

16.1 ELEKTRİK SEKTÖRÜNDE PİYASALAŞTIRMA- ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI VE SONUÇLARI*

Nilgün ERCAN
Kimya Mühendisi

16.1.1 GİRİŞ

Elektrik sektöründeki piyasalaştırma-özelleştirme uygulamaları sonucunda özel sektörün yaptığı santral yatırımları ile erişilen kurulu güç düzeyi, siyasal iktidar ve neoliberal politika yanlılarınca genellikle “başarı öyküsü” olarak gösterilmektedir. Elektrik sektörünün yapısı gereği sağlanması gereken arz-talep dengesini, yatırımların etkinliğini, özel sektörün ödemekte güçlük çektiği borçları ve bu borçların kimler tarafından ödeneceği/ödediği gibi hususları dikkate almayan bu yaklaşımlara karşı, sektördeki ticarileşme ve özelleştirme uygulamalarını başka bir açıdan değerlendirmek gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

16.1.2 ELEKTRİK HİZMETLERİNİN ÖZEL SEKTÖRE AÇILMA SÜRECİ

Devletin işlevlerini de içerecek şekilde, ekonomik ve sosyal alanların neoliberal politikalar doğrultusunda dönüşüme tabi tutulmaya başlandığı 1980’li yıllardan bu yana, söz konusu dönüşümden etkilenen alanlardan biri de enerji, özellikle ağ halinde işleyen elektrik enerjisi sektörü olmuştur. Cumhuriyetin kuruluşu sonrasında, 1930’larda devletçilik politikalarının ağırlık kazandığı dönemlerden itibaren elektrik üretiminde merkezileşme girişimleri ortaya çıkmış, ancak bu girişimler İkinci Dünya Savaşı ile kesintiye uğramıştır. Türkiye’de Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın kurulması bile 1960 sonrası planlı dönemde ancak mümkün olmuştur.

1980’e gelindiğinde Türkiye’deki elektrik sektörünün örgütlenmesine ve kuruluşların faaliyet alanlarına bakıldığında şöyle bir tablo ortaya çıkmaktadır:

- 15.07.1970 tarihinde kabul edilen 1312 sayılı Kanun ile kurulan ve elektriğin ağırlıklı üretimi-iletimi ve kırsal elektrifikasyon alanında faaliyet gösteren **Türkiye Elektrik Kurumu (TEK)**;
- 1953 yılında Seyhan Barajı üzerine kurulu hidroelektrik santralinden üretilen elektriğin dağıtımı için imtiyaz hakkı verilen ve kamu iştiraki olan **Çukurova Elektrik AŞ** ile 1956 yılında Antalya ve havalisinde imtiyaz hakkı verilen **Kepez Elektrik AŞ**’ den oluşan imtiyazlı bölgesel şirketler;
- Kırsal elektrifikasyon alanında faaliyette bulunan **İller Bankası ve YSE¹**;
- Şehir içi dağıtım, şebeke dışı üretimden sorumlu **belediyeler**.

* 26-28 Kasım 2019 tarihlerinde gerçekleştirilen 16. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi’nde yapılan sunumun yeniden düzenlenmiş halidir.

¹ 1965 yılında kurulan Yol Su Elektrik Genel Müdürlüğü’nün görevleri arasında köy elektrifikasyonu da vardır. TEK’in kuruluşundan sonra da, YSE özellikle ulusal şebekeden uzak dağ ve orman köylerindeki akarsu potansiyelini değerlendirmek amacıyla çok küçük kapasiteli hidrolik santraller kurulması konusunda faaliyet göstermeyi sürdürmüştür. Köyşileri ve Kooperatifler Bakanlığı’nın 1983 yılında Tarım ve Orman Bakanlığı’na katılması sonrasında, YSE, Toprak Su ve Toprak İskan Genel Müdürlüklerinin 1985 yılında birleştirilmesiyle kurulan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün görevleri arasında “*Küçük akarsular ile güneş, rüzgâr ve diğer enerji kaynakları ve tesislerinden faydalanılarak köylerin elektrikleştirilmesi için tesisler yapmak, yaptırmak*” maddesi de yer almıştır. Bu kurum 2005 yılında kapatılmıştır.

1982 yılında çıkarılan 2705 sayılı Kanun'la belediyelerin ve elektrik hizmeti için kurulmuş birliklerin içindeki tesisler de TEK bünyesine alınmıştır. Ancak hemen ardından 1984 yılında çıkarılan "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun"² ile elektrik hizmetlerinin özel sektör tarafından yapılmasının önu açılmıştır.

16.1.2.1 Dünya Bankası Anlaşmaları ve Özelleştirmelere Hazırlık

Bilindiği üzere, kapitalist sistemin girdiği krize çözüm olarak getirilen neoliberal politikalar 1980'lerin başından itibaren Türkiye'de de etkisini göstermeye başlamıştır. Dünya Bankası ekonominin yeniden şekillendirilmesi amacı doğrultusunda 1980-1984 yılları arasında Türkiye'ye beş paketten oluşan makro-ekonomiyi dönüştürmeye yönelik genel nitelikli Yapısal Uyarlanma Kredileri vermiş, ardından sektörlere yönelik kredi anlaşmaları gelmiştir[1]. Esas olarak, 29.06.1987 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen ve enerji sektörünün düzenlenmesi için verilen 325 milyon ABD doları tutarındaki kredi ile enerji sektöründe faaliyet gösteren kamu kuruluşlarında Dünya Bankası tarafından kabul edilebilir bağımsız mali denetçi firmalar devreye sokulmuş, kamu kuruluşlarının mali yapıları, yatırım programları ve finansal planlamaları Dünya Bankası tarafından takibe alınmış, dolayısıyla Dünya Bankası bu kuruluşların yönetimlerinin bir unsuru haline gelmiştir [2].

Türkiye Elektrik Kurumu'nun Yeniden Yapılandırılması Projesi'nin finansmanı için verilen ve 14.01.1992 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan 300 milyon ABD doları tutarındaki kredi ile ortalama elektrik fiyatının ABD para birimi olarak 6 sent düzeyinde tutulması koşulu getirilmiş, Kurum'un finansal yönetimi ve işletme yönetimi konusunda bazı koşullar yer almıştır[3]. Bu krediler, sektördeki hizmetlerin ayrıştırılarak ticari olarak kâr edilebilir alanlara bölünmesi ve bu alanların özel sektöre devredilmesi yönündeki girişimlerin altyapısını hazırlamaya yöneliktir.

Nitekim, Dünya Bankası tarafından hazırlanan Dünya Kalkınma Raporu 1994 adlı yayında altyapıdaki serbestleştirme uygulamalarına yer verilmiş olup, altyapı hizmetlerinin ticari kuruluş olarak işletilmesi tavsiye edilmekte, geçmişte ağırlıklı kamu tekeli olan kuruluşların dikey ve yatay ayrıştırma yoluyla rekabet sürecinin işleyeceği alanlar halinde bölünmesi önerilmektedir. Çeşitli ülke örneklerinden hareketle, elektrik sektöründe üretim-iletim-dağıtım biçiminde olan dikey örgütlenmeden üretim ve dağıtımın ayrıştırılması tavsiye edilmekte, yatay tekelin kırılması için coğrafi ayrıştırma örneği verilmektedir [4].

Özelleştirme uygulamalarının stratejik bir plana dayandırılması için, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından 1985 yılında hazırlanmasına karar verilen ve Morgan Guaranty Trust Company (New York firması), Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse/Muhaş A.Ş tarafından hazırlanan Özelleştirme Ana Planı'nda, TEK, tedrici olarak özelleştirilecek KİT'ler arasındadır³. Türkiye elektrik sektörünün yeni liberal politikalar doğrultusunda yeniden yapılandırılması için, genel olarak elektrik enerjisi talebi hızla artan ülkemizde gerekli yatırımlar için kamu kaynaklarının yeterli olmadığı, yerli ve yabancı sermayenin sektöre çekilmesi

² Kanun Numarası: 3096, Kabul Tarihi: 4/12/1984; *Resmî Gazete*: Tarih: 19/12/1984 Sayı: 18610, s.3-4, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18610.pdf>, erişim tarihi:18.02.2020

³ Metin Kilci, *Başlangıcından Bugüne Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1994)*, T.C. Başbakanlık DPT, Temmuz 1994, ISBN 975 19 0909-0 (basılı nüsha), <https://docplayer.biz.tr/3590320-Baslangicindan-bugune-turkiye-de-ozellestirme-uygulamalari.html>, erişim tarihi: 18.02.2020

gerektiği, özelleştirmeler sonucunda sektörde çağdaş bir yönetim ve işletmecilik sağlanacağı yönünde gerekçeler getirilmiştir.

Sonraki yıllarda, 17.03.2004 tarihli Elektrik Enerjisi Sektör Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi'nde, sektör reformu ve özelleştirmelerden beklenen temel faydalar;

i. elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının etkin ve verimli bir şekilde işletilmesi suretiyle maliyetlerin düşürülmesi,

ii. elektrik enerjisi arz güvenliğinin sağlanması ve arz kalitesinin artırılması,

iii. dağıtım sektöründeki teknik kayıpların OECD ülkeleri ortalamalarına indirilmesi ve kaçakların önlenmesi,

iv. gerekli yenileme ve genişleme yatırımlarının kamu tüzel kişilerine herhangi bir yükümlülük getirilmeden özel sektörce yapılabilmesinin sağlanması,

v. elektrik enerjisi üretimi ve ticareti faaliyetlerinde oluşacak rekabet yoluyla ve hizmet kalitesinin düzenlenmesiyle sağlanan faydanın tüketicilere yansıtılması

olarak sıralanmıştır [5].

Elektrik sektöründe bu tür savlarla gerekçelendirilen yeniden yapılandırma sürecini, minimal devlet ve düzenleyici devlet dönemleri halinde iki aşamada ele almak uygun olacaktır.

16.1.2.2 Minimal Devlet Dönemi: 1984-2001

Türkiye'de elektrik hizmetlerinin özel sektöre açılması sürecinde, 1984-2001 yılları arasında gündeme gelen yöntemler, Yap-İşlet-Devret (YİD), İşletme Hakkı Devri (İHD), otoprodüktörler ve Yap-İşlet (Yİ) modelleri olarak sıralanabilir.

3096 sayılı Kanun'un yayımlandığı dönemde geçerli olan Anayasal-yasal duruma göre, enerji alanında görevlendirilecek şirketlerle yapılan sözleşmeler imtiyaz sözleşmeleri niteliğindedir. Buna karşılık Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı görevli şirketlerle özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmeler yaparak bunları idari yargının denetiminden çıkarmak ve tahkim usulünü getirmek istemiştir. Bu amaçla, YİD modeli çerçevesinde görevlendirilecek şirketlerle yapılacak sözleşmelerin imtiyaz sözleşmesi sayılmaması için önce 22.2.1994 tarih ve 3974 sayılı Kanun çıkarılmış, daha sonra bu düzenlemenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine 08.06.1994 tarih ve 3996 sayılı "*Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun*" ile "*Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte bir sözleşme yapılır. Bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabidir*" şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Ancak bu düzenleme de Anayasa Mahkemesi'nin 28.06.1995 tarih ve E:1994/71, K:1995/23 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. Bu süreçte 3096 sayılı Kanun kapsamında toplam 1389,4 MW kapasitede 4 doğal gaz santrali, toplam 981,03 MW kapasitede 18 HES, toplam 17,4 MW kapasitede 2 rüzgâr santrali YİD modeliyle yapılarak ticari işletmeye geçmiştir⁴. Bu dönemde YİD modeliyle santral yapmak üzere çok sayıda başvuru olmuştur. Bunlardan bir kısmı ile sözleşme

⁴ ETKB Enerji İşleri Genel Müdürlüğü, YİD Projeleri, <https://www.eigm.gov.tr/tr-TR/Sayfalar/YID-Projeler>, erişim tarihi: 18.02.2020

imzalanmış ancak uygulamaya geçilmemiş, daha sonra çoğunluğu bağımsız üretici olmak üzere lisans almış, aralarından yabancı tahkime giden olmuştur.

