

T Ü R K İ Y E ' D E ^{YAPISAL} G E L İ Ő M E L E R

ELEKTRİK ENERJİSİ

SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME

SORUNLARI VE ÖNERİLER

B ilindiği üzere; yurdumuzdaki elektrik enerjisi üretimi, iletimi ve dağıtım işleri, 1970 yılında kurulan Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) ile devletleştirilmiş, ve Çukurova Elektrik A.Ő. ve Kepez Elektrik T.A.Ő. dışındaki tüm kuruluşların elektrik üretim, iletim ve dağıtım faaliyetleri, tesis ve çalışanlarıyla birlikte TEK'e devredilmiştir. Böylece, yirmüç yıllık süre içerisinde, bu kuruluş Türkiye'nin en büyük Kamu iktsadi Teşebbüslerinden biri haline gelmiş bulunmaktadır. Yurdumuzdaki elektrik enerjisi tüketimi her altı-yedi yılda bir iki katına çıktığına göre, sektördeki büyüme elbette daha da devam edecektir. Ayrıca; 1980'li yılların başlarında Belediyelerin dağıtım işleri de devletleştirilerek TEK'e devredilmiştir.

Son on yıldan beri yatırımların da tüketimlere paralel artması sonucunda, Devlet finansman yönünden gereken kaynağı TEK'e aktarmakta giderek zorlanmaya başlanmış ve Kurum bilhassa 80'li yıllardan beri, pek çok üretim ve iletim tesisini dış kredilerle yapma mecburiyetinde bırakılmıştır. Bu durumda, Türkiye Elektrik Kurumu her yıl yüklü miktarda (yaklaşık olarak ticari maliyetin %35'i kadar) faiz ve kur farkı verir bir duruma gelmiştir. Diğer taraftan, Kurumun en büyük gelir kaynaklarını oluşturan büyük hidro-elektrik santrallerin gelirleri kamu Ortaklığı İdaresi'ne aktararak yeni barajlar, otoyollar gibi alt yapı hizmetlerinin yapımına kaydırılmış bulunmaktadır.

TARİFE

Tarife yönünden incelendiğinde, durum yine Türkiye Elektrik Kurumu'na fazla bir gelir sağlayamamaktadır. Çünkü, her yönden bugün yurdumuzdaki elektrik enerjisi satış bedeli, diğer ülkelerle kıyaslandığında ucuz görülmemekte ise de, bu tarife içerisinde pek çok vergi ve fonlar bulunmaktadır. Bu nedenle, elektrik satışlarından TEK'e aktarılan gelirden önemli kesintiler olmaktadır.

Bugün TEK'de oluşan öz sermaye-borç oranları o hale gelmiştir ki şayet, TEK bir özel anonim şirket statüsünde olan bir kuruluş, olsaydı iflas etmesi kaçınılmaz olurdu.

Münir Z. TANYELOĐLU

Danışman, Kepez Elektrik T.A.Ő., Antalya

392 - E L E K T R İ K 0 7
M Ü H E N D İ S L İ Ğ İ 5 7 #

*Dağıtım işlerinin
Kayseri Bölgesinde
ve İstanbul'un
Anadolu Bölgesinde
özelleştirilmesi ise
mahiyet itibarıyla
tam bir
özelleştirilme
olmayıp,
kanaatimce;
buralardaki
elektrik enerjisi
dağıtım işlerinin,
şimdilik iki
kuruluşa birer
-tabiri caiz ise-
"Taşaronluk
Sözleşmesi" ile
yaptırılmaya
çalışılmasından
ibarettir.*

