

Türkiye Elektrik Sektöründe Reform Süreci, Regülasyon ve Rekabet Politikası

Alparslan A. BAŞARAN
aab@hacettepe.edu.tr

Necmiddin BAĞDADIÖĞLU
necbag@hacettepe.edu.tr

Reform Process, Regulation and Competition Policy in Turkish Electricity Sector

Abstract

This paper assesses the reform process of the Turkish electricity sector, which has started in 1984 and gained momentum since 2001, on the bases of regulatory and competition policies implemented in the European Union, and then identify the sources of failures originated from institutional, legal and political structure in the Turkish implementation, and finally, provide suggestions to speed up the reform process.

Key Words : Reform and Government Policy, Electricity Sector, Privatisation, Competition Policy.

JEL Classification Codes : H11, L94, L33, L16.

Özet

Çalışmamız, 1984’de başlayan ve 2001’de ivme kazanan Türkiye elektrik sektöründeki reform sürecini özellikle Avrupa Birliği’nde uygulanan regülasyon ve rekabet politikaları çerçevesinde değerlendirmekte, Türkiye uygulamasında kurumsal, yasal ve siyasi yapıdan kaynaklanan aksaklıkları tespit etmekte ve reform sürecinin hızlanması için yapılması gerekenler konusunda önerilerde bulunmaktadır.

Anahtar Sözcükler : Reform ve Hükümet Politikası, Elektrik sektörü, Özelleştirme, Rekabet Politikası.

Acknowledgement

A slightly different version of this paper was presented at the Conference of Management and Economics Sciences, Izmir, in 11-12 September 2008. We gratefully acknowledge the contributions from the Conference participants. The usual disclaimer applies.

Beyan

Bu çalışmanın mevcut halinden biraz farklı hali 11–12 Eylül 2008 tarihlerinde İzmir’de düzenlenen Yönetim ve Ekonomi Bilimleri Konferansı’nda sunulmuştur. Konferans katılımcılarının katkıları için teşekkür ederiz. Her zaman olduğu gibi mevcut hataların yazarlara ait olduğu hususu geçerlidir.

1. Giriş

Bu çalışmanın amacı, Avrupa Birliği (AB) elektrik sektöründe uygulanan regülasyon ve rekabet politikaları çerçevesinde Türkiye'deki elektrik sektörü reformunu değerlendirmektir.¹ Elektrik sektöründeki reform sürecini elektrik üretim teknolojilerindeki ilerlemeler ve elektrik talep seviyesindeki artışların yarattığı sinerji ile birlikte, 1970'lere damgasını vuran iki petrol şoku nedeniyle artan maliyetlere atıf yapmadan açıklamak oldukça zordur. O günlerde maliyet artışlarının kamu bütçesi üzerinde yarattığı ağır mali yükü hafifletmek ve elektrik tesislerinin yenileme ve bakım masrafları ile yeni yatırımların gerektirdiği mali kaynakların bulunması için çözüm olarak, geleneksel dikey entegrasyonlu tekel yapısından dikey ayrıştırmaya dayalı rekabetçi yapıya geçiş yaklaşımı rağbet görmüştür.

Ancak, enerji reformu ile paralel ilerleyen elektrik reformu sırasında AB, bu süreçte özelleştirmeye karşı ortaya çıkması muhtemel güçlü direncin sebep olabileceği mülkiyet devri sorunları ile zaman kaybetmek istememiştir. Bu nedenle ilk etapta üye ülkelerden sadece elektrik piyasalarına giriş-çıkışları serbestleştirmelerini istemiştir. Böylece ulusal ve AB düzeyinde ortaya çıkacak rekabetçi elektrik piyasası sayesinde elektrik maliyetlerinin düşmesi ve Birlik şirketlerinin rekabet gücünün artması amaçlanmıştır. Bu yaklaşım, reform süreci sonucunda ortaya çıkması beklenen faydaların mülkiyet devrinden ziyade serbestleşme ve rekabetten kaynaklanacağı düşüncesiyle örtüşmektedir.

Bugün AB'de bu yapının beklenen faydaları sağlayamadığı ve mülkiyet devrinin gerekli olduğu düşüncesi tartışılmaya başlanmıştır. Zira her ne kadar aynı hızlarda olmasa da zamanla elektrik piyasalarını diğer şirketlere açan ülkelerden bazılarının kendi şirketlerinin ulusal piyasadaki baskın durumlarını koruyarak diğer üye ülkelerin piyasalarındaki paylarını artırma ve kendi enerji şampiyonlarını yaratma çabası içerisinde girdiği görülmüştür. Yakın zaman önce Fransa'da yaşanan iki enerji firmasının birleşme olayı bunun en güzel göstergelerinden birisidir. Aslında İtalyan enerji firması ile birleşme gündemdeyken Başkan Sarkozy'nin isteğiyle iki Fransız firması Gaz de Franz ile Suez birleşme kararı almıştır. Rusya'daki Gazprom, Almanya'daki E.ON, Fransa'daki EDF, İtalya'daki ENI, Hollanda'daki Gasunie, İsveç'teki Vattenfal, Norveç'teki Norsk-Hydro, Danimarka'daki Donk, Finlandiya'daki Fortum ve İspanya'daki Endesa diğer ülkelerdeki enerji şampiyonlarına örnek olarak verilebilir.

