

TÜRKİYE’NİN PETROL POLİTİKALARI VE ENERJİ ÖZELLEŐTİRMELERİNE BİR BAKIŐ

Uğur Selçuk Akalın*

Suat Tüfekçi **

Özet

Türk Petrolleri Anonim Ortaklığı, petrol politikalarını yöneten, Türkiye enerji sektöründe önemli, büyük bir kamu enerji kartelidir. Türkiye'nin petrol politikası, 1930'larda milli niteliktedir. Milli politikaların izlenmesi 1950'lere kadar sürmüştür. Enerji politikası ve petrol arama faaliyetleri son 30 yılda globalizasyon ve özelleştirme faaliyetlerinden etkilenerek değişmiştir. Petrol arama, üretim, dağıtım ve ticaret faaliyetleri kuralları yerli ve yabancı özel kesim lehine Türk Milli petrol yasası değiştirilerek ve genişletilerek kolaylaştırılmıştır. Bu çalışmada Türkiye'nin değişen petrol politikası kısaca tartışılmış ve analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Petrol, Petrol Politikası, TPAO, Özelleştirme.*

A GLANCE AT TO TURKISH PETROLEUM POLICY AND ENERGY PRIVATIZATION

Abstract

Turkish Petroleum Corporation (TPAO) is a big petroleum energy cartel company which operates Turkish petroleum policy and its very important for Turkish energy sector. Turkish petrol policy was a national trend at the 1930s and continued up to the 1950s. Turkish energy policy and petroleum research activities have changed and influenced by globalization and privatization trends since last three decades. Petroleum exploration, production, oil field research, trading and distribution services rules have facilitated by national and foreign private sector by changing and expanding the Turkish nation oil law. In this paper, Turkey's changing petroleum policy is briefly analyzed and discussed.

Keywords: *Petroleum, Petroleum Policy, TPAO, Privatization.*

* Prof. Dr., Marmara Üniversitesi, İktisat Fakültesi, usakalin2003@yahoo.co.uk

**Dr., Kastamonu Afet ve Acil Durum Müdürlüğü, Şube Müdürü, suat_istanbul@hotmail.com

Türkiye’de Petrol Arama Faaliyetleri ve Küresel Çıkarların İlk İlgileri

Anadolu coğrafyasında madencilik faaliyetleri ilk çağlara kadar gitmektedir. Milattan Önce 7000’li yıllara kadar uzanan bir süreçte bakır, demir, altın, gümüş, çinko, mermer gibi madenler Anadolu’nun değişik bölgelerinde, değişik kavimlerce işlenilmiştir. Hititliler, Lidyalılar, Fenikeliler, Cenevizliler, Roma, Bizans ve Osmanlı İmparatorluğu dönemlerinde işletilen bu madenler, Anadolu topraklarından çıkarılan kıymetli taşlar ve jeotermal kaynaklar, ticarete, sağlıkta, savunma alanında ve gündelik yaşamda önemli yer tutmuştur (Mutluer ve Soykan, 2008: 37).

Anadolu’da altın, bakır, kurşun, demir, gümüş, değerli taşlar, tuz ocaklarının işletilmesi ve madencilğe ilişkin daha kapsamlı faaliyetler ile kömür, petrol gibi enerji kaynaklarının keşfi Osmanlı İmparatorluğu döneminde gerçekleşmiş ve bunların işletiminde doğrudan devletçe işletilenler, devletin gözetiminde işletilenler ve gelir karşılığı belirli kesimlerin işletmesine bırakılanlar olmak üzere üç yöntem benimsenmiştir. Bu yöntemlere emanet, iltizam ve ihale yöntemleri de denilmektedir (Altunbay, 2002: 791).

Osmanlı İmparatorluğunun çöküş dönemini içeren 18. ve 19. yüzyılda devlet, tüm alanlarda olduğu gibi madencilik alanında da otoritesini yitirmiş, maden üretiminde ve yatırımlarında yabancılar ve azınlıklar ön plana çıkarak yerli sermayenin payı düşmüştür. Osmanlı hükümetinin madenlerden gelir elde etmek ve konuyla ilgili yasal düzenlemeleri sağlamak amacıyla çıkardığı ilk yasa olan 1861 tarihli “Maden Yasası”, 1869, 1886, 1906 yıllarında üç kez revize edilmiştir. Bu düzenlemeler sonucu ülkenin maden üretimi artmış ancak maden imtiyazları elinde bulunan yabancıların ayrıcalıklı durumları daha da güçlenmiş, tekelcilik artmış, ancak devlet gelirlerinde istenilen düzeyde bir artış olmamıştır (Kepenek ve Yentürk, 2005: 15).

Avrupa’da sanayi devriminin ortaya çıkışı ile birlikte önemi iyice artan petrolün varlığı, petrol kuyularının ardı ardına bulunuşu, Ortadoğu ve Kafkasları doğal olarak da bu toprakları hâkimiyeti altında bulunduran Osmanlı İmparatorluğunu emperyalist ülkelerin gözünde hedef ülke konumuna getirmiş, Fransa, İngiltere gibi petrol endüstrisine sahip kapitalist devletlerin gözü, imparatorluğun dağılışı sonucu başta Musul

olmak üzere enerji zengini Osmanlı mirası bu topraklara çevrilmiştir (Marcel, 2006: 15).

Bu süreç, kendini en bariz biçimde Türkiye Cumhuriyetinin varlığını uluslararası düzende kabul ettirme girişimi olan 1923 tarihli Lozan Anlaşmasında göstermiştir. Zengin petrol rezervlerine sahip Musul'un durumu, İngiltere'nin petrol çıkarlarını doğrudan ilgilendirmekte olduğundan dolayı Lozan Anlaşması ile Musul üzerinde bir uzlaşma sağlanamamış, 1926 yılında uzlaşmazlık İngiltere lehine ve Türkiye aleyhine sonuçlanmıştır (Kepenek ve Yentürk 2005: 15).

