

Elektrik Enerjisi Alanında Serbestleşme Sorunu ve Yeniden Yapılanma İhtiyacı



Av. Hayati Küçük
EMO Hukuk Danışmanı

Belirlenen 21 dağıtım bölgesinde elektrik özelleştirmeleri devam ediyor. Enerji sektöründe 28 yıldır deneme yanılma yöntemiyle yapılmaya çalışılan elektrik özelleştirmeleriyle ilgili olarak, sekreteryasını Odamızın üstlendiği, TMMOB VI. Enerji Sempozyumu'nda sunulan bildiri özetini yayınlıyoruz.

4628 Sayılı Yasanın Hedefleri

4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasasının yürürlüğe girdiği 2001 yılından bu yana geçen süreç içerisinde, yasanın amaçladığı sisteme geçilemediği gibi, amaçlanan yararların da gerçekleşmeyeceği anlaşılmaya başlanmıştır. 2001 yılında yapılan düzenlemenin gerekçeleri ve hedefleri, 4628 sayılı yasanın genel gerekçesinde yer almıştır. Yeni yapılanmanın hedefleri yasa gerekçesinde “elektrik enerjisi piyasasını serbest piyasa şartlarında yeniden yapılandırmak üzere, yatırımlardaki kamu payı daraltılırken özel sektör payının daha çok artırılması, bunun yanında kamunun denetim ve yönlendirme faaliyetlerindeki etkinliğinin ise çoğaltılmasına ilişkin yasal ve idari düzenlemelerin yapılması büyük bir önem arz etmektedir” şeklinde belirtilmektedir. Bu hedeflerin belirlendiği tarihin üzerinden yedi yıl geçtikten sonra tekrar değerlendirildiğinde, elektrik üretim alanında gerçekten de kamunun yatırım yapmadığı, ancak hedeflenen özel sektör yatırımlarının da

gerçekleşmediği görülmektedir. 4628 sayılı yasanın yürürlük kazanmasıyla enerji sektöründeki altyapı yatırımlarının yerli ve yabancı özel yatırımcılar tarafından hızla tamamlanması olanağı yaratılmış olacak ve enerji darboğazları ile karşılaşılması önlenilecektir.

Asıl hedefi arz güvenliğini sağlayacak özel sektör yatırımlarını garanti altına almak şeklinde özetlenebilecek mevcut sistemin tam da bu noktada başarısızlığa uğraması, enerji sektöründe faaliyet gösteren bütün tarafları sistemi sorgulamaya sevk etmiştir. “pazar için rekabet” yerine “pazar içi rekabet” yapısına dayandırılmasını öngörmüş ve “pazar içi rekabet ortamının yaratılabilmesi için yeterli miktarda özel yatırımcının devlet garantileri olmaksızın piyasaya girmesinin sağlanması ve zaman içerisinde elektrik enerjisi arz fazlası yaratılması”nı hedeflemiştir. Yenilenebilir enerji kaynaklarından üretilen elektrik enerjisine getirilen alım garantileri, nükleer ve termik santraller için de gündeme gelerek yaygınlaştırılmaktadır.

1980'li yıllarda yasal süreci başlatılan ve 1990 yılından itibaren fiili olarak uygulamaya geçilen özelleştirme ve serbestleşme çalışmalarında, denenmemiş yöntem kalmamış gibidir. YİD, Yİ, İşletme Hakkı Devri ve lisans yöntemi gibi uygulamaların tümü başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Bu başarısızlıklar nedeniyle aslında hiç bitmemiş olan model tartışması, bugün tekrar canlanmaktadır.