SIYASİ İKTİDARLARIN ETKİSİ

Yukarıda sıralanan bu olumsuz faktörlerin yanısıra, böylesine büyük ve önemli bir kuruluşun yönetimine siyasi iktidarların baskı ve müdahaleleri önemli boyutlara ulaşmış olup, Kurumun kendi kendine bir işletme ve yatırım politikası oluşturmasını engelleyecek bir düzeydedir. TEK'de kuruluşundan bugüne kadar değişen üst düzey yöneticilerin sayısı o kadar fazladır ki, bir TEK Genel Müdürü'nün ortalama görev süresi iki yılı geçmemektedir. Yine siyasi bir görüşle hareket edilerek, Kurumun her ildeki dağıtım teşkilatı bir "Müessese" haline getirilmiş ve kuruluşun işleyişindeki bürokrasi katlanarak artmıştır. Esasen, üretimi olmayan ve yalnız dağıtım ve tahsilat hizmetleri veren illere ait bu işletme (dağıtım) müesseselerinin hukuki bir gerekçesi de yoktur. Ancak, üzülerek belirtmek gerekir ki, Türkiye Elektrik Kurumu'nun gerek merkez teşkilatındaki yaz-boz daire başkaları ve gerekse müesseselerin çokluğu, Kurumun yeni atılımlar yapmasını büyük ölçüde kösteklemektedir.

Esasen dünyanın her yerinde Devlet ve siyasi otoritenin, elektrik enerjisinden sorumlu kuruluşlarında söz sahibi olma ısrarı ve yanlış yönetim hevesleri hep gözlenmektedir.

3096 SAYILI KANUNDAN SONRAKİ GELİŞMELER

Bütün bu gelişmeler olurken, 1980'li yıllarda siyasi iktidar önce Yap-işlet-Devret (B.O.T.) modelini geliştirmeye çalışmış, daha sonra da 1984 yılında 3096 Sayılı Kanunla; "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, iletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi"ni destekleyerek elektrik enerjisi sektöründe özelleştirmenin kapılarını, hukuken açmış bulunmaktadır. Ancak, 3096 Sayılı Kanun'un neredeyse dokuz yıldır yürürlükte olmasına karşın, her nedense, sadece bir iki ufak hidroelektrik santral üretime geçebilmiş ve iki yerde de dağıtım işi özel kuruluşlara verilebilmiştir.

Uzun yıllar hükümet ile görüşme ve pazarlıkları sürdürülen iki büyük üretim projesinin yap-işlet-devret anlaşması nihayet imzalanmış ve bu girişim kamuoyuna açıklanmış ise de, uygulamaya geçilebilmek için daha birçok sorunların çözülmesinin gerektiği anlaşılmaktadır. Dağıtım işlerinin Kayseri Bölgesinde ve İstanbul'un Anadolu Bölgesinde özelleştirilmesi ise mahiyet itibarıyla tam bir özelleştirilme olmayıp, kanaatimce; buralardaki elektrik enerjisi dağıtım işlerinin, şimdilik iki kuruluşa birer -tabiri caiz ise- "Taşaronluk Sözleşmesi" ile yaptırılmaya çalışılmasından ibarettir. Esasen, özelleştirmenin böyle anlaşmalarla yürütülemeyeceği de şimdiden anlaşılmış olup, mevzuat üzerinde revizyon çalışmaları halen devam etmektedir. Bu iki özel kuruluşa tanınan "yeni tesis kurma ve tevsi etme" yetkileri ile kaynak ödeme şekilleri ise; bazı önemli eksiklikleri içermektedir, ve mutlaka düzeltilmesi gerekmektedir.

ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNÜN TÜMDEN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Yukarıda başlıca sorunlarına değindiğimiz sektörün Türkiye Elektrik Kurumu'nun tümünden özelleştirilmesi önce özel bir kanunla şirket statüsüne kavuşturulması, ve daha sonra da şirket hisselerinin derhal ve peyderpey halka satılması şeklinde olabilir. İtalya'da uygulanan özelleştirme çalışmalarında bu yaklaşım uygulanmaktadır. Ancak, bu yola gidilebilmesi için, öncelikle TEK'in mali durumunun düzeltilmesi, borç-öz

sermaye oranlarının kabul edilebilir bir düzeye indirilmesi, ve de yönetiminin artık politik baskı ve müdahalenin arındırılması gerekir.

