

YOKSULLUĞUN KARANLIK VE SOĞUK YÜZÜ: ENERJİ YOKSULLUĞU

Prof. Dr. Seyhan Erdoğan
Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Emekli Öğretim Üyesi
seyhanerdogdu@gmail.com

Enerji yoksulluğu kavramı, hane halklarının sahip oldukları gelir düzeyi ile ısıtma, soğutma, aydınlatma, yemek pişirme, ev aletlerini ve bilgi teknolojisini kullanma gibi temel sosyal ve maddi ihtiyaçları için gerekli olan düzeyde ve kalitede enerji ürünleri satın alamamalarını ifade eder.¹

Enerji Yoksulluğunun Yapısal Nedenleri

Enerji yoksulluğuna analitik açıdan bakan çalışmalar, 1990'lı yıllarda haneleri enerji yoksulluğuna sürükleyen üç temel faktör üzerinde durmuşlardır. Bunlardan birincisi düşük hane halkı gelirleri, ikincisi yüksek enerji fiyatları, üçüncüsü ise konutların düşük enerji etkinliğidir. Bu faktörlerin kendileri de 1980 sonrasında küresel kapitalizme damgasını vuran neoliberal dönüşümlerin sonucunda ortaya çıkmışlardır (Recalde vd. 2019).

Ekonomilerin yeterli istihdam yaratamaması, işgücü piyasalarında esnekleşme ve güvencesizleşme, ücret gelirlerinin GSMH içindeki payının azalması gibi olgular, hemen her ülkede düşük gelirli hane sayısını artırmıştır. Özellikle 2008 finansal krizinden sonra Avrupa ülkeleri dahil tüm dünyada güvencesizlik riskinin artması, işgücü piyasalarının enerji yoksulluğu ile bağlantısını daha görünür kılmıştır. Öte yandan artan işsizliğin ve düşen ücret payının yarattığı eşit-

sizlikleri düzeltici bir etki yapması beklenen sosyal devlet uygulamalarının zayıflatılması, enerji yoksulluğunun bir başka yapısal arka planını oluşturmuştur.

Enerji yoksulluğuna yol açan bir diğer faktör olan enerji fiyatlarının yüksekliği olgusunun arkasında ise enerji piyasalarındaki özelleştirmelerin yol açtığı, oligopolcü ve tekelci piyasa yapılanmaları ve bu tür piyasalarda oluşan fiyatların yüksekliği karşısında kamusal düzenlemelerin sınırlı kalışı yatmaktadır. Türkiye dahil pek çok ülkede, enerjide kamusal üretim, dağıtım ve perakende faaliyetlerinin dikey entegrasyonuna son verilmesi, enerji piyasalarının özel tekelci rekabete açılması ve giderek kamu enerji şirketlerinin tümüyle özelleştirilmesi, kar maksimizasyonunu hedefleyen, yoğunlaşma oranının ve şirketlerin piyasa gücünün yüksek olduğu özel enerji piyasalarında yüksek enerji fiyatları ile sonuçlanmıştır.

Enerji yoksulluğuna yol açan enerji etkinliği düşük konutlar sorunu ise, hanelerin düşük gelir düzeyleriyle olduğu kadar konut piyasalarındaki yapısal dönüşümle de ilişkilidir. Türkiye gibi konut inşaatının ekonominin itici unsurlarından olduğu pek çok ülkede, konut bir ihtiyaç malı olarak değil bir spekülasyon aracı olarak kullanılmakta ve enerji etkinliği düşük olan konutlara yapılacak yatırımlar ve kamusal destekler ikinci plana itilmektedir.

Yukarda özetlediğimiz bu yapısal belirleyiciler, ülkelerin dünya kapitalist sistemi içerisindeki tarihsel konumlarına, bu konumla ilişkili olan ekonomik ve sosyal yapılarına bağlı olarak enerji yoksulluğunun farklı ülkelere göre öne çıkan biçimlerini ve derecesini biçimlendirmiştir.

