



Bengisu Özenç¹

SEFiA Kurucu Direktörü

TÜRKİYE PARİS YOLUNA 3,2 MİLYAR DOLAR İLE DEVAM EDİYOR

DEĞERLENDİRME NOTU

Türkiye geçtiğimiz iki yılı hem COVID-19 etkisinde hem de küresel iklim gündemine ve iklim politikalarına hızlı bir intibak süreciyle geçirdi. Avrupa Yeşil Mutabakatı ve bu mutabakatın uygulama araçlarından biri olan, Birlik dışındaki ülkelere, Avrupa Birliği (AB) üye ülkelerine ihracatlarındaki karbon içeriği üzerinden bir karbon maliyeti yüklemeyi planlayan “Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması” (SKDM) çerçevesinde, düşük karbonlu ekonomi tartışmaları Türkiye’de de yaygın bir şekilde ele alınmaya başlandı. Bu tartışmaların bu kadar yaygınlaşmasında yalnızca AB Yeşil Mutabakatının etkili olduğunu söylemek yanlış olur. Küresel olarak hızlanan iklim diplomasisinin artık uluslararası ilişkilerin tam da ortasına oturduğu ve küresel iklim rejiminin ana akım haline geldiği bir süreci yaşıyoruz. Türkiye gibi yurtdışından gelecek finansmanın ve doğrudan yatırımın kritik önemde olduğu bir ülke için bu gündeme dahil olmak bir tercihten ziyade bir zorunluluk haline gelmiş durumda.

Bu süreçte, Türkiye’nin iklim politikalarıyla bugüne kadar sınırlı şekilde ilgilenmiş olan paydaşların da gündeme dahil olması, Türkiye’nin özellikle Paris Anlaşması karşısındaki pozisyonunun daha açıklıkla tartışılmasına sebep oldu. Türkiye’nin 2015 yılında imzaya açılan ve 2016 yılında yürürlüğe giren Paris Anlaşması’na taraf olmayan son G20 ülkesi olması ve anlaşmayı onaylamayan son altı ülkeden biri olması, uluslararası diplomasiyi takip eden ve Türkiye’nin yeni kalkınma vizyonunu yeşil dönüşüm üzerinden tasarlanması gerektiğini savunan pek çok aktör tarafından daha çok konuşulmaya başlandı. Paris Anlaşmasının onaylanması yalnızca çevre ve iklim STK’ları tarafından dile getirilen bir talep olmaktan çıkarak ana akım paydaşlar tarafından da benimsendi.

¹ <https://sefia.org/ekibimiz/>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarına aittir. TEPAV’ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

Türkiye'nin Paris Anlaşması karşısındaki tutumunu anlamak ve Paris'in onaylanması talebini güçlendirmek, ancak Paris'e giden sürecin ve Paris Anlaşmasının bileşenlerinin daha iyi anlaşılmasıyla mümkün olabileceğinden, bu konuda yayımlanan bilgi notları, değerlendirme yazıları arka arkaya geldi. #ParisiOnayla talebine yönelik bilgilendirilmiş bir kamuoyu yaratılmaya çalışıldı. Bu notlardan bir tanesi de "Paris İklim Anlaşması'nda çok tartışılan, az bilinen doğrular" başlığı altında TEPAV ve SEFiA ortaklığında hazırlanmıştı.² Bu yazıda da değinildiği üzere Türkiye, Paris Anlaşmasını da içinde barındıran Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (UNFCCC) eklerinde EK-1'de yer alması nedeniyle Yeşil İklim Fonundan (GCF) yararlanamıyor. Bu durum ise Türkiye'nin Paris Anlaşmasını onaylaması önündeki en büyük engel olarak görülüyordu. Türkiye, UNFCCC eklerindeki pozisyonuna ilişkin verdiği 20 yıllık mücadelede bazı kazanımlar³ edinmesine rağmen Ek-1'de sıralanmaya devam etmekte ve halen GCF'den yararlanamamaktadır.