Dönemin siyasal iktidarının, uygulamalarının önündeki yasal engelleri kaldırmak amacıyla mevcut hukuksal yapıyı aşma yönündeki girişimleri sürmüştür, 13.08.1999 tarih ve 4446 sayılı Kanun'la Anayasanın 47. maddesine özelleştirme ile ilgili hükümler eklenmiş, "Yargı Yolu" ile ilgili 125'nci maddesi değiştirilerek "tahkim" usulünün yolu açılmış; Anayasa'nın "Danıştay" ile ilgili 155'inci maddesinde yapılan değişiklikle ve ardından da 18.12.1999 tarih ve 4492 sayılı Kanun'la Danıştay Kanunu değiştirilerek Danıştay'ın kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz sözleşmelerini inceleme görev ve yetkisi, düşünce bildirmeye dönüştürülerek idarî yargının ön denetimi kaldırılmış ve nihayet 21.01.2000 tarih ve 4501 sayılı Kanun ile imtiyaz sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların tahkim ve uluslararası tahkim yoluyla çözülmesi düzenlenmiştir.

Bu arada, YİD yöntemi ile yeterli ilerleme sağlanamaması ve ilave kapasiteye acil ihtiyaç duyulması nedeniyle, 1997 yılında 4283 sayılı Kanun ile Yap-İşlet (Yİ) modeli uygulamaya konulmuştur. TEK'in ikiye bölünmesiyle oluşan bir kamu kuruluşu olan Türkiye Elektrik Üretim İletim AŞ (TEAŞ) tarafından yapılan ihale sonrasında, dört doğal gaz kombine çevrim santrali ve bir ithal kömür yakıtlı santral olmak üzere toplam kurulu gücü 5.810 MW olan beş santral için sözleşme yapılmıştır. YİD modeline kıyasla kamu tarafından belirlenen şartlarda ve ihale ile yapılmış olmakla birlikte, bu yöntemde de alım garantisi vardır.

Bu dönemde uygulamaya sokulan İşletme Hakkı Devri (İHD) modeli ise, mülkiyeti devlette kalmak üzere kamuya ait elektrik santrallerinin işletme haklarının özel şirketlere devri anlamına gelmektedir. Bu modelden de beklenen sonuç alınamamış, sadece 30 MW'lık bir HES ile 2000 ve 2001 yıllarında toplam 620 MW gücündeki bir linyit santralının işletme hakkı devredilmiştir.

Bu süreçte hızlı gelişme gösteren model otoprodüktör uygulamaları olmuştur. Otoprodüktör kavramı, endüstriyel proseslerde kullanılmak üzere ısı üreten tesislerin kendi ihtiyacı olan elektriği de üretmesi anlamına gelmekle birlikte, bu süreçte otoprodüktör grubu adı altında doğrudan elektrik üretimi yapan santraller ortaya çıkmıştır. Elektrik arzında yetersizlik ile karşılaşılması karşısında ETKB otoprodüktör tesislerini teşvik etmiş, kendi ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik elektrik üretmekten ziyade esas olarak TEAŞ ve TEDAŞ'a elektrik satmaya yönelik yeni santrallerin kurulmasının ve modelin amacı dışında kullanılmasının yolu açılmıştır. 1984 yılında otoprodüktörlerin toplam kurulu gücü 2.233,4 MW iken, bu kapasite 2004 yılında 23.8758,2 MW'a çıkmıştır. Bu süreçte kurulan otoprodüktörlerin çoğunluğu, kojenerasyon tesislerine göre daha düşük verimli, doğal gaz dayalı tesislerdir. Daha sonra, sadece elektrik üretimi amacıyla kurulmuş olan santraller, üretim şirketlerine dönüştürülmüştür.

Bu dönemin ortaya çıkardığı sonuçlardan biri de, bölgesel bazda ortaya çıkan acil arz sorunlarını aşmak amacıyla "mobil santraller" adı verilen bir uygulamanın yolunun açılması olmuştur. Kamu yatırımlarının geciktirilmesi, özel sektör yatırımlarının beklendiği ölçüde gerçekleşmemesi nedeniyle önce Doğu-Güneydoğu'daki bazı yörelere elektrik temini, daha sonra elektrik açığının kapatılması amacıyla TEAŞ tarafından mobil santraller için ihaleye çıkmıştır. 1998 yılında yapılan ihalede 3 yıl, 2000 yılında yapılan ihalede 5 yıl süreyle hizmet alımı veya kiralama yoluyla tesis edilen ve ünite güçleri 100 MW'a kadar artırılan bu santraller, çoğunlukla fuel-oil veya dizel yakıtlı santraller olmuştur. Finito ve Cide'de yapılması planlanan 100'er MW'lık iki santral kamuoyunun tepkisi nedeniyle Samsun'a kaydırılmış, ancak burada da önemli bir toplumsal karşı çıkış gündeme gelmiştir [6].

Bu süreçte elektrik dağıtımının özel şirketlere verilmesi de gündeme gelmiştir. 1989 yılında Kayseri ve çevresinde Kayseri ve Civarı Elektrik AŞ ve İstanbul Anadolu Yakası'nda AKTAŞ Elektrik AŞ elektrik üretim, iletim ve dağıtımıyla görevlendirilmiş, daha sonra bunlar TEK ile İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi imzalamıştır. TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası (EMO), AKTAŞ'la yapılan sözleşmelerin hukuka aykırı olmasının, işletme hakkı devir bedeli ve mahsuplaşmayı da içeren usulsüzlüklerin, yargının verdiği sözleşme iptaline ilişkin kararların gereğinin yıllarca yerine getirilmemesinin takipçisi olmuş, yargı yoluna başvurmuş, nihayetinde AKTAŞ'ın sözleşmesi feshedilerek, İstanbul Anadolu Yakası elektrik hizmetleri 2002 yılında kamu tarafından geri alınmıştır[7]. Bu arada, ÇEAŞ ve KEPEZ şirketlerindeki kamu hisseleri de Özelleştirme ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı tarafından satılmıştır. 1993 yılında, bir sermaye grubunun, halka açık bir şirket olan ÇEAŞ'ın kontrolünü ele geçirmesi ve şirketin içinin boşaltılması söz konusu olmuş, benzer sorunlar KEPEZ'de yaşanmış ve nihayet 2003 yılında ETKB, ÇEAŞ ve KEPEZ'in imtiyaz sözleşmelerini feshederek tesislere el koymuştur [8].

Bu dönemde sektördeki kamu kuruluşu TEK de sürekli reorganizasyonlara maruz bırakılmış, 1993 yılında çıkarılan ve 1994 yılında 3974 sayılı Yasa'ya dönüştürülen 513 sayılı KHK ile, yukarıda söz edildiği gibi, TEAŞ ve TEDAŞ unvanları ile iki ayrı iktisadi devlet teşekkülüne dönüştürülmüştür.

Hukuksal-yasal açıdan sorunlu, gerek ekonomi ve gerekse kamu yönetimi açısından ciddi maliyetleri olan bu dönem, kamuoyuna "**Beyaz Enerji**" adıyla yansıyan operasyon sonucunda noktalanmıştır denilebilir. Ankara'da 2001 yılında jandarmanın yürüttüğü operasyon sonucunda ETKB ve TEAŞ'ın bazı üst düzey yetkilileri ile bazı özel sektör temsilcileri aleyhine ağır ceza davası açılmış, bu süreç dönemin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı'nın istifasına da neden olmuştur.

16.1.2.3 Döneme İlişkin Bazı Saptamalar

Bu süreçte şirketlerle yapılan sözleşmelerin kamu aleyhine hükümler içerdiği, daha sonraki Sayıştay, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Denetleme Kurulu belgelerinde de yer almıştır. Sayıştay Genel Kurulu'nun 26.2.2004 tarih ve 5088/1 sayılı Kararı uyarınca 18.3.2004 tarihinde 8 klasör ekiyle birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan Enerji Raporu'nda, YİD modeliyle yapılan 24 ve Yİ modeliyle yapılan 5 olmak üzere toplam 29 adet santral ele alınmıştır. Rapor'un *Sayıştay Dergisi*'nde yayımlanan özetinde, sözleşmelere "Gizlilik" yönünde hükümler getirilmesiyle, kamu aleyhine yapılan düzenlemelerin ilgili kurumlar ve kamuoyu tarafından öğrenilmesinin engellendiği belirtilmektedir. Rapor'da yer verilen belli başlı hususlar şöyle sıralanabilir:

"- İhaleye çıkılmadan, başka şirketlerden teklif alınmadan yapılan YİD anlaşmalarının santrallerin kurulacakları yerlerin, arz-talep dengesi göz önüne alınarak Bakanlık tarafından belirlenmesi gerekirken, bu yerlerin seçiminin firmalara bırakılması sonucunda bazı bölgelerde talebin çok üzerinde enerji üretecek kapasitede santraller kurulmuş ve üretilen enerjiye o bölgede ihtiyaç duyulmadığı için ilâve yatırım yapılarak yeni iletim hatları tesis edilmiş,

- Şirketler tarafından ilgili yönetmelik hükümlerine aykırı olarak düzenlenen hatalı fizibilite raporlarına dayanılarak proje kabulleri yapılmış, bağlı ve ilgili kuruluşların fizibilite raporlarına verdikleri olumsuz görüşler dikkate alınmamış,

- 3096 sayılı Kanuna göre sözleşmelerde işletme sürelerini belirleme yetkisi Bakanlar Kuruluna ait iken, Bakanlık, yetkisini aşarak Bakanlar Kurulu Kararı olmaksızın bazı projelerin işletme sürelerini artırmış,

- Firmaların belirledikleri yatırım tutarları ile öz sermaye getiri oranlarının hiçbir araştırma ve analiz yapılmaksızın aynen kabulü ve şirketlerle imzalanan sözleşmelere kamu aleyhine hükümler konulması sonucunda, toplam yatırım maliyetleri gerçeği yansıtmayan santrallerden yüksek tarifelerle enerji satın alınmasına ve şirketlerin söz konusu yatırımlarından USD bazında %85'lere varan yüksek oranlarda getiri elde etmelerine yol açılmıştır.

- Firmalar, santralleri fizibilite raporlarında verdikleri ilk teklif fiyatlarından daha düşük bedellerle tamamladıkları halde, yatırım dönemi sonunda (özellikle doğal gaz santrallerinde) maliyetlerin yıllık %4,6 ile %5 arasında değişen oranlarda eskale edilmesine izin verilerek toplam yatırım maliyetlerinin daha da yükselmesine sebep olunmuştur.

