

## HESAP SORULMALI, MUTLAKA!

Sayıştay Genel Kurulunun kararıyla enerji alanında YİD ve Yİ modeli çerçevesinde görevlendirilen şirketler hakkında araştırma yapmak üzere 2004 yılında Sayıştay denetçileri tarafından hazırlanan rapor yayınlandı. İki yıldır kamuoyundan gizlenen TBMM komisyonlarında da olan rapor yıllardır enerji sektöründe EMO'nun yaptığı uyarıların ne kadar haklı olduğunu göstermektedir. Raporda toplumun her kesiminden gelen uyarıları göz ardı ederek, adeta “bilerek, isteyerek ve taammüden” kamu zararı olabilecek şekilde nasıl karar verildiği açıkça görülmektedir.

### SAYIŞTAY ENERJİ RAPORU (ÖZET)-I

Bu çalışma, fiilî ve fizikî tespitlere göre tesislerin gerçekte ne kadar malolması gerektiği yönünde yapılan bir çalışma olmayıp (bu tür çalışma teknik donanım gerektirdiğinden ETKB tarafından yapılması gerekir), şirketlerin vergi dairelerine beyan ettikleri tablolar üzerinden yapıldığı, diğer bir ifade ile şirket verilerine dayandığı göz önüne alınırsa; ETKB tarafından gerekli fizikî inceleme ve tespitlerin yapılması sonucunda bu maliyetlerin daha da düşmesi ve buna bağlı olarak kamu zararının boyutlarının daha da artması olasılığı yüksektir.

2002 yılı sonundan itibaren yapılan hesaplamalarda bu santraller nedeniyle ortalama 4 yıllık işletme dönemlerinde uğranılan kamu zararının 2,3 milyar USD civarında olduğu tespit edilmiştir.

Rapor kapsamında, YİD modeli ile yapılan 24 adet ve Yİ modeli ile yapılan 5 adet olmak üzere toplam 29 adet santral incelenmiştir. İncelenen bu santrallerin 17 adedi HES, 8 adedi DÇS, 2 adedi RES ve 2 adedi de termik santraldir.

Geniş anlamda YİD modeli, bir kamu alt yapı yatırım veya hizmetinin finansmanının özel bir şirket tarafından karşılanarak gerçekleştirilmesi, kamu adına yine kamu tarafından belirlenen bir süre için işletilmesi, bu süre içerisinde üretilen mal veya hizmetin kamu kuruluşlarına satılması ve sürenin sonunda işletilmekte olan tesisleri bakımı yapılmış, eksiksiz ve işler durumda ilgili kamu kuruluşuna devredilmesi şeklinde tanımlanabilir.

Model her nedense hep kamu aleyhine çalışmıştır. Yatırım ve işletme aşamalarında şirket tarafından elde edilecek kârın makul düzeye çekilebilmesi, kamuda etkin bir çalışma yapılabilmesine bağlıdır ancak bu çalışmalar yapılmamıştır. Yerinde kullanılmadığı takdirde model makro ekonomik açıdan pahalı yatırımların teşviki, teşvik uygulamaları nedeniyle vergi kayıpları ve işletme döneminde yapılacak kâr transferleri nedeniyle döviz çıkışları gibi olumsuz sonuçlar doğurabilir.

Modelin yukarıda belirtilen risklerinin tamamı, ülkemizde bu model kapsamında yapılan projelerde gerçekleşmiştir.

Şirketler tarafından tesislerin yatırım maliyetleri ciddi boyutlarda şişirilmiş ve mal ve hizmetler yüksek maliyetlere göre belirlenen yüksek fiyatlardan satın alınarak bedelleri şirketlere ödenmiştir. Teşvik belgeleri, gerçeği yansıtmayan yüksek maliyetlere göre verilmiş ve bu nedenle vergi kayıpları oluşmuştur. Hatta bazı şirketler işletme dönemini bile beklemeden yasalara aykırı olarak yatırım dönemi içinde kâr transferi yaparak ülkemizden döviz çıkışına sebep olmuşlardır.

Özel sektöre elektrik enerjisi üretim tesisi kurma ve işletme izni veren 3096 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca çıkarılan yönetmeliklere göre yapılması gereken işlemler her nedense hep kamu aleyhine gerçekleşmiştir.

Enerji alanında yapılan çok büyük ve yüksek maliyetli yatırımları düzenleyen 3096 sayılı Kanun toplam 13 maddeden oluşmaktadır. Kanunun 5 maddesinin “Amaç”, “Kapsam”, “Yönetmelik Çıkarılması”, “Yürürlük” ve “Yürütme” ile ilgili olduğu göz önüne alındığında geriye kalan 8 maddenin bu kadar büyük bir sektörü düzenlemede yeterli olmayacağı açıktır.

