

TÜRKİYE'DE ENERJİ ÜRETİMİ İLETİMİ VE DAĞITIMI

Korkut ÖNGÜN

ÖZET

Son günlerde özel sermayeden yararlanarak elektrik santrali kurmak ve işletmek üzere ayrıcalık vermek yoluyla yap-işlet-devret denilen bir yöntem uygulanmaktadır. Bu yöntemi 3096 sayılı yasa tanımlamaktadır. Yöntem daha önce yüzyıldan fazla bir süre yurdumuzda uygulanan ve Türkiye'nin gelişmesini yavaşlatmaktan başka bir sonuç vermemiş olan ayrıcalıklı ortaklıklar yönteminin yeni bir adla aynen uygulanmasıdır Bunun da aynı sonucu vereceğinin beklenmesi olağandır. Türkiye'de elektrik işletmeciliğinde kuruluş düzenini değiştirmek hep yatırımlara kaynak sağlamak noktasında düşünülmektedir. Yeni model TEK'den kârlı projeleri alarak onu güç durumda bırakmak dışında özel sermayeye çekici geleceği sanılan projelere yatırım kaynağı bulunacağı öngörüsü üzerine oturtulmuştur. Ancak yatırım sermayesi sağlama, sağlam temelere oturtulmadığı için yüksek elektrik satış fiyatı ile yatırımlar yürütülecek bu da Türk sanayiini zor duruma sokacaktır. Kuşkuyla kaynaklar yaratmak günümüzün modası olmuştur.

Son günlerde Türkiye Elektrik Kurumu dışında yerli özel sermayeden yararlanmak ya da yerli-yabancı karışık sermaye takımlarına elektrik üretimi, iletimi, dağıtım ve ticareti yapmak için gereken yatırımlara kaynak sağlamak amacıyla yap-işlet-devret denilen bir yöntem gündemdedir.

Bu arada gazetelerde şöyle haberlerle karşılaşılmaktadır. Cumhuriyet Gazetesi'nde 20.2.1986 günlü haber:

"Türkiye'de özel kesim tarafından elektrik üretimini gerçekleştirecek ilk santralin kurulmasına ilişkin anlaşma Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı - Aksu Şirketi arasında imzalandı. Yılda 36 milyon kWh elektrik üretecek olan 6.5 MW gücündeki Aksu-Çayköy hidroelektrik santrali 2 milyar liraya malolacak."

Üç yıl önce çıkarılan 3096 sayılı yasa (Yayımlı 19.12.1984) *yeniden* TEK dışındaki kuruluşlara, otoprodüktör

olmadan da enerji tesisi kurma, işletme yetkisi vermektedir (1). Başka bir haber de şöyledir (30.6.1986 Cumhuriyet).

"İthal kömürlü santrale öncelik - DPT müsteşarının imzasını taşıyan bir yazı ile ithal kömürüne dayalı üç yeni santral için görüşmelerin sürdüğü belirtilerek, bu nedenle yapımı sürdürülen beş santralin durdurulmasının uygun olacağı kaydedildi.

Edinilen bilgiye göre, yapımı durdurulan Afşin-Elbistan B santrali 1340, Soma Çayırhan ve Kangal santrallerinin toplam gücü de 1360 MW'dır.

Karşı görüş olarak; yerli bir linyite dayalı iç ve dış finansmanları yüzde yüz sağlanmış bu santrallerin durdurulması eğer kasıtlı değilse akıllıca bir iş değildir. Türk insanının işsizlikten kıvrınmasına karşılık 12 milyon ton kömür dışardan alınarak kurulacak 3-4 santral için yılda 360-480 milyon dolar ödenecek, enerjinin maliyeti 38-40 TL. (kWh) olacaktır. Oysa ki yerli linyitli santrallarda bu değer 18 TL.'dir. Aradaki farktan doğan yükün de Türk ulusuna yükleneceği ileri sürülmektedir."

