

Türkiye'de Enerji Sektörünün Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Hukuk Düzenlemeleri – Elektrik Sektörü*

Özlem KIZIL VOYVODA*
Ebru VOYVODA**

Öz: Günümüzde enerji sorunu ve bu sorun çerçevesinde enerji sektörü global ekonomi gündeminin temel parçalarından birini oluşturmaktadır. Türkiye ekonomisi için de enerji sektörü, enerji piyasası ve bu piyasanın düzenlenmesi/idaresi ekonominin temel gündem maddeleri arasındadır. Bu çalışma, 1980-sonrası dönemde, Türkiye'de enerji sektörünün yapılandırma sürecindeki yasal düzenlemelerin, (devlet)-piyasa ilişkilerinin inşası çerçevesinde bir değerlendirmesini sunmayı amaçlamaktadır. 1980-sonrası neoliberal dönemde şekillenen iktisat politikalarının kısa değerlendirmesi altında, bu politikaların enerji sektörüne ve enerji piyasalarına (elektrik sektörü özelinde) yansımaları, bu dönemde gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile birlikte ele alınmaktadır. Böylece, bu düzenlemelerin katkıda bulunduğu üretim ilişkilerinin işleyişinin (yeniden) yapılandırılması sürecine ve sürecin elektrik sektöründe üretim, iletim, dağıtım ve ticaret faaliyetlerine, piyasa yapısına ve bu çerçevede ekonomiye ve 'refahın dağılımına' etkilerine değinmek mümkün olmaktadır.

Anahtar Sözcükler: elektrik sektörü, neoliberal yeniden yapılandırma, enerji politikası, hukuk düzenlemeleri

Re-structuring of the Turkish energy markets in the neo-liberal era: A Legal Perspective

Abstract: This study intends to provide an overview of the legislations framing the re-structuring of the Turkish energy (in particular electricity) sector and markets in the post-1980 period. The period, of course describes the neo-liberal transition of a developing economy and can roughly be analyzed in two sub-periods: The first period, 1980-2000, dominated by the principles of 'Washington Consensus', is mainly characterized by a gradual opening up of the economy towards full integration with the world commodity and

* Avukatlık mesleğini sürdürdüğü 40 yılı aşkın süre boyunca hukukun üstünlüğünün ve hakların savunucusu olmuş Şinasi Yeldan'a saygılarımızla.

* Çakmak Avukatlık Ortaklığı

** Orta Doğu Teknik Üniversitesi

financial markets. The post-2001 era is the second phase of the neoliberal restructuring of the Turkish economy, this time shaped in line with the 'Post-Washington Consensus': good governance through strong market-regulating institutions as well as consumer protection and competition regulation. Such restructuring has shaped the economic policy making as well as the legislation framework under which these policies operate. This study provides an overview of the economic policy making and the legislative framework that have shaped the re-structuring in Turkish electricity markets during this period.

Keywords: electricity sector, energy policy, neoliberal restructuring, legislations

Giriş

Türkiye ekonomisi için 'enerji sektörü', 'enerji piyasası' ve bu piyasanın düzenlenmesi ekonominin temel gündem maddelerinden birini oluşturmaktadır. Türkiye, sınai enerji kullanımı en hızlı artış gösteren ülkeler arasında yer almaktadır. Sanayileşme sürecini tamamlamamış bir ekonominin dinamikleri ve ekonominin enerji kullanım yapısı göz önünde bulundurulduğunda enerji talebinin kısa dönemde sabitlenmesi ve buna karşılık enerji arzının 'güvenliği' ve 'yönetilmesi' problemlerinin de kısa dönemde çözüme kavuşturulması mümkün görünmemektedir. Enerji arzında yerli açığının da süreceği göz önünde bulundurulduğunda 'enerji sektörü ve enerji piyasasının idaresi' konusunun Türkiye ekonomisi için önemli bir kısıtlayıcı unsur olmaya devam edeceği öngörülebilir. Bu tartışmalar çerçevesinde bu yazı, 'hukuk sistemindeki yapısal dönüşüm' ve üretim ilişkilerinin 'işleyişinde' ve yeniden üretiminde hukuka biçilen rol çerçevesinde, 1980'lerden bu yana farklı hükümetler ve farklı yasal düzenlemeler altında şekillenmiş "Türkiye enerji sektörünün yeniden yapılandırılması" sürecinin değerlendirilmesi amacını taşımaktadır.¹

Türkiye enerji sektörü için önemli bir yapısal kırılma, 1980'lerin liberalizasyon politikaları altında özel yatırımın teşviki ve özelleştirmeler ile başlayan (ve sıklıkla yargı denetimine takılan) yeniden yapılandırma süreci ile tanımlanabilir. Bu yeniden yapılandırmanın temel unsurlarından biri 1980-öncesi ithal ikameci sanayileşme dönemi ile özdeşleştirilebilecek refah devletinin tek merkezli yapısı karşısında çok merkezli bir idari yapının inşasıdır. Bu dönemde yürürlüğe giren

¹ Bu yazıda, elektrik sektörü, ve bu sektör ile ilgili düzenlemelerin Türkiye enerji sektörünün temel yapısını yansıttığı ve enerji sektörünün diğer alanlarındaki (doğal gaz, yenilenebilir enerji) düzenlemelerin elektrik sektöründeki gelişmeleri takip ettiği göz önünde bulundularak, elektrik sektörü, bu sektördeki düzenlemeler ve kurumsal değişimler ele alınmaktadır.

yasal düzenlemeler, (enerjide) üretim iletim, dağıtım ve ticari faaliyetlerin birbirinden (yatay ve dikey) ayrıştırılması ve özel ve kamu sektörlerinin üretim ve dağıtım için rekabet etmesi ilkeleri ile tanımlanan ve 'piyasanın teknokratik işleyişi'ni garanti altına alma amacındaki yasal düzenlemelerdir. Elbette bu yasal düzenlemeler, 1980-sonrası neoliberal dönemi (1980-2001 dönemi) kapsayan *Washington Mutabakatı* ilkelerine dayalı, ekonominin kademeli olarak dünya mal ve finansal piyasaları ile eklenmesi için dışa açılması ve piyasalaşması hedeflerinin bir yansıması olarak gerçekleştirilmiştir.

Türkiye ekonomisi için 2001-sonrası dönem, neoliberal yapılandırmanın ikinci evresini oluşturan 'Washington Sonrası Mutabakat' dönemidir ve bu dönem temel olarak 'küreselleşme altında sürdürülebilir büyüme için piyasa regülasyonu', 'rekabet yönetimi' ve 'iyi yönetim için güçlü düzenleyici kuruluşlar' ilkeleri ile şekillenmiştir. Bu 'yeni' dönemin gerektirdiği enerji sektörü ve enerji piyasası düzenlemeleri ise, Şubat 2001 tarihinde 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile sektörün bağımsız denetleme kurumu (BDK) olarak Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)'nın kurulması ile yürürlüğe konmuştur. Böylelikle, dönemin 'piyasaların düzgün işleyişinin sağlanması' ve 'yasal sistem içerisinde rekabet kurallarının kabul edilmesi' hedefleri ile şekillenen devlet-piyasa ilişkisinin (yeniden) dönüşümünün sektördeki önemli bir aracı olarak hukuksal düzenlemeler hayata geçirilmeye başlanmıştır. Ancak süreç sürekli, düzenli ve pürüzsüz işlemekten oldukça uzaktır. Mart 2013 tarihinde 4628 sayılı Kanun'un devamı niteliğinde yürürlüğe giren 6446 sayılı Kanun ve ikincil mevzuat, ilgili tarihten bu yana farklı sebep ve amaçlarla sürekli değişikliğe uğramıştır. Bu değişikliklerin sonucusu cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte kurumların yeniden yapılandırılması çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.

Bu çalışma, enerji sektörünün (yeniden) yapılandırma sürecindeki düzenlemeleri, (devlet-) piyasa ilişkilerinin inşası çerçevesinde bir değerlendirmesini sunmayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, 1980-sonrası neoliberal dönemde iktisat politikalarının ve hedeflerinin temel belirleyicileri, bu politikaların enerji sektörüne ve enerji piyasasına yansımaları ve özellikle bu dönemde gerçekleştirilen hukuksal düzenlemeler ele alınmaktadır. Böylece, gerek bu düzenlemelerin gerekse bu düzenlemelerin katkıda bulunduğu üretim ilişkilerinin işleyişinin düzenlenmesi sürecinin, enerji sektöründe üretim, iletim, dağıtım ve ticaret faaliyetlerine, enerji piyasasının yapısına ve bu çerçevede ekonomiye etkilerinin de değerlendirilmesi planlanmıştır.

Çalışmada elektrik sektörü ve bu sektör ile ilgili düzenlemelerin Türkiye enerji sektöründeki değişimlerin temel unsurlarını yansıttığı ve enerji sektörünün diğer alanlarındaki (doğal gaz, maden) düzenlemelerin elektrik sektöründeki gelişmeleri takip ettiği göz önünde bulundurularak elektrik sektörü, bu sektördeki düzenlemeler ve kurumsal değişimler ele alınmaktadır.

Çalışmanın 2. Bölümü Türkiye'de enerji sektörünün temel göstergelerini özetlemektedir. Burada amaç, özellikle 1980-sonrası dönemde sektörün geçirdiği

yapısal değişim patikasını ortaya koymak ve çalışmanın ilerleyen bölümlerinde değerlendirilen hukuksal düzenlemelerin etkilerini, bu göstergeler ışığında somutlaştırmaya çalışmaktadır. Çalışmanın 3. ve 4. Bölümleri Türkiye'de 1980-2000 ve 2001- sonrası dönemler için makroekonomik politika ve bu politikaların hukuksal düzleme yansımaları çerçevesinde, elektrik sektörünün yeniden yapılandırılması sürecindeki hukuksal düzenlemelerin ve bu düzenlemelerin etkilerinin, gerek üretim ilişkilerinin işleyişi, gerekse (devlet-) piyasa ilişkilerinin yeniden inşası çerçevesinde bir özetini sunmaya çalışmaktadır. 5. Bölüm ise kısa bir değerlendirme yapmaktadır.