- Görevli şirketlerle imzalanan uygulama/ımtiyaz sözleşmeleri defalarca değiştirilmiş ve her değişiklikte, projelerin toplam yatırım tutarları ve elektrik satış tarifeleri yükseltilmiş, işletme süreleri uzatılmış, erken üretim, eksik ve fazla üretim fiyatları değiştirilmiştir. Bu tür değişiklikler tamamen şirketlerin talepleri doğrultusunda ve firmaların lehine olmuş, kamu yararı açısından yapılması zorunlu olan değişiklikler yapılmamış, bu da kamu kesiminin riskinin artmasına yol açmıştır. Tüm bu uygulamalar sonucunda, santrallerin işletmede oldukları ortalama 4 yıllık süre içinde 2,3 milyar USD kamu zararı ortaya çıkmıştır.” [9]

“Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu (10/9)” raporundan hareketle, konuyla ilgili dönemin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanları hakkında Meclis soruşturması açılmasına ilişkin Önerge’de de benzer değerlendirmeler bulunmaktadır. Önerge’de, Hazine Müsteşarlığı KİT Genel Müdürlüğü’nün 28.4.2003 tarihli “Enerji Fiyatlarının Dünya Seviyesine İndirilmesi ve Kamu Yükümlülüklerinin Asgarî Düzeye Düşürülmesi İçin Temel Strateji” Raporu’na işaretler,

“Yap-İşlet, Yap-İşlet-Devret, İşletme Hakkı Devri ve mobil santral uygulamaları nedeniyle özel şirketlere 2020 yılına kadarki dönemde kümülatif olarak 70-100 milyar ABD Doları tutarında ödeme yapılacak olması, ülkemiz açısından önemli risklere yol açacaktır.”

ifadesi yer almaktadır. Aynı Önerge’de Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu’nca düzenlenen 21.07.2003 tarih, 2006/6 sayılı Rapor’da yer alan değerlendirmelere de yer verilmekte; doğal gaz alım anlaşmaları ile özel sektörün santral yatırımları arasındaki ilişkiden hareketle, ülkemizdeki elektrik enerjisi üretiminde doğal gazın ağırlığının son yıllarda giderek arttığı, bu durumun hem enerji maliyetlerini, hem de dışa bağımlılığı artırdığı; son yıllarda açığın giderilmesi için girişilen çeşitli üretim yöntemlerinin ciddi bir planlama sürecinden geçirilmediği; geçmiş yıllarda arz yetersizliği ile karşılaşılırken bu kez de kapasite fazlası sorunu ortaya çıktığı; kapasite fazlalığı nedeniyle bir yandan EÜAŞ üretimleri düşürülürken, öte yandan Yap-İşlet santrallerinden, işletme hakkı devredilen santrallerden ve bazı hidrolik santrallerden, fazla üretimin alım zorunluluğu bulunmamasına rağmen fazla elektrik satın alındığı; EÜAŞ üretim kapasitesinin büyük bölümünün atıl bırakılmasının, bu kuruma yakıt sağlayan TKİ ve TTK’nin malî yapılarında da bozulmalara yol açtığı; YİD, Yİ ve İHD projelerinde kamu yararını gözetmeyen, hatalı ve usulsüz çok sayıda işlem ve uygulama belirlendiği ve gerçek miktarlarının üzerinde bildirilen yatırım tutarlarının elektrik tarifelerinin yüksekliğinin en önemli nedeni oldu-

ğu vb. konular üzerinde durulmaktadır[10]. TMMOB'nin 2006 yılında yayımladığı *Enerji Raporu*'nda da söz konusu döneme ilişkin değerlendirmelerde “al ya da öde” garantisi ile çalışan santraller nedeniyle EÜAŞ tarafından işletilen ve düşük maliyetle üretim yapan santrallerdeki üretim kısılrken, bunun yerine YİD santrallerinden pahalı elektrik alındığına dikkat çekilmiştir [11].

16.1.2.4 2001 ve Sonrası: Düzenleyici Reformlar

“Washington Uzlaşması” olarak adlandırılan neoliberal politikalar doğrultusunda uygulamaya sokulan minimal devlet modelinin yarattığı sorunlar ve piyasa aksaklıkları sonucunda devlete yeni görevler verilmesi gereği ortaya çıkmış, 1990'lı yıllarda düzenleyici devlet ve düzenleyici reform girişimleri gündeme gelmiştir. Bu ikinci kuşak yapısal reformlarla, piyasa uygulamalarının mutlak seçenek olarak görülmesi, deregülasyon, özelleştirme, devletin kamu hizmetlerinden geri çekilmesi gibi politikalarda minimal devlet modelinde bir değişikliğe gidilmemiş, yeni düzenlemeler yapılarak “Düzenleyici Kurullar” adı altında piyasa işleyişini düzenleyecek ve yönetecek yeni kurumlar oluşturulmuş, bu şekilde esasen piyasalaştırma süreci derinleştirilmiştir [12,13].

Neoliberal politikaların ikinci aşaması sayılabilecek bu dönemin Türkiye elektrik sektöründeki uygulaması Avrupa Birliği uyum süreci ile paralel ilerlemiş, 20 Şubat 2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasası ile “*rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek bir elektrik piyasası oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması*” gerekçesiyle, Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kurulu oluşturulmuştur. Bu gelişmenin paralelinde TEAŞ'ın iletim, üretim ve ticaret faaliyetlerinin birbirinden ayrıştırılması ile Türkiye Elektrik İletim AŞ (TEİAŞ), Elektrik Üretim AŞ (EÜAŞ) ve Türkiye Elektrik Ticaret Taahhüt AŞ (TETAŞ) olarak üç farklı İktisadi Devlet Teşekkülü halinde yeniden yapılandırılmıştır. Bu dönemde, 21 bölgeye ayrılan elektrik dağıtım hizmetleri 2013 yılı itibarıyla tamamen özel sektöre devredilmiş, EÜAŞ'a ait santrallerin özelleştirilmesi de 2015 yılında büyük ölçüde tamamlanmıştır.

OECD tarafından 2001 yılında yapılan incelemeler sonucunda hazırlanan “*Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek*” başlığı altında yayımlanan Rapor'da Türkiye'deki kamu yönetiminin Mart 2002'ye kadarki yapısı piyasa politikaları açısından değerlendirilmektedir [14].

Rapor'un başında, “*İstikrarlı, etkili ve sürdürülebilir bir piyasa ekonomisini geliştirmek için çalışmalar yürütülmektedir*” ifadesi yer almakta, *Türkiye'nin sürdürmekte olduğu reformların köklerinin 1980'lere kadar uzandığı, 1980 öncesinde izlenen devlet kontrolünde ve içe dönük kalkınma modelinin Türkiye'nin ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmesi üzerine ekonomiyi dışa açmak amacıyla reformların başlatıldığı* belirtilmekte, ancak;

“... daha önce yapılan reformların etkili bir piyasa ekonomisi kurmayı ve mali sorunlara sürekli çözümler getirmeyi başaramadığı, piyasa ekonomisi yerine devlet müdahalesi ve düzenlemeye tabi tutulmamış bir özel sektörün karışımından oluşan, işlemeyen bir karma ekonomi gelişmiştir” denilmektedir.

Buradaki ifadelerde, *piyasa reformlarının Türkiye'nin ihtiyacı olarak vurgulanması ve 1980'den sonraki ticarileştirme ve özelleştirme yönündeki yeniden yapılandırma girişimleri sürecinde Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların etkisinin ve varlığının görmezden gelinmesi dikkat çekmektedir.*

Söz konusu raporda, 1999'da ekonomiyi istikrara kavuşturmak için yeni reformlar denendiği ancak başarısız olunduğu, nihayet 2000-2001 krizinin daha geniş tabanlı bir reform programını ortaya çıkardığı ifade edilmektedir. Rapor'un elektrik sektörü ile ilgili bölümünde, AB normlarına uygun olarak rekabete dayalı bir elektrik piyasasının başlatılması için çalışan yeni bir Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu oluşturulduğundan ve devletin bağımsız bir denetleme kurumu aracılığıyla üstlenilecek düzenleyici rolünü bırakarak sistemin işletilmesi/dengelenmesi ve iletiminde doğal tekel rolünü sürdürceğinden söz edilmekte, potansiyel rekabet alanları olan üretim ve dağıtım/perakende satış alanlarında şimdiye kadar yetersiz sonuçlar veren YİD (Yap-İşlet-Devret) ve İHD (İşletme Hakkı Devri) düzenlemelerinden sonra gerçek bir özelleştirme yapılması suretiyle özel sektör katılımının sağlanmasının gündemde olduğu belirtilmektedir.

Söz konusu OECD raporunda, “*Reforma kamu desteğini sürdürmek için iletişim şarttır*” başlıklı bölümde düzenleyici reformlar konusunda şu ifadelerin yer alması dikkat çekicidir:

“Reformun ülkeye dışarıdan empoze edildiği yolundaki yaygın inancın dağıtılması için de bu iletişim gereklidir. Reformun muhalifleri, bunu reformu gayri meşru hale getirmek ve ona karşı mukavemeti seferber etmek için kullanırlar. Reformun bazı taraftarları için, dış baskı iddiası, hükümetin harekete geçmesini hızlandırmak bakımından faydalıdır. Son olarak, reformun başarısı için gerekli olan şey iç mutabakat ve sahiplenmedir.”

Bu ifadede düzenlemelerin “dışarıdan dayatılması” hususunun iki yönüyle ele alındığı görülmektedir. Bir yandan söz konusu politikalara muhalefet edenlerin karşı çıkışlarının önceden önlenmesi amacıyla “dış baskı olduğuna yönelik inancın geriletilmesi” için tavsiye hatta uyarı yapılırken, diğer yandan “dış baskının” hükümetler üzerindeki harekete geçirici ve hızlandırıcı olumlu etkisine dikkat çekilmektedir. Her durumda, uluslararası kuruluşlar tarafından borçlu ülkelere dayatılan neoliberal politikaların ve uygulamaların, ülkemizin ihtiyaçlarına cevap vermek için değil, kapitalist sistemin 1970’lerde girdiği krize çözüm olarak getirilen *sermaye birikim modeli* doğrultusunda uygulamaya sokulduğu açıktır.

16.1.2.5 DPT’den Uyarılar

Bugün elektrik sektöründe arz-talep dengesizliği ile sonuçlanan yatırım fazlasını “özel sektörün başarısı” olarak sunanlara, elektrik piyasasının oluşturulması, düzenlenmesi ve tam olarak özel sektöre açılması aşamasında DPT’den gelen bazı görüşleri hatırlatmak yararlı olacaktır [15]:

“DPT.... ..ülkenin kalkınma ihtiyacı doğrultusunda, arz fazlasına ve açığına kesinlikle tahammülü olmayan, uzun yatırım süreleri gerektiren projeleriyle yatırımlarını istikrarlı bir şekilde sürdürülme ihtiyacı bulunan ve yılda 4-5 milyar dolar mertebesinde büyük finansman ihtiyaçları gösteren elektrik sektöründe, özel bir kalkınmacı - ivmeci fakat savurgan olmayan planlama yaklaşımının gerekli olduğunu düşünmektedir.

Nitekim bu sektörde;

- *Elektrik talebi, bölgesel olarak mevsimlik, günlük ve saatlik farklılıklar göstermektedir. Talebin kendine özgü bu yapısı ve elektrik enerjisinin depolanamaması nedeniyle, yük-talep eğrisine en iyi şekilde cevap verecek optimal bir üretim sistemi arayışı, yatırım ve işletme maliyetlerini aşağıya çek-*

meye, birim enerji maliyetini en aza indirmeye yarayacak bir çözüm olarak görülmeye devam edilmektedir.

• Santrallerin kendine özgü bu işletme özellikleri ve değişken emre-amade süreleri nedeniyle üretim sisteminin talebin üzerinde, belirli bir yedek kapasite ile kurulma ihtiyacı bulunmaktadır. Diğer yandan, ülkeyi yükümlülük altına, uluslararası tahkim zorunluluklarına, yüksek fiyat veya fazla satınalma güvenceleri yükümlülüğü altına sokacak şekilde gereksiz kapasitelerin kurulmaması gerekmektedir.”

Burada, “*arz fazlasına ve açığına kesinlikle tahammülü olmayan*”, “*kalkınmacı-ivmecî fakat savurgan olmayan planlama*”, “*gereksiz kapasitelerin kurulmaması*” ifadeleri özellikle önemlidir.

2002-2009 yılları arasında görevde olan ve serbestleşmeden yana olduğu kuşku götürmeyen DPT Müsteşarı'nın sektöre yönelik olarak 2007 yılında yaptığı yorum da farklı değildir⁵:

“Bugüne kadar başarılan ekonomik büyümenin sektöre uğramaması için giderek artan enerji talebinin liberalleşen piyasada özel sektör yatırımları ile karşılanması gerekmektedir. Ancak serbest piyasa hedefi doğrultusunda bir taraftan kamu yeni yatırım yapmazken diğer taraftan oluşan yatırım açığını özel sektörün yeteri ölçüde kapatamaması ülkemizi 2009 yılından itibaren giderek artan ölçüde bir elektrik arz açığı riski ile karşı karşıya getirmiştir.”