Benzer haberler sürmektedir (Cumhuriyet 31.10.1986):

"Özel elektrige rağbet-15 santralin kurulması için özel sektör kuruluşlarınca hazırlanan projeler Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın incelenmesine sunuldu.

Özel sektörün santral projesiyle yılda 2.7 milyar kWh elektrik enerjisi üretimi amaçlanıyor. 730 MW gücünde olacak bu santrallerin bir bölümü TEK katılımıyla gerçekleştirileceği, bu amaçla TEK ve firmalar arasında yatırım şirketleri kurulduğu bildiriliyor.

Kurulacak 8, 10, 11 MW gücündeki Bolu Hasanlar, Mersin Berdan, Eskişehir Porsuk santrallerinde sırasıyla yılda 42, 48 milyon kWh üretilile-

cek. Halen Antalya'daki tesislerinde elektrik üretimi yapan Kepez Şirketi de Antalya'da iki ayrı santral kurmak istiyor."

3096 sayılı yasa ve bu yasaya dayanarak yapılan yönetmelik (Resmi Gazete 4.9.1985) gereğince enerji tesislerinin yap-işlet-devlet modeli ile de yapılması olağanın sağlanacağı umulmaktadır.

Bu modelde devletin, özellikle TEK'in enerji projelerinin gerçekleştirilmesinde bütçeye yük olmadan yabancı sermayenin ve ayrıca yerli girişimcilerin, özel kesimin katılımıyla tesisleri yapmasına izin vererek belirli işletme süresinin sonunda devredilecek tesislere sahip olunması tasarlanmaktadır. Yasada (Madde 7) belirli sürenin 99 yıla kadar uzayabilmesine izin verileceği açıklanmaktadır. Ancak yönetmeliğin 10. maddesinde "üretim yetkisi sürenin sonunda kamu kuruluşuna veya aynı üretim şirketine verilir." diyerek bu süre sonsuza kadar uzatılabilmektedir.

İstanbul Ticaret (İTO yayın organı) (13 Mart 1987)'de "Avrupa'nın tanınmış ekonomi dergilerinden Londra'da yayımlanan (Euromoney)'in yazarı Dr. James Ball Türkiye'deki yap-işlet-devret modelinin başarıya ulaşmasının, gelişmiş bir sermaye piyasasının oluşmasına bağlı olduğunu söyledi" diye yazmaktadır (2). Haber şöyle sürmektedir. "Yabancı firmalar yap-işlet-devret modelinde gelirlerin garanti edilmesinden çok, kazançların transfer edilmesine önem vermektedirler.

Yabancı yatırımcıların işletme süresinden sonra devretme aşamasına geldiklerinde, bu devir işleminin nasıl gerçekleşeceği noktasında kuşku bulmaktadır. Devirde en önemli nokta, gelişmiş ve güçlü bir sermaye piyasasının bulunmasıdır. Yabancı şirketler işletmelerine keyfi olarak biçilecek değer yerine, hisselerin gelişmiş sermaye piyasasında gerçek değerini bulacağını düşünmektedirler.

Tarihinde geniş çaplı millileştirme uygulamış bir ülke için yabancı firmaların bu endişesine hak vermemek elde değil.

Bu yeni uygulamada TEK tümüyle devre dışı seyirci olarak kalmakta, işlevsel bir görevi bulunmamakta, yalnızca bazı bilgileri almak ve vermek durumunda bulunmaktadır.

Bakanlık ele alınmasını uygun gördüğü üretim tesislerini Resmi Gazete ile kamuoyuna duyurarak bu tesisler için başvuruda bulunulmasını sağlayabiliyor. Alınacak başvurular yönetmelikte anlatılan "Teklif Değerlendirme Kurulu" tarafından incelenerek uygun birisi seçiliyor. Bu öneri üzerinde DPT'nin olumlu görüşü alınırsa üretim şirketinin kuruluşuna dair belgenin ibrazından sonra üretim tesisi kurma ve işletme izni veriliyor, taraflar arasında "Üretim Tesisi Kurma ve İşletme Sözleşmesi" yapılıyor. Bu sözleşmede üretilecek elektrik enerjisinin iletiminde ya da görevli ortaklık ile ilgili sistemden ne biçimde yararlanılacağı konusunda özel bir bölüme yer veriliyor (Yönetmelik 5-4 maddeler).