¹ AB enerji sektöründe izlenen rekabet politikası detaylı bir şekilde Bağdadioğlu (2009) tarafından incelenmiş olup çalışmamızın gerekli yerlerinde ve özellikle üçüncü bölümünde bu makeden yararlanılmıştır.

İşte böyle bir durumda, AB üyesi olmaya gayret eden Türkiye, elektrik sektörünü özelleştirmeye çalışarak acaba doğru mu yapmaktadır? Yoksa Türkiye, bölgede etkisini göstermeye başlayan “Enerji Milliyetçiliği” akımını izleyerek özelleştirmeden vazgeçerek elektrik piyasasını dış rekabete açmaya mı öncelik vermelidir?

Çalışmamız bu sorulara üç ana başlık altında cevap aramaktadır. Elektrik sektörünün kendine has özellikleri, regülasyon ve rekabet politikasının bunları dikkate alarak şekillendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle, elektrik sektörünün özellikleri ve reform süreci birinci bölümde kısaca ele alınmaktadır. AB elektrik piyasası reformunun ardındaki dinamikleri belirlemeden, ulusal ve Birlik seviyesindeki yukarıda bahsedilen gelişmeleri anlamak ve Türkiye için çıkarımlar yapmak da oldukça güçtür. Bunun için takip eden bölümde, AB elektrik sektörü reformu ana hatlarıyla açıklanmaktadır. Bu bilgiler ışığında Türkiye elektrik sektörü reformunun değerlendirilmesi ise sonraki bölümde yer almaktadır. Çalışmamız Türkiye elektrik sektörü reformu için politika önerileri ile sona ermektedir.

2. Elektrik Sektörünün Özellikleri ve Reform Sürecinin Dinamikleri

Elektrik, üretim, iletim, dağıtım ve arz aşamalarından geçerek son kullanıcıya ulaşmaktadır. Elektrik enerjisini depolamak mümkün değildir. Esnekliği düşük olan elektrik talebinin anında karşılanması gerekmektedir. Dolayısıyla üretim aşamaları arasında sıkı bir koordinasyonun sağlanması son derece önemlidir. Bu yüzden elektrik için geleneksel tedarik yolu piyasadaki bütün talebin bir tek şirket tarafından üstlenilmesi şeklindedir. Burada şirket, yukarıda sayılan üretim aşamalarının tümünü bünyesinde birleştirmektedir. Bütün üretim aşamalarının bir şirket tarafından sağlanması halinde ortaya çıkan toplam maliyetlerin, her bir üretim aşamasının farklı bir firma tarafından yerine getirilmesi halinde ortaya çıkan maliyetlerin toplamından daha düşük olması durumunda (dikey entegrasyon ekonomisi) kaynak ısrafının önlenmesi bakımından elektrik piyasasında tekel hali kaçınılmaz hale gelmektedir.

Böyle bir tekel yapısı altında faaliyet gösteren elektrik şirketi, özel mülkiyete ait olabileceği gibi kamu mülkiyetinde de olabilir. Her iki mülkiyet altında da idealde tekelden beklenen marjinal maliyet fiyatlaması uygulamasıdır (Baumol ve Bradford, 1970). Ancak piyasada mevcut elektrik talep düzeyinde marjinal maliyetlerin ortalama maliyetlerin altında seyretmesi nedeniyle bu tür bir fiyatlamanın zararına satış anlamına gelmesi, uygulamada fiyatın bu zararın telefisini mümkün kılacak şekilde ortalama maliyete yakın bir şekilde belirlenmesini gerektirmiştir. İlk durumda, özel şirkete periyodik olarak maliyet kalemlerini gözden geçirme fırsatı tanınarak zararın telafisine imkân verilirken, ikinci durumda zararın doğrudan vergilerle kamu bütçesinden karşılanması yolu izlenmiştir.