“...Zira, enerji sektöründe bugün alınacak kararlar önümüzdeki 10–15 yıllık bir dönemi belirleyecektir. Ancak böyle bir planlamanın sağlıklı bir arz-talep dengesine dayanması, serbest piyasa dahilinde yatırımların istikrarlı olarak sürdürülmesi ve böylece fiyat istikrarının da korunması, elektrik arz açığı veya fazlası riskinin mümkün olduğunca azaltılması gerekmektedir. Aksi halde elektrik sistemi bir taraftan geçmişte olduğu gibi yüzde 40'ları aşan kapasite fazlası ile çalışacak diğer taraftan ise bugün geldiği gibi arz açığına gitmekte olan bıçak sırtı bir arz-talep dengesi ile çalışacaktır.”

Bu ifadede de, planlamanın sağlıklı arz talep dengesine dayanması, yatırımların istikrarlı sürdürülmesi ihtiyacının yanı sıra *elektrik arz açığı veya fazlası riskine* dikkat çekilmesi önemlidir.

16.1.2.6 Elektrik Piyasasının İşleyişine Kısa Bir Bakış

Elektrik Piyasası'nın yapılanma sürecindeki başlıca aşamalar ve piyasa işleyişine ilişkin hususlar aşağıda kısaca aktarılmaktadır:

2001: 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun yayımlanması,

2006: Dengeleme güç piyasası 1. aşamasının devreye girmesi,

2009: Gün öncesi planlama mekanizmasının (saatlik fiyatlandırma ve uzlaştırma) devreye girmesi,

2011: Gün öncesi piyasa mekanizmasının devreye girmesi; Yenilenebilir Enerji Destekleme Mekanizması'nın başlaması,

2013: 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile EPİAŞ'ın kurulması hükmünün getirilmesi,

⁵ Ahmet Tıktık, DPT Müsteşarı, “Temel Enerji Politikası Hedeflerimizi Hayata Geçirecek Bir Arz Yapısının Bugünden Planlanması ve Uygulamaya Geçilmesi Zorunludur”, ASO Medya, Forum, 2007, s.31-36, <http://www.aso.org.tr/kurumsal/media/kaynak/TUR/asomedyakasim-aralik2007/Forum.pdf>, erişim tarihi: 18.02.2020.

2015: EPİAŞ'ın 18 Mart tarihinde kurulması; 1 Temmuz tarihinde Gün İçi Piyasası'nın açılması; EPİAŞ ve TEİAŞ'ın piyasa işletmecisi lisanslarını alması (TEİAŞ hem İletim Lisansına hem de Piyasa İşletim lisansına sahiptir.)⁶.

Mevcut durumda piyasanın düzenlenmesinde iki kurum faaliyet göstermektedir:

EPİAŞ (Enerji Piyasaları İşletme AŞ) piyasa işletmecisi olup, Gün Öncesi Piyasası ve Gün İçi Piyasası'nın işletilmesi, uzlaştırma işlemlerinin gerçekleştirilmesi, ilgili piyasa katılımcılarına alacak-borç bildirimlerinin hazırlanması faaliyetlerini yürütmektedir. 14.03.2013 tarihli ve 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi olarak, tescil işlemlerinin tamamlanmasından sonra 18 Mart 2015 tarihinde kurulan ve 1 Eylül 2015 tarihinde EPDK'dan piyasa işletme lisansını alan EPİAŞ'ta TEİAŞ'ın % 30, Borsa İstanbul'un % 30,83, özel sektörün % 39,17 hissesi vardır⁷.

TEİAŞ iletim hatlarının işletmesinden sorumlu kamu kuruluşu olup, aynı zamanda sistem işletmecisidir. Dengeleme Güç Piyasası'nın işletilmesi, sistemde anlık dengenin yeterli arz kalitesini sağlayacak şekilde sağlanması, yan hizmet alımı ve dengeleme mekanizması yoluyla gerekli yedeklerin tutulması faaliyetlerini yürütmektedir. Ayrıca iletim hattı kayıplarını satın almakla yükümlüdür.

Elektrik piyasasında elektrik enerjisinin alınıp satılabildiği piyasa mekanizmaları şunlardır⁸:

Gün Öncesi Piyasası: Bir gün sonrası teslim edilecek uzlaştırma dönemi bazında elektrik enerjisi alış-satış işlemleri için kurulan ve Piyasa İşletmecisi (EPİAŞ) tarafından işletilen organize toptan elektrik satış piyasasıdır.

Gün İçi Piyasası: Elektrik teslimat saatinden en az 90 dakika öncesinde elektrik ticareti ve dengeleme faaliyetleri için kullanılan Piyasa İşletmecisi (EPİAŞ) tarafından işletilen organize bir piyasadır.

Dengeleme Güç Piyasası (Gerçek Zamanlı Piyasa): Elektriğin teslimat saatinde arızalar ve/veya tahmin sapmaları nedeniyle arz ve talebin dengelenememesi durumlarında dengeleme faaliyetleri için kullanılan Sistem İşletmecisi (TEİAŞ) tarafından işletilen ve Piyasa İşletmecisi (EPİAŞ) tarafından uzlaştırılan organize bir piyasadır.

İkili Anlaşma: Gerçek ve tüzel kişiler arasında özel hukuk hükümlerine tabi olarak, elektrik enerjisi ve/veya kapasitenin alınıp satılmasına dair yapılan ve Kurul onayına tabi olmayan ticari anlaşmalarıdır.

EPİAŞ'ın internet sitesinde verilen bilgilere göre, 2018 yılında piyasa miktar dağılımı İkili Anlaşmalar % 60,1, Gün Öncesi Piyasası % 37,1, Dengeleme Güç Piyasası % 2, Gün İçi Piyasası % 0,7 olarak gerçekleşmiştir; 2019 yılında ise oranlar İkili Anlaşmalar % 56,6, Gün Öncesi Piyasası Takas miktarı % 39, Gün İçi Piyasası Eşleşme miktarı % 1,4, Dengeleme Güç Piyasası % 2,9 olarak dağılmıştır⁹.

⁶ EPİAŞ internet sayfası, <https://www.epias.com.tr/epias-kurumsal/hakkimizda/>, erişim tarihi: 18.02.2020.

⁷ EPİAŞ, <https://www.epias.com.tr/epias-kurumsal/hissedarlarimiz/>, erişim tarihi: 18.02.2020.

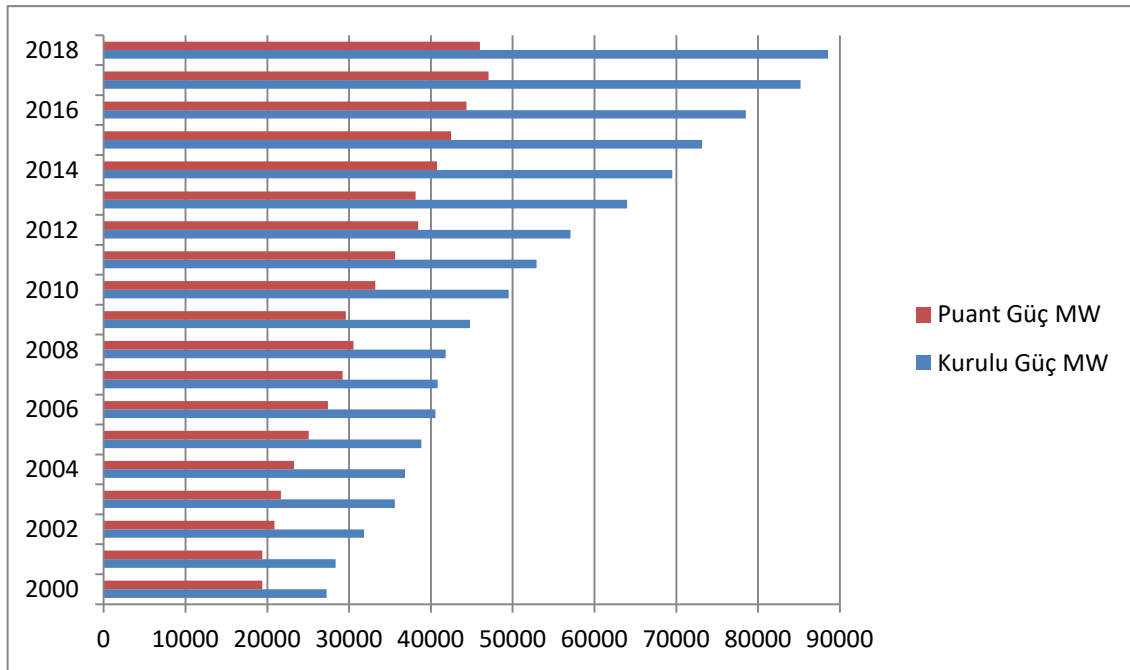
⁸ Küçükçaya, Elif, Enerji Portalı, 16 Ocak 2019, "Elektrik Piyasası Nedir, Elektrik Piyasası Terimleri Nelerdir?" <https://www.enerjiportali.com/elektrik-piyasasi-nedir-elektrik-piyasasi-terimleri-nelerdir/>, erişim tarihi: 18.02.2020.

⁹ EPİAŞ, Elektrik Piyasası Özet Bilgiler Raporu, 2019, https://www.epias.com.tr/wp-content/uploads/2020/01/EPİAŞ_2019_Yıllık_Bülten-2.pdf, erişim tarihi: 18.02.2020.

16.1.3 PİYASA UYGULAMALARININ SONUÇLARI

16.1.3.1 Arz-Talep Dengesi Kurulabildi mi?

Şekil 1'de Türkiye'deki kurulu gücün ve en fazla elektriğin tüketildiği durumu gösteren puant gücün yıllar içindeki gelişimi gösterilmektedir. Görüldüğü üzere, zaman içinde aradaki fark iyice açılmış olup TEİAŞ kesinleşmiş verilerine göre, 2017 yılında puant yük (saatlik puant 47.062,4 MW) kurulu gücün (85.200 MW) ancak % 55'i, 2018 yılında % 52'si (45.996,3 MW puanta karşılık 88.550,8 MW kurulu güç) düzeyinde kalmıştır.



Şekil 16.1.1 Yıllara Göre Kurulu Güç ve Puant Yük Gelişimi [16]

Sektörde düşük maliyetli bir yatırım politikası izlenmesinin önemli ön koşullarından biri, arz kapasitesi ve talep arasındaki dengenin sağlanmasıdır. Sistem öyle planlanmalıdır ki, arz kapasitesi talebi karşılayabilecek düzeyde olmalı buna karşılık sistemde gereksiz, atıl kapasite de yaratılmamalıdır. Talebin çok önünde giden arz kapasitesi gereksiz, ölü yatırım anlamına gelmekte olup, özellikle yatırımlar için dış finansmana ihtiyacı olan bir ülkede bu husus daha da önemli hale gelmektedir. Nitekim, bugün böylesine bir tablo ile karşı karşıya olduğumuz açıktır. TEİAŞ verilerine göre, ekonomik kriz öncesinde 2017 yılında bile, brüt talep 296.702,1 GWh iken, güvenilir üretim 421.565 GWh olarak belirtilmekte olup aradaki fark 124.862,9 GWh'i bulmaktadır [16].

Piyasada elektrik talebinin fazla, buna karşılık arz kapasitesinin yetersiz olması, elektrik fiyatlarının yükselmesinden dolayı özel sektörün daha fazla kazanç elde etmesini sağlayan bir durumdur. Dolayısıyla sektördeki serbestleşme sonrasında beklenen durum, üretimde yatırım yetersizliğidir. Uluslararası Enerji Ajansı (UEA) tarafından hazırlanan *Dünya Enerji Yatırım Görünümü 2003* başlıklı raporda, serbestleştirme süreçlerinin yaratabileceği sorunlara işaret edilmektedir. Arz güvenliğinin maliyet etkin bir şekilde sağlanacağı rekabetçi piyasaların nasıl işlev göreceği konusunda belirsizlikler olduğu, hükümetlerin gelişmeleri izlemesi ve piyasa kuralları ve düzenlemelerinde yapacağı değişiklikleri değerlendirmesi gerektiği, serbestleştirilen elektrik piyasasındaki yeni yatırım yapısının birçok yeni sorun ve belirsizlik yarattığı, elektrik piyasalarının doğru zamanda doğru düzeyde yatırım sinyali vermesi gerekmesine karşılık bir dizi piyasa ve düzenleme aksaklığının elektrik piyasalarında yetersiz yatırımla sonuçlanabileceği, bu durumun özellikle pik yüklerde arz güvenliğini riske sokabileceği, mevcut piyasa tasarımlarının yeterli yatırım yapılmasını garanti etmediği, elektrik piyasalarının rekabete açıldığından beri OECD ülkelerinde rezerv kapasitenin gerilediği belirtilmektedir [17].