Yasa ve yönetmelik yurdumuzda yıllarca çeşitli endüstri kuruluşlarında uygulanmış olan ayrıcalıklı ortaklıklar

(imtiyazlı şirketler) yasaları ve ana sözleşmelerinden esintiler taşımakta ancak, kavramlar karmaşık ve yer yer yanlış anlamalara yatkın, işletme düzeni açık olarak tasarlanmamış olduğu için ileri yıllarda uygulamada büyük anlaşmazlıkların doğması olasıdır.

Yurdumuzda elektrikleştirme çalışmaları diğer ülkelerden 20-25 yıl sonra başlamış ve yabancı sermayeli ayrıcalıklı ortaklıklar eliyle yürütülmüştür. Bu ayrıcalıkların satın alınabilme sürelerini dolmasıyla şirketler devlet tarafından satın alınarak elektrik işletmeleri belediyelere devredilmiştir. Yeni uygulamada bu satın alabilme süresi bulunmamaktadır. Bu konuda ileride tartışmaya neden olabilecektir. Yüzyıldan fazla geniş kapsamlı bir ayrıcalıklı ortaklıklar uygulaması yapmış olan Türkiye'nin hiç olmazsa kendi deneyiminden yararlanması gerekir.

Elektrikleştirme işinin yabancı ortaklıklara bırakılmasında yabancı sermaye ve teknolojiye, belediyelere bırakılmasında da yurdumuzda ulusal ağın henüz kurulmamış olması, gereksinimlerin yerel olarak karşılanması ve enerji tesisleri yatırımlarında yerel sermaye birikimlerinden yararlanılması düşüncesi etkili olmuştur. Ancak beklenen sonuç alınamamıştır. Enerji üretim, iletim ve dağıtımında bugün Türkiye'de gelişmiş bir teknoloji oluşmuştur. Ulusal ağ da kurulmuştur. Sıkıntı yatırım sermayesidir. Yeni uygulama sermaye konusunda da fazla bir yatırım olanağı doğuracak gibi görünmemektedir. Önce en kârlı projeler TEK yerine bu modele sunulmaktadır. Sonra kurulacak ortaklıkların kuruluş sermayeleri serbest bırakılmıştır. Bu demektir ki küçük bir sermaye ile bu ortaklıklar kurulabilir. Tarifeler yoluyla nasıl olsa faizler, kur farkları, yeni yatırımlar için meydana getirilecek fonlar, sermaye amortismanları haktan toplanacaktır, büyükçe bir sermaye ile yatırıma girmeye hiç gerek yoktur. Ancak satış fiyatlarında bir sınırlama olmadığı için vazgeçilmez bir mal olan elektriğe biçilen fiyat sonunda ödenecektir. Satış tarifelerinde Bakanlık onayı gerekli ise de bu onay çıktıkça, yani elektrik pahalandıkça, sistem işleyecek onay çıkmazsa sistem çıkmaz girecektir.

İkinci Dünya Savaşı sırasında Türkiye'de özel kesim elinde toplandığı varsayılan büyük sermayenin elektrik kesimine aktarılması, devletin bu kesime kaynak ayırtmayarak hele özel kişiyi desteklemeye özen gösteren Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların kredi ve yardımlarından yararlanmak amacıyla 1950'den sonra bu kez yerel sermayeli ayrıcalıklı ortaklıklar dönemine dönülmüş, bu yaklaşım da yine yatırım kaynağı zorlukları çözülememiş, dağınıklık ve işletme sorunları artmış bu yöntem de yürümez duruma gelince bundan da vazgeçilmiştir. Bu dönemden kalan Adana ve Mersin'de Çukurova, Antalya'da Kepez elektrik şirketleri çalışmalarını sürdürmektedir. 3096 sayılı yasa bu şirketlerin ayrıcalık sözleşmelerinde o zamanlar isteyip yaptırılmadıkları değişiklik konularını onlara geçici maddelerde sunmaktadır (3).

