

Stephen Thomas, enerji alanındaki gelişmeleri değerlendirdi

“AVRUPA ELEKTRİK PİYASASI ÇALIŞMIYOR”



Oğuz TÜRKYILMAZ - Banu SALMAN

Greenwich Üniversitesi Ekonomi Okulu bünyesinde 1998 yılında, özelleştirme, kamu hizmetleri ve küreselleşme konusunda araştırmalar yapmak üzere kurulan Uluslararası Kamu Hizmetleri Araştırma Birimi'nden (PSIRU) Stephen Thomas, EMO Enerji Dergisi'ne Avrupa'da elektrik alanına yönelik yaşanan gelişmeleri anlattı. Avrupa'da elektrik piyasasının çalışmadığını anlatan Thomas, serbestleşme uygulamalarının açmazlarını da ortaya koydu.

“Avrupa elektrik piyasası, halen geniş çapta yoğunlaşmış milli piyasaların kontrolü altındadır” diyen Thomas, şirket sayısının çok hızlı azaldığını ve 3 büyük şirketin tüm Avrupa'da yer aldığını söyledi. Yatırım açığı noktasında özelleştirmenin bir yanıt olamayacağını altını çizen Thomas, Dünya Bankası'nın bile bunun farkında olduğunu, ancak çelişkili bir tutum içerisinde olduğunu ifade etti. Thomas, elektrik dağıtım işine Avrupa'daki firmaların ilgisinin Türkiye'nin AB üyeliğine bağlı olduğu görüşünü savunurken, Avrupa piyasasında ikincil kalan şirketlerin Türkiye elektrik dağıtımıyla ilgilendiklerini anlattı.

EMO Enerji: Size göre elektrik işi, bir kamu hizmeti midir? Avrupa Birliği'nde bu konu nasıl düzenleniyor?

Thomas: Avrupa Birliği'nde, Avrupa Komisyonu kamu çıkarının bulunduğu elektrik, telekomünikasyon ve su gibi birkaç hizmet belirlemiştir ve bu hizmetlere özel gereklilikler uygulamıştır. Komisyon üye devletleri bu tür hizmetlerin erişilebilir, karşılanabilir ve iyi kalitede olmasını sağlama ve kaliteye ilişkin birtakım gereklilikleri yerine getirme konusunda zorunlu kılmaktadır.

EMO Enerji: Genel olarak Avrupa'daki elektrik piyasası yapısı hakkında bilgi alabilir miyiz?

Thomas: Avrupa elektrik piyasası, halen geniş çapta yoğunlaşmış ulusal piyasaların kontrolü altındadır. Şirket sayısı çok hızlı azalmaktadır ve üç büyük firma Electricite de France (EDF), RWE ve E-ON artık Avrupa'da tüm piyasalarda yerlerini almıştır.

EMO Enerji: Elektrik hizmetinde toptan satış, perakende satış, iletim, dağıtım diyoruz. Avrupa'da bu şekilde kaç parça bulunuyor ve bunlardan hangileri kamunun elinde?

Thomas: Bazı ülkelerde, şebeke, iletim ve dağıtım, üretim ve satışla ilgili ticari faaliyetlerden ayrılmıştır ve Avrupa Komisyonu, üye devletlere, şebekenin ticari faaliyetlerden sahipliğinin tam ayrılmasının sağlanması konusunda çok ciddi baskı yapmaktadır.

EMO Enerji: Dağıtım daha çok kamu ağırlıklı mı?