Kanaatimce; bu yola gidilmesi, şimdilik hem mali imkânlar, hem de politik ortam yönünden uygun ve pratik çözüm olarak görülmemektedir.

ÜRETİM TESİSLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Kanaatimce; elektrik üretim tesislerinin özel sektör eliyle; yap-işlet-devret (B.O.T.) modeli ile de olsa, kurulup işletilmesi çok olumlu bir gelişmedir. Düşünülen modelin en kısa bir zamanda geliştirilerek büyük üretim projeleri için uygulanmasının, finansman yönünden TEK'e veya Hazine'ye büyük katkıları olacaktır. Ancak, burada iki noktayı gözardı etmemek gerekmektedir, şöyle ki:

a) Bu gibi yap-işlet-devret modeline talip olan yerli yabancı firma gruplarının tesis maliyetleri çok iyi kontrol edilmeli, ve bu konuda bazı oto-kontrol yöntemleri geliştirilmelidir.

b) Ortaklığa nakit (Türk Lirası) ile katılan kişi veya kuruluşun tesis süresince enflasyon nedeni ile erzyona uğrayan hak ve menfaatleri ya tesis esnasında temettü verilerek, ya da yatırıldığı tarihteki belirli yabancı para birimi ile korunmalıdır.

YÜKSEK GERİLİM İLETİM SİSTEMİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

380 KV ve daha yüksek gerilimlerde kurulan ve kurulacak, ana arter durumundaki enerji iletim sisteminin özelleştirilmesi, bugünkü durumda sakinçalidir. Çünkü:

I- Türkiye çapında enterkonnekte bir sistemde idarenin (gerek işletme ve gerekse tamir, bakım yönünden) mutlaka tek elden yönetilmesi gereklidir.

II- Planlanması, tesisi ve tevsiatının aynı elden ve belirli standartlara uygun olarak yapılması yurt ekonomisi yönünden yararlı ve gereklidir.

Ancak; bu otoritenin TEK olması yerine, TEK'in ve dağıtım kuruluşlarının tümünün ortak olduğu özel statüde bir kuruluş tarafından yapılması düşünülebilir. İngiltere'deki "National Power Grid Company" şeklinde örgütlenen çözüm de bu şekildedir.

ORTA GERİLİM İLETİM VE DAĞITIM ŞEBEKELERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

154 KV ve daha düşük gerilim düzeyindeki iletim ve dağıtım sistemleri ise, yerine ve bölgesine göre, dağıtım üstlenen kuruluşlara bırakılabilir. Bilhassa bölgesinde üretim tesislerini kurup işleten Çukurova Elektrik A.Ş. ile Kepez Elektrik T.A.Ş. gibi kuruluşların bölgesindeki tüm 154 KV ve altındaki orta gerilim sistemi, dağıtım sistemiyle birlikte kendilerine devredilmelidir. Zira, aynı bölgede iki kuruluşa hukuken yer ve görev vermek hem yurt ekonomisi ve hem de teknik işletmecilik yönünden doğru değildir.

DAĞITIM TESİSLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

3096 Sayılı Özelleştirme Kanunu ve bu kanuna dayalı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından yayınlanan yönetmeliklere göre, her ne kadar elektrik enerjisi üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin özelleştirilmesi öngörülmekte ise de, bugüne kadar yapılan uygulamalarda, sadece belirli bölge veya il sınırları içinde ve yalnız dağıtım işleri özelleştirilmektedir. Türkiye Elektrik Kurumu tarafından şimdiye kadar yapılan anlaşmaların hiçbirinde, kâr-zarar riskini taşıyan bir özelleştirme öngörülemez. Yukarıda da belirtildiği gibi; daha ziyade yükleniciye bir taşaronluk görevi verilmekte, ve her yıl başında karşılıklı görüşme ve ayarlamalar ile özel kuruluşun ne zarar etmesi ne de aşırı kâr etmesi önlenmeye çalışılmaktadır.