Planlama

Elektrik enerjisinin üretim, iletim ve dağıtım sürecinin doğal bütünsel yapısı ile üretildiği anda tüketilmesi gereken bir hizmet içermesi nedenleriyle, her sürecin en üst düzeyde planlanmasını zorunlu kılmaktadır. Planlama zorunluluğu, enerji kaynaklarının en uygun şekilde kullanılması ve elektrik enerjisinin yeterli ve sürekli sunulması anlamında, kamusal bir görev de içermektedir. Hangi enerji kaynaklarına öncelik verilecek, ne kadar üretim yapılacak ve nerede gerçekleşecek, belirli bir kaynağa yönelik nasıl bir yatırım yapılacak, iletim/dağıtım altyapıları hangi koşullarda nerelere ulaşacak gibi sorunlar, ilgili kamu kuruluşlarının yapmış olduğu planlar dahilinde çözümlenmek durumundadır.

4628 sayılı yasayla getirilen dikey ayrıştırma modeli, elektrik sektörünü planlanamaz hale getiren bir parçalanmaya yol açmış, serbestleşme anlayışıyla pek çok unsurun belirlenmesi piyasa koşullarına terk edilmiştir.

Bugün, özellikle üretim alanında hiçbir planlama yapılmamakta, ülke kaynaklarının değerlendirilmesine yönelik bir öncelik sıralaması bulunmamakta, isteyen istediği yerde üretim tesisi kurma hakkı elde ettiği bir

süreç yaşanmaktadır. Hidrolik santallerle ilgili DSİ, kömürle çalışan termik santraller için TKİ ihaleler yapmakta, EPDK şirketlerin yeterliliğine bakarak üretim lisansları vermektedir. Ülke kaynakları özel şirketlere tahsis edilirken, bu kaynakların en verimli şekilde kullanılmasına yönelik de hiçbir çalışma yapılmamaktadır.

Elektrik üretim lisanslarının verilmesinde, herhangi bir planın parçası olup olmadığına bakılmaksızın, tamamen özel girişimcinin tercih ve istencine öncelik tanıyan yaklaşım sergilenmektedir.

Rekabet

Elektrik üretimi ve satışı faaliyetlerinin rekabet doğuracağı, dolayısıyla tüketicilere daha iyi hizmet ve daha ucuz elektrik fiyatları olarak yansıtacağı temel savını içeren serbestleşme politikasının, bu yön itibarıyla de başarı kazanma şansı bulunmaktadır.

Çünkü en kötü koşullarda, dolayısıyla en pahalıya üretilen elektrik enerjisi, talep edildiği sürece, piyasa fiyatını da belirleyecektir. Yani piyasa fiyatı, en pahalı üretilmiş enerjinin maliyetine, yatırımcısının makul oranda karının da eklendiği bir noktada oluşacaktır.

Nitekim Dengeleme Uzlaştırma Sistemi de, bu işleyişi öngörmektedir. Günlük talebi karşılayacak en yüksek fiyattaki enerji birimi sisteme dahil edilene kadar alım yapılacak ve o günkü enerji fiyatı, bu en yüksek fiyat olacaktır.

Dengeleme Uzlaştırma Yönetmeliği'nin fiili olarak yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla, serbest üreticiler ikili anlaşmalarından vazgeçerek, ürettikleri enerjiyi daha pahalı fiyatlarla sisteme satmaya başlamışlardır.

Daha yüksek kar elde etme doğal amacını taşıyan özel girişimcilerin, piyasa fiyatını spekülasyona dayalı olarak yükseltmeleri de uygulamada karşılaşılan durumlardandır.

Tekelleşme

Elektrik dağıtım faaliyetlerinin gerektirdiği alt yapı, bu faaliyetin doğal bir tekel olması sonucunu doğurur. Türkiye çapında 21 dağıtım tekelinin, 21 bölgede elektrik dağıtımı ve perakende satışı yapması öngörülmüştür. Dolayısıyla, özelleştirmenin amacı olarak ortaya konulan ve 4628 sayılı yasanın 1. maddesinde de belirtilen rekabetçi bir piyasanın yaratılması, dağıtım alanında gerçekleşmeyecektir. Dağıtım alanında rekabetin sağlanmasına yönelik herhangi bir öngörü ya da iddia da bulunmamaktadır.