Küresel İklim Finansmanı Mimarisi

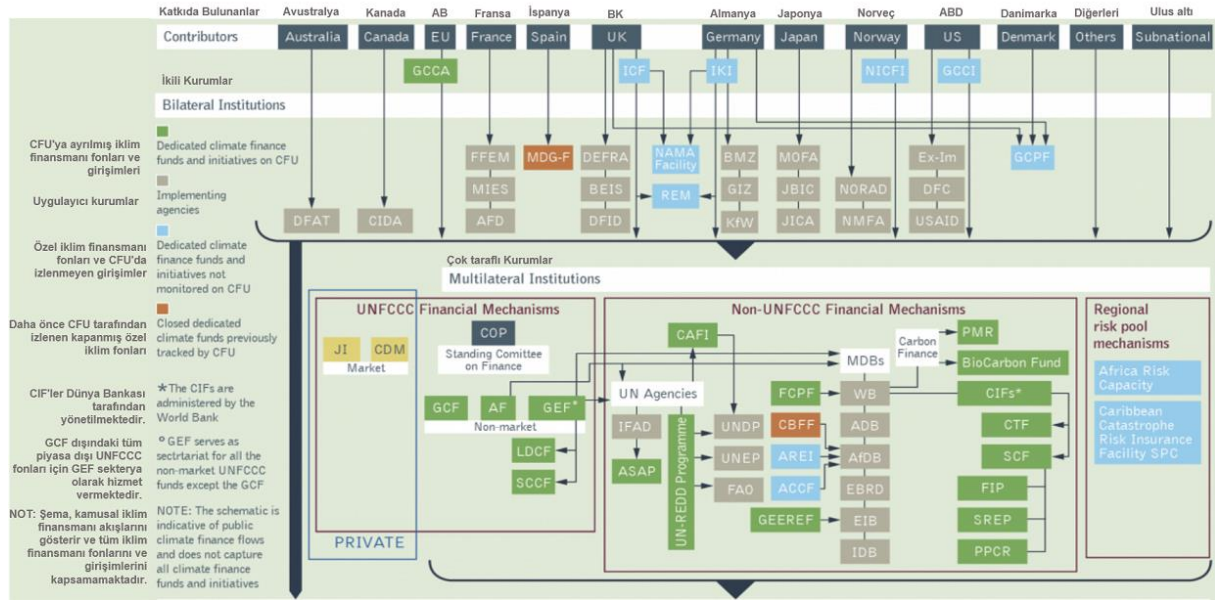
Bu noktada GCF'in yerinin daha iyi anlaşılması için küresel iklim finansmanına ilişkin bilgi vermekte fayda var. Küresel iklim finansmanı UNFCCC sistemi içindeki ve dışındaki kanallardan, ikili ve bölgesel fonlardan oluşan bir toplamı ifade ediyor. Küresel iklim finansmanı mimarisinin karmaşık yapısı

Şekil 1'de görselleştirilmiştir. Uluslararası iklim değişikliği rejimini tanımlayan UNFCCC çerçevesinde belirlenmiş ve Paris Anlaşması tarafından da tanınmış olan "ortak fakat farklılaşmış sorumluluklar ve göreceli imkanlar" ilkesi doğrultusunda gelişmiş ülkelerin, gelişmekte olan ülkelere iklim finansmanı desteği Küresel Çevre Fonu (Global Environment Facility – GEF), Yeşil İklim Fonu (Green Climate Fund – GCF) ve Uyum Fonu (Adaptation Fund - AF) mekanizmaları aracılığı ile sağlanıyor. Sistem içerisindeki söz konusu kaynaklar, toplam iklim finansmanının yaklaşık olarak yarısını oluşturuyor. Yani GCF'i konumlandıracak olursak, küresel iklim finansmanının yarısını ifade eden sistem içi kaynaklardan yalnızca biri. Ancak Paris Anlaşması çerçevesinde tasarlanmış olması ve ülkelerin ulusal katkı beyanlarındaki hedeflerine ulaşmasını desteklemede ana finansman aracı olarak ifade edilmesi nedeniyle önem taşıyor.