Türkiye Enerji Sektörü: Temel Göstergeler

Uluslararası karşılaştırmalar Türkiye ekonomisini enerji talebi en hızlı artış gösteren ekonomiler arasında göstermektedir.² 1990-2017 arasında Türkiye'de enerji tüketim artış hızı yıllık ortalama %4.0 olarak verilmektedir. Bu artış hızı ile Türkiye, Çin, Hindistan, Malezya ve Tayland gibi ülkeler ile birlikte bu dönemde enerji tüketimi artış hızı en yüksek ekonomiler arasında yer almaktadır. Aynı dönemde Türkiye gayri safi yurtiçi hasıla (GSYİH) artış hızı yıllık ortalama %4.8³, elektrik enerjisi talebi artış hızı da yıllık ortalama %6.2 olarak gerçekleşmiştir. Elektrik enerjisi toplam talebi, 1990'daki yıllık toplam 47 TWh düzeyinden, 2007'de yıllık toplam 162 TWh, 2017'de de yıllık toplam 242 TWh'e yükselmiştir.⁴

Tablo 1, 1990-2017 döneminde Enerji sektörü için seçilmiş göstergeleri sunmaktadır. Tablodan Türkiye ekonomisi için önemli kırılmaların ve yapısal dönüşümlerin yaşandığı 2000-17 döneminde enerji tüketimi yıllık artış hızı ortalaması %4.1, elektrik enerjisi tüketimi yıllık artış hızı da ortalama %6.2 olarak okunmaktadır. Buna karşılık toplam enerji arzında yurtiçi üretimin payı 1990'daki %50.0 düzeyinden 2015'de %24.8'e düşmüş, 2017'de de %28.3 olarak gerçekleşmiştir. Böylece, ele alınan dönemde Türkiye ekonomisi için toplam enerji talebinin ithalat ile karşılanan kısmı da giderek artmıştır. Bu eğilimlere bağlı olarak, toplam ithalat faturasında enerji ithalatının payı da 1990'lardaki ortalama %12.8 düzeyinden, birincil enerji kaynaklarının dünya fiyatlarındaki artışına paralel olarak 2000'li yıllarda %20'nin üzerine çıkmış, 2017'de ise %15.9 düzeyinde gerçekleşmiştir. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın açıkladığı verilere göre 2018 yılının Ocak-Eylül dönemi enerji ithalatı 31.9 milyar dolar olarak kaydedilmiştir. Bu düzey, 2017 yılının aynı döneminin yaklaşık %20.0 üzerindedir. Tüm bu göstergeler, enerji alanında giderek artan ulusal dengesizliklerin altını çizmektedir.

Gerek toplam enerji arzında ithalatın payı, gerekse toplam ithalat içerisinde enerji ithalatının payının artış göstermesinin ve yüksek düzeylerde seyretmesinin ardında yatan en önemli sebeplerden biri de bu dönemde enerji sektörü toplam

² <https://yearbook.enerdata.net/>

³ <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.kd.zg>

⁴ <https://yearbook.enerdata.net/>

üretim yapısındaki değişimdir. Tablo 1, bu yapıdaki değişimin bir göstergesi olarak elektrik üretiminde birincil enerji kaynağı paylarının zaman içerisindeki değişimini vermektedir. Tabloda göze çarpan gelişme, 1990'da elektrik üretiminde %17.7 (1985'de % 0.2) düzeyinde olan doğal gazın payının giderek artması ve 2008'de %49.7 ile en yüksek seviyeye çıkmasıdır. Bu tarihten itibaren, özellikle 2005 yılında Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) koordinatörlüğünde başlatılan devlet destekli kömür arama programı ve 2009'da yayımlanan “Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi” ile vurgulanan kömür destek programlarının da etkisi ile elektrik üretiminde doğal gazın payı giderek azalmıştır. 2018 Haziran ayı itibariyle elektrik üretiminde doğal gazın payı yaklaşık %27.0 olarak belirtilmiştir.⁵ 2001 yılına kadar düşüş gösteren elektrik üretiminde kömür kullanımının payı bu tarihten itibaren az da olsa artma eğilimine girmiş, 2005 yılından itibaren ise ivmelenerek 2017 yılında %33.7 (2018 Haziran değeri %37.8) seviyesine ulaşmıştır. Tüm bu gelişmelere bağlı olarak, elektrik üretiminde doğal gazın payının arttığı dönemlerde (enerjinin) ithalat payı ve ithalat maliyetinde artış gözlemlenmiştir. Son dönem (kömür ve yenilenebilir) teşvik programlarının etkisi ile elektrik üretiminde ithalat payı %70-75 aralığında sabitlenmiş görünmektedir. Türkiye, (elektrik üretiminde) kullandığı kömürün de %57.5'ini ithal etmektedir. Rusya, İran, Azerbaycan, Cezayir ve Nijerya Türkiye'ye başlıca doğal gaz ihracatı yapan ülkelerdir ve bu ülkelerden gerçekleştirdiği doğal gaz ithalatı ile Türkiye, OECD ülkeleri arasında ithalat göstergeleri açısından ilk sıralarda yer almaktadır (UEA 2013). Türkiye'nin kömür ithal ettiği başlıca ülkeler ise Rusya, Kolombiya, Avustralya, Güney Afrika Cumhuriyeti, Kanada ve ABD olarak sıralanmaktadır.⁶

Tablo 1'de önemli bir başka gösterge de elektrik üretiminde yenilenebilir enerji payının özellikle 2010 yılından itibaren uzun dönem seyrettiği % 0 düzeyinden artış göstermeye başlamasıdır. 2017 yılında elektrik üretiminde yenilenebilir enerjinin payı %10.0 olarak kaydedilmiştir. Bu eğilimde 2005 yılında yenilenebilir enerjiye özel çıkarılan ilk kanun olan 5346 Sayılı Kanun'un ve 2010 yılındaki yasa değişikliklerinin etkilerini vurgulamak gerekir. 5346 sayılı Kanun'un amacı “yenilenebilir enerji kaynaklarının elektrik enerjisi üretimi amaçlı kullanımının yaygınlaştırılması, bu kaynakların güvenilir, ekonomik ve kaliteli biçimde ekonomiye kazandırılması, kaynak çeşitliliğinin artırılması, sera gazı emisyonlarının azaltılması, atıkların değerlendirilmesi, çevrenin korunması ve bu amaçların gerçekleştirilmesinde ihtiyaç duyulan imalat sektörünün geliştirilmesi” olarak belirtilmiştir. 2010 yılındaki değişikliklerle de bu amaçlar doğrultusunda daha somut adımlar atılmış ve yenilenebilir enerjiye dayalı elektrik üretim santrallerine alım garantisi veren, asgari fiyat belirleyen ve bu ödemelerin hızlı bir şekilde

⁵ EPDK Elektrik Piyasası Sektör Raporu, Haziran 2018.

<http://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/5-3686/2018-yili-haziran-ayi-sektor-raporlari-yayinlanmi>

⁶ <http://www.mta.gov.tr>

yapılmasını sağlayan YEK Destekleme Mekanizması (YEKDEM)⁷ hayata geçirilmiştir. Ayrıca 2010 yılındaki değişikliklerle, yenilenebilir enerji kaynak alanlarının belirlenmesi ve bu alanların korunması çalışmaları kapsamında ilgili imar planlarının bu alanların verimliliğini ve kullanımını etkileyici şekilde değiştirilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bunların yanı sıra yerli üretim teşviki, bağlantı önceliği, hizmet bedelleri indirimi ve tesis alanlarının kurulmasının kolaylaştırılması gibi (örneğin, milli parklarda yenilenebilir enerji tesisi açılmasına izin verilmesi) pek çok teşvik de 2010 yılındaki değişikliklerle 5346 sayılı Kanun'a eklenmiştir.

Tablo 1 ve ilgili kısa değerlendirme, Türkiye'de enerji sektörünün üretim ve talep yapısı göstergelerinin zaman içerisindeki değişiminin bir özetini sunmaktadır. Elbette bu dönüşüm, içsel bir hukuk sistemi yapısal dönüşüm sürecini de içerisinde barındırmaktadır. İlerleyen bölümlerde, enerji sektörünün ve enerji piyasasının (yeniden) yapılandırılması sürecindeki hukuksal düzenlemelerin, gerek üretim ilişkilerinin işleyişinin, gerekse (devlet-) piyasa ilişkilerinin yeniden inşası çerçevesinde bir özetini sunulmaya çalışılmaktadır.

⁷ Yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı üretim yapan santrallerin çoğalmasını ve ayakta kalmasını sağlayan en önemli destek mekanizmalarından biri olan YEKDEM 2020 yılından sonra işletmeye alınacak santraller için uygulanmayacaktır.

Tablo 1. Türkiye'de Enerji Talebi ve Üretim: Seçilmiş Göstergeler (1990-2017)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017	1990-2017 (%)	2000-17 (%)
Toplam Enerji Talebi (mtoe)	52.0	62.0	76.0	84.0	107.0	129.0	152.0	4.0	4.1
Toplam Yurtiçi Üretim (mtoe)	26.0	26.0	26.0	24.0	32.0	32.0	43.0	2.0	3.0
İthalat (mtoe)	26.0	36.0	50.0	60.0	75.0	97.0	109.0		
İthalat Oranı (%)	50.0	58.1	65.8	71.4	70.1	75.2	71.7		
Toplam Elektrik Talebi (TWh)	47.0	67.0	98.0	130.0	172.0	217.0	242.0	6.2	5.5
Toplam Yurtiçi Üretim (TWh)	58.0	86.0	125.0	162.0	211.0	262.0	296.0	6.2	5.2
Enerji Kaynağına göre Elektrik Üretimi Payları (%)									
Kömür	35.1	32.5	30.6	26.6	26.1	29.1	32.8		
Sıvı Yakıtlar	6.8	6.7	7.5	3.4	1.0	0.9	0.4		
Doğal Gaz	17.7	19.2	37.0	45.3	46.5	37.9	37.2		
Hidrolik	40.2	41.2	24.7	24.4	24.5	25.6	19.6		
Yenilenebilir	0.2	0.4	0.3	0.3	1.9	6.5	10.0		

Kaynak: TÜİK, TEİAŞ

1980-90'lar: Enerji Sektöründe Liberalizasyon için İlk Adımlar⁸

1970'ler boyunca Türkiye Ekonomisi, gecikme ile dahil olduğu 'ithal ikameci sanayileşme' (İİS) politikası altında, içeride yeşermekte olan büyük sanayi ve planlamadan sorumlu bürokratik kurumlar, dışarıda ise OECD/Dünya Bankası (DB) koalisyonu tarafından belirli ölçülerde desteklenen ve sahiplenilen 'planlı sanayileşme ve kalkınma' stratejisi izledi (Öniş ve Şenses, 2009; Taymaz ve Voyvoda, 2012). Bu yaklaşım altında kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT'ler) kamu-özel sektör işbirliği çerçevesinde, 'karma ekonomi' ve sistemik piyasa aksaklıklarına devlet müdahalesi bağlamında önemli araçlar olarak kullanılmıştır. Bu dönemde KİT'ler, özellikle gelişmiş ülkelerden teknoloji transferi yaparak ve girdi fiyatlarını kontrollü düşük tutarak planlı ve kalkınmacı sanayi politikalarını destekleyici politikaların uygulanmasında etkin olmuşlardır.