Elektrik enerjisi alanında ortaya çıkacak tekelleşme, bu 21 dağıtım bölgesindeki tekellerle de sınırlı kalmayacaktır.

4628 sayılı yasanın ilk halinde, dağıtım şirketlerine üretim şirketleriyle kuracakları ilişkiler açısından sınırlama getiriliyordu. Bölgede dağıtılan elektriğin %20'sinden fazlasını kendi üretim şirketlerinden almaları yasaklanıyordu. 2005 yılında Yasa'da yapılan değişiklikle, bu sınırlama ortadan kaldırıldı. Yeni düzenlemeye göre, dağıtım şirketleri, perakende satış lisansı ile satacakları elektriğin tümünü, kendi sahip olduğu üretim şirketlerinden karşılayabilecekler. Böylece, üretim ve dağıtım sektörleri arasında dikey bütünleşmenin hukuki olarak önü açılmış olmaktadır.

Kamunun elindeyken ayrıştırılan, parçalanmış yapı, özelleştirmeye sunulmasıyla birlikte, tekrar bütünleşebilecek bir yasal çerçeveye büründürülmüştür. Başlangıçta Türkiye Elektrik Kurumu'nun tekel olmasının zararlarından bahsederek bu yapının ayrıştırılmasını savunanlar, bugün elektrik alanında yatay ve dikey bütünleşmenin hiçbir sakınca doğurmayacağı yönünde görüşler dile getiriyorlar. Bu durumda özelleştirmeler sonucunda tek bir şey değişmiş olmaktadır. Kamu tekelinin yerini, özel

tekel alacaktır. Nitekim serbestleşme süreci de, kamusal yararlar, özel yararlar arasındaki çatışmadan başka bir şey değildir. Özel çıkarın, kamu çıkarına saldırısı şeklinde gerçekleşmektedir.

Diğer yandan, 4628 sayılı yasanın 44. maddesinde, yabancıların sektörel bazda kontrol oluşturmayacak şekilde hisse sahibi olacakları hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm, gerçekleşmekte olan dağıtım ihalelerinde göz önünde bulundurulmamıştır. Kaldı ki bu düzenlemenin kaldırılması için, AB yol haritası içerisinde çalışmalar yapıldığı bilgileri bulunmaktadır. Yasada var olan diğer sınırlamalar gibi, yabancılara yönelik bu sınırlamanın da kaldırılmasıyla, ülkenin elektrik sektöründe bir ya da birkaç ulusötesi tekelin faaliyet göstermesi kaçınılmaz gibi görünmektedir.

Sonuç

4628 sayılı yasa ile getirilen modelin ileri sürülen hedeflere ulaşmayacağı ortaya çıkmıştır. Yasanın yürürlüğe girmesinden önce deneysel tüm özelleştirme yöntemleri de başarısız olmuştur. Elektrik sektöründe başarılı olabilecek bir serbestleşme modeli de bulunmamaktadır. Nitekim başka ülkelerdeki serbestleşme uygulamalarında da, rekabetin sağlanamaması, fiyat artışları ve tekelleşme eğilimleri varlığını korumaktadır.

Oysa özerk bir yapıda oluşturulmuş kamu tekeli modelinin, başarısız olacağına dair hiçbir veri bulunmamaktadır. 1993 yılında özelleştirilmek üzere parçalanmış TEK yeniden oluşturulmalı ve her türlü siyasal baskıdan arındırılarak özerk bir yapıya kavuşturulmalıdır. Elektrik enerjisi dışındaki tüm enerji alanlarının bağlı olduğu kurumlar tek bir bakanlık altında toplanarak, ulusal bir enerji politikası oluşturulmalı ve kamusal planlama çerçevesinde faaliyet yürütülmelidir.