Enerji Yoksulluğuna Sosyal Yardımlarla Çözüm Arayışı

Bir sosyal hizmet olma niteliğinin yanı sıra bir insan hakkı da olan enerjinin gereken düzeyde karşılanamaması, enerji yoksulluğuna düşen geniş yığınların toplumsal tepkilerine yol açmıştır. Sosyal refah mekanizmalarının kısıtlı olduğu ülkelerde, ödenemeyen



¹ Ayrıca bkz. Erdoğan, 2020; Erdoğan 2022.

faturaların ve kesintilerin yol açtığı toplumsal sorunlar daha da ağır hissedilmiştir. Enerji yoksulluğunu yaşayan hanelerin durumu zorlaştıkça, enerji fiyatlarının yükseliğine karşı tepkiler ve hükümetler üzerindeki baskılar artmış, uyguladıkları neoliberal politikalarla enerji yoksulluğuna giden yolu açan hükümetler, bu politikardan vazgeçmek yerine çözümünü enerjide sosyal yardımlara yönelmekte aramışlardır.

Enerji yoksulluğuna karşı tepkilerin enerjideki özelleştirmelere karşı tepkilere dönüşmesinden çekinen neoliberalizmin kaleleri konumundaki IMF/Dünya Bankası gibi uluslararası mali kuruluşlar da enerji yoksulları için sosyal yardımlardan yana olmuşlardır. Özel enerji şirketleri de artan enerji fiyatlarını karşılayamayan yoksul hanelerin, fiyat sübvansiyonları ile değil de kamu kaynakları ile finanse edilecek sosyal yardımlarla desteklenmesini savunmuşlardır. Bu tür bir sosyal yardım, şirketler açısından ödenemeyen faturalar sorununun çözümüne olduğu kadar, kronik kaçak kullanım sorununun çözümüne de yardımcı olacaktır.

Enerji Yoksulluğunun Ölçülmesi

Enerji yoksulluğunun giderek artan önemi akademisyenler ve politika yapımcılarının gündeminde enerji yoksulluğunun ölçülmesi tartışmalarının geniş bir yer edinmesine yol açmış ve Avrupa Birliği ülkelerinin çoğunda enerji yoksulluğunun ölçülmesi ve gerekli önlemlerin alınması önemli bir politika alanı haline gelmiştir (Bouzarovski vd., 2020; European Commission, Directorate-General for Energy, 2020). Enerji yoksulluğu, zamana ve yere göre değişen, kültürel açıdan hassas, çok boyutlu bir kavramdır ve bu nedenle tek bir gösterge ile kolayca kavranamaz. İlgili literatürde enerji yoksulluğunu ölçmeye yönelik yöntemler üç grupta toplanmaktadır (Thema ve Vondung, 2020) :

Harcama yaklaşımı– Hanelerin karşı karşıya oldukları enerji maliyetlerinin mutlak veya göreceli eşiklere göre incelenmesi. Bu yöntem, hane halkının harcama düzeyinin belirli bir oranının ölçüt kabul edilmesi ve enerji harcamaları bu oranın üstünde olan hanelerin enerji yoksulu olarak nitelendirilmesidir.

Doğrudan ölçüm yaklaşımı– Evde elde edilen enerji hizmetlerinin (ısıtma, elektrik gibi) seviyesinin belirlenmiş bir standartla karşılaştırılması. Bu yöntem belirli bir enerji miktarının tüketimini eşik olarak belirleyip, hane halkının bu eşik altında enerji tüketimi gerçekleştirmediği durumda enerji yoksulu sayıldığı yöntemdir. Ülkeler arasında hatta aynı ülke içindeki farklı hane halkları arasında enerji ihtiyaçları ve tüketim alışkanlıkları farklı olacağı için eşik olarak



belirlenen miktarın standart bir ölçüt haline gelmesi tartışmalıdır.

Beyana dayalı yaklaşım– Hane içinde koşulların kişilerce değerlendirilmesi: Bu yöntem, kişinin barınma koşullarına ilişkin olarak kendi beyan ettiği değerlendirmelere ve hanenin yaşadığı topluma göre belirli temel ihtiyaçları ne ölçüde karşılayabildiğine ilişkin tespitlere dayanır.

Türkiye’de enerji yoksullarının tespitinde bu tür göstergeler kullanılmamakta, muhtaç durumda olduğu Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca tespit edilen ve düzenli sosyal yardımlardan yararlanan haneler aynı zamanda enerji yoksulu sayılmaktadır. 2003 yılında başlatılan kömür yardımına, 2019 yılında elektrik yardımı, 2022 yılında doğalgaz yardımı eklenmiş, konutların enerji verimliliğini artırmaya yönelik yardımlar ise yok denecek kadar az olmuştur. Bu yardımların ortak tarafı yalnızca TC kimlik kartı olanlara yapılması ve sığınmacılarla geçici koruma altındaki Suriyelilerin yardım kapsamı dışında olmasıdır.