Bu iktisadi yapı altında, Birinci (1963-67) ve İkinci (1968-72) beş yıllık kalkınma dönemlerinde Türkiye'de enerji (elektrik enerjisi) üretim, iletim, dağıtım ve ticaret faaliyetlerini entegre bir sistem içerisinde, bir kamu kuruluşu çatısı altında birleştirilmesi Plan hedef olarak öngörülmüştür. Türkiye Elektrik Kurumu (TEK), elektrik enerjisinin üretim, iletim, dağıtım ve ticaretini gerçekleştirmek üzere 15.07.1970 tarihinde 1312 sayılı Kanun ile kurulmuştur.⁹

1970 yılında TEK'in kuruluşu ve dikey bütünleşme altında üretim, iletim, dağıtım ve ticaret faaliyetlerinin devlet monopolü yapısı içerisinde tanımlanması enerji (elektrik) sektörünün üretimini her aşamasının bütünlük bir kamu malı olarak değerlendirildiğinin bir göstergesidir. Aynı zamanda 1970'lerin planlı ve kalkınmacı sanayileşme politikalarında kamunun rolü çerçevesinde tüm yapıyı etkileyecek kritik bir girdi olan enerjinin üretim, servis ve fiyatlaması da devlet tarafından yönetilmektedir. Böylece 1984 yılına kadar Türkiye'de enerji sektöründe elektrik enerjisi üretmek, iletmek, dağıtmak ve ticaretini yapmak devletin sahip olduğu bir tekel konumundaki TEK tarafından idare edilmiştir.¹⁰

Küresel ekonomide İSS sürecinin sonu, özellikle 1970'lerin sonunda, bir yandan ulusal ekonomilerde mali dengelerin bozulması, diğer yandan da üretim süreçlerinin kiteselleşmesi ve sermayeler arası rekabet artışı ile şekillenmiş, özellikle merkez ekonomilerinde kar oranlarındaki düşüş ve buna karşılık sermayenin yeni taleplerinin oluşması ile de küresel bir yapıya bürünmüştür. Durgunluğun karşısında üretimin uluslararasılaşması, üretimin, karlılığın azaldığı ulusal ekonomilerin dışına

⁸ Bu bölümde 3.1, 3.2 ve 3.3, Voyvoda (2014)'e dayanmaktadır.

⁹ Elektrik dağıtım hakkı 1982'ye kadar ülke genelinde mahalli idarelerde kalmış, 09.09.1982 tarihinde 2705 sayılı Kanun ile belediye ve köylerin elektrik işletmeleri TEK'e devredilmiştir.

¹⁰ Bu devlet tekeli durumunun Çukurova Elektrik Türk A.Ş. (ÇEAŞ), Kepez Elektrik ve Kayseri Elektrik gibi istisnaları olmuştur.

açılmasında devlet düzenlemesi engellerinin ortadan kaldırılması, mal ve faktör piyasalarında fiyat kontrollerinin yok edilmesi, işgücü piyasalarının esnekleşmesi, ticaret engellerinin azaltılması ya da tamamen ortadan kaldırılması ve mali disiplinin sağlanması, enflasyonun düşürülmesi gibi talepler ise “neo-liberalizm” olarak adlandırılan bu dönemin iktisadi süreçlerinin belirleyicileri olmuştur (Yeldan, 2002; Senses, 2004).

Ekonomi politikası rejiminin, topyekün yeniden yapılandırılmasını öngören politikalar altında, piyasa mekanizmasının gerektirdiği kurallardan bağımsız çalışan KİT'ler, tekeli konumları, uyguladıkları fiyat, yatırım ve benzeri politikalarla serbest piyasa mekanizmasının optimal işleyişini ve kaynakların rasyonel kullanımını engellemektedirler. İSS politikaları altında devlete biçilen rol bağlamında, özellikle ekonomi için kritik sektörlerde karlılık ve verimlilik kriterlerinden uzak anlayışla çalışan KİT'ler, kamu bütçesi üzerinde de baskı oluşturmaktadır. KİT'lerin yetersiz performansı özel sektörün de gelişimine engel olmakta, mal ve emek piyasalarında KİT'lerin neden olduğu çarpık fiyat ve ücret oluşumları özel sektörün uluslararası rekabet yeteneklerini kısıtlamaktadır.¹¹

3096 Sayılı Kanun

Tüm bu süreçlerin Türkiye enerji sektörüne yansımaları konusundaki ilk adımlar, Türkiye ekonomisinde 1980'lerin liberal politikaları altında özel yatırımın özendirilmesi ve özelleştirme politikaları çerçevesinde atılmıştır. 4.12.1984 tarihli ve 3096 sayılı Kanun Türkiye'de enerji sektörünün liberalleşmesi doğrultusunda ilk çerçeveyi belirlemiş ve bu dönemde enerji sektöründe geleneksel olarak idari bir tekel olan TEK tarafından yürütülen faaliyetler için özel şirketlerin görevlendirilmesini düzenleyen mevzuatın ana çatısını oluşturmuştur.

3096 sayılı Kanun'un 1. Maddesi Kanun'un amacını “TEK dışındaki özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmesini düzenlemektir” şeklinde ortaya koymaktadır. Kanun, öncelikle elektrik sektöründe üretim ile iletim ve dağıtım faaliyetlerini dikey süreçlerde birbirinden ayırmakta (dikey ayrıştırma), ve bu faaliyetlerde bulunacak özel şirketlerin görev bölgelerinin (yatay ayrıştırma) yönetmelikle belirlenmesini hükme bağlamaktadır.

3096 sayılı Kanun, elektrik hizmetlerinin özel sermaye şirketleri tarafından yürütüldüğü bir model olan YİD modelini öngörmektedir. 3096 sayılı Kanun'un 3. Maddesi, özel şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve satışı ile görevlendirilmesini, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen çerçeve içerisinde imzalanacak bir imtiyaz sözleşmesine

¹¹ Örneğin Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi 3 Ekim 1990 tarihli ve 953 sayılı kararında özelleştirmeye ilişkin amaçları “verimliliği artırmak”, “fiyatları düşürerek kaynakların etkin kullanımını sağlamak”, “devlet bütçesini küçültmek, gelir sağlamak, kamuda çalışan sayısını azaltmak ve aşırı tekeli durumundaki sendika gücünü kırmak” şeklinde açıklamıştır.

dayanarak tanımlamaktadır. Kanun’un 4. Maddesi, özel şirketlerin üretim tesisi kurmalarını ve işletmelerini düzenlemektedir. 5. Madde ise kamu kuruluşları tarafından kurulmuş olan üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin işletme haklarının (Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak bir yönetmelik çerçevesinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nca) verilmesini düzenlemektedir (İHD – İşletme Hakkı Devri). Kanun’un orijinal halinde 7. Madde’de, sözleşmelerin 99 yıla kadar süreli olarak düzenlenebileceği belirlenmektedir¹².

3096 sayılı Kanun tarafından tanımlanan YİD/İHD modeli uyarınca elektrik üretim sahası ve tesislerinin mülkiyeti devlette kalmakta, imtiyaz sözleşmesi ile verilen yetki süresinin dolması üzerine üretim tesis ve sahası tekrar devlete geçmektedir.

3996 Sayılı Kanun

Türkiye’de 1980 ile başlayan neo-liberal dönemde enerji sektörüne özel şirketler ve özel yatırımı çekmek amacı ile atılan bu ilk adımı izleyen önemli bir gelişme, 1993 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile TEK’in Türkiye *Elektrik Üretim Anonim Şirketi* (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim *Şirketi* (TEDAŞ) olarak ikiye ayrılması olmuştur. 1994 yılında kabul edilen 3996 sayılı (Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli ile Gerçekleşmesine) dair Kanun’da ise amaç, 3096 sayılı Kanun uyarınca enerji sektöründe uygulanmakta olan YİD modelinin uygulama alanını, ileri teknoloji ve önemli maddi kaynak gerektiren diğer altyapı projeleri ve hizmetlerini kapsayacak şekilde genişletmek olarak belirtilmiştir.

3996 sayılı Kanun’un 5. Maddesi orijinal halinde 3996 sayılı Kanun kapsamında yapılan anlaşmaların imtiyaz statüsünde olmadıklarını ve özel hukuka tabii olduklarını düzenlemektedir. 11. Madde ise Hazine’den sorumlu bakanlığı, YİD projelerine bir takım mali garantiler ve ödeme garantisi vermeye yetkili kılıyordu. 12. Madde ile yetkilendirilmiş şirketler normalde Türk hukuku uyarınca ödenmesi gereken damga vergisi ve bazı harçlardan muaf tutulurken, 14. Madde ise YİD projelerini, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun uygulamalarından muaf tutuyordu.

3996 sayılı Kanun’un 5. Maddesi Anayasa Mahkemesi tarafından 28 Haziran 1995 tarihli kararı ile iptal edildi. Anayasa Mahkemesi bu kararında ‘kamu hizmeti’ kavramını tanımlamadaki güçlük ve belirsizliğe vurgu yapmakla birlikte en geniş tanım olarak “devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir” tanımını benimsemiş, bu tanım doğrultusunda da “toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerini karşılayan hizmetler, nitelikleri gereği kamu hizmetidir... bunun yokluğu toplum yaşamını altüst eder...” ifadeleri ile 3996 sayılı Kanun’a tabi YİD sözleşmelerinin konusunun kamu hizmeti olduğuna ve kamu

¹² Bu süre daha sonra 49 yıl olarak değiştirilmiştir.

menfaatine sıkı surette bağlı olduğuna karar vermiştir¹³. Bu karara göre YİD sözleşmeleri, Türk Hukuku'nda kullanıldığı anlamda 'imtiyaz' olarak akdedilmelidirler. Buna göre YİD sözleşmeleri, Danıştay denetimi de dahil olmak üzere imtiyaz sözleşmelerinin tabi oldukları Türk hukuk usullerine tabidirler.

Türk Anayasası çerçevesinde Danıştay, imtiyazı "bir kamu hizmetinin idari bir sözleşme vasıtası ile özel sektöre bırakılması" şeklinde tanımlamaktadır. Buna göre, imtiyaz sözleşmeleri Türk İdare Hukuku'na tabidirler. Anayasa Mahkemesi 1994/42-2 sayılı kararda imtiyazı "kamu hizmetlerinin sermaye, kar, hasar ve zararı özel hukuk kişisine ilişkin olarak idarenin gözetim ve denetimi altında genellikle çok uzun süreli bir 'idari sözleşme' uyarınca özel hukuk kişilerince yürütülmesine imtiyaz denir" şeklinde tanımlamaktadır. Bu tanım doğrultusunda "... 3096 sayılı Yasa ile düzenlenen YİD yönetiminin kamu hizmeti imtiyazından, bu Yasa'ya göre yapılan görevlendirme ve işletme hakkının devri sözleşmelerinin de kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinden başka bir şey olmadığı görülür".

Özelleştirmeye ve özellikle enerji ile ilgili özelleştirmeye, YİD statüsündeki uygulamaların özel hukuka tabiiyetine ilişkin kanunların tamamını ya da bazı bölümlerinin Anayasa Mahkemesi'nin bu ve benzeri kararları ile iptali¹⁴ ve 1990'lar boyunca gerçekleştirilen uygulamaların Danıştay tarafından incelenmeye başlanması, Türkiye ekonomisinin içerisinde geçtiği neo-liberal dönemin unsurları çerçevesinde enerji üretim, iletim ve dağıtımının kademe kademe 'piyasalaşması', bu sektörde dikey ayrıştırılan bu faaliyetlerin yanında, yatırım faaliyetinin de (yabancı şirketler de dahil olmak üzere) özel şirketler tarafından, özel hukuka tabi olarak gerçekleştirilmesinin önünde önemli bir engel olarak ortaya çıkmıştır.