Tarihsel süreçte yaşanan ilginç çekişmelerin bir başkası da, sanayileşme sürecini geç tamamlayan ve şiddetle hammadde arayışına giren Almanlar ile Fransızların, Anadolu coğrafyası dışında, ancak Osmanlı İmparatorluğu sınırları içerisinde kalan Bağdat ve Musul bölgesinde araştırmalarda bulunarak buralarda petrol bulmasının ardından yaşanan gelişmelerdir. Osmanlı İmparatoru Sultan II. Abdülhamit, 1888 ve 1889'da buralarda bulunan petrol alanlarının mülkiyetini kendi özel toprağı sayan iki adet ferman yayınlarak petrol gücünü elinde tutmak ve bölgeyi İngiltere, Almanya ve Fransa etkisinden yalıtılmak istemiştir (Karadağ, 2008: 74).

1900 yıllarının başında Osmanlı toprakları üzerinde yaşanan petrol rekabetinin şiddetini arttıran unsurlardan bir diğeri de Almanların ortaya koyduğu "İstanbul Hicaz" demiryolu projesi ve bu projeye dâhilinde rayların geçtiği alanın 20'şer millik sağ ve sol yanında kalan toprakların mülkiyetini ve buralardan çıkan kaynakların işletim haklarını içeren imtiyazın verilmesi olmuştur. Bağdat ve Basra'da liman kurma hakkını da içerecek bu imtiyaz, İngiltere ve Fransa'nın yoğun tepkisini çekmiştir (Ayhan, 2006: 129).

Osmanlı İmparatorluğu tarafından 1909 yılında petrol imtiyazları İngilizler lehine, D'arcy grubuna verilmiştir. Almanlar, Deutsche Bank önderliğinde, Musul petrolerini ele geçirme yarışında yer almış, ancak daha sonra bu iki alman ve İngiliz şirketi rekabet yerine ittifak tercihinde bulunarak 1912 yılında Türk Milli Petrol Şirketini kurmuşlardır. Bu şirketin % 25 hisseleri Royal Dutch Shell ile Deutsche Bank'a, % 50 hissesi ise aslında İngiliz çıkarlarına hizmet eden Türk Milli Bankasına ait olmuştur. Türk Milli Bankasının % 30 gizli ortağı olan ve sürecin oluşmasında faaliyette bulunan ermeni Kaluste Gülbenkyan ise daha sonrasında hisselerini İngilizlere satarak süreçte önemli rol oynamıştır.

1914 tarihli Dışişleri Bakanlığı Anlaşması ile Alman ve İngilizler uzlaşmaya vararak, Anglo Persian Oil Company isimli şirket kurularak Türk Milli Bankası hisselerin % 50'sini almış, Royal Dutch ve Deutsche Bank ise bu bankanın % 25'lik hisseleri paylaşmıştır. Türk Petrol Şirketine Osmanlı İmparatorluğu tarafından imtiyaz tanınması konusundaki baskılar, 1914 yılında Osmanlı hükümeti tarafından zorla da olsa kabul edilmiş; ancak Birinci Dünya Savaşının başlaması ile Ortadoğu ve diğer yerlerde kalan Osmanlı İmparatorluğu toprakları üzerinde girişilen emperyalist güçlerin ve şirketlerin petrol paylaşımı sürecini askıya almıştır (Yergin, 2006: 180-187).

Musul bölgesinde faaliyet imtiyazı bulunan Türk Petrol Şirketinin durumu, 1920 yılında San Remo konferansında çözüme kavuşmuş, Anglo Persian % 23,75, Royal Dutch % 23,75, French Petroleum % 23,75, Standart Oil % 11,875, Secony Vacum % 11,875, Gülbekyan ise % 5 hisse almıştır (www.pigm.gov.tr, 2012).

Anadolu topraklarında bulunan petrole ve petrol arama faaliyetlerine ilişkin ilk bilgiler, Osmanlı seyyahı Evliya Çelebi'nin "Seyahatname" isimli eserinde rastlanmaktadır. Evliya Çelebi eserinde, 1651 yılında Van civarına yaptığı gezide buralarda nefte rastlandığını belirterek halkın gündelik kullanımlarında petrolün yer aldığı bilgisini vermektedir (Uluğbay, 2008: 20).

Osmanlı İmparatorluğunda petrol arama faaliyetlerine ilişkin Anadolu topraklarında verilen ilk resmi imtiyaz, II. Abdülhamit tarafından 1887 yılında Ahmet Necati Efendi'ye, İskenderun Çengen bölgesinde petrol aranması için verilmiştir. Daha sonra 1897 yılında Sadrazam Halil Rıfat Paşa'ya Tekirdağ civarında petrol arama imtiyazları verilmiştir. Şarköy, İsteme, Hora Dere ve Mürefte'de alınan imtiyazlar sonucu yapılan çalışmalar da istenilen düzeyde petrole ulaşılamamıştır (TPAO, 2004: 22-23).

1914 yılında Standart Oil Şirketine ve Thomas isimli bir yabancıya Mürefte ve Şarköy civarında petrol arama imtiyazı verilse de 1. Dünya Savaşının başlaması ile çalışmalar durmuştur. Standart Oil şirketi, bölgenin Yunan işgali altında olduğu sıralarda jeolojik araştırmalarını sürdürmüştür.