Türkiye’de Enerji Yoksulluğu ve Enerji Yoksullarına Yapılan Sosyal Yardımlar

1990’lı yıllarda Avrupa’daki enerji yoksulluğu sorunu İngiltere’de, evlerinde yeterli ısınma sağlayamayan haneler açısından yakıt yoksulluğu olarak kentlerde başlamıştı. Türkiye’de enerji yoksullarına yapılan yardımlar kamuoyunun gündemine elektrik yardımları ile gelmiş olsa da bizdeki enerji yardımlarının eskisi yakıt yoksulluğunu gidermeye yönelik kömür yardımındır. 2003 yılında başlatılmış olan bu yardım yoksul hanelere asgari 500 kg kömürün ulaştırılması şeklinde yapılmaktadır. Program kapsamında 2020 yılında TKİ-TTK kaynaklı kömür yardımı alan hane sayısı 1.805.521’dir.²

Türkiye’de enerji yoksulluğunu gündeme taşıyan esas olgu, 2008 krizinden sonra artan fiyatlar ve

² <https://www.aile.gov.tr/media/100242/2021-yili-faaliyet-raporu.pdf>

düşen gelirler ikileminde yoğunlaşan elektrik yoksulluğu olmuştur. 2003-2007 döneminde mesken elektrik fiyatlandırmasında oldukça ihtiyatlı davranan hükümet, beş yıl boyunca elektrik fiyatlarını artırmamış, “maliyete” dayalı fiyatlandırmayı ertelerek tarife artışlarını enflasyonun altında tutmuştur. 2007 seçimlerinden sonra ise enerjide piyasalaşma hız kazanmış, enflasyonun üstünde seyreden tarife artışlarının tetiklediği elektrik yoksulluğu, kaçak elektrik kullanan hanelerin sayısındaki artış ve ödenemeyen faturalar nedeniyle elektriği kesilen yoksul ailelerin dramı şeklinde medyaya yansımıştır. 2008 krizinden sonra ise gelirleri düşen ve elektrik faturalarını ödeyebilmek için başta gıda olmak üzere diğer temel harcama kalemlerinde kısıntılar yapan ailelerin yaşadığı elektrik yoksulluğu daha hissedilir hale gelmiş, aynı dönemde konu akademik yazında ve politika düzeyinde de tartışılmaya başlanmıştır.

2020 yılına gelindiğinde son üç yılda (2018-2019-2020) elektrik tarifelerinin yüzde 82 artışla enflasyonun (yüzde 53.92) çok üstünde seyrettiği görülmüştür. Aynı dönemde net nominal asgari ücretlerdeki artış da (yüzde 65.5) enerji fiyatlarındaki artışın çok gerisinde kaldığı için tüketiciler artan enerji fiyatları ve aynı oranda artmayan gelirler ikileminde enerji yoksulluğunun etkilerini yoğun bir biçimde hissetmişlerdir. Reel asgari ücretlerin 2017 yılında yüzde -6.8; 2018 yılında yüzde -10.1 oranında azalması emekçi yığınların enerji yoksulluğunu derinleştirmiştir.

Pandemi koşullarında daha da yoksullaşan emekçi yığınların yaşadığı enerji yoksulluğunun (Hesselman, vd. 2021) baskısı altında, 2021 yılında hükümet elektrik tarifelerinde dördüncü dönem artışını yapamamış ve 2021 yılında bastırılmış elektrik fiyatları nedeniyle elektrik tarife artış endeksi, enflasyon endeksinin gerisine düşmüştür. Ancak 2022 yılında yapılan yüksek oranlı zamlarla vergiler dahil mesken elektrik fiyatları 8 kWh ve altı için yüzde 37.29 oranında; 8 kWh üstü



için ise yüzde 105.93 oranında artmış ve elektrik fiyatlarındaki artış her iki tarife için de yeniden enflasyonun üzerine çıkmıştır. 2022 Haziran ayında yapılan zamlarla mesken elektrik fiyatlarındaki artışın enflasyonun üzerinde olması eğilimi devam etmiştir.