Kanunda ve ilgili yönetmeliklerde YİD modeli çerçevesinde kurulacak santrallerle ilgili olarak belli bir ihale modeli öngörülmemiş olması ve Bakanlığın da tercihini ihale yapmadan ve ilân yoluyla başka firmalardan teklif almadan, pazarlıksız olarak yaptırma yönünde kullanması sonucunda, şirketlerle kamu aleyhine hükümlerle dolu ve bütün riskin kamunun üzerinde kaldığı Sözleşmeler akdedilmiştir.

Bakanlık ile özel şirketler arasında imzalanan Anlaşmaların tamamına “Gizlilik” yönünde hükümler konularak, Sözleşmelerde kamu aleyhine yapılan düzenlemelerin ilgili kurum ve kuruluşlar ile kamuoyu tarafından öğrenilmesi engellenmiştir.

#### Sektör Hakkında Genel Bilgiler

2002 yılı itibarıyla Türkiye’de elde edilen elektrikte HES’lerin payı %16,6, doğalgaz santrallerinin payı ise %47,3’tür. 2003 yılında işletmeye geçen ve Yİ modeli

kapsamında inşa edilen 4 doğalgaz santrali ile bu oran %60'lara yükselmiştir. Bu tablonun aynen devam etmesi halinde 2020 yılı itibariyle doğalgazın elektrik üretimi içindeki payı %70'lere çıkacaktır. Bu durum, ülkemizde zaman içinde dengenin doğalgaz santralleri yararına değiştiğinin bir göstergesidir.

2010 yılında AB ülkelerinden Yunanistan enerji üretimindeki gaz payını %19'a, ABD ise %33,9'a çıkarmayı planlarken hiçbir doğalgaz rezervine sahip olmayan Türkiye için bu oranın %55 olarak hedeflenmesi (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Enerji Özel İhtisas Komisyonu Raporu) ve ülkemizin dış kaynağa bu kadar bağımlı hale gelmesi üzerinde düşünülmesi gereken bir gelişmedir. Enerjinin ülke güvenliği açısından stratejik önemi de göz önüne alınarak enerji üretiminde kendi girdilerimizi ön plana çıkaracak bir strateji geliştirilmesi daha uygun bir çözüm olacaktır.

Doğalgaz santrallerinin artmasının ikinci bir sakıncası da doğalgazın yurt dışından "al ya da öde" garantisi verilerek sağlanmasıdır. Arz-talep tahminlerinin gerçeği yansıtmaması durumunda ülkenin satın almadığı doğalgaz için ödeme yapma riski mevcuttur. Bugün bu risk gerçekleşmiştir.

2002 yılı sonu itibariyle enerji KİT'lerinden,

- TEDAŞ 682 trilyon TL,
- TETAŞ 726 trilyon TL,
- EÜAŞ 1,1 katrilyon TL ve
- TEİAŞ 242 trilyon TL

olmak üzere toplam 2,75 katrilyon TL tutarında finansman açığı vermişlerdir Bu açık HM tarafından sermaye artırımı yoluyla karşılanmıştır.

2004 yılından itibaren tüm Yİ santrallerinin tam kapasite ile üretime geçmesiyle birlikte ortalama enerji maliyetinde meydana gelecek yükselme nedeniyle katlanılması gereken zararın artması kaçınılmaz görünmektedir.

HM KİT Genel Müdürlüğü'nün Nisan 2003 tarihli Raporunda, "al ya da öde" kapsamındaki 17 yıllık dönem için Hazineye gelecek ilâve yük,

- Doğalgazdaki arz fazlası nedeniyle 14 Milyar USD ve
- Enerji KİT'lerinden TETAŞ'ın 2003-2019 yılları arasındaki dönem için 19 milyar USD tutarındaki finansman açığı olmak üzere toplam 33 milyar USD olarak öngörülmüştür.