Thomas: Dağıtım sektörünün mülkiyet altında bulunulması ülkeden ülkeye çok farklı özellik göstermektedir. Bazı ülkelerde halen kamu bünyesinde iken, bazı ülkelerde özel sektör bünyesinde. İki ülke, dağıtım kamu mülkiyetinde tutmayı seçmiştir. Bunlar, Danimarka ve Hollanda'dır. Bu ülkeler hem dağıtım, hem de üretim şebekesinin kamu mülkiyetinde kalması gereken önemli ve stratejik bir varlık olduğuna inanmaktadır. Ancak Komisyon'un, geleneksel olarak bilinen şebeke faaliyeti ve satış faaliyetine yönelik dağıtım ayırmak üzere ülkeleri zorladığını hatırlamak önemlidir. Ancak, şu an gerçekleşen ticari satış faaliyetlerinin üretim şirketleri tarafından satın alınmasıdır. Rekabetçi bakış açısından, bu çok kötü bir gelişmedir. Çünkü reformların merkezi olan, "toptan satış piyasası ve üreticilerin birbirleriyle günün her saati rekabet etmeleri" fikri, bypass edilmiş anlamına gelmektedir. Üreticiler şimdi kendi tüketicileri için üretiyorlar ve toptan satış piyasasına satış yapıyorlar. Bunun üreticilere kendi satış işlerine sahip olmasını sağlayarak, hem avantajları hem de dezavantajları bulunmaktadır. Avantajları arz güvenliği sağlamasıdır. Üretici kendi tüketicilerine sahipse, yeterli kapasiteyi temin bakımından bir teşvike sahiptir, bu da rekabetin oldukça azalması anlamına gelmektedir. Üretim ve satışı ayrı tutmak rekabet yaratma avantajına sahiptir. Ancak bir Kaliforniya durumu ile karşı karşıya kalma riski de bulunmaktadır. Üreticisenez, son tüketicinin bulunmamasıdır. Dolayısıyla piyasaya karşı da bir sorumluluğunuz bulunmamaktadır. Elektrik açığı fazla ise, daha fazla para kazanabilirsiniz. Çünkü şirketler elektrik açığı olduğu takdirde, daha fazla para kazanabilirler. Dezavantajı rekabeti azaltmaktasınız, çünkü toptan satış piyasası kullanılmamaktadır.

EMO Enerji: Elektrik hizmetinin bütüncül bir yapısı olduğunu, bunun parçalanmasının çeşitli sorunlar yarattığını görüyoruz. Elektrik hizmetinin parçalanması uygun ve yapılabilir bir şey midir?

Thomas: Teknik olarak şebekeyi üretim ve satış faaliyetlerinden ayırabileceğinizi düşünüyorum. Bunlar farklı faaliyetler ve farklı yetenekler gerektiriyor. Fakat bunu yapmak için tek neden, rekabet yaratmaktır. Eğer, etkin rekabetçi

piyasalar yaratabileceğinize inanmıyorsanız, o zaman şebekeleri ayırmanın herhangi bir anlamı yoktur.

İngiltere'de, düzenlenmiş tekel endüstri haline geri dönmüş olsak, şirketleri yeniden biraraya getirmek için herhangi bir çaba göstermek anlamsızdır. Aynı şekilde ayrılmış şirketler için de çaba gerekmez. Şirketler nasıl ayrılmışsa ayrılmışlardır. Çünkü şirketler yaratmak paraya ve çabaya mal olur. Basit olarak buna değmez diyebiliriz.

'Yatırım Açığına Özelleştirme Yanıt Olmaz'

EMO Enerji: Sonuçları açısından ayırıştırma teknik olarak da sorun yaratmıyor mu? Sizin gözlemlerinizi nelerdir?

Thomas: Şebekeyi ticari faaliyetlerden ayırdığımız zaman herhangi bir problem ortaya çıkarmamış görünüyor, şanslıydık. İngiltere'de bu işledi. Bence şebekelerin güçlü olması bakımından şanslıydık, çünkü herhangi bir yeni yatırım gerektirmedi.

Bir noktanın altını çizmek istiyorum. Dünya Bankası'nın bile bunu farketmesi bence önemli; bir probleminiz varsa, bir yatırım açığı varsa, o zaman özelleştirme yanıt olamaz, önce problemi çözmelisiniz ve sonra özelleştirmenin ihtiyacınız olan yatırımı getireceğini umarak özelleştirin. Dünya Bankası bile bunun duyarlı bir politika olduğunu biliyor.

'Dünya Bankası Çelişki İçinde'

EMO Enerji: Kamu elindeyken Dünya Bankası'nın önerileri doğrultusunda TEK parçalandı. Şimdi özel sektöre geçerken, dağıtım hizmetini alan şirketin hem dağıtım, hem üretim yapmasına izin veriliyor. Hem de yatay bütünleşmeye izin veriliyor. Yani bir dağıtım şirketini alan diğer dağıtım bölgelerini de alabilecek.