Her bunalımın yeni bir ekonomik politika arayışını birlikte getirdiği söylenebilir. Türkiye'de devletçilikte 1930'lardaki dönemde öngörülen bir politika olarak yerleşmiştir (4).

1935'de enerji konusunu düzenleyen üç yasa çıkarılmış ve üç kuruluş kurulmuştur. MTA, EİE, Etibank. MTA yeraltı zenginliklerini, madenleri, petrolü, EİE su kaynaklarını inceleyerek elektrikleştirme projelerini yapacak Etibank da madenleri çıkarıp işleyecek su ve yakıtları kullanarak hazırlanmış projelere göre elektrik üretimi ve iletimini yapacaktır. Dağıtım belediyelere bırakılmış olup bunların çalışmalarında gereken parayı ve teknik yardımı sağlamak üzere İller Bankası kurulmuştur (1945). Bu düzenlemede her isteyen; belediye, sanayi kuruluşu, yabancı sermaye, Etibank, elektriğin üretim, iletim ve dağıtımını istedikleri biçimde yapmaları olanağı bulunmaktaydı. Herhangi bir tekel yoktu. Ancak ağır yük elektrik üretim ve iletiminde Etibank'a düşüyordu. Tam bir kargaşa ve aynı işin birkaç kuruluş tarafından yapıldığına sık sık rastlanmaktaydı. Bu karışıklığı düzenlemek üzere kurulan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı da işin içinden çıkamadı. Sonunda 1953'lerde düşünce olarak başlayan gelişmeler 1959'da yasa yapma konusunda çalışmalara dönüşerek 1963, 1966 ve 1969'daki girişimlerle sonunda 1970'de Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) kuruldu (5).

TEK'in kuruluş düşüncesine 1946'da Fransa'da Electricité de France (EdF) (6), 1947'de İngiltere'de British Electricity Authority (7), 1950'de Yunanistan'da Public Power Corporation (PPC) ve daha sonra İtalya'da 1962'de Ente Nazionale per L'energia Electrica (ENEL) gibi kuruluşlar öncülük ve esin kaynağı olmuştur.

TEK yasası bazı koşullarla dağıtım işini belediyelere bırakmıştı. On yıldan fazla süren bir uygulamada belediyelerin ticari bir işletme gibi çalışmadıkları, gereken yatırımları yapmadıkları görülerek 1982'de 2705 sayılı yasa ile dağıtım işi de TEK'e geçti (1).

Etibank'ın ulusal ağı kurulmasında başlattığı çalışmaları TEK aynı hızla sürdürmüş, birliği sağlamış, yerli ve yabancı kaynaklardan elde ettiği yakıtlarla ve su enerjisini de kullanarak yurda gerekli elektrik enerjisini ve birliği sağlamıştır. Türkiye'de elektrik gitmemiş bir köşe kısa sürede kalmayacaktır. Bu uygulamanın başarılı olmadığını söylemek olanağı yoktur. Buna karşılık yeniden dağılmaya, başı boşluğa dönmenin gereklerini anlamak zorlaşıyor.

Bu uygulamanın liberal ekonominin bir uygulaması olduğu ileri sürülmektedir. Liberalizmin ise siyasal bakımdan deneyimsiz olanların politikası olduğu söylenmektedir.

Türkiye'de elektrik işletmeciliğinin çeşitli kuruluşlara ya da tümenden TEK'e bırakıldığı dönemlerde sorun hep yatırımlara kaynak sağlamak noktasında düğümlenmiştir. Yapı-ışlet-devret modeli bu yatırım kaynağını yüksek elektrik satış fiyatı ile sağlayacak gibi görünmektedir. Konuya çekicilik getirmek amacıyla TEK'in yapacağı kârlı yatırımları bu işe ayırarak onu çalışamaz duruma getirecektir. Bu durumda yatırım hızı da çok düşük olacaktır. Aynı yöntemi izin verilirse TEK'in yalnız başına uygulaması da olanaklı bulunmaktadır. Neden yeni düzenleme?

