ayrıcalık sağlanmasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Yenilenebilir kaynaklardan enerji üreten kuruluş ve kişiler bakımından, en azından yatırım ve kuruluş dönemi sayılabilecek dönemler açısından, belli bir kar düzeyine erişinceye kadar, gelir ve kurumlar vergisi bakımından getirilecek vergi istisnaları veya tecil-terkin düzenlemelerinin, özel sektör yatırımlarına ivme kazandırabileceği düşünülmektedir (Dağ, 2017).

Türkiye’de kömür endüstrisine sağlanan teşvikler sadece vergi istisnalarından ibaret olmayıp bu alanda sağlanan ciddi bir sübvansiyon söz konusudur. Fosil kaynak sübvansiyonlarına son verilmesinin ve emisyon ticareti sistemine geçişin acilen masaya yatırılması ve uygulanabilirliğinin araştırılması gerekmektedir.

Yenilenebilir kaynakların yaygınlaştırılması açısından Türkiye’deki düzenlemelere bakıldığında, son dönemde üreticileri teşvik amacıyla etkili olması beklenen mali araçların devreye sokulduğu dikkat çekmektedir. 6094 sayılı Kanun ile getirilen “YEK Destekleme Mekanizması” uyarınca, 18/5/2005 ila 31/12/2015 tarihleri arasında işletmeye girmiş veya girecek, mekanizmaya tabi üretim lisansı sahipleri için, yenilenebilir kaynağın türüne göre belirlenmiş fiyat destekleri, on yıl süre ile uygulanacaktır. Fiyat desteğinin yanı sıra, üretilen enerji fazlasının satın alınma zorunluluğu getirilmiş bulunmaktadır. Bunun yanı sıra tesislerde kullanılan mekanik ve elektro mekanik ekipmanlar, Türkiye’de üretildikleri takdirde, YEK üreticilerine, “yerli katkı ilaveleri” adı altında, ilave bir teşvik sağlanacaktır. Bu düzenlemeleri takiben, yenilenebilir kaynaklardan enerji üretimine ilişkin lisans taleplerinde artış yaşanması beklenmektedir. 02.10.2013 tarihinde yürürlüğe giren “Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretimine İlişkin Yönetmelik” kapsamında ise tüketiciler, maliyeti çok yüksek olmayan santraller, paneller ve düzenekler aracılığıyla elektrik ihtiyaçlarını karşılayabilecekler; ihtiyaç fazlası enerjiyi ise üretici konumuna geçerek, belirlenen teknik kriterlere göre sisteme bağlanarak satabileceklerdir. Getirilen düzenlemeler güncel olduğu için henüz etkileri yeni yeni saptanabilmekle birlikte, bu düzenlemeler vasıtasıyla özellikle rüzgar enerjisi ve güneş enerjisi gibi kurulumu basit ve kolay, küçük ölçeklerde enerji üretmeye elverişli YEK’lerin yaygınlaşmasının sağlanabileceği düşünülmektedir.

Netice itibarıyla, enerji ve çevre bağlamındaki düzenlemeler bakımından AB ülkelerinin bir miktar gerisinde kalmış Türkiye’de, son dönemde olumlu kabul edilebilecek düzenlemeler de uygulamaya konmakla birlikte; hazineye gelir yaratma amaçlarından ziyade çevreci amaçları ön plana çıkaracak uzun vadeli enerji hedeflerinin belirlenmesi ve bu kapsamda oluşturulacak politikaların istikrarlı bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Bu politikaların hayata geçirilmesinde ise, kuşkusuz en büyük araçlardan birini mali düzenlemeler oluşturacaktır.

Kaynakça

- Andersen ve Ekins, 2009. “Conclusions: Europe’s Lessons from Carbon-Energy Taxation”, Carbon Energy Taxation: Lessons from Europe. Oxford University Press, New York, s.256-281.
- AB, 2013. “The EU Emissions Trading System”, European Union Publication Office, http://people.unica.it/carlamassidda/files/2012/04/EU-trading-system_factsheet_ets_en3.pdf
- AB, 2018a. EU Emissions Trading System, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en
- AB, 2018b. 2020 Energy Strategy, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/2020-energy-strategy>
- AB Komisyonu, 1997. “Energy for the Future: Renewable Sources of Energy- White Paper for a Community Strategy and Action Plan”, COM 97/0599 final.
- AB Komisyonu, 2000. “EU Green Paper”, COM 2000/769 final.
- AB Komisyonu, 2016. “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Promotion of the use of Energy from Renewable Sources (recast)”, COM 2016/767 final.
- AB Komisyonu, 2017. “Renewable Energy Progress Report”, COM 2017/57 final.
- Can, 2006. **Hukuki Açıdan Elektrik Piyasasında Rekabet**. Turhan Kitabevi, Ankara.