² Özenç, B., (Mart 2021) Türkiye Paris'e ne kadar uzak? Paris İklim Anlaşması'nda çok tartışılan, az bilinen doğrular, TEPAV. <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10273>

³ Türkiye yürüttüğü başarılı diplomasi sonucu UNFCCC'de Ek-1 altında tanımlanmış olan ve gelişmekte olan ülkelere maddi ve teknolojik yardım yapma yükümlülüğü tanınan EK-2 ülkeleri arasından 2001 yılında çıkarılmıştır.

Şekil 1. Küresel İklim Finansmanı Mimarisi



Kaynak: Climate Funds Update, Global Climate Finance Architecture 2020

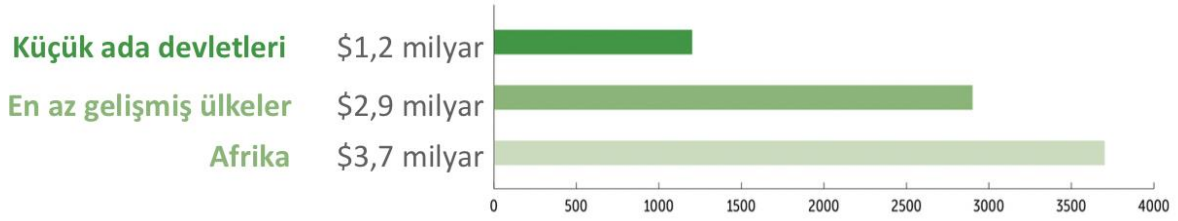
GCF mekanizmasının kurulmasına 2010 yılında karar verilmiş, 2011 yılında iklim finansmanı mekanizmasına dahil edilmiştir. Kuruluş metninde emisyon azaltımı ve iklim değişikliğinin etkilerine uyumun finansmanı arasında bir denge gözetileceği özellikle belirtilmektedir. Fon aracılığı ile 2020 yılından itibaren gelişmekte olan ülkelere her yıl 100 milyar dolar tutarında bir kaynağın sağlanması öngörülmüş olmasına rağmen gelişmiş ülkelerin söz verdikleri katkı rakamlarına erişemedikleri, yetersiz bir görünüm ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle de 26. Taraflar Konferansındaki ana temalardan bir tanesi iklim finansmanındaki bu sorunun çözümü, gelişmiş ülkeler tarafından yapılacak katkıların yükseltilmesi olarak belirlenmiştir. Konferansın hemen öncesi, yapılmış olan finansman planı açıklaması 2020 için taahhüt edilmiş tutarın ancak 2023'te karşılanabileceği yönündedir.⁴

İddialı bir çıkışa rağmen, gelişmiş ülkeler tarafından fona aktarılacağı açıklanan kaynaktan kullanıma yönlendirilmiş tutar bugün 10 milyar dolar seviyesinde duruyor.⁵ Fonun ana amaçlarından biri hükümetler tarafından taahhüt edilen kaynakların bir kaldıraç görevi yaparak diğer kaynakların da bu fona çekilmesi. Ancak yaratılan bu eş-finansmanla bile toplam fon büyüklüğü 37 milyar doları ancak buluyor. Bu kaynakların %42'si hibe, %43'ü ise uygun kredi imkanları olarak sağlanıyor. Azaltım ve uyum arasında gözetilmesi gereken denge de tutturulabilmiş değil. Mevcut durumda kaynakların %45'i azaltım, %24'ü ise uyum projelerine yönlendirilmiş durumda. Fonun kullanım için önceliklendirdiği, iklim değişikliğinin etkisi karşısında en kırılgan durumda olan ve uyum ya da azaltım için gerekli finansman imkanlarından yoksun olan ülke grupları tarafından kullanılan kaynak tutarı, kullanıma yönlendirilen 10 milyar dolar içerisinde 7,8 milyar dolarlık bir tutarı oluşturuyor. (Şekil 2)

⁴ <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/10/Climate-Finance-Delivery-Plan-1.pdf>

⁵ https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-project-portfolio-eng_1.pdf