Türkiye’de elektrik yoksulluğunun yıllar içerisinde derinleşmesi karşısında 1 Mart 2019 tarihinde yoksul hanelere yönelik Elektrik Tüketim Desteği³ uygulamaya konmuş ve düzenli sosyal yardım alan 1-2 kişilik hanelere aylık 75 kWh, 3 kişilik hanelere aylık 100 kWh, 4 kişilik hanelere aylık 125 kWh, 5 ve daha fazla kişilik hanelere aylık 150 kWh karşılığı TL ödeme yapılmasına başlanmıştır. Ancak bu yardımlar yoksulluğun karanlık yüzüne çare olmamıştır. Elektrik tüketim desteğine rağmen elektrik faturalarını ödeyemeyen mesken abonelerinin sayısı çok yüksek olmuştur: 2021 yılında elektriği kesilen abone sayısı 2 milyon 803 bin 623’tür.⁴

Elektrik yardımına rağmen borcunu ödeyemeyen 2.8 milyon abonenin elektriğinin kesilmiş olmasının nedeni, Türkiye’deki gerçek yoksul sayısının elektrik yardımı alabilenlerden çok daha fazla olmasıdır. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı verilerine göre 2020 yılında, 2 milyon 168 bin 157 haneye elektrik yardımı yapılması hedeflenmiş ancak yüzde 76.5 oranında gerçekleşmeyle 1 milyon 659 bin 448 haneye yardım ulaştırılmıştır. Yardımın toplam miktarı 1.25 Milyar TL olmuştur.⁵ Ortalama hane büyüklüğünün 3.3 kişi olduğunu varsayarsak 2020 yılında 5 milyon 476 bin 178 kişiye elektrik yardımının ulaştığını söyleyebiliriz. Oysa TÜİK verileriyle 2020 yılında median gelirin yüzde 60’ı ölçüsüne göre hesaplanan yoksul sayısı 17 milyon 921 bin kişidir. Yani TÜİK’in belirlediği yoksul sayısının ancak yüzde 30.5’ine elektrik yardımı ulaşabilmiştir.⁶ 2021 yılında da durum değişmemiş ve TÜİK ölçülerine göre yoksul kabul edilen hanelerin büyük çoğunluğuna elektrik yardımı yapılmamıştır.

Türkiye’de doğalgaz kullanımının yaygınlaştığı ve giderek daha çok hanenin doğalgaz abonesi haline geldiği günümüzde, doğalgaz fiyatlarının artışına paralel olarak doğalgaz yoksulluğu da yaygın bir sorun olarak gündeme gelmiştir. Doğalgaz fiyatlarının devlet tarafından sübvansede edilmesine rağmen yoksul haneler mevcut fiyatlarla bile doğalgaz tüketemez olmuşlardır. 2021 yılında doğalgazı kesilen abone sayısı ise 1 milyon 78 bin 78 kişidir.⁷ Kış ölümlerinin artması ihtimali karşısında Türkiye’de ilk kez doğalgaz yardımı yapılması gündeme gelmiş ve Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı’nın 18.02.2022 tarihinde

³ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/02/20190228-11.pdf>

⁴ <https://www.gazeteduvar.com.tr/bakan-donmez-2021de-2-milyon-970-bin-abonenin-elektrigi-kesildi-haber-1561926>

⁵ <https://www.aile.gov.tr/media/73627/2020-faaliyet-raporu.pdf>

⁶ <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Gelir-ve-Yasam-Kosullari-Arastirmasi-2020-37404>

yaptığı açıklama ile doğalgaz aboneliği olan muhtaç hanelere “Doğalgaz Tüketim Desteği” adı altında doğalgaz yardımlarının başlatıldığı duyurulmuştur. Isıl harita baz alınarak belirlenen destek tutarı yıllık 450 TL ile 1150 TL arasındadır ve 2 taksit halinde ödenmektedir. Doğalgaz desteğinin birinci dönem ödemelerinden kaç kişinin yararlandığına ilişkin bir bilgi mevcut değildir. Ancak gerek miktar gerekse yararlanabilen hane sayısı açısından doğalgaz yardımının yakıt yoksulluğuna çare olmadığı açıktır.