Savaş yıllarında, Ruslar işgal ettiği Anadolu topraklarında petrol arama faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Erzincan, Erzurum ve Van sınırları içinde bulunan Hasankale, Tercan, Katranlı, Kürzot dolaylarında yapılan araştırmalar, sondaj ve galeri usulüyle üretime geçilmiş, ancak yeterli

rezerve ulaşılamayışı ve Rusya'da yaşanan ihtilal sonucu çalışmalar durmuştur. 1922 yılında yine bu bölgede Omnium şirketi ve Standart Oil şirketleri imtiyaz elde ederek arama faaliyetinde bulunmak istese de gerekli imtiyazı alamamıştır.

Cumhuriyet Dönemi Uygulamaları ve Milli Petrol Politikası

Cumhuriyet döneminde Atatürk, milli ekonomi ilkesi doğrultusunda yerli kaynakların bulunmasına, işletmeye açılmasına ve bu sayede yerli kalkınmanın sağlanmasına önem vermiştir. Bu doğrultuda rejim politikası, devletin bu faaliyetlerini kendi eliyle yürütmesi, daha önce verilen imtiyazların iptali yönünde olmuştur. Bu amaç doğrultusunda ilk olarak konusunda uzman sayılan Dr. M. Lucius ülkeye davet edilerek, hükümet namına petrol arama faaliyetlerini yürütmesi istenmiştir (Lokman, 1974: 3-4).

1926 yılında 792 sayılı "Petrol Kanunu" çıkarılmıştır. Romanya Petrol Kanunu'ndan esinlenen bu kanun, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde bütün petrol arama ve işletme haklarını hükümete vererek, yabancıların ve içerdeki özel iştiraklerin imtiyazlarına son vermiştir. Kanunda her ne kadar, petrol arama ve işletme hakları düzenlense de, petrolün nakli ve rafinajı konuları dikkate alınmamıştır. Kanunun akabinde ülkede petrol arama işlemlerini yürütmek üzere uzmanlar görevlendirilip Mürefte, Simak, Cizre, Mardin, Herbol bölgelerinde araştırma ve incelemelerde bulunmuştur.

Petrol Kanununun çıkarılmasına rağmen faaliyetleri yürütecek kurumsal organizasyonun yokluğu bu dönemde yaşanan önemli sorunlardan birisi olmuştur. Bu eksikliği gidermek için, 1933 yılında 2189 sayılı kanun ile ülke genelinde tüm altın ve petrol madenlerini aramak ve bulunanlardan elverişli olanları işletmek yetkisine sahip "Altın ve Petrol Arama ve İşletme İdaresi" kurulmuş ve petrole ilişkin tüm faaliyetleri yürütmekle görevlendirilmiştir. Bukurumdahasonra 1935 yılındakurulanMadenTeknik Arama Enstitüsüne (MTA) devredilmiş, görevler bu enstitüye verilmiştir. MTA'nın kurulmasının ardından 1000 metre'nin üzerinde ilk derin kuyu Mardin'deki Baspirin-1'de açılmış, bunu İskenderun, Hayrabolu, Mürefte, Van, Adana takip etmiş ancak buralarda çıkan petrolün iktisadi değeri bulunmadığından sondaj çalışmalarına son verilmiştir. Yapılan çalışmalar

sonucunda ilk verimli petrol alanı Batman'ın Ramandağı bölgesinde 1940 yılında bulunmuştur. Bölgede üretimle beraber rafine ihtiyacının oluşması üzerine, rafineri kurulmasına başlanılmış ve 1948 yılında tamamlanarak rafineri hizmete girmiştir (TPAO, 2007: 23-30).

1923-1954 yılları arasında “Milli Dönem” olarak adlandırılabilir süreçte, 37 arama, 7 tespit, 13 üretim, 19 test olmak üzere toplam 76 kuyu açılarak, toplam 76 km'den fazla sondaj yapılmış, 95.000 bin ton'un üzerinde petrol üretilerek karşılığında 84 Milyon TL harcama yapılmıştır. Milli dönem denilen bu süreçte, petrolün ekonomik ve stratejik değeri sebebiyle devlet bizzat aktif rol oynamış, ancak teknolojik yetersizlikler ve sermaye eksiklikleri sebebiyle istenilen yerli üretim sağlanamamıştır (www.dektmk.org.tr, 2013).

Demokrat Partili Yıllar, Milli Petrol Politikasında Dönüşüm, Özelleştirme Süreci

Türkiye Cumhuriyetinin petrol politikalarına ilişkin dönüm noktalarından birisi liberal uygulamaları içeren 1954 tarihli Petrol Kanunu'nun kabulü olmuştur. ABD'li uzmanlarca kaleme alınan ve 1954 yılında çıkarılan, 6326 sayılı Petrol Kanunu, Milli Dönem (1923-1954) diye adlandırılan sürecin ardından, liberal düzenlemeleri içermiş ve yerli ve yabancı özel girişim eliyle petrol aranmasını ve her türlü petrol faaliyetlerinin yürütülmesini hüküm altına almıştır. 1954 tarihli 6326 sayılı Petrol Kanununun çıkarıldığı ortam ile ilgili bazı önemli değerlendirmeler aşağıda yer almaktadır. (www.ulugbay.com, 2013)