Bir diğer deyişle, elektrik sektöründe yapısı gereği kendiliğinden bir piyasa oluşması mümkün değildir; dolayısıyla sektörde piyasa uygulamaları tamamen bir **“tasarım”** sonucudur ve düzenlemelere dayalıdır. Arz güvenliğini riske sokmamak için özel sektörü yatırım yapmaya teşvik amacıyla mutlaka bazı mekanizmaların devreye sokulmasının gerekli olduğu, değişen koşullara göre yeni uygulamaların yürürlüğe konulması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bugün karşılaşılan aşırı kapasite durumunun aksine, herhangi bir teşvik veya destek verilmeden yatırımlar özel sektörün eğilimlerine bırakıldığında bu kez de yatırım yetersizliği ile karşılaşılmaya beklenen bir durumdur.

16.1.3.1.2 Düşük Emre Amadelik Kapasite Fazlasının Gerekçesi Olabilir mi?

Türkiye’de ortaya çıkan aşırı üretim kapasitesini kabul edilebilir kılmaya çalışan görüşler vardır. Bu doğrultuda üzerinde durulan husus, üretim kapasitesindeki fazlalığın, elektrik sisteminin yeterliliği ve güvenilirliğinin göstergesi olmadığı, ayrıca santrallerin emre amadeliliğine de bakılması gerektiğidir. Dünya Bankası tarafından 2015 yılında hazırlanan bir çalışmada şunlar belirtilmektedir:

“...Türkiye için, geçmiş deneyimler, hidroelektrik kapasitesi payının yüksek olması ve EÜAŞ linyit santrallerinin emreamadeliliğinin düşük olması sebebiyle kapasite marjının yüzde 35’ten düşük olması gerektiğini göstermiştir.”

“Şu anda kapasite marjı yüzde 70 civarındadır. Bununla birlikte, bu yüksek kapasite marjı (yedeği) Türkiye’nin elektrik sisteminin yeterliliğinin ve güvenilirliğinin güvenilir bir göstergesi değildir. Geçmiş deneyimler kapasite marjı yüzde 35’in altına düştüğünde, (hidroelektrik ve diğer yenilenebilir kaynaklara dayalı santrallerin emreamadelikleri düşük olduğu için ve özellikle kurak yıllarda/dönemlerde eski termik santrallerin emreamadeliliği düşük olduğunda) güvenilir bir enerji arzı sağlamanın mümkün olmadığını göstermektedir.

Dolayısıyla, uygun hidrolojik koşullarda yeterli bir emreamade yedek marjına sahip olabilmek için (yani emreamade elektrik üretim kapasitesi ile puant talep arasındaki marj), eski termik santrallerin operasyonel performansının iyileştirilmesi kaydıyla (rehabilitasyon ve etkin yönetim yoluyla) kurulu kapasitenin puant talebin en az yüzde 35 üzerinde olması gerekir.” [18]

Hidrolik santrallerin mevsimsel değişimlere bağlı durumu ve yenilenebilir kaynakların düşük emre amadeliliğine ilişkin gerekçeler bir yana bırakıldığında, kapasite fazlalığını EÜAŞ santrallerinin emre

amadeliliğinin düşüklüğü ile ilişkilendirmek günümüz koşullarında ne kadar geçerlidir? Bilindiği gibi, kamu kuruluşu EÜAŞ özelleştirme-serbestleştirme gerekçeleriyle yıllardır belirsizlik içine sokulmuş, rehabilitasyon yatırımları geciktirilmiş ve eli kolu bağlı hale getirilmiştir. EÜAŞ santrallerinin özelleştirilmesi büyük ölçüde 2015 yılında tamamlanmış olup, yeni kurulan santrallerle birlikte artık elektrik kurulu gücünün yüzde 75'inden fazlası özel sektöre aittir. Bilindiği üzere sektörde kamunun geriye çekilmesi için ileri sürülen gerekçelerden biri özel firmaların sektöre yeni yönetim becerileri ile daha verimli işletmecilik taşıyacağı yönündeki iddialardır. Mevcut durumda, santrallerin emre amadeliliğinin düşüklüğünden söz edilecekse, özel sektörün yaptığı santral yatırımlarındaki proje yönetimi ile işletmeciliğin kalitesinin ve özel sektörün aldığı kamu santrallerinde yapması gereken rehabilitasyon çalışmalarını gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin sorgulanması öncelikle gereklidir. Aşağıdaki ifadeler TMMOB Makina Mühendisleri Odası tarafından yayımlanan *Türkiye'nin Enerji Görünümü 2018* adlı yayında da aktarılmıştır:

*“Enerjiye çok büyük yatırımlar yapılıyor ve milyon dolarların havada uçtuğu sektörde, büyük yatırımcılar büyük risk alarak adım atıyorlar. Bazen çok büyük krediler çekilip, kaldırılmayacak riskler alınabiliyor. Bu da enerjiye sadece paragözüyle bakılmasını sağlıyor. İşten anlamayan herkes enerji işine giriyor. Zarar eden veya istediği karı elde edemeyen kişiler oldukça fazla. Kar edilmediği ve işi çok iyi bilmediklerinde işletme külfet olarak görülüyor, enerjiye sıradan bir işmiş gibi bakılıyor.”*¹⁰

Kaldı ki, yapılan yatırımlardan beklenen ve gereken geri dönüşün sağlanması finansman sıkıntısı yaşıyan bir ülkede dikkatle üzerinde durulması gerekli bir meseledir.

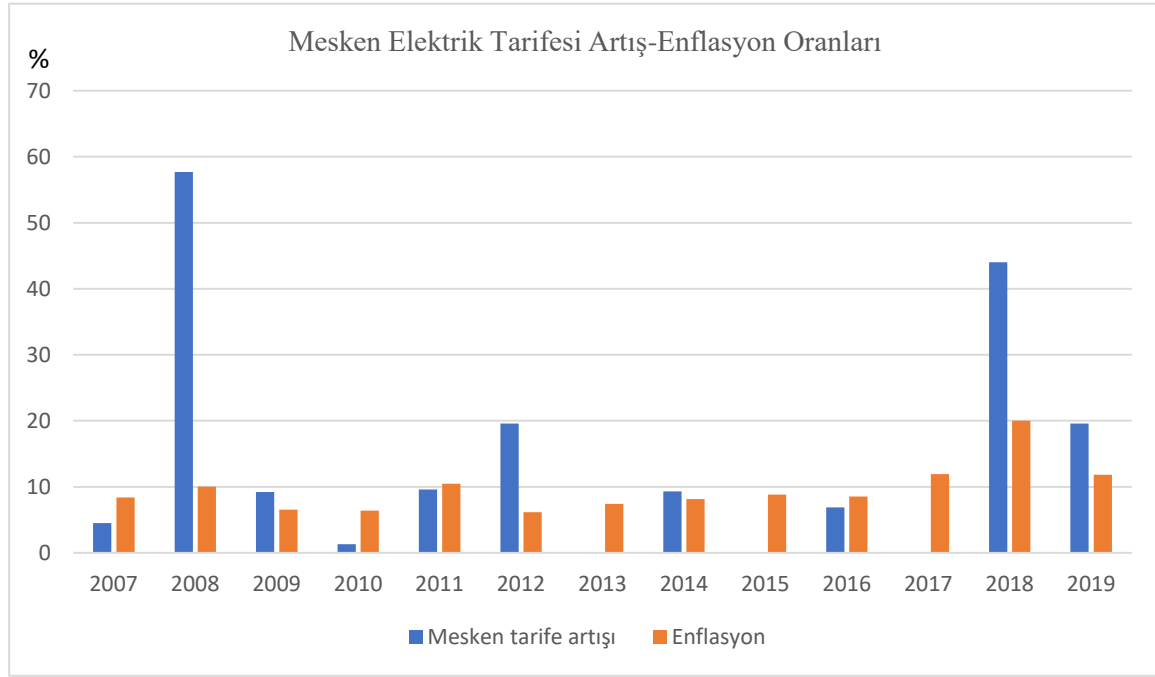
16.1.3.2 Seçimlere Endekli Elektrik Tarifeleri

Şekil 16.1.2’de, EPDK sayfalarından alınan verilerle, yıllara göre enflasyon ile tek zamanlı, tek terimli mesken elektrik tarifelerinin değişimi karşılaştırılmaktadır. Görüldüğü üzere tarifelerdeki değişimin enflasyon oranlarıyla ilişkisi çoğu zaman ortadan kalkmıştır ama bu verilerden elektrik tarifelerinin ülkemizdeki seçimlerle ilişkisini kurmak mümkündür. Seçim zamanları öncesinde baskılanan tarifeler daha sonra yüksek oranda artırılmaktadır.

Elektrik faturalarına esas tarifler, normal olarak EPDK tarafından üçer aylık dönemleri kapsayacak şekilde, yılda dört kez Ocak-Nisan-Temmuz-Ekim aylarında belirlenmektedir. Ancak bunun dışına çıktığı durumlarla da karşılaşmaktadır. 2018 yılında, 24 Haziran Cumhurbaşkanlığı seçimini ve genel seçimi kapsayan 2. dönemde tek zamanlı tek terimli mesken tarife artışı % 2,5 gibi bir oranda tutulmuş, aynı yıl seçimlerden sonra tarife belirlenme dönemi dışında Ağustos ve Eylül aylarında da artış yapılarak yıl sonunda tarife artışı % 44 gibi yüksek bir orana ulaşmıştır. Enflasyon artışının % 11,92 olduğu 2017 yılında Başkanlık sistemi halk oylaması yapılmış ve tarifede artış olmamıştır. 31 Mart 2019 yerel seçimleri öncesinde 2019/1. dönemi için tarife % 9 oranında düşürülmüş; buna karşılık yılın sonunda TÜFE rakamları bir önceki yılın Aralık ayına göre % 11,84 artış gösterirken tarife artışı % 19,7 olmuştur. Bu örnekleri, piyasa yanlısı kesimlerin (neoliberal politikalar doğrultusunda ulusal devlet bünyesindeki siyasal otoriteden bağımsızlık, buna karşılık küresel piyasaların kurallarına bağlılık anlamına gelen), EPDK'nin siyasal iktidar(lar)dan özerk olacağı/olduğu, elektrik fiyatlarının

¹⁰ SY Grup, “Enerji santrallerinde profesyonel işletmecilik üzerine”, (Temmuz 2019’da siteye eklenmiş), <http://www.sygrup.com.tr/tr/bizden-haberler/icci-enerji-fuar-sunumumuz-14.html>, erişim tarihi:18.02.2020.

siyasal etkilerden arındırılarak “piyasa işleyişi içinde” oluşacağına dair iddialarının gerçek koşullarda herhangi bir karşılığı olmadığından göstergelerinden biri olarak saymak herhalde yanlış olmayacaktır.



Şekil 16.1.2 Yıllara Göre Tek Zamanlı, Tek Terimli Mesken Tarifelerindeki Artış ile Enflasyon Oranları ¹¹

16.1.3.3 Elektrik Sektöründe Piyasa Dışı Destekler

Piyasa koşullarında ve rekabete dayalı olarak işleyeceği belirtilen elektrik sektöründe YEKA, YEKDEM, yerli kömür kullanan santrallardan alınan elektriğe verilen destek, kapasite mekanizması gibi piyasa dışı destekler bulunmaktadır. Yenilenebilir kaynakların sektöre girişi açısından yapılan bazı destekler anlaşılabilir olmakla birlikte, yenilenebilir kaynaklara dayalı yatırımların maliyetlerinin giderek düştüğü dikkate alınır, gerek bunların sürdürülmesi gerekse diğer destekler sorgulanmaya değerdir. SHURA Enerji Dönüşüm Merkezi tarafından yapılan bir çalışmada, 2018’de yenilenebilir enerji kaynağına dayanan üreticilere tarife garantisine sağlanan destek 2,4 milyar ABD doları, yerli kömür kullanan elektrik üreticilerine sağlanan destek 200 milyon ABD doları, kapasite mekanizması üzerinden verilen destek 300 milyon ABD doları olarak tahmin edilmektedir. Bu destekler son kullanıcılar tarafından ödenen ulusal elektrik tarifesi üzerinden finanse edilmiştir¹².