Halbuki özelleştirmede ana hedeflerden birisi de "Tüketicinin yararını korumanın en iyi teminatı olan rekabet edebilmek" olmalıdır. Ayrıca; bu gibi görevlere soyunan özel sektöre, Hükümetler tarafından müdahale edilmeden kendi ticari işlerinin yürütülmesinde bağımsız olarak hareket etme eri fırsatı sağlanmalıdır.

Bu kuruluşların bölgelerinde yapılacak yeni yatırımların da yeni ve objektif kriterlere bağlanması gerekli olup, gerek proje ve gerekse uygulama yönünden tüketicinin hakları gözetilmelidir.

Dağıtım işlerini devralan kuruluşun görevini aksatmadan yürütebilmesi için gerekli sermaye birikimine sahip olması şartı aranmalıdır.

HUKUKİ SORUNLAR VE TAVSİYELER

3096 Sayılı Kanun ile yürürlükteki iş ve istihlak Mevzuatı yönünden de enerji tesislerinin özelleştirilmesinde bazı sorunlar vardır. Hakkaniyete dayalı bir sözleşme için bu sorunların bir çözüme bağlanması sağlanmalıdır. Bu sorunların başlıcaları aşağıda belirtilmiştir:

I- Özelleştirilen bölgede veya tesiste çalışan personelin yeni kuruluşa devri:

a) TEK'in mali yükümlülüğünün, devren geçen personelin devir tarihinde almakta olduğu ücret veya yevmiye seviyesi ile sınırlı tutulması,

b) İleride özel sektörde görevi sona eren kişilere ödenecek olan emekli ikramiyesi veya kıdem tazminatı farklarının tarifeye yansıtılması öngörülmektedir. Böyle bir uygulama bilhassa işçi yoğun bir yapıya sahip olan dağıtım işlevini üstelenen özel sektöre büyük mali külfetler getirecektir. Bu farkların tarifeye yansıtılması ise kuruluşun rekabet gücünü ortadan kaldıracaktır.

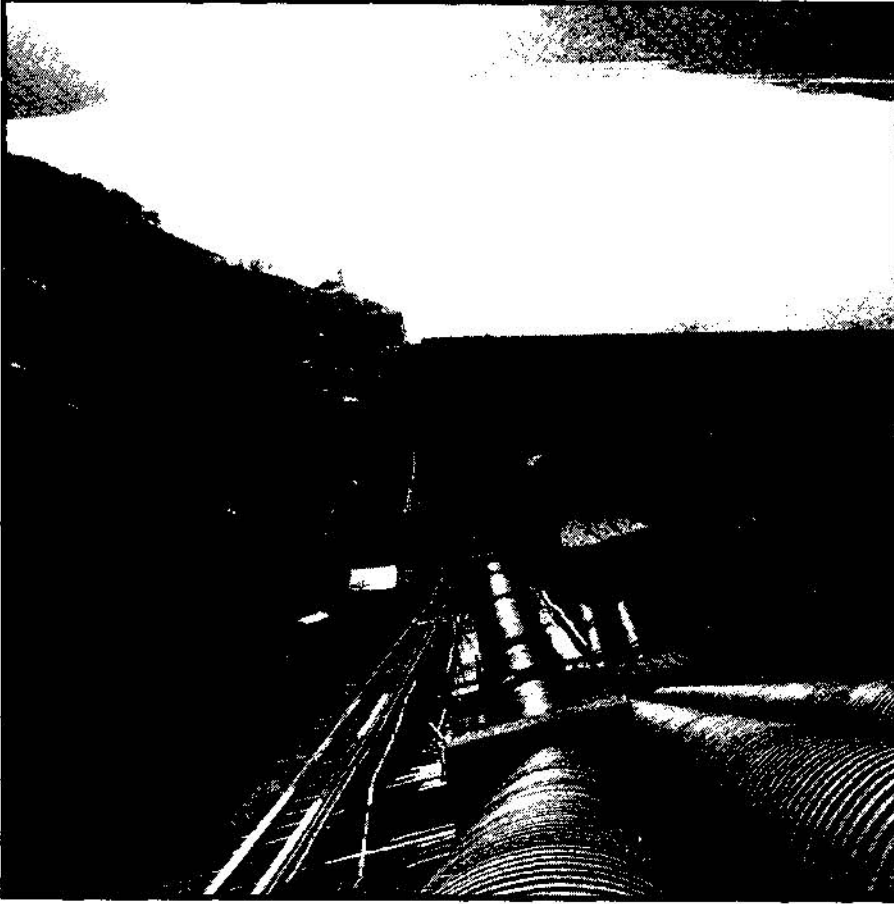
Esasen, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından hazırlanan yeni "Revize Edilmiş Görev Sözleşmesi" taslağında, kıdem tazminat farkları ile birlikte fonlar, paylar, teknik sermaye amortismanları, kredi anapara ve faizleri ile bunlara ait kur farkları, öz sermaye amortismanları gibi grev konusu ile ilgili çeşitli giderlerin tarifeye yansıtılması kabul edilmektedir.