Bu değerlendirmelerden birincisi, Türkiye'nin ABD'ye olan artan ilgisi ile beraber ABD'li petrol şirketlerinin isteklerine cevap verilebilmesi amacıyla çıkarılmış olduğudur. İkinci olarak söylenmesi gereken bu yıllarda petrol üretimindeki artış petrol talebinden fazladır ve Suudi Arabistan, Kuveyt, Bahreyn, Katar, Venezuela, Meksika gibi ülkelerde düşük maliyetle yüksek oranda petrol çıkarılmaktadır. Bu sebeple dünyada 7 kız kardeş adı verilen petrol şirketlerinin oluşturduğu kartel, verimli petrol sahalarını elinde tutmaları sebebiyle ülkelere yapacakları yabancı yatırımları için istedikleri şartları dikte etme gücüne sahip olmuştur. Üçüncü olarak kanunun tamamının ABD'li enerji uzmanlarınca hazırlanması ülkede geniş tepkilere

yol açmıştır. Dördüncü olarak yasanın, milli menfaatleri gözetmemesi, 1970'lerde yaşanan ambargonun gösterdiği gibi üretimde memleket ihtiyacının hesaba katılmaması, ülkemizde petrol arama faaliyetlerinde milli şirketimiz olan TPAO'nun öncelik tanımaması, arama ruhsatlarında yabancılar lehine yer alan alan genişliği ve sürelerinin uzunluğu gibi husus diğer yasanın diğer olumsuz yönlerini oluşturmaktadır. Görülen bu eksiklikler, 1973 yılında çıkarılan 1702 sayılı Petrol Reformu Kanunu ile tamamlayıcı yasal düzenlemelerle kavuşturularak giderilmiştir.

Petrole olan gereksinimin artması, arama çabalarında istenen neticelerin alınamamasından dolayı, liberal düzenlemeleri oluşturmak amacıyla 1954 yılında 6326 sayılı petrol kanunu çıkartılmıştır. Türkiye'de kurumsal yapılanmada öne çıkan gelişmelerden birisi de, bu kanuna istinaden 1954 yılında Türk Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO) kurulması ve MTA'nın petrol ile ilgili görevlerinin bu kuruma verilmesi olmuştur. (www.pigm.gov.tr, 2012)

TPAO, Türkiye'de devlet adına, hidrokarbon arama, sondaj, üretim, rafineri ve pazarlama faaliyetlerini yürütmek görevini üstlenmiştir. 6326 sayılı Petrol Kanununun uygulanmasını izleme, denetleme ve değerlendirmek üzere Petrol Dairesi Reisliği oluşturulmuş, daha sonra bu kurum 1973 yılında Petrol İşleri Genel Müdürlüğüne dönüşmüştür

1957 yılında çıkarılan 6987 sayılı Kanun ile yabancıların lehine petrol arama ve çıkarma sektöründe elverişli yatırım imkânı sağlanılmıştır. Mobil, BP, California Texas, Shell gibi uluslararası şirketlerin bulunduğu 58 şirket yasadan yararlanarak ülkemizde yatırım yapmıştır. Bu süreçte 898 kuyu açılmış, bunların içinde arama amaçlı kuyu sayısı 373 olup, toplam arama faaliyetlerinin % 62'sini TPAO, % 38'ini özel kesim gerçekleştirmiştir. Dönem içinde dikkat çeken gelişmelerden bir diğeri de, 1960 yılında İstanbul'un yakınında, askeriyenin ve kentlerin gaz ihtiyacını karşılamak amacıyla İstanbul Petrol Rafinerisi AŞ'nin (İPRAŞ) % 51 TPAO, % 49 ABD'li CALTEX firması ile ortaklık halinde kurulması olmuştur.

1962 yılında kabul edilen I. Beş Yıllık Kalkınma Planında, petrole ilgili olarak enerji politikaları ile uyumlu bir petrol politikasının oluşturulması ve ihtiyaçların milli kaynaklardan sağlanması ana fikir olarak benimsenmiştir (DPT, 1963: 199).

I. Beş Yıllık Kalkınma Planında, Türkiye'de Petro Kimya Endüstrisi

(PETKİM) kurulması hedeflenmiştir. 1965 yılında PETKİM, bu tarihten bir yıl sonra'da TPAO iştiraki olan ve gaz dağıtım görevini yürütecek olan İpragaz kurulmuştur. Dönem içinde önemli diğer gelişmeler ise, Batman rafinerisinin yetersiz kalması üzerine 1967 Hatay Dört Yol'a uzanan ilk boru hattının ve İzmir Ali Ağa rafinerisinin hizmete girişi, petrol yatırımları ile ilgili müşavirlik hizmeti için 1969 yılında TÜMAŞ'ın kurulması, 1970 yılında İskenderun Körfezinde denizde ilk petrol aramasının yapılması, 1970 yılında ilk doğalgaz üretim istasyonunun. Hamitabat'ın faaliyete geçmesi, 1971 yılında Adıyaman'da petrolün bulunuşu, Adıyaman-Sarı Petrol Boru Hattının açılışı sayılabilir.

Petrol politikaları bağlamında öne çıkan ve firmalar lehine daha da iyileştirici düzenlemeleri içeren gelişmelerden biri de 1973 yılında yaşanmıştır. 1702 sayılı yasa ile petrol şirketlerinin tabi oldukları özel vergilendirme kaldırılmış, gelir ve kazançları ile ilgili hükümleri Vergi Usul Kanununa tabi olmuştur. Yasa ile birlikte yabancı şirketlerin petrolle ilgili faaliyetlerinde önemli artışlar olmuştur. Petrol Dairesi Başkanlığı, Petrol İşleri Genel Müdürlüğüne dönüştürülmüştür. 1970'li yıllarda yaşanan petrol sıkıntıları ile birlikte petrol fiyatları serbest bırakılmamış, aksine sabitlenmiştir. Bu durum enerji firmalarının yatırımlarının düşmesine ve arama faaliyetlerinde TPAO payının % 80'e çıkmasına sebep olmuştur. 1974 yılında TPAO tarafından Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ) kurulmuş ve petrol taşımacılığında boru hatları ile iletimin sağlanması görevi verilmiştir. 1974 yılında denizlerde petrol taşımacılığı için DİTAŞ, akaryakıt dağıtım hizmetlerini yürütmek üzere ADAŞ kurulmuştur. Türk Petrol Sanayisinde dönem içi önemli tarihsel gelişmelerden biride 1986 yılında Kırıkkale Rafinerisinin hizmete girişi ve 1988 yılında Hamitabat, Kumrular, Umurca, Değirmenköy, Çayırca gibi Trakya bölgesinde kalan alanlarda yeni doğalgaz yatakları keşfedilmesi olmuştur. Adıyaman'ın Kahta ilçesinde Karakuş bölgesinde değerli petrol alanları keşfedilmiştir (www.pigm.gov.tr, 2012).