1980'lerdeki ilk özel sektöre açılma girişiminin ardından 1980'ler ve 1990'lar, genel olarak farklı hükümetler döneminde şekillenen ve enerji sektörünü yerli ve yabancı özel yatırımcıya açma amacı güden kanun tasarıları ve bu tasarılarla karşılık enerji üretim, iletim ve dağıtımını bir bütün olarak (stratejik) kamu hizmeti olarak tanımlayan, kamu hizmetinin yabancılaştırılmasına engel teşkil eden anlayış arasındaki çatışma ile geçmiş görünmektedir. Bu çatışmalar, ele alınan dönemde hukuki sistemin çerçevesinin de şekillenmesini yansıtmaktadır.

Buna göre, YİD ve İHD uygulamalarının Danıştay tarafından incelenmeye başlanması sözleşmelerin imzasında gecikmelere sebep olmuştur. Danıştay ayrıca, imtiyaz sözleşmelerinin hükümeti ayrıcalıklı bir konuma getirmesi gerektiği anlayışına dayanarak söz konusu sözleşmeleri revize etme yoluna gitmiştir. Danıştay yine, ihtilafların uluslararası tahkime götürülmesine ilişkin hükümlerin YİD sözleşmelerinde yer almasını da, bu tür sözleşmelerden kaynaklı ihtilafların çözümü konusunda münhasır yetkisi olduğunu gerekçe göstererek reddetmiştir. Bu gerekçelere dayanarak, bu dönemde alınan Anayasa Mahkemesi kararları ve

¹³ Benzer bir hüküm içeren 3974 sayılı Kanun'a atıfla.

¹⁴ 24 Ocak 1995, 28 Ocak 1995, 20 Mart 1996, 24 Nisan 1997, 4 Nisan 1997, 28 Ekim 1997 ve 8 Ağustos 1997 tarihli Anayasa Mahkemesi kararları.

Danıştay'ın incelemeleri, uygulamaların bir an önce hayata geçirilmesini savunan çevrelerce sıklıkla eleştiri konusu yapılmıştır (Ulusoy ve Oğuz, 2007; Çetin ve Oğuz, 2007; Erdoğan, 2007).

Öte yandan, YİD, İHD gibi yöntemlerin “al ya da öde” gibi Hazine garantileri içermesi ve özel yatırımcının mal ya da hizmetini belirli bir fiyattan devletin satın almasını garanti etmesi de yatırımcının risk almadığı ve karını garanti ettiği uygulamalar olarak bu dönemde üretim ilişkilerinin yeniden yapılanması sürecinde devletin, özel yatırımcının ve tüketicinin konumlanmalarını etkileyen unsurlar olmuştur (Sönmez, 2011a; Atiyas, Çetin and Gülen, 2012). 1980'lerin sonu ve 1990'lar boyunca, enerji sektöründe dikey ayrıştırılan faaliyetlerinin özelleştirilmesi yönündeki anayasal engelleri aşmak amacı ile temel olarak mal ve hizmetin sahibini devlet olarak belirleyip işletme hakkını özel yatırımcıya açan bu düzenlemelerin ciddi bir örgütsel ve hukuksal karmaşa yarattığı, son kertede bu düzenlemelerin sadece kamu girişimciliğinin tasfiyesi ile sınırlı kalmayıp devletin varlık nedenlerinden biri olan kamu hizmetinin tasfiyesi anlamına geleceği tespitleri de bu süreç üzerine yapılan değerlendirmeler arasındadır (Karahanoğulları, 1996).

4283 Sayılı Kanun

Anayasa Mahkemesi'nin 28 Haziran 1995 tarihli kararı, 20 Mart 1996'da Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bu iptal kararının arkasından dolanmak amacı ile Enerji Bakanlığı bu kez Yap-İşlet (Yİ) modelini ortaya koymuştur. Yİ model ilk olarak 96/8269 sayılı Bakanlar Kurulu kararınca oluşturulmuş ve 19 Temmuz 1997 tarihli Elektrik Enerjisi Üretim Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ve Enerjinin Yap-İşlet Modeliyle Satılmasına Dair 4283 sayılı Kanun ile tanımlanmıştır.

4283 sayılı Kanun'un amacı, “Yİ modeli ile üretim şirketlerine ülke enerji plan ve politikalarına uygun biçimde elektrik enerjisi üretmek için mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışına dair esas ve usulleri belirlemek” olarak ifade edilmektedir. 4283 sayılı Kanun, enerjinin hidroelektrik, jeotermal, nükleer ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları ile üretilmesini kapsam dışında bırakarak yalnızca termik santraller için, Yİ modeli ile, üretim şirketlerine tesis kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışına dair düzenlemeleri gerçekleştirmektedir. Kanun uyarınca TEAŞ, elektrik santrallerinin kurulmasına ve iletilmesine ilişkin olarak (enerjinin hidroelektrik, jeotermik, nükleer ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları kullanılarak üretilmesi hariç) ihaleler açmakta ve yerli ve yabancı şirketlerin yaptıkları başvuruları almaktadır. Verilen teklifler ile ilgili ilk değerlendirme TEAŞ tarafından Enerji Bakanlığı'na sunulmaktadır ve Enerji Bakanlığı uygun bulduğu tekliflere santral kurumu ve işletilmesi için lisans vermektedir. YİD modelinden farklı olarak Yİ modeli, yetki almış şirketlerin üretim tesislerinin maliki olmasına izin vermekte, bu tesislerin belirlenen bir tarihte Enerji Bakanlığı'na devrini zorunlu kılmamaktadır.

Değerlendirme: 1980-90'lar

Bu bölümde yaklaşımları özetlenen kanunlar çerçevesinde şekillendiği hali ile 1980-90'lar dönemi, Türkiye enerji sektörü ve enerji piyasaları açısından, 'liberalizasyon' ilkesi altında devletin piyasa üzerindeki müdahalelerinin kaldırılması çerçevesinde tasarlanan iktisadi politikalar ve yasal düzenlemeler ile bir hukuksal yeniden yapılandırma dönemi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu dönemde farklı siyasi iktidarlar tarafından hayata geçirilmeye çalışılan hukuksal düzenlemeler altında, enerji sektörünün çeşitli alanlarına özel sektörün girmesine yönelik engellerin kaldırılması, yeni sistemler aracılığı ile kamu hizmetlerinin, devlet bütçesine yük yaratmayacak şekilde etkili ve verimli şekilde sunulması amaçlanmıştır. 1980-90'lar boyunca yapılan hukuki düzenlemelerin gerekçeleri arasında kamu hizmetine olan talep artışı, bu artış karşısında sektörde kamu yatırımlarının yetersiz kalması ve kamu hizmetlerinin istenilen etkinlik ve kalitede sunulamaması yer almaktadır. 1980'lerden itibaren çeşitli yasal düzenlemeler ile, kamu hizmeti niteliğindeki elektrik enerjisi üretim, iletim, dağıtım ve ticaret faaliyetlerinin dikey ayrıştırma altında, özel sektör tarafından gerçekleştirilmesinin önü açılmaya çalışılmış, ancak bu düzenlemeler 'kamu hizmeti', 'imtiyaz sözleşmeleri' kavramları çevresinde dönen tartışmalar ışığında Anayasa Mahkemesi ve Danıştay tarafından engellenmiş/iptal edilmiştir.

Böylece dönemin sonunda elektrik üretimi ve dağıtımı temel olarak kamu tarafından gerçekleştirilen faaliyetler olarak kalmaya devam etmiştir. Bir gösterge olarak Tablo 2, 1985-2000 dönemi için Türkiye'de toplam elektrik enerjisi arzının üretici kuruluşlara göre dağılımını sunmaktadır. Buna göre 1980-90'lar boyunca toplam brüt üretimin yaklaşık %90'ı kamu tarafından gerçekleştirilmektedir (EÜAŞ- Elektrik Üretim A.Ş ve EÜAŞ'ın bağlı ortaklıkları). 1990'lar boyunca %8-9 civarında seyreden özel sektör (üretim şirketleri, otoprodüktör+işletme hakkı devir, ayrıcalıklı şirketler) payı ise ancak 2000 yılında yaklaşık %24'e yükselmiştir.

Tablo 2. Türkiye Brüt Elektrik Enerjisi Üretimi: Üretici Kuruluşlara Göre, GWh (1985-2000)

	1985	1990	1995	2000
Türkiye Üretimi (GWh)	34,218.9	57,543.0	86,247.4	124,921.6
Üretimde Paylar (%)				
EÜAŞ	88.4	91.9	83.0	59.2
EÜAŞ'IN BAĞLI ORTAKLIKLARI			7.7	15.4
AYRICALIKLI ŞİRKETLER	4.7	2.3	2.7	1.5
OTOPRODÜKTÖRLER	6.9	5.8	6.5	12.8
ÜRETİM ŞRK.	0.0	0.0	0.1	9.6
MOBİL SANTRALLAR				0.5
İŞLETME HAKKI DEVİR SANT.				0.9
İthalat	2142.4	175.5	0.0	3791.3
İhracat		906.8	695.9	437.3
Brüt Talep	36,361.3	56,811.7	85,551.5	128,275.6

Brüt Talep = Brüt Üretim+İthalat-İhracat

Kaynak: TEİAŞ

2001 Sonrası Dönem: Düzenleyici Kurumlar ve 'Reform'¹⁵

Türkiye ekonomisinde 2001-sonrası dönem, 'Washington Mutabakatı Sonrası' olarak adlandırılan dönemdir. Bu dönemde ekonomiyi şekillendiren temel güçler koalisyonu yeniden belirlenmiştir (Öniş ve Şenses, 2009). Dönemin belirleyici temel ilkelerinden biri, giderek artan bir biçimde uluslararasılaşan ve ulus-ötesi bir karakter kazanan üretim sürecini ve bu sürecin ulusal sınırlar içerisindeki yansımalarını düzenleyen ve neoliberal devletin bürokrasisinde 'ayrıcılık' yere sahip olan düzenleyici kuruluşlar aracılığı ile gerçekleştirilecek olan 'regülasyon' ilkesidir. 'Regülasyon', gelişen küresel dinamikler ve ulusal koalisyonlarda bu dinamiklere bağlı değişimlerin gerçekleşmesi sürecinde, neo-liberal dönemin bu yeni aşamasının iktisat politikalarının da merkezinde yer almaktadır.

Özellikle 1990'lar boyunca gelişmekte olan ekonomilerde yaşanan krizlerin sıklığı, finansal liberalizasyon altında sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ile ilgili ciddi soru işaretlerinin ortaya çıkışı, özelleştirmeler sonrasında kamu tekellerinin yerini özel tekellere bırakması ve yeni yolsuzluk biçimlerinin ortaya çıkması ve tüm bu süreçlerin uluslararası örgütler (IMF ve DB) üzerinde yarattığı baskı küresel

¹⁵ Bu bölümde 4.1 ve 4.2, Voyvoda (2014)'e dayanmaktadır.

piyasaların idaresi ve bu süreçte devlete biçilen rol üzerinde bir 'yeniden yapılandırma' gereksinmesini ortaya çıkarmış görünmektedir. 1990'ların ortalarından itibaren yoğunlaşan bu gereksinimin teorik düzeyde tartışmaları ise yine ana akım neoklasik iktisat teorisine dayanmakla birlikte, küresel piyasaların tek başına mükemmel işlemeyeceği, piyasa aksaklıkları, bilgi asimetrisi, işlem maliyetleri gibi 'aksaklıklar' çerçevesinde şekillenmiştir (DB, 2002). Bu 'yeniden yapılandırma' altında, devletin rolü de piyasayı destekleyici kurumsal reformların hayata geçirilmesi amaçları doğrultusunda 'etkin düzenleyici devlet' ifadesi altında yeniden düzenlenmektedir. Bu düzenlemeler, aynı zamanda farklı ulusal devletlerin kurumsal ve yasal yapıları karşısında eşgüdüm ve ortak standartlar sağlamayı da içermektedir. Böylece öngörülen düzenlemelerin yapılması ve bu görevi gerçekleştirmenin mekanizması olarak tanımlanan 'bağımsız düzenleyici kurumlar'ın (BDK) kurulması uluslararası örgütler ve finansman sağlayan kuruluşların temel 'koşul kümesi' içinde yer almaya başlamıştır.