- Dağ, 2017. **Enerji Alanında Mali Düzenlemelerin Rolü**. On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Ekins, 2009. "Carbon Taxes and Emissions Trading: Issues and Interactions", Carbon Energy Taxation: Lessons from Europe. Oxford University Press, New York, s.241-255.
- Ergün, 2007. **Avrupa Birliği Enerji Hukuku**. Çakmak Yayınevi, Ankara.
- Gönen, 2011. **Türkiye’de Elektrik Kamu Hizmetinin Yürütülmesi ve Lisans Usulü**. Adalet Yayınevi, Ankara.
- G20, 2009. "Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit", G20 summit in Pittsburgh, 24-25 September 2009.
- Haberler, 2016. AB Komisyonuna Enerji Anlaşmaları Yetkisi, <https://www.haberler.com/ab-komisyonuna-enerji-anlasmalari-yetkisi-9037921-haberi/>
- Hasselknippe ve Christiansen, 2003. "Energy Taxation in Europe: Current Status, Drivers and Barriers, Future Prospects", Fridtjof Nansen Institute, 14/2003, <https://www.fni.no/getfile.php/132047/Filer/Publikasjoner/FNI-R1403.pdf>
- Heine, vd, 2012. "Environmental Tax Reform: Principles from Theory and Practice to Date", IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, 12/180, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12180.pdf>
- IEA, 2008. **IEA Energy Policies Review: The European Union 2008**. Energy Policies of IEA Countries, OECD Publishing, Paris.
- IEA, 2011. **World Energy Outlook 2011**. OECD Publishing, Paris.
- IEA, 2012. **World Energy Outlook 2012**. OECD Publishing, Paris.
- IEA, 2013. **Energy Balances of OECD Countries 2013**. IEA, Paris.
- IEA, 2018a. History, <http://www.iea.org/about/history/>
- IEA, 2018b. Our Mission, <http://www.iea.org/about/ourmission/>
- İsmayilov ve Budak, 2015. "Bağımsızlık Sonrası Özbekistan'ın Enerji Politikası", Bilgesam Analiz/Enerji, No:1203, s. 1-7.
- Keskin, 2006. **Stratejik Açidan Avrupa Birliği Enerji Politikası ve Uluslararası Güvenlik Sistemine Etkisi**. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı Doktora Tezi, İzmir.
- Kubat ve Kennedy, 2011. "Feed-in Tariffs in Selected EU Countries", Energy Prices and Taxes: First Quarter 2011-Volume 2011 Issue 1. OECD Publishing, Paris, s. xi-xvii.
- Lang ve Zagler, 2010. "The Case For and Against an EU Tax", International Tax Coordination: An Interdisciplinary Perspective on Virtues and Pitfalls. Routledge, New York, s. 148-178.
- Meherremova, 2015. **Azerbaycan'ın Enerji Politikasının Uluslararası İlişkilerdeki Konumuna Etkisi**. Azerbaycan Devlet İktisat Üniversitesi Türk Dünyası İşletme Fakültesi Uluslararası İlişkiler ve Diplomasi Yüksek Lisans Programı Yüksek Lisans Bitirme Tezi, Bakü.
- Nakhle, 2008. **Petroleum Taxation: Sharing the Oil Wealth: A Study of Petroleum Taxation Yesterday, Today and Tomorrow**. Routledge, New York.
- Speck ve Jilkova, 2009. "Design of Environmental Tax Reforms in Europe", Carbon Energy Taxation: Lessons from Europe, Oxford University Press, New York, s.24-52.
- OECD, 2010. **Taxation, Innovation and the Environment**. OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2013a. **Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013**. OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2013b. **Taxing Energy Use: A Graphical Analysis**. OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2018a. About the OECD, <http://www.oecd.org/about/>
- OECD, 2018b. Declaration on Green Growth, <http://www.oecd.org/env/44077822.pdf>
- T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 2013. **2014 Yılı Bütçe Sunumu**, Strateji Geliştirme Başkanlığı, 14.11.2013.
- T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 2016. **2017 Yılı Bütçe Sunumu**, Strateji Geliştirme Başkanlığı, 08.12.2016.
- T.C. Maliye Bakanlığı, 2007. "Vergi Harcamaları Raporu 2007", 09.10.2007.
- Üzeltürk, 2008. **Enerjinin Zamanda Yolculuğu-Vergi Etkisi**. Yaklaşım Yayıncılık, Ankara.