1980 sonrasında Türkiye ekonomisinde yaşanan dönüşüm gereği, serbest piyasa ekonomisine geçişle beraber petrol piyasasında reform ve daha liberal düzenleme yapılması amacıyla 1983 tarihinde 2808 sayılı kanun ile değişiklik yapılmıştır. Özel kesim lehine ihraç, fiyatlandırma, gelirleri yurt dışına çıkarma, TPAO ortaklığı gibi düzenlemeler yapılsa da istenilen yabancı sermaye yatırımı gerçekleştirilmemiştir. Kanunda ayrıca firmaların,

1 Ocak 1980 tarihinden sonra keşfettikleri petrol alanlarındaki petrol üretimlerinin karalarda % 35'ini, denizlerde ise % 45'ini her türlü vergiden muaf şekilde ihraç yetkisi vermiştir.

Bu dönemde dikkat çeken esas unsurlardan birisi, yüksek oranlarda yatırım, özveri ve fedakârlık sayesinde kurulmuş olan enerji tesislerinin özelleştirmeye hazırlanma süreci olmuştur. 1983 tarih ve 2929 sayılı kanun ile TPAO, Türk Petrolleri Anonim Şirketine dönüştürülmüştür. Rafinaj, pazarlama, boru hatları ile taşımacılık TPAO'nun ana faaliyet alanının dışına çıkartılmış, faaliyet konusu sadece arama, üretim, sondajla sınırlandırılmıştır. 2929 sayılı kanun ile ayrıca İPRAŞ'ın adı Türkiye Petrol Rafinerileri AŞ, (TÜPRAŞ) olarak değiştirilmiş, Batman, Aliğa ve yapımı devam etmekte olan Orta Anadolu Rafinerisi (Kırıkkale Rafinerisi-1986 yılında hizmete girmiştir) TÜPRAŞ'a devredilmiştir. Batman Dört Yol Ham Petrol Hattı ile Yumurtalık Kırıkkale Hattı BOTAS'a devredilmiştir. ADAŞ'ın adı POAŞ olarak değiştirilmiştir. TPAO, özelleştirme sürecine sokulmuş, enerji sektöründe milli şirketlerin oluşturulması yönünde dünyada meydana gelen gelişmelerin aksine, Türkiye gelir getiren bağlı ortaklıkları ve iştiraklerini kaybetmek zorunda kalmıştır. TPAO bu sürecin sonunda entegre yapısını kaybetmiş, arama, sondaj ve üretim faaliyetlerini sürdüren bir şirket haline getirilmiştir (TPAO, t.y.: 84).

1984 tarihli 233 Sayılı KİT Kanun Hükmünde Kararnamesi ile TPAO % 100 hissesi devlete ait İktisadi Devlet Teşekkülüne çevrilirken, POAŞ, DİTAŞ, BOTAS, TÜPRAŞ, TPAO'nun bağlı ortaklığı olması hükme bağlanmıştır.

Petrol ve Doğalgaz Arama Faaliyetlerinde Uluslararası Ortaklıklar

TPAO, dünyadaki genel eğilime paralel olarak, gerek ülkemizde gerekse çevre bölgelerde uluslararası ortaklıklar şeklinde petrol ve doğalgaz arama faaliyetlerine girişmiştir. Joint Venture yöntemi, doğalgaz ve petrol faaliyetlerinin, herhangi bir ülke ya da özel şirketle ortak yürütülmesine verilen isimdir. 1988 yılında TPAO, yurt dışında uluslararası ticaret esaslarına göre faaliyette bulunmak üzere girişimlerde bulunmuştur. Yurt dışında arama, sondaj, üretim, taşıma, pazarlama, servis ve rafinaj hizmetlerinde bulunmak üzere Turkish Petroleum International

Company (TPIC) 1988'de kurulmuştur. TPIC, yurt dışında uluslararası projelerde, petrol konsorsiyumlarında yer alarak petrol arama ve çıkarma faaliyetlerinde bulunmuştur. TPAO faaliyetleri doğrultusunda 1992 yılında Azerbaycan'da, 1993 yılında Kazakistan'da petrol arama faaliyetleri başlanılmıştır. TPAO ve TPIC, günümüzde petrol ve doğalgaz aramak üzere Gürcistan, İran, Irak, Rusya, Ukrayna, Cezayir, Mısır, Sudan, Yemen, Brezilya, Kazakistan, Türkmenistan ve Kolombiya'da, bu ülkelerin petrol ve doğalgaz şirketleri ile faaliyette bulunmaktadır (TPAO, 2007: 11).