Ancak; böylesine genişletilmiş ve gider esasına dayalı bir tarifieden ortaya çıkacak rakamlar o kadar yüksek olacaktır ki; Türkiye Elektrik Kurumu'nun tarifesinin bile üstüne çıkacaktır. Bu durumda, tüketicinin daha pahalı enerji almak zorunda bırakılacağı açıktır. Bu durum ise özelleştirilmeden beklenen ana hedefin tam tersi bir durumu ortaya koymaktadır.

II. Kamulaştırma: 3096 Sayılı Kanuna göre onaylanmış uygulama projelerine göre elektrifikasyon için kamulaştırma gereği duyulduğunda, kamulaştırma bedelinin şirket tarafından ödenmesi kaydıyla Bakanlıkça Genel Hükümlere göre yapılacağını belirtmektedir. Ancak; uygulamada Bakanlık adına tescil yapılması mümkün olamamakta ve Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün görüşlerine göre kamulaştırmanın Hazine adına yapılacağı sonucu çıkmaktadır. Bu durumda uygulamada pek çok sorun ortaya çıkmış durumdadır. Konuya kesin çözüm getirilmesi için, Kanunda kamulaştırmanın şirketler tarafından doğrudan yapılmasına imkân verecek değişikliğin yapılması zorunludur.

III. Yeniden Değerlendirme: Bilindiği üzere, Vergi Usul Kanunu'na göre yalnız imtiyazlı şirketler yeniden değerlendirme dışında tutulmaktadır. Fransa'daki imtiyaz durumuna göre hazırlanmış olan bu konu, yurdumuzdaki uygulamaya hiç uymamaktadır ve mutlaka düzeltilmelidir. Zira; Türkiye'deki imtiyazlı şirketler yatırımlarını, kendi öz sermayeleri ile yapmaktadırlar ve son zamanlardaki





yüksek enflasyon değeriyle varlıkları yok olma durumuna gelmiştir. Bu yanlışlığın en kısa zamanda düzeltilmesi zorunludur. Bu öneriye karşı bu tesislerin süresi sonunda Devlete intikâl edeceği varsayımı öne sürülürse, bu takdirde de kişi ve kuruluşların yatırdıkları sermayelerin yeniden değerlendirilerek ortakların haklarının korunması mutlaka sağlanmalıdır.

Şayet, önceleri düşünüldüğü gibi, bazı tesislerin mülkiyeti TEK'de bırakılarak sadece işletmesi özelleştirilecek ise, bu durumda yeniden değerlendirme de söz konusu olmamalıdır.