Zaman içerisinde her iki halde de çeşitli nedenlerle maliyetleri düşürücü müşevviklerin yeterince ortaya çıkmadığı görülmüştür. Kamu mülkiyeti altında sektörler arasında çapraz sübvansiyon uygulamaları ve mali zararlarının kamu bütçesinden sorgusuz sualsiz karşılanması nedeniyle maliyetler düşürülemez. Özel mülkiyette ise, maliyet kalemlerinin en önemlisi olan sermayenin gereğinden fazla kullanılarak kar haddinin yukarıya çekilme çabası nedeniyle maliyetler düşürülemez.

1970'lerdeki petrol krizleriyle birlikte bu tür uygulamaların fiyatlar ile kamu bütçesi üzerindeki olumsuz etkileri tahammül edilemez seviyelere ulaşmıştır. Üretim teknolojilerindeki hızlı ilerlemeler ve talepte görülen hızlı artışların etkisiyle dikey entegrasyon ekonomisinin ortadan kalktığı yönündeki görüşler ağır basmaya başlamıştır. Alternatif çözüm arayışları elektrik sektöründe dikey ayrıştırmaya dayalı çözümlerle birleşmiştir. Buna göre, üretim ve arz aşamaları rekabete açılırken doğal tekel koşulları süren iletim ve dağıtım şebekelerindeki faaliyetlerde tekel durumu sürecektir (Vickers, Yarrow, 1988).

Ancak, her iki faaliyet grubunun tüketici refahını korumak için düzenlemeye tabi tutulması gerekmektedir. Zira üretim ve arz aşamalarında piyasaya hâkim olan şirketin gücünü kullanarak piyasaya yeni girecek şirket(ler)i caydırmasını önlemek, iletim ve dağıtım aşamalarında ise piyasadaki tekel konumunun kötüye kullanılmasının önlenmesi için doğrudan ya da dolaylı bir şekilde düzenleme yapılması gerekmektedir.

Dikey ayrıştırma yaklaşımında birbirleriyle bağlantısı olmayan şirketlerin üretim, iletim, dağıtım ve arz faaliyetlerini üstlenmesi sağlanarak kayırcı davranışların ve dolayısıyla rekabet ihlallerinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Burada rekabetten beklenen faydaların ortaya çıkması için gerekli olan kritik husus, piyasaya yeni giren şirketlerin iletim ve dağıtım şebekelerine kolayca bağlanmalarını ve tarifelerin serbestçe belirlenmesini sağlayacak ortamın hazırlanmasıdır. Böylece elektrik sektöründe fiili rekabet sayesinde maliyetlerin düşürülmesi hedeflenmektedir. Bu noktada, bu rekabet ortamının oluşmasını ve sürdürülmesini sağlamak bakımından gerek ulusal rekabet otoritesinin gerekse sektör düzenleme otoritesinin önemli sorumluluğu bulunmaktadır.

3. AB Elektrik Sektöründe Regülasyon ve Rekabet Politikası

AB elektrik sektör reformu, AB enerji reformunun ayrılmaz bir parçası ve AB'nin genel rekabet politikasının doğal bir uzantısıdır. AB, 1980'den itibaren üretim faktörlerinden özellikle sermayenin, üye ülkeler arasında serbestçe dolaşımını sağlamak üzere çaba sarf etmiştir. Bu çabalar meyvesini 1993'te imzalanan Maastricht Anlaşmasıyla vermiş ve üye ülkelerin gerekli tedbirleri almaları zorunlu hale getirilmiştir (Baun, 1995).

AB, bu genel rekabet politikasını üç enerji reform paketi içerisinde yer verdiği elektrik piyasasına yönelik özel direktif ve regülasyonlarla yansıtmaya çalışmıştır. Bu noktada reform sürecinin hızı ve derinliği ile ilgili farklı düşünen iki gruptan söz etmek mümkündür. İlk grup reformların mümkün olduğunca hızlı yapılması, sektörün dikey ve yatay olarak ayrıştırılması ve rekabetin mümkün olan her durumda öncelikli olması gerektiğini savunmaktadır. Diğer grup ise sürecin daha yavaş işlemesi ve ülke firmalarının gücünün muhafaza edilmesi gerektiğini düşünmektedir. Gruplar yaklaşımlarını reform paketlerine yansıtmaya çalışmışlardır.

Belki de bu ikinci gruptaki ülkeler nedeniyle ilk başlarda AB elektrik sektör reformunda mülkiyet devrine öncelik verilmemiştir. Serbestleşme ile gelecek rekabet sayesinde üye ülkeler arasında yüksek gerilim hatları aracılığıyla yapılacak elektrik ticareti sayesinde elektrik sektörünün etkinliğinin artması, maliyetlerin düşmesi ve AB ekonomisinin rekabet gücünün yükseltilmesi hedeflenmiştir.