BDK'lar sadece neo-liberal yeniden yapılandırmanın ilk döneminde uygulamada çıkan aksaklıkları ve piyasaları düzenleme misyonları için değil, aynı zamanda gerekli olan bu politikaları gerektiği gibi uygula(ya)mamakla eleştirilen, ekonomik rasyonalitenin önüne siyasi öncelikleri koyan ve genel olarak 1980 öncesi dönemin müdahale ve çıkar yaratım süreçlerini devam ettirmekten sorumlu tutulan politikacıların engellenmesi açısından da 'ideal' kurumlar olarak değerlendirildiler. Böylece 'siyasetten de bağımsız' kurumlar aracılığı ile özellikle gelişmekte olan ülkelerde istenilen sonuçları vermemiş olan neoliberal piyasalaşma süreci reformlarının hayata geçirilmesi olanaklı kılınacaktı (Sönmez, 2011a).

Bu açıdan değerlendirildiğinde BDK'lar, devletin iç örgütlenmesi içinde iktidarın bu yeni tarz bürokratik kurumlara geçmesi anlamında, önemli bir güç kaymasını simgeleyen özerk düzenleyici kurumlar olarak yeniden örgütlenmiş ya da yeniden kurulmuş ülke içi politika koalisyonunun yeni bir unsuru olmuşlardır (Öniş ve Şenses, 2009). 1996 Gümrük Birliği anlaşması öncesinde rekabet kanunu (1994 tarihli, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun) çıkarılmasını şarta bağlayan ve izleyen dönemde, özellikle üyelik olasılığının somutlaştırıldığı 1999-sonrası dönemde farklı alanlarda 'düzenleyici reformlar'ı destekleyen Avrupa Birliği (AB) de bu 'yeniden yapılandırılma' sürecinde bir başka önemli bileşen olarak değerlendirilmelidir.

2001 krizi, 1994 krizi ile başlayan 1990'ların ikinci yarısında şiddetle biriken ve 1999 durgunluğu ile devam eden 'sürekli kriz' ortamının tepe noktasını oluştururken, önceki dönemlerde hayata geçirilemeyen değişikliklerin topyekün ve kurumsal yapıyı tümden değiştirecek şekilde gerçekleştirilmesinde önemli bir pay sahibidir. Bu dönemde yolsuzluk, özelleştirmelerde yaşanan sorunlar, bütçe açıkları, ekonominin dış konjonktüre ve krizlere açık hale gelmesi, döviz kuru hareketlerinin getirdiği kırılganlıklar gibi sürdürülemeyen ekonomik ve siyasi sorunlar, krize karşı sunulan kurumsal çözümün ülke içi siyasette de kabullenilmesinin temel mekanizmalarından birini oluşturmuştur.

Bağımsız kurumların ve devletin düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi vurgusu altında Türkiye’de bu süreçte öncelikle bankacılık ve finans alanlarında güçlü düzenleyici kurumlar oluşturulmuş ve Merkez Bankası gibi mevcut kurumların güçlerinin ve özerkliklerinin artırılması da bu yeniden yapılandırma sürecine açıkça yansımıştır. Makroekonomik politikalar düzeyinde ise yeniden yapılanma, enflasyon hedeflemesi, mali disiplin, uluslararası piyasada kredi riskinin azaltılmasına yönelik araçlar gibi politikalar ile şekillenmiştir. Böylece küreselleşme altında giderek daha önemli hale gelen ulus-ötesi yabancı yatırımcı grupları açısından da, kurumsal /hukuksal ve makroekonomik politikalar alanlarında ülke riskini minimize eden bir yapı hedeflenmiştir.

Bu neo-liberal yeniden yapılandırmanın ikinci döneminin enerji sektörü ve enerji piyasalarına yansımaları, zorluklar ve çelişkiler ile doludur. Bununla birlikte, 1990’ların gerek siyasal gerekse iktisadi olarak son derece istikrarsız yapısı altında gerçekleştirilemeyen düzenlemeler, nihayet 1999’da 4446 sayılı Kanun (14 Ağustos 1999) ve bunu takip eden 2001 tarihli 4628 sayılı Kanun (3 Mart 2001) ile çerçevesi tamamlanarak hayata geçirilmeye başlanmıştır.

Bu kanunları izleyen 6446 sayılı Kanun (30 Mart 2013) ile ise yeniden yapılandırma doğrultusunda önceki kanunlarla atılan önemli adımların sağlamlaştırılması, arz güvenliğinin sağlanması ve piyasa oyuncuları arasındaki rekabetin güçlendirilmesinin yanı sıra, özellikle özelleştirme çalışmaları sonrasında bazı oyuncular lehine oluşan hâkim durumun kötüye kullanılmasının önüne geçilebilmesi için piyasa faaliyetlerinin daha kesin çizgilerle birbirinden ayrıştırılması amaçlanmıştır.

4446 Sayılı Kanun

4446 sayılı Kanun, Anayasa’nın 47. Maddesinde değişiklik yaparak Parlamento’nun, normal olarak Hükümet tarafından yerine getirilmesi veya yapılması gereken hizmetleri ve yatırımları imtiyaz sayılmayacak ve özel hukuka tabi olacak şekilde özel kuruluşlara devretmesine veya yaptırmasına olanak vermiştir. 4446 sayılı Kanun ayrıca Anayasa’nın 125.maddesini de değiştirerek, kamu hizmetine ilişkin “yabancılık unsuru” taşıyan lisanslardan kaynaklanan ihtilafların ulusal ya da uluslararası tahkime götürülebilmesinin önünü açmıştır. Nihayet 4446 sayılı Kanun, Anayasa’nın 155. Maddesini de değiştirerek Danıştay’ın imtiyaz sözleşmeleri karşısındaki konumunu ‘inceleme kurumu’ndan çıkararak ‘görüş veren kurum’ pozisyonuna indirgiştir.

4446 sayılı Kanun’un kabul gerekçesinde “çeşitli hukuki sorunların, yabancı sermayenin Türkiye’de yatırım yapma konusunda çekingen davranmasına neden olduğu” ve “bütçe kaynakları kıt, ihtiyaçları sınırsız olan ülkelerde, tabii kaynakların işletilmesi, çağdaş teknolojilerin ekonomiye kazandırılması amacıyla yabancı sermayenin yatırım yapmaya teşvik edilmesi, kalkınma yolunda önemli bir araç oluşturmaktadır” gibi ifadeler yer verilmektedir.

DB tarafından Enerji Bakanlığı’na gönderilen 9 Kasım 1999 tarihli mektupta¹⁶ Türkiye’de enerji sektörünün yeniden yapılandırılmasının gerekliliğine dair şu ifadeler yer verilmektedir: “... Bu kötüye gidişin ilk nedeni TEAŞ’ın YİD’lerden yaptığı enerji alımlarındaki ani artış ve ikinci olarak da TEAŞ’ın TEDAŞ’a sattığı enerjinin fiyatından daha yüksek fiyatta enerji satan oto-prodükörlerdir... Bu durumun TEAŞ’ın durumu daha kötüye gitmeden ve Hazine’nin üzerinde büyük bir yük teşkil etmeden veya mali temerrüde düşmeden önce, düzeltilmesi gerekmektedir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nı ve TEAŞ’ın şirketin mali durumunun düzeltilmesi için bir mali iyileştirme planı hazırlamasını tavsiye ediyoruz. Şirketin mali durumunun iyileştirilmesi için atılabilecek adımlar... YİD’ler ve oto-prodükörler ile satış anlaşmalarının, eğer imkanlar dahilinde ise tekrar müzakere edilmesi...”

Türkiye’nin IMF’ye gönderdiği 18 Aralık 2000 tarihli Niyet Mektubu’nda ise şu ifadeler yer almaktadır:

“Bir elektrik piyasası kanunu Parlamento’ya sunulacaktır. Bu Kanun (i) tarife politikası üzerinde tam yetkiye sahip bağımsız bir düzenleyici kurum oluşturmaktadır; (ii) devlete ait enerji santralleri ve dağıtım şirketlerinin doğrudan satışına yönelik bir çerçeveyi belirlemektedir; (iii) devlete ait enerji üretim ve dağıtım şirketleri için işletme haklarının devrine ilişkin finansman işlemlerinin tamamlanması amacıyla son tarih olarak 31 Mart 2001’i belirlemektedir. Bu kanunun 2001 Ocak ayı sonuna kadar hayata geçirilmesi yapısal performans kriteridir.”

Bu mektupta belirtilen rekabetin ve özel hukukun hakim olduğu bir enerji piyasası hedefine ulaşılabilmesi için Elektrik Piyasası Kanunu, kamu üretim ve dağıtım tesislerinin genel özelleştirme mevzuatı çerçevesinde, yani 4046 sayılı Kanun uyarınca özelleştirilmesini öngörmektedir. Bu kanunun birinci bölümü, TEAŞ’ın üç ayrı kuruluş olarak yeniden yapılandırılmasına ve özel kuruluşların enerji piyasasına girmesine ilişkin pek çok hüküm içermektedir.

4628 Sayılı Kanun

2001 yılında “elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetim sağlanması” amacı ile 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu yürürlüğe girmiştir. Elektrik Piyasası Kanunu’nun gerekçesinde ise bu kanunun kabul edilmesinde en önemli nedenlerden biri olarak “serbest piyasa koşullarında elektrik piyasasının yeniden yapılandırılması” gösterilmektedir. Bunun için “enerji yatırımlarındaki özel sektör payının artması ve bu artışa imkan verecek hukuki ve

¹⁶ 9 Kasım 1999 tarihli Dünya Bankası’ndan Ajay Chhibber’in Enerji Bakanlığı’na yazdığı mektup.

düzenleyici temelini oluşturulması gerektiği” belirlenmektedir.¹⁷ Bu çatı altında esasen Niyet Mektubu’nda da belirtilen taahhütlerin bir parçası olarak Elektrik Piyasası Kanun’u, enerji sektöründe ve enerji piyasasındaki süregelen yapıyı tamamen değiştirmektedir:

4628 sayılı Kanun’un 2. Maddesi elektrik piyasası faaliyetlerini “... piyasada faaliyet gösterecek tüzel kişilerin üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, perakende satış hizmeti, ticaret, ithalat ve ihracat faaliyetleridir” şeklinde tanımlamaktadır. Madde, üretim, dağıtım ve ticaret faaliyetlerinde yer alabilecek özel şirketleri tanımlamakta ve dikey ayrıştırma altında elektrik üretim, dağıtım ve ticaret faaliyetlerinin rekabete açılmasının altyapısını oluşturmaktadır. İletim faaliyeti bu grubun dışında tutulmakta ve elektrik enerjisi iletim faaliyetlerinin Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ) tarafından yürütülmesini belirlemektedir.