IV. Fonlar ve Paylar: Son zamanlarda uygulamaya konulan ve paylar, satış fiyatının belirgin bir kısmını oluşturmaya başlamıştır. Sanki, elektrik enerjisi satışı sayesinde, Devlet halktan bir çeşit vergi toplamakta ve gelirini arttırmaktadır. Ancak; bunun düzeyinin daha fazla yükseltilmemesi ve de her kuruluşa eşit olarak uygulanması gerekmektedir. Bilindiği kadarıyla, son olarak çıkarılan elektrik fonu, satış fiyatının %10'nu gibi yük-

sek bir değerdedir ve yalnız özel sektör elektrik satışlarına uygulanmak istenilmektedir.

Böyle bir uygulamadan TEK'in istisna edilmesi, hem özelleştirmenin amacı olan serbest rekabet ortamını ortadan kaldıracak, hem de belirli bölgelerdeki tüketicilerin zararına olacaktır. Devlet ve özel teşebbüs tarafından yapılan benzeri iş ve hizmetlerde de eşitlik esas olmalıdır.

TARAFSIZ YÜRÜTME KURULU

Son olarak, özelleştirmede gerçekleştirilmesini en mümkün gördüğüm önemli bir bölüme değinmek istiyorum. Yurdumuzda mevzuatın değişmediği zamanlarda bile, hükümetlerin özel sektöre bakış açıları hep değişmiştir. Kanunların ve yönetmeliklerin uygulamaları çoğu zaman birtakım bürokratların insafına, veya en azından yorumuna bırakılmıştır. Son on yıldır, 3096 Sayılı Kanun ve ona bağlı yönetmelik ve uygulamalarının ne denli değişiklikler ve farklılıklar geçirdiği herkesçe malumdur.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının teklifi üzerine, Çukurova Elektrik A.Ş. ve Kepez Elektrik T.A.Ş. ile bölgelerindeki üretim, iletim ve dağıtım işlerini kendilerine devredilmesi hususunda 1988 Ekim ayında bir anlaşma imzalanmış olmasına rağmen Türkiye Elektrik Kurumu Üretim ve iletim tesislerini devretmek istemediği için bu anlaşmada fiilen ortada kalmış durumdadır. Yap-işlet-Devret modeliyle yapılan bir üretim tesisinin TEK'e satılacak elektrik bedeli üzerinde aylarca süren anlaşmazlıklar da bir diğer tipik örnektir.

Gerek özelleştirme anlaşmalarında, gerekse uygulamalarda ve özellikle de enerji alışverişi ve tüketiciye satışlarında kamu ile özel sektörün hak ve menfaatlerinin bir hakkaniyet çerçevesinde anlaşmalarda yer almasını sağlamak, ve ayrıca tüketicinin haklarını korumak ve özelleştirmede rekabeti sağlamak için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın bu hususlardaki yetkilerini özel bir kanunla kurulacak bir

"Taraflı Yürütme Heyeti"ne devretmesinde sayısız yararlar vardır. Siyasi kadrolar özelleştirme konusunda eğer samimi iseler, öncelikle böyle bir taraflı Heyet'in gerekliliğini kabul etmelidirler. Bu Heyetin konularında uzman, mevzuatı hakkıyla ve tarafsızlık içinde uygulayabilen kişilerden oluşması, ve politik baskılardan arındırılabilmesi için de üyelerinin en az altı yıl süreyle seçilmesi ve de -örneğin beş kişi iseler- her üç yılda bir veya iki üyesinin yeniden seçilmesi (veya atanması) gibi kanuni teminatların getirilmesi gerekmektedir. Bu Heyet üyelerinin enerji sektöründe, sanayide ve Devlet hizmetlerinde üst kademelerde hizmet vermiş kişilerden ve tüketici temsilcilerinden seçilmesinde ve görev alanlarının da halen Devlet memuru olmamalarında kesin yarar vardır.

Bu uygulama elektrik enerjisi dahil, kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından yürütüldüğü pek çok ülkede halen mevcut olup bu tür Taraflı Yürütme Kurulları başarı ile görev yapmaktadırlar.