İlk serbestleşme dalgası 1997'de yayınlanan ve elektrik iç piyasasındaki faaliyetlere dair ortak kuralları belirleyen 96/92/EC kodlu direktifle gelmiştir. 2000 yılı sonu itibarıyla üye ülkelerin çoğu bu direktifin gereklerini yerine getirmiştir.

İkinci reform paketi 2003'te yürürlüğe giren aynı başlıklı bir direktif (Direktif 2003/54/EC) ile sınır ötesi elektrik mübadeleleri için iletim şebekesine giriş koşullarını belirleyen 1228/2003 kodlu regülasyondan oluşmuştur. Bu reform paketiyle talep eden herkese hizmetin ulaştırılabilmesi için gerekli önlemlerin alınması istenilmektedir. Tüketicilerin serbestçe arz edicilerini belirleyebilmelerini sağlayacak şekilde üye ülkelere piyasalarını hane halkı dışındaki müşterilere açmaları için Temmuz 2004'e kadar, bütün müşterilere açmak için ise Temmuz 2007'ye kadar süre verilmiştir.

Üye ülkeler arasındaki ticareti arttırmak suretiyle ülke düzeyindeki piyasalarda özelleştirmeye yönelik direnci ortadan kaldırmayı da amaçlayan AB, söz konusu 1228/2003 kodlu regülasyona özel önem vermiştir. Ayrıca, elektrik şirketlerinden üretim, iletim, dağıtım ve arz aşamalarından her biri ile ilgili faaliyetlerinin muhasebesini ayrı ayrı izleyecek şekilde yasal ayrıştırmaya gitmeleri istenilmiştir. Böylece elektrik şirketlerinin iletim ve dağıtım şebekelerini kullanmak isteyen diğer şirketlere karşı ayrımcılık yapması önlenmeye çalışılmıştır. Kurulacak ulusal bağımsız sektör düzenleyicisi üst kurumlar vasıtasıyla bu faaliyetlerin izlenmesi öngörülmüştür.

Ne var ki ikinci reform paketi de arzu edilen sonuçlara ulaşılmasını sağlayamamıştır. Elektrik tüketicileri beklediği gibi istedikleri tedarikçiyi seçme imkânına yeterince sahip olamamışlardır. Bu imkânı sahip olanlar da bekledikleri kalitede bir hizmet alamamıştır. Bu nedenle, 2005'te elektrik sektöründeki rekabet ihlallerinin belirlenmesi amacıyla bir sektör incelemesi başlatılmıştır. İnceleme sonucunda, elektrik sektöründeki faaliyetlerin kolayca izlenebileceği şeffaflıkta bir bilgi akışı oluşturulamadığı, ulusal piyasalarda belli firmaların hâkimiyet kurdukları, piyasaya yeni

girişleri engelledikleri, tüketicileri uzun vadeli anlaşmalarla kendilerine mahkûm bıraktıkları, iletim ve dağıtım şebekeleri ile diğer faaliyet alanları arasındaki ayrıştırma seviyesinin yetersiz kaldığı, dengeleme-uzlaşma mekanizmalarının istenilen düzeyde çalıştırılmadığı, ulusal düzenleme kurumlarının her ülkede farklı şekilde yapılandıkları ve yeterince bağımsız olmadıkları için ortaya çıkan sorunların çözümünde yetersiz kaldıkları ve nihayet, bütün bu nedenlerle sektöre yönelmesi beklenen yatırımların beklentilerin altında kaldığı tespit edilmiştir.

İlk iki reform paketiyle istenilen sonuçlara varılamayınca, Avrupa Komisyonu (AK) 2005'teki incelemeyle tespit edilen eksiklikleri giderebilmek amacıyla 19 Eylül 2007'de yeni önerilerini üye ülkelerin görüşlerine sunmuştur. Yeni öneriler, özellikle rekabetin canlanmasını, tüketicilerin daha fazla seçim yapma imkânına sahip olmasını, arz güvenliği ve elektrik üretiminde daha temiz enerji kaynakları kullanılmasını sağlamaya yöneliktir. Bu çerçevede, yeni ve nispeten küçük ve özellikle yenilenebilir enerji kullanarak elektrik üreten şirketlerin iletim ve dağıtım şebekelerine daha kolay bağlanmalarını sağlamaya, ulusal piyasalarda hâkim durumdaki şirketlerin rekabeti önleyici davranışlarına engel olmaya ve üçüncü ülke şirketlerinin AB elektrik piyasasında hakimiyet kurmalarını önlemeye yönelik öneriler getirilmiştir.