4628 sayılı Kanun’un 3. Maddesi, eski imtiyaz sisteminin yerine yeni bir lisans sistemi önermektedir. Madde, dağıtım lisansı sahibi şirketleri, TEİAŞ ile birlikte “...piyasada; verimli, istikrarlı ve ekonomik bir sistem oluşturmak ve bunu korumak, elektrik enerjisi üretimi, toptan satışı ve perakende satışında rekabet ortamına uygun alt yapıyı sağlamak” ile görevlendirmektedir.

Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu¹⁸ (EPDK), 4628 sayılı Kanun’un 4. Maddesi ile kurulmuştur. Madde, EPDK’nın sorumlulukları arasında “...tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan Kurul onaylı lisansların verilmesi, işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin bu Kanun hükümlerine göre düzenlenmesi, piyasa performansının izlenmesi, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulması, tadilinden ve uygulatılmasından, denetlenmesinden, bu Kanunda yer alan fiyatlandırma esaslarının tespit edilmesi, piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarının tespit edilmesi ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formüllerin uygulanması ve bunların denetlenmesi...” sayılmaktadır. Böylece 4628 sayılı Kanun¹⁹, EPDK’yi enerji piyasasının düzenlenmesi konusunda geniş yetkiler ile donatmaktadır.

¹⁷ 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun Genel Gereğesi, Seri NO: 597, Dönem: 21, Yasama Yılı: 1, Cilt: 6, Oturum 35.

¹⁸ Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu’nun ismi daha sonra 18.04.2001 tarihinde 4646 sayılı Kanun ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu olarak değiştirilmiştir.

¹⁹ 4628 sayılı Kanun’a daha sonra bu Kanun’da belirlenen düzenleme ilkeleri çerçevesinde şekillenen 18.4.2001 tarihli 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve 4.12.2003 tarihli 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, 02.03.2005 tarihli 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve 10.5.2005 tarihli 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun eklenmiştir. Bu düzenlemeler ile EPDK, enerji sektörünün her alanında bağımsız bir düzenleme ve denetim yetkisine sahip olmuştur.

Bununla birlikte, 4628 sayılı Kanun, daha sonraki uygulama dönemi boyunca çok parçalı kurumsal yapı altında ortaya çıkacak olan karmaşık ilişkilerin, çelişkili yetkilerin ve farklı bileşenlerin çıkar çatışmalarının ilk emarelerini de taşımaktadır (Sönmez, 2011b). Kanun'un 4. Maddesi EPDK'nın karar alıcı kurulunu, biri Başkan, diğeri İkinci Başkan olmak üzere yedi kişiden oluşan ve Bakanlar Kurulu'nca ataması yapılan bir birim olarak tarif etmekte ve bu kurulu kurumun temsilcisi olarak düzenlemektedir. Bununla birlikte 5. Madde'de kurulun başkanını kurumun temsilcisi olarak nitelendirilmektedir.

Bu yeni rejim altında 2001 yılında TEAŞ üçe ayrılmış ve her bir faaliyet alanı ayrı ayrı tüzel kişilere bölünmüştür: Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ), Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) ve Türkiye Elektrik Taahhüt ve Ticaret A.Ş. (TETAŞ). EÜAŞ ve TEDAŞ'ın özelleştirilmesi öngörülmüş, bu konudaki düzenlemelerin, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümleri dairesinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) tarafından yürütülmesi belirlenmiştir.

4628 sayılı Kanun, elektrik üretiminin EÜAŞ, üretim lisansı sahibi özel şirketler ve otoprodüktörler ve otoprodüktör grupları tarafından gerçekleştirilmesini öngörmüştür. Dağıtımın ise, yine lisans sahibi olan dağıtım şirketlerince gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Bununla birlikte 4628 sayılı Kanun, enerji sektöründe ilk kez, sektörün arz yönü kadar talep yönünün de liberalizasyonunun ilkelerini belirlemektedir: Buna göre Kanun'un Geçici 7. Maddesi, tüketimi belirli bir kritik miktarı aşan tüketicileri "serbest tüketici" olarak tanımlanmakta ve bu tüketicilere ikili anlaşmalar çerçevesinde tedarikçi seçme imkanı vermektedir.

4628 sayılı Kanun'un diğer maddeleri de bu çerçeve ile yaratılmak istenen piyasa yapısı hakkında önemli ipuçları vermektedir:

(i) 4628 sayılı Kanun, lisanslarında belirtilen bölgelerdeki dağıtım tesislerini işleten ve/veya sahip olan dağıtım şirketlerini, bu tesislerin yenileme, ikame ve kapasite artırım yatırımlarını yapmak, dağıtım sistemine bağlı ve/veya bağlanacak olan serbest tüketiciler dahil tüm sistem kullanıcılarına, dağıtım lisanslarının hüküm ve şartları ve dağıtım yönetmeliği hükümleri doğrultusunda ve yönetmelikte belirlenecek süreler içinde eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin elektrik enerjisi dağıtım ve bağlantı hizmeti sunmakla yükümlü kılmaktadır.

(ii) Kanun, muhasebe sisteminde ayrıştırma öngörmektedir: "Birden fazla lisansa sahip olan aynı tüzel kişi veya aynı faaliyeti birden fazla tesiste yürüten tüzel kişiler, lisansa tabi her faaliyet veya tesis için ayrı ayrı hesap ve kayıt tutmak zorundadır."

(iii) Kanun'un orijinal halinde, özel sektör dağıtım şirketlerinin, dağıtım ve perakende satış faaliyeti dışında, lisanslarında belirtilen bölgelerde üretim lisansı almak kaydıyla ve yıllık elektrik enerjisi üretimi bir önceki yılda bölgelerinde tüketime sunulan yıllık toplam elektrik enerjisi miktarının yüzde yirmisinden fazla

olmamak üzere üretim tesisi kurabileceği düzenlenmiştir.

(iv) 4628 sayılı Kanun ayrıca, “özelleştirme uygulamaları çerçevesinde, Kanun’da belirtilen piyasa faaliyetlerinde yer alan gerçek ve tüzel kişilerden yabancı gerçek ve tüzel kişilerin, elektrik üretim, iletim ve dağıtım sektörlerinde, sektörel bazda kontrol oluşturacak şekilde pay sahibi olamayacaklarını” belirlemektedir.

(v) Kanun’da ayrıca fiyatlandırma esaslarını tespit etmeye, piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak serbest olmayan tüketicilerle yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını belirlemeye ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formülleri uygulamaya dair yöntemler ve bunların denetlenmesine dair hükümler de yer almaktadır. Bu hükümler çerçevesinde “Bağlantı ve Sistem Kullanım Tarifeleri”, “İletim Tarifesi”, “Toptan Satış Tarifesi”, “Dağıtım Tarifeleri” ve “Perakende Satış Tarifeleri” tanımlanmakta, bu tarifelerin düzenlenmesinde EPDK yetkili kılınmaktadır²⁰.

4628 sayılı Kanun’da öngörüldüğü gibi, dağıtım özelleştirmeleri tamamlandıktan sonra, dağıtım şirketlerinin yürüttüğü dağıtım ve perakende satış faaliyetleri ayrıştırılarak, her bir dağıtım bölgesindeki perakende satış faaliyeti için ihaleleri kazanan şirketler tarafından ayrı şirketler kurulmuş ve ilgili bölgedeki dağıtım ve perakende satış işleri ve yönetim ve çalışan kadroları birbirinden ayrılmıştır.

6446 Sayılı Kanun

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 4628 sayılı Kanun ile aynı amaçla (“elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin yapılmasının sağlanması”) 30 Mart 2013 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiş ve 4628 sayılı Kanun’un, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna ilişkin hükümleri dışındaki hükümlerini yürürlükten kaldırmıştır.

Bu Kanun ile elektrik lisanslarına ilişkin önemli değişiklikler getirilmiştir. Toptan ve perakende satış lisansları, tedarik lisansı adı altında birleştirilerek tek bir lisans türüne dönüştürülmüş ve ilgili lisans sahiplerine mevcut lisansları altında sahip oldukları haklar korunmak şartıyla, re’sen ve lisans alma bedeli alınmaksızın tedarik lisansı verilmesi öngörülmüştür. Ayrıca otoprodüktör lisans türü kaldırılmış ve otoprodüktör lisansı sahibi tüzel kişilere, mevcut lisansları altında sahip oldukları haklar korunarak re’sen ve lisans alma bedeli alınmaksızın üretim lisansı verilmiştir.

Ön lisans mekanizması da 6446 sayılı Kanun ile getirilmiştir. Buna göre, üretim lisansı başvuru sahiplerine öncelikle bir ön lisans verilmesi ve söz konusu ön lisans döneminde lisans sahiplerinin, inşaat öncesi yükümlülüklerinin yerine

²⁰ Tarifeler konusundaki regülasyonların detaylı bir tartışması için bakınız: Atiyas, Çetin ve Gülen (2012).

getirmesi zorunlu hale gelmiştir. Ön lisans süresi mücbir sebep halleri dışında en fazla 24 aydır (EPDK'nın bu süreyi yarısı oranında uzatma yetkisi olmakla birlikte) ve bu süre boyunca yükümlülüklerini yerine getirmeyen tüzel kişilere üretim lisansı verilmeyecektir.

Bunun yanı sıra, 'proje çantacılığı' olarak tabir edilen uygulamanın önüne geçmek ve gerçek yatırımcıları piyasaya çekerek arz güvenliğini arttırmak amacıyla ön lisans süresi boyunca, ön lisans sahibi tüzel kişinin ortaklık yapısının doğrudan veya dolaylı olarak değişmesi, hisselerinin devri veya hisselerin devri sonucunu doğuracak iş ve işlemlerin yapılması veya EPDK tarafından belirlenen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumları ön lisans iptal halleri olarak düzenlenmiştir.

Kanun altında bir yandan yenilenebilir enerji kaynak alanlarının (YEKA) tahsisine ilişkin yarışma koşulları düzenlenip, yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı lisanssız faaliyet sınırı 500kWh kurulu güçten 1mWh'a çıkarılırken, bir yandan da EÜAŞ'ın olası elektrik açıklarını karşılarken önceliği yerli kömür yakıtlı elektrik santrallerine vereceği hüküm altına alınarak milli ve yerli enerji kaynaklarının kullanımının artırılması amaçlanmıştır.

Nükleer enerji üretim tesisleri için alınacak yapı ruhsatı ve diğer mevzuattan kaynaklanan inşaatla ilişkin izin, onay, lisans, ruhsat ve benzeri belgeler ile üretim tesisinin kurulacağı sahanın mülkiyet veya kullanım hakkının elde edildiğine ilişkin belgelerin de üretim lisansı verilmesinden sonra alınmasına imkân tanınmıştır.