Dışa bağımlılıkta ve yabancı sermaye isteminde biraz çalışmama, zorluklara katlanmaktan çekinme, başkalarından bekleme ve kolay kazanma duygusu vardır. Bu yöndeki uygulamalarda "daha kolay kalkınırız. Sermaye gelir, teknoloji gelirse işimiz kolaylaşır" düşüncesi egemendir. Yap-ışlet-devret modeli de aynı anlayıştır.

Türk sanayii yabancı sermayeye bel bağladığı yıllarda ya duraklamış ya da gerilemiştir (8).

Bu konuda ilginç düşüncelere rastlanmaktadır. Güney Dinç "Ekonomik darboğazı aşmak yatırım ve tüketim harcamalarını işlevsel dengeleme bağlamak yerine, kuşkulu kaynaklar yaratmak, günümüzün modası olmuştur" (9). Prof. Dr. özer Ozankaya "Devletçi ekonomik politika demokrasinin vazgeçilmez ögesini sağladığı içindir ki çağdaş Türk toplumunun başlıca güç kaynağı olmuş ve onun 1950'de oyla iktidar değiştirebilecek siyasal kültüre eriştiği olmuştur. 1950'den başlayarak ise devletçilik ilkesinden uzaklaşlageldi. Bu tarihten beri özgür oy mekanizmasının her on yılda bir tıkanması izlenen ekonomi politikasından bağımsızdır diyebilir miyiz? Dikkat edersek demokrasideki her kesinti, devletçiliğe sırt çevirmenin ve sanayileşme iddiasının bir yana bırakılması sonucu olan ekonomik bunalımın tepe noktalarına rastlamaktadır" (10).

Son olarak Atatürk'ün bir sözünü hatırlatalım, "özel yararlar çoğunlukla genel yararlarla çelişki içinde bulunur, özel yararlar en sonunda yarışmaya dayanır. oysa yalnız bununla ekonomik düzen kurulamaz" (11).

KAYNAKLAR

- (1) 3096 ve ilgili diğer yasalar üzerinde toplu bilgi, Elektrik Mühendisliği Dergisi, Sayı 197 3-4, TEK Dosyası'nda bulunmaktadır. Cilt 32, Sayı 341-342, Haziran 1987.
- (2) İstanbul Ticaret, İTO yayın organı. Yıl 30, Sayı 1450, 13 Mart 1987.
- (3) Türkiye'de Elektrik Enerjisi ve Ayrıcalıklı Şirketler Sorunu. EMO yayımları No: 20, S. 24-33, 1976.
- (4) Tekeli I., ilkin S., 1929 Dünya Bunalımında Türkiye'nin İktisadi Politikasında Arayışlar, ODTÜ 1977.
- (5) öngün K., Türkiye Elektrik Kurumu Kanunu. Mühendis ve Makina MMO aylık yayın organı. Sayı 164, Aralık 1970.
- (6) Ginocehio R., Lè'gislation et Organisation de l'industrie Electrique. EdF yayını, Paris 1964.
- (7) Electricity Supply in Great Britain-Organisation and Development, The Electricity Council, 1973.
- (8) öngün K., Türkiye'de Yabancı Sermaye ve Sanayi Gelişmesi. EMO VIII. Kongresi bildirisini. Ankara 14-16.12.1977.
- (9) Dinç G., İzmir Barosu Avukatlarından Yargı özelleştirilemez. Cumhuriyet Gazetesi, S. 2, 13 Temmuz 1987.
- (10) Ozankaya ö.. Prof. Dr. A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi. Kitler ya da Ekonomik Demokrasi. Cumhuriyet Gazetesi, S. 2, 17.6.1986.
- (11) İnan A., Vatandaş için Medeni Bilgiler ve Kemal Atatürk'ün El Yazıları. Türk Tarih Kurumu, 1973.