Yeni öneriler daha önce sözünü ettiğimiz iki grubu dikey ayrıştırma ve özelleştirme hususlarında tekrar karşı karşıya getirmiştir. Yasal ayrıştırmanın rekabetin ortaya çıkmasında yetersiz kalması nedeniyle AK, piyasaya hâkim şirketlerden ya yasal ayrıştırmanın ötesine giderek üretim, iletim, dağıtım ve arz aşamalarını ayrı firmalar altında yerine getirmelerini (ki bu durumda hiçbir firma diğer firmayı kontrol edebilecek bir paya sahip olamayacaktır) ya da mülkiyeti kendilerinde kalacak olan iletim ve dağıtım faaliyetlerinin idaresini kurulacak bağımsız sistem işleticisi bir şirkete bırakmalarını istemektedir. İlk öneriye başta Almanya ve Fransa olmak üzere Avusturya, Bulgaristan, Kıbrıs Rum Kesimi, Yunanistan, Litvanya, Lüksemburg ve Slovakya şiddetle karşı çıkmaktadır. Birleşik Krallık, İrlanda, Hollanda, İsveç ve İspanya ise öneriyi desteklemektedir.

Yeni önerilerde ayrıca ulusal düzenleyici kurumların daha güçlü hale getirilebilmesi için kendi ayrı bütçelerine sahip olmaları ve bu şekilde siyasi otoritenin etki alanından uzaklaştırılmaları istenmektedir. Üye ülkeler arasındaki sınır ötesi ticareti kolaylaştırmak ve yatırımların artırılmasını sağlamak için, sırasıyla, her ulusal sektör düzenleyicisinin temsil edildiği kendi bağlayıcı ve tamamlayıcı karar verme gücüne sahip bir "Avrupa Ulusal Enerji Düzenleyicileri İşbirliği Ajansı"nın kurulması ve bir "Avrupa İletim Sistem İşleticileri Şebekesi"nin oluşturulması tavsiye edilmektedir.

Üçüncü ülkelerin AB elektrik piyasasındaki paylarını daha fazla arttırmalarını engellemek içinse, AB "Karşılıklılık Şartını" işletmeyi düşünmektedir. Bu şart özellikle Rusya, Suudi Arabistan, Libya ve Cezayir gibi kendi piyasalarını AB enerji şirketlerine kapalı tutarken AB piyasalarında kolayca faaliyet gösteren ülkelere ait şirketleri

ilgilendirmektedir. Bu ülkelere ait şirketlerden AB şirketlerinin tabii olduğu yukarıda bahsedilen şartlara uymaları istenerek, haksız rekabetin ortadan kaldırılması, enerji güvenliğinin iyileştirilmesi ve Rusya'nın doğal gaz sevkiyatını kesmesi nedeniyle Ukrayna ve Belarus'un yakın zaman önce başına gelenlerin AB ülkelerinin başına gelmesinin önlenmesi hedeflenmektedir.

4. Türkiye Elektrik Sektöründe Reform Süreci, Regülasyon ve Rekabet Politikası

AB'ye üyelik süreci, Türkiye'de toplumun bütün kesimlerinden topyekûn bir destek görmese de hükümetin en öncelikli meselelerinden birisidir (Eurobarometer, 2005). AB'ye uyum çerçevesinde yapılan yasal ve kurumsal değişiklikler, etkilerini giderek artan bir şekilde hayatın sosyal, siyasi ve özellikle de iktisadi olmak üzere her alanında hissettirmektedir (European Commission, 2005). Özellikle 1999'da Türkiye'nin AB üyelik adaylığının resmen ilan edilmesiyle birlikte söz konusu değişiklikler daha da hızlanmıştır. Bu hızlı değişikliklerin görüldüğü alanlardan birisi elektrik sektörüdür (Togan, 2004).

Öyle ki, adaylık ilanının hemen sonrasında 2001'de AB Enerji Müktesebatına uygun bir şekilde Elektrik Piyasası Yasası (EPY) çıkarılmıştır. EPY, bir tek kamu ağırlıklı elektrik sektörü içerisindeki taraflar arasındaki ilişkileri değil, aynı zamanda bu sektörle ekonominin diğer sektörleri arasındaki ilişkileri de temelden ve yeniden şekillendirmiştir. Her şeyden önce EPY radikal bir şekilde sektörün üzerindeki kontrol gücünü Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'ndan (ETKB) yeni kurulan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'na (EPDK) kaydırmıştır. EPDK, lisansların verilmesinden, tarifelerin belirlenmesi ve onaylanmasından, piyasada faaliyet gösterenlerin izlenmesi ve kontrol edilmesinden, teknik, yasal ve mali değerlendirmeler yapılmasından, anlaşmazlıkların giderilmesinden, gerektiği hallerde müeyyidelerin uygulanılmasından ve nihayet, performans standartlarının belirlenmesinden, değiştirilmesinden ve onaylanmasından sorumlu hale gelmiştir. Böylece yeni sektör yapısı altında, EPDK elektrik sektörünün en önemli unsurlarından biri haline getirilmeye çalışılmıştır.