Ayrıca, özelleştirme kapsamına alınmış EÜAŞ'a veya bağlı ortaklıklarına ait elektrik üretim tesislerine verecek tekliflerin önünde bir engel oluşturan çevre mevzuatı kapsamındaki aykırılıkların giderilmesi ve eksik izinlerin tamamlanması için, şirketlere -Kanun'un yayın tarihinden önce özelleştirilenleri de kapsayacak şekilde- 31 Aralık 2019 sonuna kadar süre verilmiştir.

Özelleştirme işlemlerini kolaylaştırmak adına bu kapsamındaki üretim ve dağıtım şirketlerine tanınan ve bu şirketlerin birleşme, bölünme ve hisse devri işlemlerinin KDV ve kurumlar vergisine tabi olmamasını sağlayan istisnalar da bu Kanun ile 2023 yılına kadar uzatılmıştır.

6446 sayılı Kanun, elektrik dağıtım şirketlerinin uzun bir süredir gündeminde olan kayıp kaçak bedellerine ilişkin artan tepkiler ve İş Kanunu altında taşeronla verilebilecek işlere ilişkin sınırlamalar nedeni ile yaşanan sıkıntılara da çözüm getirmeye çalışmıştır. Bu doğrultuda kayıp kaçak bedelleri dağıtım tarifeleri tanımına eklenen "teknik olmayan kayıp" maliyeti altında düzenlenerek yasal zemine kavuşturulmuş ve lisans sahiplerinin lisansları kapsamındaki faaliyetlerine ilişkin olarak hizmet alımı yapabilecekleri ve hizmet alımı yoluyla yaptırılacak faaliyetlerin neler olduğunun EPDK tarafından belirleneceği öngörülmüştür.

Yine bu Kanun ile daha önce toptan satış şirketleri için %10 olarak belirlenen elektrik tedarik ve satış sınırlamaları %20'ye çıkarılmıştır. Buna göre, Kanun'un yürürlük tarihinden itibaren tedarik lisansı sahibi özel sektör tüzel kişilerinin üretim ve ithalat şirketlerinden satın alacağı elektrik enerjisi miktarı, bir

önceki yıl ülke içerisinde tüketilen elektrik enerjisi miktarının %20'sini geçmeyecek; ayrıca, söz konusu özel sektör tüzel kişilerinin nihai tüketiciye satışını gerçekleştireceği elektrik enerjisi miktarı da yine bir önceki yıl ülke içerisinde tüketilen elektrik enerjisi miktarının %20'sinden fazla olmayacaktır.

Elektrik faaliyetlerinin daha liberal bir ortamda, hızlı ve kolay bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak amacıyla taşıdığı düşünülen yukarıdaki düzenlemelerin yanı sıra 6446 sayılı Kanun, kamu hizmeti niteliği sebebiyle faaliyetlerini mevzuata aykırı gerçekleştiren veya arz güvenliğini tehlikeye düşüren dağıtım ve görevli tedarik şirketlerine uygulanabilecek yaptırımları genişletmiş ve yaptırımlar arasına, bu şirketlerin yönetim kurulu üyelerinin bir kısmına veya tamamına görevden el çektilmesi ve yerlerine EPDK tarafından atama yapılması yaptırımlarını da eklemiştir.

Değerlendirme: 2001 Sonrası Dönem

Yukarıda ele alınan maddelerle ortaya konmaya çalışıldığı üzere, 4628 ve 6446 sayılı iki Kanun, “serbest piyasa ilkeleri çerçevesinde, rekabetçi, istikrarlı, mali açıdan güvenilir ve eşit taraflar arasında ayırım gözetmeyen, şeffaf bir piyasa” söylemi benimsemektedir. Bu söylem altında belirlenen hedefler arasında, enerjinin üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti faaliyetlerinin hukuki ve mali olarak ayrıştırılması; 1990'lar boyunca gerçekleştirilen tüm düzenlemelere rağmen bir türlü kırılamayan enerji arzındaki (devlet) tekeli yapısının kaldırılması; EPDK düzenleme ve denetimi altında, iletim faaliyeti hariç tüm faaliyetlerin rekabete açılması ve oluşabilecek doğal tekellerin düzenlenmesi ve enerji sektöründeki (elektrik dağıtım ve üretim faaliyetlerinde) özelleştirmelerin tamamlanabilmesinin önünün açılması; rekabet altında oluşacak fiyatların da rekabetçi ve tüketiciyi koruyacak şekilde düzenlenebilmesinin sağlanması vardır. Bu hedeflerin ardındaki söylem, neo-liberal yeniden yapılandırmanın ikinci dönemindeki söyleme uygun olarak “düzenleme”, “şeffaflık”, “verimlilik”, “etkinlik” gibi kavramlarla bezenmiş bir söylemdir.

Tablo 2'e benzer şekilde hazırlanan Tablo 3, 2000-sonrası dönemde Türkiye'de elektrik üretiminin üretici kuruluşlara göre dağılımını vermektedir. Elektrik üretimi özel üretici kuruluşları, farklı dönemlerde farklı yasal düzenlemeler altında şekillenmiş, faaliyet alan ve biçimleri belirli farklılıklar içerecek şekilde tanımlanmış olsalar da Türkiye enerji sektöründe, özellikle 2001-sonrası dönemde paylarını önemli ölçüde artırmışlardır. Özelleştirme programlarının bu dönemde hayata geçirilmesi ile birlikte dönemin başında yaklaşık %25 civarında seyreden özel sektör payı 2015 yılında yaklaşık %80 olarak kaydedilmiştir.

Tablo 3. Türkiye Brüt Elektrik Enerjisi Üretimi: Üretici Kuruluşlara Göre, GWh (2001-2015)

	2001	2005	2010	2015
Türkiye Üretimi (GWh)	122,724.7	161,956.2	211,207.7	261,783.3
Üretimde Paylar (%)				
EÜAŞ	55.0	38.1	37.5	20.4
EÜAŞ'IN BAĞLI ORTAKLIKLARI	15.4	3.3	7.7	0.7
ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINA ALINAN SANTRALLER		4.0		
AYRICALIKLI ŞİRKETLER	1.1			
ÜRETİM ŞRK.	10.8	41.0	46.8	77.1
MOBİL SANTRALLAR	0.9	0.5		
OTOPRODÜKTÖR+İŞLETME HAKKI DEVİR+LİSANSIZ	16.8	13.1	7.9	1.8
İthalat	4,579.4	635.9	1,143.8	7,135.5
İhracat	432.8	1,798.1	1,917.6	3,194.5
Brüt Talep	126,871.3	160,794.0	210,434.0	265,724.4

Brüt Talep = Brüt Üretim+İthalat-İhracat

Kaynak: TEİAŞ

Bununla birlikte 4628 sayılı Kanun çerçevesinde düzenlenen enerji sektörü ve piyasasının “yeniden yapılandırılması”nın uygulanma süreci, farklı aktörlerin ve koalisyonların, stratejik manevra alanlarını korumak ve uluslararası mevzuatın kanunlar yolu ile hayata geçirilmesi ile yerel politikanın ihtiyaçları arasında kurulan güç dengelerini şekillendirmek üzere oluşturdukları çatışma alanının bir örneğini sergilemektedir. Ekonomik, siyasi, bürokratik ve hukuksal düzlemde yaratılan bu çatışma alanlarının etkin ve rekabetçi bir piyasanın yaratılmasının önüne önemli kısıtlar koyduğu tezi 4628 sayılı Kanun sonrası Türkiye enerji piyasası özelinde sıklıkla vurgulanmıştır (Sönmez, 2011b; Çetin and Oğuz, 2007; Erdoğan, 2007).

Ancak Türkiye deneyimi, enerji politikaları ile enerji sektörü ve enerji piyasasının yeniden yapılandırılması/düzenlenmesi alanları ile ilgili yetkilerin farklı aktörlerce paylaşıldığı çok katmanlı ve çok sesli bir yapının karmaşası ve zorlukları ile tanımlanabilir. 4628 sayılı Kanun ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın enerji politikaları yapmak ile yükümlü olduğu belirtilmesine rağmen enerji sektörü ve enerji piyasasının yapısının düzenlenmesi, EPDK'ya bırakılmaktadır. Böylece, rekabetçi sistemin oluşturulması için gerekli politikaların hayata geçirilmesi yetkisi ile bu sistemin yapılandırılması yetkisi farklı aktörlerde kalmaktadır. Bu doğrultuda, örneğin, sektörde faaliyet gösteren işveren gruplarıyla önemli bağları olan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, EPDK'yı akaryakıt firmalarına gereksiz yere ceza vermekle suçlamıştır (Ocaktan, 2006). Buna karşılık EPDK, Bakanlığın rekabeti geliştirecek politikaları geciktirdiğini iddia etmiştir. Çok sesli kurumsal yapı altında

sektörde yatırım kararlarını onaylamakla yükümlü olan Devlet Planlama Teşkilatı ise bazı projeleri arz fazlası tehlikesi gerekçesiyle reddederek Bakanlıkla ciddi bir anlaşmazlık içine girmiştir. Hazine ise kendi mali disiplin önceliğinden ötürü Bakanlık tarafından teşvik edilen YİD ve benzeri alım garantili projelerine garanti vermek istemediğini belirtmiştir (Derman, 2005; Arabul, 2006).

Benzer şekilde, EPDK'nın liberalleşme sürecini tamamlama, rekabeti artırmak amaçlı maliyet bazlı fiyat ve tariflendirmeyi uygulama yetkisi çerçevesinde getirmeye çalıştığı düzenlemeler, tam liberalleşmeye geçişin, enerji hizmetinden faydalanan pek çok toplumsal grubu etkileyeceği temelinden yola çıkan hükümetin engellemeleri ile karşılaşmıştır. Hükümet, uzunca bir süre fiyatlar üzerindeki kontrolünü korumaya devam etmiştir. 4628 sayılı Kanun ile özelleştirilmesi öngörülen elektrik sektörü dağıtım özelleştirmeleri ilk beş yıl boyunca gerçekleştirilememiş, 2006 yılında ihaleye çıkılıp teklifler alındığı zaman AKP hükümeti tarafından iptal edilmiş ve 2007 seçimleri sonrasına ertelenmiştir (Sönmez, 2011b).²¹

4628 sayılı Kanun ile başlayan ve 6446 sayılı Kanun ile devam eden enerji sektörünün ve enerji piyasasının (yeniden) yapılandırılması sürecindeki hukuksal düzenlemelerin²², Türkiye enerji sektöründe üretim ve dağıtım mekanizmalarına, üretim ilişkilerinin yapılandırılmasına ve bu çerçevede ekonomiye ve refahın

²¹ Elbette bu noktada, Türkiye'de enerji piyasasının yeniden yapılandırılması özelinden yola çıkarak 'Washington Sonrası Mutabakat' çerçevesinde 'etkin piyasalaşma' için devletin rolünün 'düzenleyici devlet' olarak yeniden tanımlanmasını ve bu tanımın uygulayıcısı olarak ortaya çıkan BDK'ların işlevini sorgulamak mümkündür. Öyle ki, enerji sektörü gibi, yapısı itibarıyla son derece kritik ve süreçleri itibarıyla de son derece karmaşık bir sektörde güç ve paylaşım mücadelesi Türkiye'nin kendine has koşulları içerisinde, özel sektör, siyaset ve bürokrasi grupları karşısında EPDK'nın yetkili ve meşru bir otorite olarak kendini konumlandırmasının oldukça sıkıntılı olduğunu vurgulamak önemli olacaktır. Sönmez (2011b) bu ortamda enerji sektöründe düzenleyici reform uygulaması sırasında pek çok düzenlemenin daha basit değil çok daha karmaşık hale geldiğini vurgulamaktadır. Sönmez, literatürde 'kurumsal birikme' olarak adlandırılan bu sürecin yeni düzenleyici kurumların mevcut kurumsal yapıları eklemlenmesi sonucu oluşan karmaşık kurumsal düzenleri tanımlamakta kullanıldığını aktarır: "Bu eklemlenme hâlâ kamusal gücünü koruyan ama farklı ve hatta birbiriyile çelişen amaçlara sahip bir dizi eski ve yeni kamu kuruluşunu bir araya getirerek karar verme süreçlerini çok daha karmaşık ve çatışmalı hale getiriyor. Türkiye'de de farklı amaçlara sahip, farklı kamu otoriteleri ya da çıkarlarla kaynaşmış örgütlerden oluşan bir kurumsal yapıda gerçekleşen piyasa reformlarının mirasının, böylesi bir kurumsal birikme sürecine katkıda bulunarak düzenleyici reforma etki ettiğini söyleyebiliriz" (s. 159). Bu tespitten yola çıkarak Sönmez (Lodge, 2008) tarafından ortaya konan "BDK'ların politika alanlarını siyasetten kurtarmadığı; politika yapma sürecinin daha karmaşık hale gelmesine, yani bir ölçüde daha fazla siyasallaşmasına neden olduğunu" değerlendirmesini de tartışmaya açıyor.