Kamu santralı iken özelleştirilmiş olan ve yıllardır çevrenin korunması ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirmeyen santrallara yerli kömür kullandıkları için destek sağlanması; üretim kapasitesi ye-

¹¹ EPDK sayfasındaki “Geçmiş dönem uygulanan ulusal tarifeler” tablosundaki verilerden oluşturulmuştur. <https://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/18/tuketici-kosesi>, erişim tarihi: 18.02.2020.

¹² SHURA Enerji Dönüşüm Merkezi, Türkiye enerji sektöründe fiyatlandırma ve piyasa dışı fon akışları, Mayıs 2019, https://www.shura.org.tr/wp-content/uploads/2019/05/raporweb_TR.pdf, erişim tarihi: 18.02.2020.

tersizliğinin olmadığı bir ülkede rezerv kapasite desteği verilmesine ihtiyaç duyulması gibi konuların üzerinde ayrıca durulmalıdır.

16.1.3.4 Özel Sektörün Borçları

Önemli konulardan biri, elektrik üretiminde plansız bir şekilde yapılmasına göz yumulan savurgan yatırımlardan kaynaklanan borçların kim tarafından ödeneceği veya ödendiğidir.

Avustralya kaynaklı bir çalışmaya dayanılarak yazılan bir makalede, elektrik sektörünün muhtemelen bankacılıktan sonra en fazla kurtarılan sektör durumunda olduğuna dikkat çekilmektedir. Yetersiz ve doğru olmayan bilgilere dayalı olarak verilen kararlarla yapılan ve uzun vadede kârlı olmayan yatırımlar sonucunda firmalar ödeme güçlüğü ile karşı karşıya kalmakta, batık maliyetleri kurtarmak üzere fiyatların artırılması için baskı yapmaktadır. Bu kurtarma operasyonlarının açık, kamuoyu tarafından bilinen operasyonlar olması gerekmemektedir. Çeşitli mekanizmalarla riskin kamu tarafından paylaşıldığı süreçler işletilmekte, dolayısıyla yanlış, gereksiz yatırımların maliyetleri vergi verenlere yüklenmektedir.

Özelleştirmeler sonucunda, vaat edilenlerin tersine hemen hemen her zaman elektrik fiyatları artmaktadır. Firmalar fiyatların roket hızıyla artması için santralleri devre dışı bırakabilmektedir. Bir başka ifadeyle, elektrik endüstrisinde neoliberal ideoloji sonucunda *kamu sübvansiyonu kamunun kârı sisteminden, kamu sübvansiyonu özel sektör kârı sistemine* geçilmiş, riskler ve maliyetler toplumsallaştırılırken, kârlar ve güç özelleştirilmiştir [19].

Nitekim Türkiye’de elektrik şirketlerinin borçlarına, kredilerin geri ödenemediğine, yeniden yapılandırılmasının istendiğine ilişkin haberler artık sıklıkla gündeme gelmektedir. Örneğin, Elektrik Üreticileri Derneği’nin internet sayfasında yer alan bir haberde şu bilgiler verilmektedir¹³:

“Türkiye’de finans sektörü dışındaki şirketlerin toplam borcunun 223 milyar doların üstünde olduğu, enerji şirketlerinin borcunun en az 50 milyar dolar olduğu belirtiliyor. Elektrik üreten şirketlerin yılda 4,3 milyar dolar borç ödemesi gerekiyor. Bu borcun 2,6 milyar dolarıysa faiz ödemesi. Türkiye’de enerji sektörü, bankalara en çok borcu olan dördüncü sektör.”

Benzer haber ve bilgilere çeşitli yayın organlarında da rastlamak mümkündür:

“...Türkiye’de elektrik üretim kapasitesi 2007-17 arası iki katına çıkarken, bu kapasite artışı 70 milyar dolarlık dış borçlanmayla sağlanmış, TL’nin 2017’den itibaren yüzde 40 değer kaybetmesiyle enerji şirketleri TL gelirleriyle döviz borçlarını ödemede büyük zorluklar yaşar hale gelmişti.

*.... Ajansa konuşan iki kaynak, Hazine ve Maliye Bakanı Berat Albayrak ile Hazine yöneticilerinin Nisan ayında planlarını bankalara sunduklarını, bu plana göre hükümetin bankaların istediği oranda olmasa da elektrik zammını kabul edeceğini, gaz ve kömür santrallerinin de bir havuz fonunda birleştirilerek ekonomi toparlayınca satılacağını aktardı.”*¹⁴

¹³ Elektrik Üreticileri Derneği, “Enerji Sektöründe Kriz Derinleşiyor”, 15 Nisan 2019, <http://www.eud.org.tr/2019/04/15/enerji-sektorunde-kriz-derinlesiyor/>, erişim tarihi: 18.02.2020.

¹⁴ “Reuters: Ankara enerji sektörünün 13 milyar dolarlık ödenemeyen borçlarını kurtarmaları için bankalara baskı yapıyor, BBC News Türkçe, 13 Mayıs 2019, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-48253607>, erişim tarihi: 18.02.2020.

*“Enerji sektöründe 2003-2018 döneminde 95 milyar dolarlık yatırım yapıldığı, yatırımlar için alınan kredilerin büyük kısmının döviz cinsinden olduğu biliniyor. BDDK verilerine göre, Aralık 2018 itibarıyla enerji şirketlerinin Türk bankalarına 34 milyar dolarlık kredi borcu bulunuyor. Sektördeki kârlılığın azalması nedeniyle, Alman enerji şirketi EWE AG ile Avusturyalı enerji şirketi OMV, Türkiye’deki varlıklarını satma kararı almıştı.”*¹⁵

Sektörde 3600 MW kurulu gücü olduğunu belirten bir holding yetkilisi ise şunları söylüyor:

*“Başta doğalgaz olmak üzere özellikle termik elektrik üretimine yönelik yatırımlarda yeniden yapılandırma ihtiyacı var. Onların borcu elzem o da 18 milyar dolar civarında bir rakam. 52 milyar dolarlık borcun yaklaşık 44 milyar doları üretim yatırımı. 8 milyar doları dağıtımların özelleştirmesi. Yenilenenler borç sarmalı içinde biraz daha rahat durumda. Türkiye’de başarı ile uygulanan modellerden biri olan YEKDEM ile daha öngörülebilir şekilde döviz bazlı bir gelir modeliyle kendini koruyabiliyor.”*¹⁶

Önemli bir hususa dikkat çekmek gerekir; borçlar ve şirketleri kurtarma planlarına gerekçe olarak genelde Türk Lira’sının döviz karşısındaki gerilemesi ve ekonomik durgunluk gösterilmekte, buna karşılık üretim alanında yapılan plansız, irrasyonel, aşırı yatırımlar hiç gündeme getirilmemektedir. Bir sonraki bölümde belirtildiği gibi, öngörülen kazancın elde edilememesi, yatırım tutarlarının geri dönmemesi, kapasite fazlasının en belirgin sonuçlarından biridir.

Şirketlerin ödeme gücü konusunda diğer bir öngörü de sektörde konsolidasyon yaşanacağı, küçük, güçsüz firmaların tasfiye olacağı, daha büyük oyuncuların yer aldığı, ölçek ekonomisinden yararlanan bir yapıya doğru geçileceği yönündedir¹⁷. Örneğin, bir banka genel müdürü;

“Daha büyük ölçeklerle, daha homojen bir sektörde ve nispeten daha büyük oyuncuların olduğu, ölçek ekonomisinden yararlanan bir modele doğru geçiş olacak.” demekte, enerji sektöründe irili ufaklı çok fazla firma bulunduğunu ve bunun da bir dağınıklığa neden olduğunu belirterek, *“Ekonominin 2019-2020’de biraz daha düşük büyümesi, enerji talebini de düşük tutuyor. Bu yüzden, bu 2 yılı atlattığımız lazım. Bu süreçte hakikaten işini yürütemeyen, zombileşmiş firmalar tasfiye olacak, belli bir konsolidasyon süreci yaşanabilir”* diye eklemektedir.

Bu ifadeler, rekabetin artması yerine, geçmişte özelleştirmelerin yaşandığı ülkelerde ortaya çıkan büyük oyuncuların varlığını akla getirmektedir. Örneğin bu alanda ilk piyasa uygulamalarını gerçekleştiren İngiltere’de, bağımsız tedarikçiler de bulunmakla birlikte, günümüzde piyasanın % 70’inden fazlasını kontrol eden en büyük gaz ve elektrik tedarikçileri “Büyük Altı” olarak adlandırılmaktadır: British Gas (İngiltere merkezli çok uluslu Centrica), EDF Energy (Devlet kontrolündeki Fransız şirketi EDF’nin alt kuruluşu), E.ON (Alman enerji şirketi), Npower (2002 yılında Alman RWE şirketi tarafından alındı), Scottish Power (2006 yılında İspanyol enerji şirketi Iberdrola tarafından alındı) ve SSE (Scottish and Southern Energy- İngiliz şirketi)¹⁸.

¹⁵ Emre Deveci, “Enerjide batık kredi 1 yılda 10’a katlandı”, Cumhuriyet, 5 Şubat 2019,

http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/ekonomi/1233204/Enerjide_batik_kredi_1_yilda_10_a_katlandi.html-- erişim tarihi: 18.02.2020.

¹⁶Naime Sert “Bu yıl daha fazla fırsat açılır”, Habertürk, 14.03.2019, “Kıvanç Zaimler ile röportaj, <https://www.haberturk.com/bu-yil-daha-fazla-firsat-acilir-2402401-ekonomi>, erişim tarihi: 18.02.2020.

¹⁷ “Enerji sektöründe ‘konsolidasyon’ bekleniyor”, 9 Nisan 2019, <http://www.eud.org.tr/2019/04/09/enerji-sektorunde-konsolidasyon-bekleniyor/> erişim tarihi: 18.02.2020.

¹⁸ UK Power, “Compare energy suppliers- the big six energy suppliers and more”, <https://www.ukpower.co.uk/the-big-six-energy-companies>, erişim tarihi: 18.02.2020.

16.1.4 PİYASA İÇİ TARTIŞMALAR VE PİYASANIN AÇMAZLARI

Elektrik sisteminde her an, şebekenin her noktasında üretim (elektriğin temini) ile tüketimin dengede olması gerekmektedir. Aksine bir durum sistemin çökmesine kadar gidebilecek bir dizi sosyal ve ekonomik soruna yol açabilir. Elektriğin ekonomik olarak ve büyük ölçekte depolanması da kısıtlı olduğundan, talep ve arz arasında dengenin olması gerekir. Talep elastik olmadığından yükselen fiyatların kısa sürede talebi düşürecek bir etki yaratması pek mümkün değildir. Öte yandan elektrik üretim yatırımları, uzun süre gerektiren, sermaye yoğun yatırımlardır. Nihai amaç, tüm bu özellikler dikkate alınarak, elektriğin güvenilir bir şekilde, mümkün olan en düşük maliyetle temin edilmesidir.