Daha sonra AB'ye dâhil olma isteğindeki samimiyetinin bir işareti olarak Türkiye üyelik müzakerelerinin başlaması kararının alındığı Ekim 2005'ten hemen önce 2004'te Elektrik Piyasası Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi'ni (EPRÖSB) hazırlayarak yayınlamıştır. EPRÖSB, elektrik üretim ve dağıtım tesislerinin bir geçiş dönemini takiben nasıl özelleştirileceğine dair yol haritasını çizmiştir. Ne var ki, özelleştirmeye karşı yükselen direnç yakın zamana kadar geçiş süreci aşamasından özelleştirme aşamasına geçişi engellemiştir.

Türkiye’de elektrik sektöründeki özelleştirmeye karşı direnci anlayabilmek için sektörün kuruluş ve gelişim dinamiklerine bakmakta yarar vardır.² Türkiye Elektrik Kurumu’nun (TEK) 1970’te kuruluşundan bugüne kadar geçen zaman içerisinde elektrik sektörü kamu kesiminin hâkimiyeti altında kalmıştır. Bu durum doğal olarak beraberinde sektörler arasında çapraz sübvansiyon uygulamalarını ve zarar eden elektrik teşebbüslerinin mali zararlarının Hazine tarafından üstlenilmesini beraberinde getirmiştir.

1970’lerdeki petrol krizlerinin kötüleştirdiği ekonomik performans, Türkiye’nin yabancı borç yükünün ağırlaşmasına neden olmuştur. Kalkınma stratejisini değiştirmek durumunda kalan Türkiye 24 Ocak 1980 Kararlarıyla ithal ikameci kalkınmadan ihracata dayalı kalkınma yaklaşımına geçiş yapmıştır (World Bank, 2005). Bu durum özel ve özellikle yabancı yatırımcılara bakış tarzını da değiştirmiştir. O tarihe kadar sadece elektrik sektöründeki yatırımları finanse etmeleri için kucak açılmış olan yabancı yatırımcılara yeni süreçte yavaş yavaş elektrik tesislerinin mülkiyetine sahip olma yolu da açılmıştır.³

Elektrik piyasasının serbestleştirilmesine yönelik ilk adım 3096 sayılı Kanunla 1984’te atılmıştır. Kanun, TEK dışındaki diğer kuruluşlara elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve arzıyla ilgili faaliyetleri yapmaya izin vermiştir. Özel yatırımcıların sektöre ilgisini çekmek için Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, İşletim Haklarının Devri gibi çeşitli uygulamalar çerçevesinde Hazine garantili Devlet destekli oldukça cazip koşullar teklif edilmiştir (Öztürk, Yılancı, ve Atalay, 2007). Bu bakımdan, elektrik sektöründe yabancı yatırımcılara yönelik politika değişikliğinin ne yazık ki maliyetleri düşürmeye yönelik herhangi bir performans kriteri içermediğini söylemek mümkündür.

İkinci adım, TEK’in 1993’te Türkiye Elektrik Üretim ve İletim Şirketi (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım Şirketi (TEDAŞ) olarak ikiye ayrılmasıyla atılmıştır. 2001’de yayınlanan EPY ile de TEAŞ üç yeni kamu şirketine ayrılmıştır. Bunlar, Elektrik Üretim Şirketi (EÜAŞ), Türkiye Elektrik İletim Şirketi (TEİAŞ) ve Türkiye Toptan Elektrik Ticaret Şirketi (TETAŞ)’dir. Bugün itibariyle bu kamu şirketleri Türkiye elektrik sektörüne hâkim durumdadırlar.

EPY rekabet ortamında yapılmış ikili anlaşmalara dayalı, arz-talep dengesizliklerinin lisans sahibi şirketler tarafından karşılandığı, bir dengeleme ve uzlaşma piyasası ile desteklenen bir elektrik piyasası oluşturmayı hedeflemektedir. Burada kritik görevlerden birisi piyasa unsurlarının arz ve talep teklifleri çerçevesinde piyasayı dengede tutma sorumluluğunu üstlenen sistem yöneticisi TEİAŞ’a düşmektedir. Ayrıca çapraz sübvansiyonların önünü almak ve tarifelerin maliyet odaklı hazırlanmasını sağlamak için

² *Türk Elektrik Sektörünün tarihçesi ve bugünkü yapısı ile ilgili detaylı bilgiler Atiyas and Dutz (2005), Özkıvrak (2005) ve Yılmaz ve Uslu (2005) tarafından yapılan çalışmalarda yer almaktadır.*