Şekil 2. Yeşil İklim Fonunun kullanımda öncelikli ülke gruplarına göre dağılımı



Kaynak: Green Climate Fund

Türkiye'nin İklim Finansmanına Erişimi

Yukarıda çerçevesi çizilen UNFCCC sistemi içerisindeki fonlarda Türkiye'nin durumuna bakacak olursak her ne kadar Ek-1 üyesi olması nedeniyle GCF'ten faydalanamıyor olsa da diğer kaynaklara erişmektedir. Türkiye'nin sistem içerisinde yer alan GEF fonundan kullandığı kaynağın 33 milyon dolar tutarında olduğu raporlanmaktadır.⁶

UNFCCC sistemi dışında Türkiye'nin diğer finansman mekanizmalarına da erişimi bulunmaktadır. Örneğin, Dünya Bankası tarafından kullanılmakta olan Temiz Yatırım Fonu (Clean Investment Fund – CIF) Türkiye'nin yararlandığı imkanlardan biridir. Temiz Teknoloji Fonu (Clean Technology Fund – CTF) ve Stratejik İklim Fonu (Strategic Climate Fund – SCF) bileşenlerinden oluşan bu fondan Türkiye CTF altında 439 milyon dolar tutarında çok yıllık bir kaynak kullanmaktadır.⁴

Türkiye GEF, CTF ve yine Dünya Bankası tarafından kullanılmakta olan Karbon Piyasalarına Hazırlık Ortaklığı (Partnership for Market Readiness – PMR) fonları dahil olmak üzere küresel iklim finansmanının tamamı göz önünde bulundurulduğunda 483 milyon dolar ile en yüksek finansman imkanından yararlanan ülkeler/bölgeler arasında dokuzuncu sırada bulunmaktadır.⁴ Bu tutarın 425 milyon doları imtiyazlı kredi, geri kalanı ise hibe olarak tanımlanmıştır. Erişilen kaynakların neredeyse tamamı (474 milyon dolar) yenilenebilir enerji, enerji verimliliği gibi Türkiye'nin emisyon azaltımı potansiyelini geliştirmeye odaklanan projelere sağlanmıştır. Geri kalan tutar ise Türkiye'nin resmi iklim dokümanlarının hazırlanmasına yönelik araştırma projelerine harcanmıştır.

Ayrıca, bugüne kadar EBRD tarafından Türkiye'de 351 proje için yaklaşık olarak 14 milyar euro tutarında bir finansman sağlandığı ifade edilmektedir.⁷ Bu tutarın yaklaşık olarak yarısı, içinde Sürdürülebilir Enerji Finansmanı Programını da (Turkey Sustainable Energy Finance Facility - TurSEFF) barındıran yenilenebilir enerji projelerini finanse ederken, sürdürülebilir ulaştırma, enerji ve kaynak verimliliği projeleri de desteklenmektedir.

3,2 Milyar Dolar Meselesi

Türkiye'nin son birkaç ayda baş döndüren bir hızda Paris'i onaylaması ve 2053 net-sıfır hedefini açıklamasıyla başlayan, bir anda "Yeşil Kalkınma Devrimi"ne dönüşen gündemi içerisinde yer alan önemli açıklamalardan biri de Cumhurbaşkanı'nın 27 Ekim 2021 tarihinde duyurduğu İklim Finansmanı Mutabakat Zaptının imzalanmasıydı.⁸ 3,2 milyar dolarlık bir hibe ve imtiyazlı kredi imkanından oluşan bu paket aslında yeni bir haber olmamakla birlikte,

⁶ <https://climatefundsupupdate.org/data-dashboard>

⁷ <https://www.ebrd.com/turkey.html>

⁸ <https://www.bloomberght.com/yesil-iklim-fonu-ndan-turkiye-ye-3-2-milyar-dolar-2290849>