Avrupa’da bazı ülkelerde önemli bir yer tutan konutların enerji verimliliğini artırarak enerji yoksulluğunu önleme çabaları (O’Callaghan ve Murdoch, 2021), Türkiye’de kayda değer bir düzeye gelmiş değildir. 2019 yılında illere göre teslimi gerçekleşen sosyal konut sayısı sadece 69’dur ve yeni başvuru alınmamaktadır. 2021 yılında tüm barınma yardımları kapsamında yalnızca 30 bin 363 hane için 119.6 Milyon TL yardım yapılmıştır.⁸ Oysa TÜİK verilerine göre yoksul hanelerin çoğunluğunda sızdıran çatı, nemli duvarlar ve çürümüş pencereler gibi nedenlerle yeterli ısınamama sorunu mevcuttur.⁹

Sonuç olarak: Enerjide özelleştirmeye ve işgücü piyasalarındaki düzensizleşmeye paralel olarak yaygınlaşan enerji yoksulluğu olgusu, dünyanın çeşitli ülkelerinde, enerji yoksullarına yardım temelinde bir sosyal politika geliştirilmesine yol açmış; enerji hizmetleri kamusal alanının dışına çıkınca, sosyal yardım kapsamına girmeye başlamıştır.

Türkiye’de de ekonomik ve sosyal hedef koyan planlı kalkınmacı anlayışın terk edilmesi, enerji sektörünün düzenlemesinde ulusal yasama erkinin yerini uluslararası kuruluşların alması, sektördeki topyekûn özelleştirme yaklaşımı, enerji güvenliği, arz güvenilirliği, kaynak yeterliliği açısından olduğu kadar enerji yoksulluğu açısından da çözümlenemez sorunlar yaratmıştır. Son yıllarda enerji ürünlerindeki fiyat artışlarının enflasyonun ve ücret artışlarının üstüne çıkması ve ülkedeki artan işsizlik oranları, enerji yoksulluğu yaşayan hanelerin durumunu daha da zorlaştırmıştır.

Türkiye’de meslek örgütlerinin ve sendikaların enerji yoksulluğunun yapısal nedenlerine dayalı olarak geliştirdikleri politika bir insan hakkı olan enerji hizmetinin ucuz, kesintisiz ve kaliteli bir şekilde kamu tarafından sunulmasıdır. Bunu sağlamanın tek yolu da enerji alanının “şirketlerin kâr hırsı ile değil, kamu yararını hedef alan politikalarla yönetilmesi”; özelleştirme uygulamalarına son verilerek, enerjide yeniden kamucu politikalara dönülmesidir.



Kaynakça

- Bouzarovski, S., Thomson, H., Cornelis, M., Varo, A. ve Guyet, R. 2020. *Towards an inclusive energy transition in the European Union: Confronting energy poverty amidst a global crisis*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Erdoğan, S. 2020. Dünyada ve Türkiye’de Enerji Yoksulluğu Üzerine. *Türkiye’nin Enerji Görünümü 2020*. Ankara: TMMOB MMO. 29-46.
- Erdoğan, S. 2022. Enerji yoksulluğu. *Türkiye’nin Enerji Görünümü 2020*. Ankara: TMMOB MMO. 20-34.
- European Commission, Directorate-General for Energy. 2020. *Member state reports on energy poverty 2019*, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2833/81567>
- Hesselman, M., Varo, A., Guyet, R., ve Thomson, H. 2021. Energy poverty in the COVID-19 era: Mapping global responses in light of momentum for the right to energy. *Energy Research and Social Science*. 81:102246.
- O’Callaghan, B.J. ve E. Murdoch 2021. Are we building back better? Evidence from 2020 and Pathways to Inclusive Green Recovery, UN Environment Programme. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35281/AWBBB.pdf>
- Recalde, M., Peraltab, A., Oliverasa, L., Tirado-Herrerof, S., Borrella, C., Palenciab, L., Gotsensb, M., Artazcoza, L. ve Mari-Dell’Olmob, M. (2019) Structural energy poverty vulnerability and excess winter mortality in the European Union: Exploring the association between structural determinants and health *Energy Policy* 133. 110869.
- Sakarya, O. 2021. *Elektrik Tarifeleri Tabloları*, Ankara.
- Thema, J., and Vondung, F. (2020) *EPOV Indicator Dashboard: Methodology Guidebook*. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH. ■

⁷ <https://www.gazeteduvar.com.tr/bakan-donmez-2021-de-2-milyon-970-bin-abonenin-elektrigi-kesildi-haber-1561926>

⁸ <https://www.aile.gov.tr/media/100242/2021-yili-faaliyet-raporu.pdf>

⁹ <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/DownloadIstatistikselTablo?p=J0mOvS4caIPPjPwcmPVjpwAjPvo8Osa3VvonRDO5fZbQvbDeqQChLs/HUOG2HkII>