²² 6446 sayılı Kanun ile 4628 sayılı Kanun, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna dönüştürülmüştür.

dağılımına etkilerini değerlendirebileceğimiz en somut alanlardan biri özelleştirme uygulamaları olarak karşımıza çıkmaktadır. 4628 sayılı Kanun'u takiben, elektrik sektöründe üretim faaliyeti ile birlikte dağıtım faaliyetinin özel sektöre bırakılması uygulamasının çerçevesi en somut olarak 17 Mart 2004 tarihli Yüksek Planlama Kurulu'nun Strateji Dokümanı ile belirlenmiş ve uygulamaya konulmuştur. 2004/3 sayılı Yüksek Planlama Kurulu (YPK) kararı ile TEDAŞ bünyesinde bulunan elektrik dağıtım şebekesi 21 bölgeye ayrılmış, Kayseri Bölgesi dışındaki bölgelerin özelleştirilme kapsamına alınması kararı verilmiştir. Elektrik dağıtım faaliyetinin son derece sorunlu bir biçimde yürüyen özelleştirme süreci ise, ilgili YPK kararından 5 yıl sonra ancak başlayabilmiş ve 2013 yılının ortalarında tamamlanmıştır. Üretim faaliyetlerinin özelleştirilmesinin başlangıç tarihi ise 2011'dir ve 2018 yılı itibariyle bu alandaki uygulamalar devam etmektedir.

6446 Sayılı Kanun ve bu Kanun altında çıkarılan ikincil mevzuat da 2013 yılından bugüne kadar, (i) elektrik dağıtım özelleştirilmeleri sonrası lisans sahibi şirketler ile tüketiciler arasındaki ekonomik dengelerin korunması, (ii) elektrik tarifelerinin değişen ekonomik koşullara göre ayarlanması, (iii) hükümetin yerli ve milli enerji kullanımı politikası çerçevesinde attığı adımlar, (iv) elektrik üretiminde kaynak çeşitliliğinin artırılması ve (v) cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte kurumların yeniden yapılandırılması gibi farklı sebepler ve amaçlarla pek çok kez değişikliğe uğramıştır.

Sonuç

Bu çalışmada 1980-sonrası neo-liberal dönemde iktisadi politikanın ve hedeflerin temel belirleyicileri, bu politikaların enerji sektörüne ve enerji piyasalarına yansımaları ve bu doğrultuda gerçekleştirilen hukuksal düzenlemeler değerlendirilmiştir. Böylece, bu düzenlemelerin katkıda bulunduğu üretim ilişkilerinin işleyişinin düzenlenmesi sürecine ve sürecin elektrik sektöründe üretim, iletim, dağıtım ve ticaret faaliyetlerine, piyasasının yapısına ve bu çerçevede ekonomiye ve 'refahın dağılımına' etkilerine değinmek mümkün olmuştur.

Ekonomik politikalar doğrultusunda şekillendirilen hukuksal düzenlemelerin değerlendirilmesi, 1980- sonrası neo-liberal dönemin iki evresinin birbirinden farklı dinamikler, etkileşimler ve çelişkiler altında şekillendiğini göstermektedir. 'Washington Mutabakatı' ilkelerine dayalı, ekonominin kademeli olarak dünya mal ve finansal piyasaları ile eklenmesi için dışa açılması ve piyasalaşması sürecini ifade eden ve ticaret serbestisi, ihracata dayalı sanayileşme/büyüme, ekonomide kamunun rolünü azaltmayı amaçlayan fiyat politikaları gibi unsurlar ile tanımlanan 1980-90'lar dönemi, genel olarak yasa koyucu ile yüksek yargı kurumları arasındaki gerilimler ile betimlenebilir. Burada ekonomiye son derece kritik önemde bir girdi olan enerjinin arzının bir kamu hizmeti olarak tanımlanması, bu hizmetin özel sektör eli ile nasıl yürütüleceğine dair yorum farklılıkları, sektörde yabancıların varlığı, uluslararası tahkim gibi konular, bu dönemde enerji hizmetinin

piyasalaşması tartışmasının odağında yer alan konular olarak öne çıkmaktadır. 1980-90'lar boyunca elektrik sektöründe üretim ve dağıtım faaliyetleri ağırlıklı olarak kamu tarafından gerçekleştirilmiştir.

2001- sonrası dönem ise önceki dönemden farklı olarak yasama çerçevesi ve bu çerçeveyi değerlendiren hukuksal süreçler açısından problemleri görünmemekle birlikte, çıkarılan kanunların uygulanmasında büyük çelişkilerin yaşandığı ve yaşanmaya devam ettiği bir dönem olmuştur. Bu dönemin tanımlayıcıları, mevzuatı hayata geçirmekle yükümlü siyasi otorite, bürokrasi ve bağımsız düzenleyici kurum arasındaki çatışmalar ile kanun ve mevzuatın kısa dönemde sürekli değişimi olarak karşımıza çıkmaktadır. 1990'lar boyunca gerçekleştirilen tüm düzenlemelere rağmen bir türlü hayata geçirilemeyen özelleştirmeler bu dönemde başlatılmış, elektrik sektörü dağıtım özelleştirmeleri ancak 2013 yılında tamamlanabilmiştir. Elektrik üretiminde özelleştirmeler ise iptaller, yöntem ve sürecin refah yansımaları tartışmaları eşliğinde halen devam etmektedir. Bu dönemde sektörde özelleştirmeden beklenen çıktılar (yüksek verimlilik, dağıtımda kayıpların azaltılması, fiyatların tüketiciyi koruyucu seviyelere gelmesi, sektördeki yatırımların artan talebi karşılayacak düzeyde devamlılığı, bölgesel eşitsizliklerin azaltılması vs.) elde edilememiştir. Süreç sonunda gerek dağıtım gerekse üretim firmalarının içinde bulunduğu yüksek borçluluk ve ekonomiye getirdiği riskler ile birlikte ele alındığında 2001- sonrası dönemde, Türkiye enerji sektöründeki hukuksal düzenlemelerin gerek teori gerekse uygulamada “ülkenin enerji problemini çözümü”ne ne ölçüde katkıda bulunabildiği önümüzdeki dönemlerde tartışılmaya devam edecek görülmektedir.

KAYNAKÇA:

- Arbul, H. (2006), Türkiye, elektrik enerjisi dağıtımının serbestleşmesi (özelleştirilmesi) hakkında Görüşler, Kaynak Elektrik Dergisi, Ağustos.
- Atıyas I., F. Çetin ve G. Gülen (2012), Reforming Turkish energy markets: Political economy, regulation and competition in the search for energy policy, New York: Springer.
- Çetin T. and F. Oğuz (2007), The politics of regulation in the Turkish electricity market, Energy Policy, 35: 1761-1770.
- Derman. T. (2005), Enerji sahnesinin kapalı gişe oyunları 7-enerji sektöründe sorumluluklar ve sorumsuzluklar, Kaynak Elektrik Dergisi, Mayıs.
- Dünya Bankası – DB (2002), World development report: Building institutions for markets, Washington D.C.: The World Bank.
- EPDK (2018), Elektrik Piyasası Sektör Raporu, Haziran.
- Erdoğan, E. (2007), Regulatory reform in Turkish energy industry: an analysis, Energy Policy, 35: 984-993.
- Karahanogulları, O. (1996), Özelleştirme işlemlerinin yargısal denetimi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 45: 279-322
- Lodge, M. (2008), Regulation, the regulatory state and European politics, West European Politics, 31 (1-2): 280-301.
- Ocaktan, M. (2006), Enerji Bakanlığı Müsteşarı EPDK'yı kanunsuz iş yapmakla suçladı, Yeni Şafak, 8 Eylül.
- Öniş Z. ve F. Şenses (2009), Küresel dinamikler, ülkeiçi koalisyonlar ve reaktif devlet: Türkiye'nin savaş sonrası kalkınmasında önemli politika dönüşümleri, içinde, Şenses (Der.), Neoliberal Globalization and Development, İstanbul: İletişim.
- Sönmez, Ü. (2011a), Piyasanın idaresi: neoliberalizm ve bağımsız düzenleyici kurumların anatomisi, İstanbul: İletişim.
- Sönmez, Ü. (2011b), Türkiye'de piyasa reformları ve düzenleyici reformlar: aktör-merkezli bir tarihsel yaklaşım önerisi, Toplum ve Bilim, 120: 133-164.
- Şenses, F. (2004), Neoliberal küreselleşme kalkınma için bir fırsat mı, engel mi?, içinde, Dedeoğlu S. ve T. Subaşat (Der.), Kalkınma ve Küreselleşme, İstanbul: Bağlam Yayınları.
- Taymaz E. ve E. Voyvoda (2012), Marching to the beat of a late drummer: Neoliberal industrialization experience of Turkey since 1980, New Perspectives on Turkey, No: 47: 83-113.
- Voyvoda, E. (2014), Türkiye'de Enerji Sektörünün Yeniden Yapılandırılması: Hukuksal Düzenlemeler, Kurumlar ve Piyasalaşma, içinde Özdemir, A. and M. Ketizmen (der.), Türkiye'nin Hukuk Sisteminde Yapısal Dönüşüm, Ankara: İmge.
- Uluslararası Enerji Ajansı - UEA (2013), Energy statistics of OECD countries, OECD/IEA, Paris.

Ulusoy A. ve F. Oğuz (2007), The privatization of electricity distribution in Turkey: a legal and economic analysis, Energy Policy, 35: 5021-5034.

Yeldan (2002), **Neoliberal küreselleşme ideolojisinin kalkınma söylemi üzerine değerlendirmeler**, Praksis, No: 7.