1980-90'larda Avrupa, Kuzey Amerika, Avustralya/Yeni Zelanda gibi yerlerde piyasa uygulamaları başladığında piyasada oluşan takas fiyatının sektörü düzenlemeye yeteceği yönünde görüşler vardı. Rekabetçi piyasalarda oluşan toptan elektrik fiyatının arz ve talep miktarının uyumunu sağlayan, aynı zamanda yatırım, üretim ve dağıtımına yönelik kararların alınmasına olanak veren temel girdi olduğu kabul edilmişti. Buna karşılık zaman içinde sorunlar ortaya çıkmaya başladı. Sadece enerji alışverişine dayanan piyasalarda (Energy only markets), piyasa fiyatları ancak bazı teorik varsayımların varlığı halinde uzun vadeli ve en düşük maliyetli yatırımların gerçekleşmesini sağlayabilirdi:

- *Piyasa tam rekabetçi olacak,*
- *Piyasa paydaşları rasyonel beklentiler içinde olacak,*
- *Risk –nötr bir strateji izlenecek.*

Buna karşılık, pratikte elektrik piyasaları bir dizi bozucu unsur taşımaktadır. Dolayısıyla yukarıdaki varsayımlar aşağıda belirtilen nedenlere bağlı olarak gerçek dışı, hatta imkânsızdır [20]:

- Gerçek piyasalarda az sayıda üretici piyasayı kontrol etmekte ve stratejik olarak yatırım yapmaktadır.
- Yatırımcı, risk –nötr değil riskten kaçan bir davranış sergilemekte ve daha az kapasite için yatırım yapma eğilimi taşımaktadır. Bazı görüşlere göre, fiyat fırlamalarında elde edilen gelir yatırımcının sabit ve sermaye maliyetlerini karşılarsa bile, yatırımcı risk almaktan kaçınabilir.
- Ayrıca piyasa paydaşları her zaman rasyonel beklentiler taşımamaktadır; elektrik fiyatlarının gelişimi, yeni yatırımlar için gereken sürenin uzunluğu gibi belirsizlikler nedeniyle elektrik piyasaları yatırım konusunda sorunlu olmaya eğilimlidir.
- Fazla kapasite ve düşük kapasite, piyasada kaynakların verimsiz bir şekilde tahsis edilmesine neden olmaktadır; ilk durumda kâr etmeyen yatırımlar, ikinci durumda da kesintiler ve tüketici için yükselen fiyatlar söz konusu olacaktır.
- Piyasa uygulamalarının temel sorunlarından biri elektrik fiyatlarının üretim yatırımlarını teşvik edecek yeterli sinyalleri verip vermediği ile ilgilidir. Tüketiciyi korumak ve piyasadaki hâkim durumun kötüye kullanılmasını engellemek için konulan fiyat tavanı, piyasa açısından bir sorun olarak görülmektedir. Bu görüşe göre, tavan fiyatları nedeniyle "kayıp para" oluşmaktadır. Sistemin uzun vadede güvenilirliğini ve gerekli yatırımları karşılayabilmek için başka mekanizmalar gerektiği ve kapasite mekanizmalarının bunlardan biri olduğu iddia edilmektedir. Buna karşılık, bu tür müdahalelerin rekabetçi piyasayı engelleyeceği; elektrik fiyatının oluşumunun iyileştirilmesinin, gerek arz gerekse talep tarafında daha esnek piyasalar oluşturulmasının gerektiği yönünde görüşler vardır. Bu görüşlere göre, kapasite piyasaları sistemin güvenilirliğini artırabilir; ancak daha kompleks ve daha pahalıdır; bu piyasalarda yatırımların bazı riskleri tüketicilere yüklenmektedir [21].

Piyasanın işleyişine ilişkin karşılıklı savlar dikkate alındığında, muhtelif düzenlemelerle ve müdahalelerle ayakta tutulmaya çalışılan bu yapının “piyasa” anlamına gelip gelmediği de sorgulanmaya değerdir.

Bu arada, yine piyasa yanlısı yaklaşımlardan gelen şu saptamaya da işaret etmek önemlidir: Düşük kazanç mutlaka “kayıp para” anlamına gelmeyebilir; aşırı kapasite de fiyatların ve kazancın düşmesine, yatırımların geri dönmemesine neden olur [22]. Aşırı kapasite nedeniyle yatırımların geri dönmesi durumu Türkiye'deki mevcut durum için açıklayıcı niteliktedir.

16.1.5 DÜNYADA ELEKTRİK HİZMETLERİNDE TEKRAR KAMUYA DÖNÜŞ

Neoliberal politikaların çıkmaza girdiği bu dönemlerde, dünyada elektrik, su gibi sektörlerde tekrar kamu işletmeciliğine dönüş yönünde gelişmeler yaşandığına dikkat çekmek gerekmektedir. Başta Almanya'da elektrik, Fransa'da su konusunda yaşanan bu gelişmelere ilişkin bilgiler çeşitli çalışmalarda yer almaktadır.

Özelleştirmelere karşı duyulan tepki, elektrik hizmetlerinde tekrar kamu girişimciliğine dönüş şeklinde yaşanmaktadır. Almanya'da yapılan bir çalışmada, 2005-2016 yılları arasında belediyelere ait 139 yeni elektrik şirketi kurulduğu, Almanya'da özellikle dağıtımda özel şirketlerle yapılan sözleşmelerin son bulması üzerine kamu işletmeciliğine dönüşün ivme kazandığı belirtilmektedir. Almanya Belediye İşletmeleri Birliği (VKU)'ne göre, 2007-2015 yılları arasında elektrik ve gaz sektöründe 234 belediyede imtiyazlar özel işletmecilerden geri alınmıştır. Altyapıda tekrar kamu sahipliğine dönüşün güçlü bir tüketici hareketinin parçası olduğu vurgulanmaktadır. Almanya'da kamu işletmeciliğine dönüş konusundaki iki önemli örnek Hamburg ve Berlin'de yaşanmıştır. 2013 yılında yapılan referandumda Berlinli seçmenlerin yüzde 83'ü yeniden kamuya dönüş yönünde onay vermiştir. Uzun süren yasal anlaşmazlıklar sonucunda Berlin Senatosu, Mart 2019'da, elektrik dağıtım şebekesinin lisansını Berlin Energie adlı devlet şirketine vermiş, böylelikle geçmiş 20 yıldır bu işi üstlenmiş olan İsveç şirketi Vattenfall iştiraki imtiyaz hakkını kaybetmiştir. Benzer bir durum 2014 yılında Hamburg'ta olmuş, yerel elektrik dağıtımı Vattenfall şirketinden geri satın alınmıştır [23].

Berlin Teknik Üniversitesi Enerji Sistemleri Bölümünden araştırmacılar, yurttaşların beklentilerinin sivil toplum kuruluşları ve yerel inisiyatiflerin oluşturduğu Berlin Enerji Yuvarlak Masası (Energietisch)'nin amaçları ile uyumlu olup olmadığını açıklığa kavuşturmak amacıyla, Kasım 2013 referandumunda oy kullanan 2000 kişi ile anket yaparak, oylamadaki kararlarının nedenini ve Berlin belediye kuruluşundan beklentilerini araştırmıştır. Elektrik fiyatlarının düşürülmesi (% 71,4), düşük gelirli aileler için sosyal tarifelerin oluşturulması (% 71,9) ve Müşteri Danışma Kurulu gibi bir oluşum vasıtasıyla daha fazla doğrudan katılım (% 72,9) gibi konular daha çok öne çıkmış, binaların enerji açısından iyileştirilmesi ve enerji tasarrufu da söz konusu olmuştur. Berlinli seçmenler arasında elektrik tarifeleri ve karar alma mekanizmalarında etkili olma konuları öne çıkarken çevre ile ilgili konulara daha az vurgu yapılmıştır.

Transnational Institute, Multinational Observatory, sendikalar ve sendika federasyonları tarafından 2017 yılında yayımlanan bir çalışmada[24] “anlatılmayan hikaye” olarak tanımlanan “kamu girişimciliğine dönüş” gelişmelerinde, 45 ülkede kentsel ve kırsal kesimde ele alınan 835 örnek olaydan 692'sinin kamuya geriye dönüş, 143'ünün ise yeni kamu şirketlerinin oluşturulması yönünde olduğu belirtilmektedir.

Söz konusu yayının editörleri, “re-municipalisation” teriminin, kamu hizmetlerinin özel sektörün sahipliği, hizmetlerin dışarıdan alınması (outsourcing) veya Kamu-Özel Ortaklığı gibi muhtelif özelleştirme formlarından, kamunun sahipliği, kamu işletmeciliği ve demokratik kontrole doğru geçiş anlamına geldiğini aktarmaktadır.

Bu gelişmelerin kemer sıkma politikalarına bir cevap, serbestleştirme politikalarının aşırılığına ve temel hizmetlerin şirketlere devredilmesine karşı bir reaksiyon olduğu, belirli bir politik kanadın hareketi olmaktan çok politik yelpazenin her kanadından politikacılar tarafından yürütülen, yerel mutabakatın bir sonucu olduğuna dikkat çekilmektedir. Önemli bir husus olarak, hareketlerin amacının sadece özelleştirme öncesine dönüş değil, aynı zamanda daha demokratik bir kamu yönetimi oluşturulması olduğu ifade edilmektedir.

Tüm sektörlerde özelleştirme ve Kamu-Özel Ortaklığının (KÖO) ortak sorunları olduğuna değinilerek şu hususlar belirtilmektedir:

- Özelleştirmeler ve KÖO uygulamaları yerel yetkililere veya kullanıcılara ya da her ikisine birden daha yüksek maliyetler oluşturmaktadır.
- Yetersiz yatırım ve bakım ve/veya çalışma koşullarının kötüleşmesi nedeniyle hizmetlerin kalitesi bozulma eğilimine girmektedir.
- Genellikle uluslararası şirketlerin iştiraklerine kiralanan veya taşeronlara yaptırılan hizmetlerde hesap verebilirlik ve şeffaflık gerilemekte, ana şirkete ve hisse sahiplerine ne kadar nakit aktarıldığı bilinmemektedir.
- Bazı vakalarda, Fransa'daki su sektöründe ve uluslararası su şirketlerinin faaliyette olduğu her yerde mali düzensizlikler ve yolsuzluk skandalları ile karşılaşılabilir.

Özelleştirme ve KÖO yanlılarının iddialarının aksine özel sektörün kamu yönetimine göre daha maliyet etkin olduğu bir yanılsamadır. Latin Amerika'da tanık olunan örnek olaylarda özel firmaların başlangıçta kısa süreli maliyetleri azalttığı, ancak kısa bir süre sonra bu “düşük maliyet” politikalarının zayıf bakım hizmetleri, düşük yatırımlar, elemanların azaltılması ve çalışma koşullarının kötüleşmesiyle sonuçlandığı görülmektedir.

Geriye dönüş durumunda özel şirketlerin hükümetlerden tazminat talebinde bulunduğunu, bunun yeni kamu işletmecisinin sırtına ve kullanıcılara önemli mali yükler getirdiğini gerekçe göstererek hizmetlerin özel sektörden geri alınmaması için uğraşan kesimler de vardır.

Dünyada özelleştirmeler ve KÖO projeleri yapılmaya devam edilirken ve yatırımcıları devlet karşısında korumak için oluşturulmuş ISDS¹⁹ gibi mekanizmalar sürerken, elektrik, gaz dağıtımı gibi hizmetlerin tekrar kamuya dönmesinin tamamen sonuçlanmış bir süreç olmadığı söz konusu yayında da belirtilmektedir. Bu gelişmeleri neoliberal politikalardan kesin bir kopuş olarak görmek mümkün değildir, ancak bu sürece ilgisiz de kalınmamalıdır. Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin tarihsel olarak güçlü olduğunu ve örnek olayların özgün koşullarını dikkate almak, ayrıca bu gelişmelerin merkezi olmayan/dağıtık enerji sistemleri ile paralel gittiğine de işaret etmek gerekir.

Ancak, piyasa uygulamaları ve özelleştirmelerin getireceği olumlu gelişmeler konusunda 1980'lerde başlayan iddiaların doğru olmadığının ortaya çıkması önemlidir. Kamuya dönüş eğilimleri, Jeremy

¹⁹ ISDS: Investor-State Dispute Settlement.

Corbyn'in liderliği döneminde İngiliz İşçi Partisi'nde olduğu gibi, siyasal programlara da yansiyabilmektedir.