³ *Türkiye’de çok uzun zamandan beri sektörde bulunan özel şirket bugün hala Kayseri ve civarına elektrik dağıtımını yapan 1926’da kurulan Kayseri ve Civarı Elektrik Dağıtım Şirkettir. Kayda değer diğer iki özel şirket 2003’te kamu kesimine devredilene kadar Akdeniz Bölgesinin bir kısmına hizmet veren Çukurova Elektrik Şirketi ile Kepez Elektrik Şirkettir.*

dağıtım şirketlerinden, lisansa tabi bütün faaliyet ve tesislerinin, serbest ve serbest olmayan tüketicilere satışlarının ve piyasa dışı faaliyetlerinin hesaplarını ayrı ayrı tutmaları istenilmektedir. İletim, dağıtım, serbest olmayan tüketicilere perakende satışlar, perakende satış hizmetleri, sistem bağlantı tarifeleri ile TETAŞ'ın toptan satışları EPDK'nın düzenlemesine tabi tutulmuştur.

EPY'da oluşturulan çerçeveye bağlı olarak EPRÖSB 2012'de tamamlanması öngörülen özelleştirmeye kadar elektrik sektöründeki geçiş sürecinin aşamalarını belirlemektedir. EPRÖSB'nin belirlediği zaman çizelgesi genel olarak AB Enerji Müktesebatı ile özel olarak da 2005'te 9 Balkan Ülkesi⁴ tarafından imzalanan Enerji Topluluğu Anlaşması (ETA) ile oluşturulan Güney Doğu Avrupa Bölgesel Enerji Piyasası (GDABEP) ile uyumludur (European Commission, 2005). Türkiye GDABEP'a dâhil olmakla beraber AB ile üyelik müzakerelerinde bazı enerji meselelerini ayrıca ele almak istediğinden ETA'yı henüz imzalamamıştır. Ancak Türkiye GDABEP'deki gözlemci statüsünü halen sürdürmekte olup ETA'nın gereklerini yerine getirmekle yükümlüdür.

EPRÖSB özelleştirmenin, 2004'te Özelleştirme İdaresi'ne (Öİ) devredilen TEDAŞ'a ait dağıtım müesseseleri ile 2006'nın sonuna kadar başlamasını öngörmüştür. Bu müesseseler için Öİ'nin EPDK'ya yaptığı lisans ve tarife başvurusu kabul edilmiş ve özelleştirme için gerekli yasal gereklilikler tamamlanmış durumdadır. Ancak, Hükümetin özelleştirme yapma isteği var gözükmesine rağmen birbirleriyle ilişkili iki husus özelleştirme sürecini geciktirmiştir. Bunlardan birisi 2007 sonlarında yapılan seçimler ile Hükümetteki bazı bakanlardan sıradan vatandaşlara kadar uzanan bir kesimin elektrik özelleştirmesine karşı gösterdikleri dirençtir. Türkiye, kuruluş zamanlarına dayanan köklü bir devletçilik geleneğine sahip ve bunun sağladığı imkânları çeşitli sosyal, ekonomik ve siyasi amaçları gerçekleştirmek için sık sık kullanan bir yapıya sahiptir. (Cetin, Oguz, 2007). Doğal olarak hiçbir hükümet böylesine etkili ve güçlü bir aracı hele önemli seçimler öncesinde kaybetmek istemeyecektir. Nitekim zamanın hükümeti de özelleştirmeyi muhtemelen bu nedenle seçim sonrasında bırakmıştır.

5. Sonuç

Özelleştirme meselesinin Türkiye kadar AB ülkeleri için de hassas bir mesele olduğu açıktır. Üç reform paketine rağmen elektrik sektöründe belli başlı AB ülkelerindeki yüksek yoğunlaşma derecesi bunun bir göstergesidir. Örneğin, elektrik piyasasında Fransa'da tek firma hâkimiyeti söz konusu iken İspanya ve Almanya elektrik piyasaları oligopolistik bir yapıya sahiptir. 9 Temmuz 2008 tarihindeki oylamada yukarıda bahsedilen ayrıştırma ile ilgili iki öneriden ikincisinin 579 olumlu oya karşı 80 olumsuz ve 52 çekimser oyla Avrupa Parlamentosu'nda ezici bir çoğunlukla kabul edilmesi

⁴ Bu ülkeler, Hırvatistan, Bosna-Hersek, Sırbistan, Karadağ, Eski Yugoslavya Cumhuriyeti Makedonya, Arnavutluk, Romanya, Bulgaristan ve Kosova'dan oluşmaktadır.