Türkiye’de iklim gündemine artan ilgiyle birlikte oldukça fazla dikkat çekti. Özellikle de Cumhurbaşkanının bu paketin Yeşil İklim Fonu (GCF) tarafından sağlandığı yönündeki hatalı açıklaması, kamuoyunda kafa karışıklığına yol açtı. Bu açıklama, bir süredir yaratılan farkındalık sonucu Türkiye’nin ekler ve iklim finansmanı pozisyonunun zihinlerde berraklaştığı bir zamanda, birdenbire başa dönülerek yeniden bilgilendirme yapılması ihtiyacını doğurdu. Üstüne üstlük Türkiye’nin her yıl Taraflar Konferanslarında görüşülmesi için UNFCCC sekreteryasına sunduğu Ek-1’den çıkma talebini, konferansın hemen öncesinde geri çekmiş olması,⁹ Türkiye’nin 3,2 milyar dolarlık fondan da vazgeçtiği gibi temelsiz iddialarla gündeme getirildi. Ancak, Türkiye’nin, mutabakat zaptı ile sağlanmış olan kaynak karşısında bir iyi niyet göstergesi olarak bu kararı aldığı, iklim baş müzakerecimiz Mehmet Emin Birpınar tarafından da ifade edilmişti. Türkiye’nin bu tutumu, geçen sene pandemi nedeniyle ertelenen ve bu sene yüklü bir gündemle Glasgow’da başlayan görüşmelerin en başında sekreteryaya tarafından da teşekkürle karşılandı.

Aslında 2019 yılında Almanya ve Fransa’nın öncülüğünde hazırlanmış ve bugüne kadar iklim finansmanına erişimi en önemli koşul olarak öne süren Türkiye’ye Paris Anlaşmasını onaylaması şartıyla sunulmuş olan söz konusu finansman paketi üzerinde bir süredir çalışılmaktaydı.¹⁰ Bundan yalnızca iki sene önce, Madrid’de düzenlenen 25. Taraflar Konferansında üzerinde anlaşmaya varılamamış olan bu kaynak, küresel dönüşüm ivmesi içerisinde Türkiye’nin de iklim söylemindeki hızlı değişimle birlikte yeniden ele alınarak kabul edilmiş görünüyor. Özet olarak bu paket, Türkiye’nin UNFCCC eklerindeki pozisyonundan bağımsız ve GCF gibi sistem içerisindeki fon kaynaklarından ayrı şekilde tasarlanmış bir enstrüman.

Bu haliyle mutabakat, tasarımındaki ilk amaç olan Paris Anlaşmasının Türkiye tarafından onaylanması hedefini başarmış görünüyor. Finansman paketinin aktif şekilde devreye girebilmesi ise ancak Türkiye’nin daha iddialı bir iklim politikası benimsemesi ile mümkün. Türkiye, 2053 net-sıfır vizyonu ile uyumlu olarak, iklim mücadelesinde iddiasını yükselteceği bir ulusal katkı beyanı hazırlamalı, kısa-orta vadede planlanan eylemleri bir plan çerçevesine oturtmalı ve bu dönüşümü mümkün kılacak yatırım planlarını hazırlamalıdır. Önümüzdeki dönemde küresel finansmanın ana akış yönünün büyük ölçüde benzer kurallar çerçevesinde belirleneceği göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye’nin finansmana erişim için zaten yapması gereken bu hazırlığı mutabakat çerçevesinde ele alınacağı düşünülebilir.

Türkiye’nin Yeşil Kalkınma Devrimini gerçekleştirebilmesi, uzun vadeyi işaret eden vizyonunun kısa-orta vadede ele alınacak tutarlı politikalarla desteklenmesine bağlı. Tutarlılık meselesi özellikle büyük bir gündem yaratan 3,2 milyar dolar tutarındaki iklim finansmanı, Türkiye’nin fosil yakıtlara teşvik için harcadığı yıllık ortalama 6,8 milyar dolar¹¹ ile karşılaştırıldığında daha çarpıcı hale geliyor. Tutarlı ve kapsamlı bir dönüşüm çerçevesi ise etraflıca düşünülmüş, tüm paydaşlarla diyalog içerisinde yürütülecek bir Kalkınma Planı hazırlığını gerektiriyor.

⁹ <https://www.bloomberght.com/turkiye-iklim-zirvesinde-statu-degisikligi-talebini-geri-cekti-2291117>

¹⁰ <https://www.hurriyetdailynews.com/opinion/serkan-demirtas/turkey-proposed-financial-package-for-paris-climate-deal-146741>

¹¹ <https://www.iisd.org/system/files/2020-11/g20-scorecard-turkey.pdf>