Bugün karşı karşıya kalınan bu olumsuzluk DPT tarafından 1993 yılında öngörülmüş ve Bakanlık 10.05.1993 tarihinde yazılan bir yazı ile uyarılmıştır. Söz konusu yazıda; "..... Gereksiz derecede yüksek yedekli veya atıl kapasiteye sahip, gayri ekonomik bir sistemin pahalı enerji üreteceği, bu yüksek maliyetli enerji ile çalışan sanayilerin rekabet güçlerini kaybedeceği ve üretimlerinin azalacağı, bu nedenle enerji üretim sistemi genişletilirken, planlı bir yaklaşım içinde optimal sistem arayışına gidilmesi, yeni tesislerin kapasitelerinin, yakıt cinslerinin ve santral tiplerinin bu doğrultuda belirlenmesi gereği olduğu, alım garantili projelerin yaygınlaşması ve sistemde belirli bir oranı geçmesi halinde tercih esnekliğinin kalmayacağı, üretimin tüketiciye en yakın ve en ucuz santrallerden değil alım garantisi verilmiş santrallerden başlayacağı, birçok ekonomik kamu santralinin yedeğe alınacağı ve ekonomilerini yitireceği..." açıkça belirtilmiştir.

Türkiye hali hazırda hidrolik potansiyelinin %35'ini kullanmaktadır. Hidroelektrik enerji, ilk yatırım tutarı nispeten yüksek olmasına karşın sonraki yıllarda girdi için para ödenmemesi, işletme ve bakım giderlerinin düşüklüğü, uzun süreli kullanımı ve çok kısa sürede devreden çıkarılabilmesi ve ihtiyaç anında yine çok kısa sürede devreye alınabilmesi gibi üstünlükleri nedeniyle tercih edilmesi gereken bir enerji türü olarak görünmektedir.

1993 yılında birim kapasite maliyetleri:

- Belçika örneğinde 854 USD
- Fransa örneğinde 707 USD iken

Söz konusu tekliflerin kabulü sonucunda ülkemizde bu rakam 1200 -1300 USD'ye ulaşmıştır. (Ek:B-7/1)

Elektrik enerjisinde kuruluş maliyetlerinin yanı sıra marjinal maliyet olarak nitelendirilen bir birim elektrik enerjisi üretimi için gerekli girdi miktarının maliyeti de çok önemlidir. Sadece kuruluş aşamasındaki maliyetlere bakılarak değerlendirme yapılması doğru değildir. Marjinal maliyetler açısından en ucuz elektrik üretenler sırasıyla HES'ler, ulusal kaynaklara dayalı linyit santralleri, doğalgaz santralleri, rüzgâr santralleri, petrole dayalı santraller ve nükleer



santrallerdir.

Serbestleşen elektrik piyasasında bir arz planlamasının mutlaka öngörülmesi gerekir. Aksi takdirde orta ve/veya uzun vadede sistem güvenliğinin riske girme olasılığı yüksektir. Türkiye gibi finansman imkânları sınırlı ve dış kaynaklara bağımlı gelişmekte olan ülkelerde enerji arz ve kaynak planlaması büyük önem taşımaktadır ve bu planlamanın serbest piyasa ruhuna aykırı olmadığı düşünülmektedir. Enerji sektörünün serbestleştirildiği ülkelerde halen mevcut uygulamada da planlama işlevi piyasaya bırakılmamakta, Devlet düzenleyici ve yönlendirici bir rol oynayarak arz güvenliğini temin etmektedir.

## ÖZET

Rapor kapsamında, YİD modeli ile yapılan 24 adet ve Yİ modeli ile yapılan 5 adet olmak üzere toplam 29 adet santral incelenmiştir. İncelenen bu santrallerin 17 adedi HES (Ahiköy I-II tek santral olarak incelenmiştir), 8 adedi DÇS, 2 adedi RES ve 2 adedi de termik santraldir. Santrallerle ilgili incelemeler; fizibilite aşaması, yatırım dönemi ve işletme dönemi olmak üzere üç aşamada gerçekleştirilmiştir:

Birinci aşamada, firmalar tarafından hazırlanan Fizibilite ve Revize Fizibilite Raporları maddi ve hukuki açıdan değerlendirilmiştir,

İkinci aşamada, firmaların Fizibilite ve Revize Fizibilite Raporlarında belirledikleri yatırım tutarları ve özsermaye/kredi oranları ile kredi koşulları gibi yatırım maliyetini ilgilendiren unsurlar, hesaplanan fiili tutarlarla karşılaştırılmış,

Üçüncü aşamada, Fizibilite ve Revize Fizibilite Raporları ile Sözleşme ve Revize Sözleşmelerde yer alan üretim miktarları, tarifeler ve işletme giderleri, hesaplanan fiili tutarlarla karşılaştırılmıştır.

Bu incelemeler sonunda, tespit edilen aksaklıklar ve sorunlar, mevzuata ve sözleşme hükümlerine aykırılıklar ile hesaplanan kamu zararları ortaya konulmuş olup, bu sonuçlar raporda açıkça belirtilmiştir.