1993 yılında Kazakistan'da arama faaliyetleri için Kazak hükümeti ile ortak ticaret şirketi kurulmuştur. Yine aynı yıl içerisinde Mısır hükümeti ile Egyptian Turkish Petroleum Organisation Company (ETPCO) adında ortak üretim şirketi kurulmuştur. 1994 yılında Irak'ta petrol arama faaliyetlerine ilişkin hükümetler arası anlaşma yapılmıştır. 1996 yılında teknik ve ticari alanlarda faaliyette bulunmak üzere Türkiye Petrolleri Deniz Aşırı Limited Şirketi (TPOC) kurulmuş ve Azerbaycan, Libya, Hazar bölgesinde yer alan projelere dâhil olunmuştur. 2002 yılında ise BTC Hattı ile ilgili faaliyetleri yürütmek üzere Türkiye Petrolleri BTC Ltd. Şirketi, Güney Akım Doğalgaz hattı için ise Türkiye Petrolleri SGP Ltd. Şirketi kurulmuştur.

TPAO, ülkemizde kara ve deniz alanlarında ayrıca Joint Venture yöntemi ile petrol ve doğalgaz arama faaliyetlerini sürdürmektedir. Adıyaman bölgesinde TPAO-TOREADOR, Kastel, Karaali, Yalankoz, Kırtepe'de TPAO-PARENCO, Trakya Bölgesi, Adatepe'de TPAO-AMİTYOIL, Silopi'de TPAO-CHEVRON-PARENCO, deniz alanlarında ise Kırklareli ve Sinop'ta TPAO-PETROBAS, Batı Karadeniz'de TPAO-TOREADOR-STRAIC grubu arama faaliyetlerini yürütmektedir (www.tpao.gov.tr, 2013).

Petrol ve Doğalgaz Piyasalarında Özelleştirmelere Geçiş

Petrol sektöründe özelleştirme uygulamaları, ekonomideki diğer sektörler gibi 1980 sonrasında ön plana çıkmıştır. 24 Ocak 1980 İstikrar Paketi sonrasında ekonomideki yapısal dönüşümden enerji sektöründe etkilenmiş, enerjiye ilişkin kamu iştiraklerinin elden çıkartılması gündeme gelmiştir. Özelleştirmenin alt yapısını oluşturmak için 1984 tarihli 2983 Sayılı

Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır. (www.oib.gov.tr, 2013)

TPAO bünyesinde özel kesim ile birlikte faaliyette bulunan, bütünlük arz eden, Onshore ve Offshore çalışmalarını içeren dikey organizasyon tipindeki işletmeler olan TÜPRAŞ ve POAŞ 1990 yılında, DİTAŞ 1993 yılında, İGSAŞ 1998 yılında bağlı ortaklık statüsü sona erdirilerek özelleştirme kapsamına alınmıştır. BOTAŞ'ta 1995 yılında KİT haline dönüştürülmüştür. Deniz taşımacılığının öncü kuruluşu olan DİTAŞ, TÜPRAŞ bünyesine katılmıştır. Türkiye'nin en büyük sanayi kuruluşu olan TÜPRAŞ ve akaryakıt dağıtım devi POAŞ gibi önemli kamu geliri sağlayan, enerji gibi hassas meselede ön plana çıkan bu iki milli kurum ise, ülkemizde uygulanan IMF politikaları kapsamında 2000 yılında halka arz ve blok satış yöntemi ile özelleştirilmiştir.

Enerji piyasalarına ilişkin liberal piyasa düzenlemelerine ve düzenleyici otoritelerin varlığına 2000 yılından sonra hız verilmiştir. Bu tarihten itibaren elektrik piyasasında liberal düzenlemeleri içeren elektrik piyasası kanunu ve doğalgaz piyasasının işleyiş sürecini düzenlemek amacıyla doğalgaz piyasası kanunu 2001 yılında çıkartılmıştır. Kanunun amacı doğal gazın ithali, iletimi, dağıtımını, depolanması, pazarlanması, ticareti ve ihracatı ile bu faaliyetlere ilişkin devletçe doğal gaz piyasasının serbestleştirilerek mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir doğal gaz piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır. Elektrik enerjeye bağlı bir diğer önemli sektör olup bu alanda da serbest piyasa ekonomisi şartlarının geçerli olması yönünde adımlar atılmış ve devletin elektrik dağıtımdan tamamen çekilmesi, elektrik üretiminde varlığını giderek azaltması, nihayetinde tamamen elini çekmesi hükümetin 2000 yılından sonraki özelleştirme programına alınmıştır (ÖİB, 2012: 37).

Petrol piyasalarının dağıtım ve işleyiş sürecini düzenlemek üzere 2003 yılında, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu çıkartılmıştır. Kanun ile devlete, piyasaların işleyiş süreçlerini düzenleme, özel sektör firmalarının kar güdüsüne dayalı faaliyetlerini koruyuculuk, piyasaların şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı yapıya kavuşması için gerekli tedbirleri alma, düzenleme, yönlendirme, gözetim ve denetim rolü verilmiştir. Bu amaçlar, VIII. 5 Yıllık Kalkınma Planında kendini göstermiştir. Kalkınma planının enerjeye

ilişkin amaçlar ilkeler ve politikalar kısmında, enerji sektöründe temel amacın artan nüfusun ve gelişen ekonominin enerji ihtiyaçlarının sürekli ve kesintisiz bir şekilde mümkün olan en düşük maliyetle karşılanması olduğu belirtilmiştir. Bu amaca yönelik yöntem ise enerji alt sektörlerinde değişen konjonktür ve artan özelleştirme faaliyetleri paralelinde, özel kesimin aktif rol oynayabileceği yapıya dönüşüm amacı doğrultusunda enerji kaynaklarının üretiminden tüketimine kadar her aşamada özel kesimin en üst düzeyde yatırım ve işletme faaliyetlerine katılımı için gerekli yasal ve kurumsal değişikliklerin yapılmasıdır (DPT, 2000: 145).