(Goldirova, 2008) “enerji milliyetçiliği” ve “ulusal şampiyonlar” yaratma çabalarının bir süre daha devam edeceğini göstermektedir.

Bu aşamada Türkiye'nin elektrik sektörünün yeniden yapılandırılmasında AB Müktesebatına uygun bir şekilde istenilen hemen hemen bütün adımları attığı söylenebilir. Türkiye, kamu mülkiyetindeki elektrik müesseselerini dikey ayrıştırmaya tabi tutarak şirket haline dönüştürmüştür. Elektrik piyasasının işleyişini tanımlayan temel kanunu AB Enerji Müktesebatına uygun bir şekilde çıkarmıştır. Düzenlemeye tabi olması gereken doğal tekel durumunun sürdüğü iletim ve dağıtım şebekeleri ile tüketici haklarıyla ilgili faaliyetleri tanımlayarak bunu yerine getirecek kurum olan EPDK'yı kurmuştur. Üretim kısmında rekabet ortamının sağlanmasına yönelik olarak yatay ayrıştırma için gerekli hazırlıkları yapmıştır. Rekabet için hayati önem taşıyan üçüncü kişilerin iletim ve dağıtım şebekelerine bağlanması hususları ile ilgili yasal düzenlemeleri yapmıştır.

Ancak, her ne kadar bağımsız olduğu vurgulansa da enerji sektörü ile birlikte elektrik sektörünün geleceği ile ilgili kararların alınmasında EPDK'nın ETKB'nin gölgesinde kaldığı söylenebilir. Ayrıca özelleştirmenin hızla yapılabilmesi için taraflar arasında işbirliği oluşturma bakımından Hükümetin gerekli kararlılığı gösteremediği de görülmektedir. Bu durumda yapılması gereken şey, elektrik tesislerinin bakımı, yenilenmesi ve genişletilmesi için gerekli yatırımların hangi yol(lar)la sektöre getirilmesinin Türkiye ve elektrik tüketicileri için daha yararlı olacağına karar verilmesidir. AB birbirine muhtaç olan ülkelerin daha fazla işbirliği içerisine gireceği beklentisi ile ülkeler arasında elektrik ticaretini geliştirerek bu sorunu çözmeye çalışmaktadır. Bu çözüm mevcut özelleştirme direnci göz önünde bulundurulduğunda Türkiye için de iyi bir çözüm olabilir.

Kaynakça

- Atiyas, I., M. Dutz (2005), “Competition and Regulatory Reform in Turkey’s Electricity Industry”, in: B.M. Hoekman, S. Togan (eds), *Turkey: Economic Reform and Accession to the European Union*, A Co-publication of the World Bank and CEPR, Washington, 187-208.
- Bağdadioğlu, N. (2009), “Avrupa Birliği Enerji Sektöründe Rekabet Politikası: Brüksel’in Yeni Önerileri ve Enerji Milliyetçiliği Meselesi”, *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 33(1), 25-36.
- Baumol, J.B., D. Bradford (1970), “Optimal Departures from Marginal Cost Pricing”, *American Economic Review*, 60(3), 265-83.
- Baun, M.J. (1995), “The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration”, *Political Science Quarterly*, 110(4), 605-624.
- Cetin, T., F. Oguz (2007), “The Politics of Regulation in the Turkish Electricity Market”, *Energy Policy*, 35: 3, 1761-1770.

- Eurobarometer, *AB Kamuoyu Araştırması: Ulusal Rapor, Türkiye*,
<http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_tk_nat.pdf>,
28.05.2008.
- European Commission (2005), *Treaty Establishing the Energy Community*,
<http://ec.europa.eu/energy/electricity/south_east/treaty_en.htm>, 21.08.2006.
- Goldirova, R., *Parliament rejects full gas company unbundling*, <www.euobserver.com>,
10.07.2008.
- Özkıvrak, Ö. (2005), “Electricity restructuring in Turkey”, *Energy Policy*, 33, 1339–1350.
- Öztürk, H. K., A. Yılcı, O. Atalay (2007), “Past, Present Future Status of Electricity in Turkey and the Share of Energy Sources”, *Renewables and Sustainable Energy Reviews*, 11, 183-209.
- Togan, S. (2004), “Turkey: Toward EU Accession”, *The World Economy*, 27(7), 1013-1045.
- Vickers, J., Yarrow, G. (1988), *Privatization: An economic analysis*. The MIT Press: Cambridge.
- World Bank (2005), *The World Bank in Turkey, 1993-2004: Country Assistance Evaluation*, Report No.34783, Washington, December 20.
- Yılmaz, A. O., Uslu, T. (2005), “Energy Policies of Turkey during the Period 1923-2003”, *Energy Policy*, 35(1), 2007, 258-264.