## YİD VE Yİ MODELİ KAPSAMINDA GERÇEKLEŞTİRİLEN PROJELERLE İLGİLİ UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Yürütülen çalışma kapsamında 16 adet HES, 9 adet Termik, 2 adet RES ve 2 adet İHD incelenmiş ve tespit edilen sorunlar ile çözüm önerileri aşağıda belirtilmiştir:

### SORUNLAR

YİD ve Yİ modelleri kapsamında yaptırılan santrallerle ilgili olarak tespit edilen sorunlar, Raporun genel formatına bağlı olarak:

Fizibilite Raporları ile ilgili sorunlar,

Sözleşmelerle ilgili sorunlar,

Yatırım dönemi ile ilgili sorunlar ve

İşletme dönemi ile ilgili sorunlar

olmak üzere 4 ana başlık altında irdelenmiştir.

### 1) FİZİBİLİTE RAPORLARI İLE İLGİLİ SORUNLAR

A) Arz-talep dengesi göz önüne alınarak santrallerin kurulacakları yerlerle ilgili olarak Bakanlık tarafından herhangi bir planlama yapılmaksızın, firmalar tarafından önerilen bölgelere santral kurulmasına izin verilmesi sonucunda bazı bölgelerde (örneğin Marmara Bölgesi) talebin çok üzerinde enerji üretecek santraller kurulmuş, bu da yeni iletim hatlarının yapılmasını zorunlu kılmıştır. Dolayısıyla, gereksiz iletim hatları yapılmak suretiyle hem maliyetler artmış hem de kayıp-kaçak oranları yükselmiştir.

B) 1993 yılında TEK; TEAŞ ve TEDAŞ olarak ikiye ayrılmış, daha sonra 2001 yılında TEDAŞ aynı statüsünü korurken TEAŞ; TEİAŞ, EÜAŞ ve TETAŞ olmak üzere yeniden bölünmüştür. Söz konusu bölünmeler, Bakanlık kadrolarının sürekli değişmesi ve görevlendirmelerin "geçici" kaydıyla yapılması gibi olumsuzlukları da beraberinde getirmiştir. Bunun yanı sıra Bakanlık tarafından tercih edilen politikanın da bu yönde olması, bir projenin aynı kişi/kişiler tarafından takibini ve sonuçlandırılmasını engellemiştir. Projenin değişik aşamalarının farklı görevliler tarafından yürütülmesi, bu görevlilerin yürüttükleri projelerin bütünü hakkında bilgi sahibi olamamalarına ve hatalı yönlendirmeler doğrultusunda işlem tesis etmelerine sebep olmuştur.

Ayrıca, bu bölünmeler nedeniyle TEAŞ'ın arşivlerinde bulunan belgeler de üç kuruma dağıtılmış ve bu durum yapılan denetimler sırasında belgelerin hangi Genel Müdürlük bünyesinde olduğunun saptanmasında büyük güçlükler yaşanmasına sebep olmasının yanı sıra ciddi süre kaybına da yol açmıştır.

C) 3096 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca çıkarılan yönetmeliklerde, Fizibilite Raporlarında yer alması zorunlu olan bilgiler ayrıntılı olarak düzenlenmiş olmasına rağmen gerek raporları hazırlayan firmalar ve gerekse Bakanlık bu konuda gerekli özeni göstermemiş, gerçek durumu yansıtmayan ve finansal analiz tabloları doğru olmayan raporlar esas alınarak projeler gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Hatalı bilgiler içeren ilk Fizibilite Raporları, ilgili kurum görüşleri doğrultusunda (bazı projelerde 5-6 kez düzenlenen) Revize Fizibilite Raporları ile düzeltilmeye çalışılmıştır. Ancak, yine de hatalı olarak düzenlenen ilk Fizibilite Raporlarının olumsuzlukları giderilemediği gibi her defasında yeniden belirlenen ve artma eğilimi gösteren yatırım tutarları ile projelerin gerçekleştirilmesine olanak sağlamıştır.

D) Fizibilite Raporlarının yönetmelik hükümlerine uygun

olarak düzenlenmemesinden daha da önemli olan diğer bir husus, bazı firmalardan hiç Fizibilite Raporu istenmeden sadece firmaların belirlediği tarifeler üzerinden proje kabulü yapılarak Sözleşmelerin imzalanmasıdır.