Dokuzuncu Kalkınma Planında da (2007-2013) serbestleştirme politikasına paralel olarak devletin enerji yatırımları içindeki payının tedricen azaltılması, enerji sektörünün özel kesime açılması, liberal politikaların uygulanması benimsenmiştir (DPT, 2006: 58).

Türkiye’de petrol politikalarında ön plana çıkan gelişmelerden birisi de 2007 yılında kabul edilen 5574 sayılı Petrol Kanunu’dur. Petrol gibi hayati bir meselede, esaslı tartışmaları bünyesinde barındırmadan çıkartılan bu Kanun, milli menfaatler açısından aşağıda belirtilen tereddütleri içermiştir (www.ulugbay.com, 2013).

- Yasa’nın amacında petrol kaynaklarının milli menfaatlere uygun olarak aranması ve işletilmesi hükümlerinin bulunmaması,
- Petrol İşleri Genel Müdürlüğünce, petrol sahalarının işletmeye açılması sırasında TPAO’ya sahalarla ilgilenilip ilgilenilmediğinin sorulmaması,
- Ülkede çıkarılacak petrol ve doğalgazın bir bölümünün ülke ihtiyaçları doğrultusunda kullanılacağına ilişkin hükümlerin bulunmaması,
- İşletme Ruhsatı Süresinin 30 yıla çıkartılması, 10’ar yıllık uzatma sürelerine bir sınır koyma yoluna gitmemesi,
- Devlet Hisse Oranının % 12’ye indirilmesi,
- Ayrılacak Devlet Hissesi Oranının ise % 50’sinin ise işletme ruhsatının verildiği ilin hesabına yatırılması dolayısıyla Bölgeselcilik akımlarını beslediği ileri sürülmüştür.

Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından ulusal çıkarlara aykırı bulunarak, devletin stratejik bir unsur olan petrolün arama ve çıkarma faaliyetlerinden vazgeçeceğini, ulusal güvenlik riskinin oluştuğunu, petrolden sağlanan devlet payının üretim miktarına bağlı olarak % 1'lere kadar düşürülecek ve merkezi yönetim anlayışını tehlikeye düşürebilecek oluşu sebebiyle bazı maddelerin tekrar görüşülmesi için TBMM'ye geri iade edilmiştir (www.tccb.gov.tr, 2013).

Petrol arama faaliyetlerinde, yerli ve yabancı sermaye kesimi lehine daha da geniş yetkiler getiren en son yasal düzenleme ise 2013 yılı Haziran ayında kabul edilerek yasalaşmıştır. 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu ile birlikte, TPAO'nun özelleştirmesinin önü açılırken, vergilerde indirime gidilerek, ruhsat süreleri uzatılmış, ruhsat sahipleri lehine devlet ormanları ve özel mülklerde dâhil olmak üzere araziyi kullanma hakkı, anlaşma hakkı, kamulaştırma hakkı, irtifak hakkı gibi geniş imtiyazlar verilerek ülkemizde daha önceden mevcut olan 18 Petrol arama bölgesi, ormanlar ve denizler olmak üzere iki petrol arama alanı olarak belirlenmiştir. Kanun ile birlikte hali hazırda devletin elinde olan ve tespit edilmiş olan petrol sahaları özel girişimcilere açılmaktadır. Serbest piyasa lehine yaşanan bu gelişmelere bakarak devletin stratejik bir unsur olan enerji piyasalarından çekilme arzusu, yasal olarak da mümkün hale getirilmiştir.

Sonuç

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren hür ve bağımsız bir ülke olma idealine paralel hayata geçirdiği milli ekonomi anlayışı ve bunun doğal sonucu olan milli petrol politikası uygulamaları istenilen petrol çıkarma sonuçlarının elde edilememesi, dünyada petrol arzının artması, Demokrat Parti'nin 1950'lerdeki, Anavatan Partisi'nin 1980'li yıllardaki ekonomi uygulamalarına paralel olarak terk edilmiş ve piyasa lehine düzenlemeleri içeren, yabancı yatırımcıların gelişini kolaylaştıracak hükümler içeren daha liberal bir petrol politikası tercih edilmiştir.

Ülkemiz bu süreçte kendi milli şirketlerini ve bu şirket bünyesinde faaliyet gösterecek organizasyon yapısını kurmak istese de, bunu tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir. Ülke sathında yabancı firmalarda dâhil olmak üzere aranılan petrol ve doğalgaz, yeterli düzeyde bulunamamış, ekonominin

enerjide dışa bağımlılığı sürmüştür. Bu bağımlılığın faturası kendini 1970’li yıllarda göstermiştir. 1970’li yıllarda yaşanan ambargoların ve petrol krizlerinin doğurduğu bu olumsuz ekonomik şartların gölgesinde, milli nitelikte sayılabilecek petrol politikası uygulamalarına kısa süreli de olsa geri dönüşülmüştür. Ancak 1980’den sonra ekonomi politikalarında serbest piyasa lehine yaşanan kesin dönüşüm gereği, milli nitelikteki bu politikaları terk ederek tekrar liberal sayılacak uygulamalara geçilmiştir. Bu geçişle beraber geride bırakılan 60 yıl içinde önemli kazanım sayılabilecek petrol endüstrisi ve milli petrol şirketlerimiz özelleştirme sürecine girmiştir.

1990’lı yıllardan itibaren içinde bulunduğumuz coğrafya yeniden enerji odaklı paylaşım savaşlarına sahne olmuştur. Ortadoğu bölgesi, dünya enerji ticaretindeki yerini korurken, Avrasya bölgesi soğuk savaş sonrası enerji kaynakları itibariyle önem kazanmaya başlamıştır. Türkiye bölgesinde güçlü olma idealini bu tarihlerde, ortaya çıkan bu yeni dinamiklerle değerlendirme fırsatını yakalamıştır. Yine 1990’lı yıllardan sonra enerji ticareti, stratejik bir sektör haline gelirken, enerji ulusal güvenlik kavramlarıyla da ilişkilendirilir hale gelmiştir.