16.1.6 SONUÇ

- Türkiye'de kamu kuruluşlarının elektrik sektöründeki yatırımlardan geriye çekilmesi, alanın özel sektöre açılması aşamaları her açıdan maliyetli bir süreç olmuştur. 2001 öncesi dönemdeki uygulamalarda YİD gibi projelerin önünün açılması için kamu yatırımları geciktirilmiş, kamu kuruluşu TEK sık sık reorganizasyona tabi kılınmış ve belirsizlik içinde bırakılmış, zayıflatılmış ve nihayet küresel piyasalarla uyumu sağlamak üzere düzenleyici reformların yapılması aşamasına geçilirken “Beyaz Enerji Operasyonu” yaşanmıştır. OECD tarafından hazırlanan “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar” adlı yayında, enerji ile sınırlı olmamak üzere “Yolsuzlukla mücadele gündemin ayrılmaz bir parçasıdır” ifadesinin yer alması dikkat çekicidir. Bu süreci, özellikle yürütmenin denetimi ve hesap verebilirliğinin yeterince gelişmediği ülkelerde sektördeki özelleştirme uygulamalarıyla önu açılan hukuk dışı işleyişin, siyasal ve idari zaafıların bir sonucu olarak görmek doğru olacaktır. Kaldı ki, bu tür sakıncalar sadece bizimki gibi ülkelerle sınırlı kalmamıştır. Örneğin ABD-Kaliforniya’da 2000-2001 yıllarında yaşanan elektrik kesintilerinin ve fiyat sıçramalarının piyasa manipülasyonları ile bağlantılı olduğu ortaya çıkmıştır.

- Elektrik sektöründe rekabete dayalı, kendiliğinden işleyen bir piyasa uygulaması mümkün olmadığından, arz kapasitesinin yetersiz kalmaması için özel sektörü yatırım yapmaya teşvik edecek mekanizmalar devreye sokulmakta, bu defa gereksiz, atıl bir kapasite ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan gerekli önlemler alınmadığı takdirde, arz güvenliği riske girmektedir. Bu durum sektörün piyasa uygulamalarına uygun olmadığını göstermekte, ya kapasite fazlası ya da yetersizliği ile karşılaşmaktadır.
- Türkiye’deki mevcut durum bunun bir örneğidir. Elektrik sektöründe alınan kredilerin geri dönmemesini sadece ekonomik krize, artan kurlara veya ekonomik kriz nedeniyle artmayan elektrik talebine bağlamak doğru değildir. 2018 krizi öncesinde de elektrik üretim sektöründe kurulu güç fazlası oluşmuştur.
- Ülkedeki elektrik talep artışı ile bağı kopmuş olan atıl yatırımlar, kredi borçlanması ile gerçekleştirilmiştir. Şimdi bu borçların nasıl ve kim tarafından ödeneceği/ödediği önemli bir sorundur.
- Türkiye’deki ihtiyaç fazlası, atıl santral yatırımlarının emre amadeliği de belirsizdir. Özel sektör eliyle yürütülen santral yatırımlarının, projelendirilme-yapım-işletme aşamalarının bütünlüğü dikkate alınarak yeterli performansı gösterip göstermediği bilinmemektedir. Kamudaki teknik birimler dağıtılıp yok edilirken, özel sektörün bu konudaki yeterliliğine ilişkin olarak kullanılan tek kriter, bu faaliyetten kâr elde edecekleri için şirketlerin gerekli teknik gereklilikleri yerine getirecekleri yönünde olmuştur.
- Neoliberal politikalarla bütünlüklü planlama yok edilmiş, parçacı bakış açısı hâkim kılınmış, elektrik meta haline getirilmiştir. Gereksiz yatırımların ekonomik maliyetlerinin yanı sıra başka kayıplar da ortaya çıkmaktadır. Elektriğin üzerinden kâr elde edilen bir meta haline dönüşmesi çevrenin, su havzalarının, ormanların, tarım alanlarının üzerinde baskı oluşturmakta ve tahribatına neden olmaktadır.

Sonuç olarak; elektrik sektöründe piyasa uygulamaları tamamen tasarıma dayalıdır ve piyasa uygulamalarından yana olan kesimlerin arasında da “piyasa uygulamalarının nasıl olacağı” konusunda literatürde tartışmaların ve farklı görüşlerin varlığı sürmektedir. **Sorun yapısaldır;** uluslararası kapitalizmin girmiş olduğu krizden çıkış yolu olarak yürürlüğe soktuğu neoliberal politikalar sonucunda temel meseleleri piyasa temelli yaklaşımlarla çözülemeyecek bir sektörde toplumsal ve ekonomik kayıplar yaşatılmakta, şirketlere sermaye aktarılırken maliyetler doğrudan veya dolaylı olarak topluma yüklenmektedir. Bu durumun “başarı öyküsü” olarak gösterilmesini kabul etmek mümkün değildir.

KAYNAKÇA

1. Ayman Güler, Birgül, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi Enstitüsü, Nisan 1996, Ankara, ISBN: 975-7669-46-6.
2. Türkiye Cumhuriyeti İkras No: 2856-Tu ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasında İkras Anlaşması (Enerji Sektörü Uyum İkrası), 1 Temmuz 1987 tarihli, 19504 sayılı Resmi Gazete, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19504.pdf>, erişim tarihi: 18.02.2020.
3. Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ile Türkiye Elektrik Kurumu arasındaki 13/9/1991 tarihli İkras anlaşması (TEK Yeniden Yapılanma Projesi) ile ilgili Bakanlar Kurulu kararı, 24 Şubat 1992 tarihli, 21152 sayılı Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21152.pdf>, erişim tarihi: 18.02.2020.
4. Dünya Bankası, *World Development Report 1994*, Haziran 1994, ISBN 0-19-520992-3.
5. Yüksek Planlama Kurulu Kararı, *Elektrik Enerjisi Sektör Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi*, 17.03.2004, https://www.enerji.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FBelge%2FElektrik_Enerjisi_Sektoru_Refom_ve_Ozellestirme_Strateji_Belgesi.pdf, erişim tarihi: 18.02.2020.
6. TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası (EMO) Samsun Şubesi, “Mobil Santral Nedir, Ne Değildir?”, *Elektrik Mühendisliği Dergisi*, Mayıs 2002, s.43-46, http://www.emo.org.tr/ekler/a172e964907a97d_ek.pdf?dergi=4, erişim tarihi: 18.02.2020.
7. TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası (EMO) Yönetim Kurulu basın açıklaması, 14.01.2007, “AKTAŞ’tan kamunun alacaklarında zaman aşımı tehlikesi”, http://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=51585&tipi=3&sube=7, erişim tarihi: 18.02.2020.
8. **EMO Yönetim Kurulu basın açıklaması, 12.06.2003, “ÇEAŞ ve KEPEZ’de Geline Durum, Son Yirmi Yıllık Enerji Politikalarının İflasının Belgelenmesidir!”** http://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=45127&tipi=3&sube=0, erişim tarihi: 18.02.2020.
9. Sayıştay Dergisi, Ocak 2004, Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yapıtılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu (Enerji Raporu) Hakkında Özet Bilgi, *Sayıştay Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 52, Ocak 2004, Sayfa: 169-172, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der52m8.pdf>, erişim tarihi: 18.02.2020.
10. (9/4,7) *Esas Numaralı Meclis Soruşturması Komisyonu Raporu*, Dönem 22, Yasama Yılı 2, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss622m.htm>, erişim tarihi: 18.02.2020.
11. *TMMOB Enerji Raporu 2006*, Ankara, ISBN: 9944-89-172-X.
12. Ataay, Faruk, “İkinci Kuşak Yapısal Reformlarda Program Arayışları”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt: 3, Sayı: 6, 2008/6, s.22-38, <http://www.msydergi.com/uploads/dergi/147.pdf>, erişim tarihi: 18.02.2020.
13. **Ataay, Faruk, “Enerji Sektöründe Özelleştirme: Rekabetçi Bir Piyasada Yönetişim mi?”, 2003, *Praksis Dergisi*, Sayı 9- Kış-Bahar 2003, s. 221-246, Ankara.**
14. OECD, *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek*, Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2002, ISBN: 975-19-3249-1.

15. Güneği, O. Olcay, 2002, “Elektrik Enerjisinde Yeni Dönem”, *Planlama Dergisi*, DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı,255-262, http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/DPTnin_Kurulusunun_42nci_Yili_Ozel_Sayi.pdf, erişim tarihi: 18.02.2020.
16. TEİAŞ, Elektrik İstatistikleri, <https://www.teias.gov.tr/tr-TR/turkiye-elektrik-uretim-iletim-istatistikleri>, erişim tarihi: 18.02.2020.
17. Uluslararası Enerji Ajansı (IEA), *World Energy Investment Outlook 2003*, ISBN 92-64-01906-5.
18. Dünya Bankası, “Türkiye Enerji Sektöründe Dönüşüm, Önemli Aşamalar ve Zorluklar”, *Dünya Bankası Enerji ve Madencilik Küresel Uygulaması Avrupa ve Orta Asya Bölgesi*, Temmuz 2015, <http://documents.worldbank.org/curated/en/907111468189259524/pdf/ACS14951-REVISED-Box393232B-PUBLIC-EnergyvervFinalTURKISHR.pdf>, erişim tarihi: 18.02.2020.
19. Soos, Philip, 25 Kasım 2012, “Why we should pull the plug on privatising electricity”, *The Conversation*, <https://theconversation.com/why-we-should-pull-the-plug-on-privatising-electricity-10824>, erişim tarihi: 18.02.2020.
20. Bublitz, A., Dogan Keles, Florian Zimmermann, Christoph Fraunholz, Wolf Fichtner, “A survey on electricity market design: Insights from theory and real-world implementations of capacity remuneration mechanisms”, *Energy Economics*, Volume 80, Mayıs 2019, s. 1059-1078, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140988319300453>, erişim tarihi: 18.02.2020.
21. Brown, David P., *The Economics of Capacity Payment Mechanisms in Restructured Electricity Markets*, University of Alberta, (tarih belli değil) https://sites.ualberta.ca/~ipe/IPE/Capacity_Markets_Presentation.pdf, erişim tarihi: 18.02.2020.
22. Hogan, Michael, *Hitting the Mark on Missing Money*, Eylül 2016, *The Regulatory Assistance Project (RAP) yayını*, <https://www.raponline.org/wp-content/uploads/2016/09/rap-hogan-hitting-mark-missing-money-2016-september.pdf>, erişim tarihi: 18.02.2020.
23. Burger, Christoph, Jens Weinmann, Mart 2019, ESMT Berlin, “Economic Perspectives on the Re-communalization in the Energy Sector”, *Barcelona Centre for International Affairs*, https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionales/n1_215/economic_perspectives_on_recommunalization_in_the_energy_sector, erişim tarihi: 18.02.2020.
24. Kishimoto, Satoko and Olivier Petitjean (ed), *Reclaiming Public Services*, Haziran 2017, ISBN 978-90-70563-58-5, https://www.tni.org/files/publication-downloads/reclaiming_public_services.pdf; erişim tarihi: 18.02.2020.

ÖZGEÇMİŞ



Nilgün ERCAN

1956 yılında Ankara'da doğdu. Orta Doğu Teknik Üniversitesi Kimya Mühendisliği Bölümü'nden 1979 yılında mezun oldu. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programını 2000 yılında tamamladı. Önceki adıyla Türkiye Elektrik Kurumu (TEK), sonraki adıyla Elektrik Üretim AŞ Santraller Proje ve Tesis Dairesi'nden 2006 yılında emekli oldu. TMMOB Kimya Mühendisleri Odası (KMO)'nda, 1984-1990 ve 1992-1996 yılları arasındaki çalışma dönemlerinde sırasıyla Oda Yönetim Kurulu üyesi, Ankara Şubesi Yönetim Kurulu Başkanlığı ve Oda Yönetim Kurulu Başkanlığı yaptı. Halen KMO Enerji Komisyonu üyesidir.