E) Fizibilite Raporları hakkında bağlı kuruluşlar tarafından verilen yatırımların ekonomik olmadığı ve hedeflenen üretimin gerçekleştirilemeyeceği yönündeki önemli uyarılar Bakanlık tarafından dikkate alınmayarak firmalarla Sözleşmeler imzalanmış ve uygulamada ciddi boyutlarda sorunların yaşanmasına neden olunmuştur.

Örneğin DSI'nin,

- Ahiköy I-II santralleriyle ilgili olarak; su akımlarının yeterli olmaması nedeniyle Fizibilite Raporunda öngörülen miktarlarda üretimin gerçekleşmeyeceği, dolayısıyla ikinci santralin yapılmaması,

- Fethiye HES ile ilgili olarak; santralin kurulacağı bölgedeki derelerin kurduğu ve sulama amaçlı su ihtiyacının geçmiş yıllara oranla önemli ölçüde arttığı gerekçeleri ile söz konusu santralin kurulmaması,

- Sütçüler HES ile ilgili olarak da; santralin kurulacağı yerin heyelan bölgesi içerisinde olması nedeniyle burada bir santral kurulmasına izin verilmemesi gerektiği,

şeklinde görüşünü açıkça bildirmesine rağmen Bakanlık tarafından bu uyarılar dikkate alınmayarak projelerin tamamlanmasına cevaz verilmesi sonucunda,

- Ahiköy I-II ve Fethiye HES'te taahhüt edilen üretim miktarlarına hiçbir zaman ulaşamamış, taahhüt edilen ile gerçekleşen üretim miktarları arasındaki fark EEF'den firmalara ödenmiş, tarifeler gerçekleşen üretim miktarlarına göre revize edilerek yükseltilmiş ve girdisi bedava olan (su) santrallerden bile birim fiyatı 10 c/kWh'ye varan bedellerden enerji satın alınması sonucunda ciddi boyutlarda kamu zararı doğmasına yol açılmıştır.

- Sütçüler HES'te ise, daha yatırım döneminde heyelan meydana gelmesi sonucunda yapılan tüm yatırımın yenilenmesi gereğinin ortaya çıkması nedeniyle yatırımın maliyeti ikiye katlanmıştır.

F) Bağlı kuruluşlar tarafından ekonomik bulunmayan bazı projelerle ilgili olarak Şirketlerden taahhüt edilen üretimin gerçekleşmemesi halinde (eksik üretim) tüm riskin firmalarına ait olduğuna dair taahhütname alınmış olmasına rağmen, tesis işletmeye alındıktan sonra Sözleşmelere konulan hükümler doğrultusunda Şirketlerin üretim miktarları düşürülmüş ve düşük üretim miktarlarına göre tarifeler revize edilerek birim fiyat yükseltilmiştir. Bakanlık, aldığı taahhütname doğrultusunda eksik üretim nedeniyle tarife revizyonu yapmaması gerekirken Sözleşmelere aksine hükümler koymak ve uygulamak suretiyle alınan taahhütleri geçersiz kılmış ve eksik üretim riskinin kamunun üzerine

kalmasına sebep olmuştur. Bu nedenle, Bakanlığın tamamen ilgili kurumların itirazlarını engellemek için Şirketlerden taahhütname aldığı, akabinde yaptığı ve "gizlilik" unsuru taşıdığı için hiçbir kurum ve kuruluş tarafından görülemeyen Sözleşmelere aksi yönde hükümler koyarak taahhütnamelemlerin geçerliliğini ortadan kaldırdığı kanaatine varılmıştır.

G) DSI tarafından 1975 yılında yapılan bir barajın enerji üretimi için de kullanılması amacıyla santral kurmayı teklif eden firma tarafından düzenlenen 1994 tarihli Fizibilite Raporunda bu tarihteki gerçek değerler yerine 1975 yılında DSI tarafından yaptırılan Kat'i Proje Raporu'ndaki değerlerin esas alınması, firma tarafından baraj mahalline gidilip fizikî incelemelerde bulunulmaması ve Bakanlığın da Fizibilite Raporu üzerinde gerekli incelemeleri yapmaması sonucunda uygulamada taahhüt edilen üretime ulaşamaması nedeniyle uğranılan zarardan firmanın da Bakanlık kadar sorumlu olması gerekirken bu konuda da tüm yük kamu tarafından üstlenilmiştir.

**Devam edecek**

Aslı XII + 309 sayfa olan Enerji Raporu, Sayıştay Genel Kurulunun 26.02.2004 tarih ve 5088/1 sayılı kararı uyarınca 18.03.2004 tarihinde 8 klasör ekiyle birlikte TBMM'ne sunulmuştur.

## YANLIŞ NEREDE?