Dünya ekonomisinde enerjiye olan talep şiddetle artmaktadır. 2030 yılına kadar % 30 artacak olan enerji talebinde, ülkemiz doğu batı, kuzey güney yönlü enerji ticaretini yönlendirebilecek ve milli şirketleri aracılığıyla çok önemli ticari kazanımlar elde edebilecekken, yüksek karlılık arz eden ve stratejik faktör olan enerji tesisleri özelleştirilmiş ve petrol piyasamız globalizasyon sürecinin dinamiklerine teslim edilmiştir. TPAO’nun özelleştirmesine giden bu süreçten dönülerek, ülkemizin enerji ticareti alanında doğu batı-kuzey güney yönlü transit ülke konumuna gelişinde, gerekse Avrupa Birliği için sağlam ve güvenilir bir tedarikçi ülke konumunu kazanışında, yeni yatırımlarla güçlendirilmesi gerekmektedir.

BOTAŞ, Türkiye’nin enerji ticaretinde öncü kuruluşlarından olup, Avrasya enerjisi’nin batıya ulaştırılmasında kritik rol üstlenmiştir. TPAO’nun özelleştirilme sürecine giden son gelişmelere bakıldığında bu kurumun da özelleştirilme dinamiklerine yenik düşeceği söylenebilir. Bu nedenle, bu kurumun alt yapı imkanları güçlendirerek personel ve ekipman olarak çağın gereklerine uygun halde tutulması önem arz etmektedir. Bu sayede, Türkiye enerji piyasasında üretici ülke olmasa da, enerji ticaretinde transit ülke olarak, bölge ülkelerinin ve Avrupa Birliğinin enerji politikalarında aktif rol oynayan, bölgesel bir aktör olabilecektir.

KAYNAKÇA

- [1] Altunbay, Mustafa (2002), “Klasik Dönemde Osmanlıda Madencilik”, **Türkler**, C.10, Yeni Türkiye, Ankara.
- [2] Ayhan, Veysel (2006), **İmparatorluk Yolu Petrol Savaşlarının Odağında Orta Doğu**, Nobel Yayın: İstanbul.
- [3] DPT (1963), **Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967**, DPT Yayınları: Ankara.
- [4] DPT (2000), **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, DPT Yayınları: Ankara.
- [5] DPT (2006), **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, DPT Yayınları: Ankara.
- [6] Gönülağan, Uğur (2013), “Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Petrol Arama Üretimi, Petrol Kanunları, TBMM’de Bulunan Yasa Tasarısı ve Özelleştirme”, **Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi Kongresi 2010**. Çevrimiçi Erişim Bağlantısı: http://www.dektmk.org.tr/pdf/enerji_kongresi_10/ugurgonulalan.pdf

İNTERNET KAYNAKLARI

- [1] Karadağ, Raif (2008), **Petrol Fırtınası**, Truva Yayınları: İstanbul.
- [2] Kepenek, Yakup ve Nurhan Yentürk (2005), **Türkiye Ekonomisi**, 18. Baskı, Remzi Kitabevi: İstanbul.
- [3] Marcel, Valerie (2006), “How It All Started”, **Oil Titans National Oil Companies In The Middle East**, Chatham House: London.
- [4] Taşman, C. E. (1949), “Petrolün Türkiye’de Tarihçesi”, **Maden Tetkik ve Arama Dergisi**, Sayı 39, sf. 9-13. Çevrimiçi Erişim: http://www.mta.gov.tr/v2.0/daire-baskanliklari/bdt/kutuphane/mtadergi/39_3.pdf (Erişim Tarihi: 2013)
- [5] OİB (2012), Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Bülteni, Çevrimiçi Erişim: www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm

- [6] PİGM (2012), Ülkemizde Petrol Aramacılığı, Çevrimiçi Erişim: www.pigm.gov.tr/pdf/Cumhuriyetten_Gunumuze_Ulkemizde_Yapilan_Petrol_Aramaciligi_11_07_2012.pdf
- [7] Petrol İşleri Genel Müdürlüğü-PİGM (2013), Türkiye’de Petrol, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Çevrimiçi Erişim::http://www.pigm.gov.tr/turkiyede_petrol.php (Erişim Tarihi: 2013)
- [8] Soykan, Füsün ve Mutluer, Mustafa (1995), “Türkiye’de Madencilik ve Maden Yataklarının Coğrafi Dağılışı”, Ege Coğrafya Dergisi, Sayı 8, 37-56.
- [9] TCCB (2013), Cumhurbaşkanlığı Makamının 06.02.2007 tarihli Basın Açıklaması, http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/60596/5574_sayili-kanun.html (2012)
- [10] TPAO (2004), İlk 50 Yıl 1954-2004, Ankara.
- [11] TPAO (2013), Projeler/Yurtdışı Projeler, Çevrimiçi Erişim: www.tpao.gov.tr/tp5/?tp=m&id=29,
- [12] Uluğbay, Hikmet (2008), **İmparatorluktan Cumhuriyet’e Petropolitik**, Deki Basım: İstanbul.
- [13] Uluğbay, Hikmet (2013), “Türk Petrol Kanunu Neler Getiriyor ve Götürüyor?”, Çevrimiçi Erişim: http://www.ulugbay.com/blog_hikmet/?p=18
- [14] Yergin, Daniel (2010), **Petrol, Para ve Güç Çatışmasının Epik Öyküsü**, İşbankası Kültür Yayınları: İstanbul.