Thomas: Bence, Dünya Bankası'nın pozisyonu tamamen karmaşık, şimdi şu çok ünlü kalıbı kullanıyorlar, "Özelleştirmeye akıldışı/sıradışı bir aşırılık ile devam ediyoruz". Güzel bir kalıp. Ayrıca 1989 yılında yapılan anlaşma olan Washington Mutabakatı'nda öncelikli yol olan özelleştirmenin şimdi ölü durumda olduğunu, diğer yanda özelleştirmenin genelde işlemediğini, diğer yanda özelleştirme amacıyla ülkeleri hala kendi şartlarında borç alma yönünde zorladıklarını da belirtiyorlar. Dolayısıyla durumları oldukça çelişkili bir nitelik arz ediyor. Washington Mutabakatı, özelleştirmenin kabul edildiği ünlü anlaşmadır. Bu anlaşma Dünya Bankası üyeleri tarafından imzalanan bir Dünya Bankası belgesidir. Bu, hizmetleri de kapsayan tüm faaliyetlere ilişkindir.

EMO Enerji: Dünya Bankası hala Türkiye'ye özelleştirme öneriyor. Hatta bunun yapılmasını takip ediyor. Bu anlamda Dünya Bankası danışmanlarının Türkiye için hazırladığı raporlar ne kadar güvenilirlerdir?

Thomas: Dünya Bankası'nın durumu sıklıkla değişiyor. Uzun zamandır onlar, serbest elektrik üreticileri için yap-işlet-devret anlaşmalarını önerdiler. Pek çok ülke, bundan dolayı ciddi zorluklar yaşadı. Endonezya ve Tayland fiyatı ABD Doları'na bağlı çok sayıda elektrik üreten bağımsız elektrik üreticisi kurdu. Yerel para değer kaybettiğinde, ülkeler tüketicilerin karşılayamayacağı fiyatlardan elektrik satın almak zorunda kaldılar. Tayland Elektrik Şirketi bu sebepten ötürü iflasın eşiğine geldi. Dünya Bankası şimdi bunun kötü bir politika olduğunu kabul etmiştir. Bence, Türkiye'nin de benzer problemleri bulunmaktadır; ABD Doları'na bağlı olarak yabancı şirketlerden yüksek fiyatlara elektrik alması gerekmektedir. Dolayısıyla Türkiye esas olarak ABD Doları'na karşı bir varsayım yapmaktadır. Diğer deyişle Türk para biriminin dengeli/kararlı olacağı konusunda kumar oynamaktadır. Bu yüzden, Dünya Bankası'nda bir politika eksikliği olduğunu düşünüyorum, çalışmayan eski politikayı zorluyorlar, ancak bir seçenekleri yok. Halen eski ve başarısız politikayı kendilerinden borç alma ihtiyacına sahip ülkelere zorunlu kılmaktadırlar.

EMO Enerji: Peki bu kadar masum mudur? Hakikaten bilmedikleri için midir?

Thomas: Masum değiller. Çalışmadığını bildikleri bir politikayı zorlamamalıdır. Yeni bir politika oluşturmaları gerekiyor.

'Avrupa'da Elektrik Piyasası Çalışmıyor'

EMO Enerji: Avrupa'daki enerji şirketleriyle ilgili, tekelleşmeye ilişkin bir rekabet soruşturması var. Bununla ilgili bilgilerinizi biraz aktarabilir misiniz?

Thomas: Evet, Avrupa Komisyonu elektrik piyasasının çalışmadığını kabul etmektedir. Komisyon Başkanı ve Komisyon Heyeti, ayrıca rekabetin olmadığını belirtmiş ve bu yüzden Avrupa elektrik piyasasında soruşturma başlatmıştır. Bu soruşturmanın sonuçları henüz ortaya konmamıştır, ancak ana tavsiyenin şebekenin ayrıştırılması olacağı görülmektedir. Fakat bence bu da soruna tam anlamıyla hitap etmeyecektir. Sorun, büyük şirketlerin daha büyük ve daha baskın hale gelmesidir. Eğer piyasalarda yalnızca iki veya üç şirket varsa, onların piyasada baskın olmak için şebekeyi sahiplenme ihtiyaçları olmaz. Şebekelere sahip olmak, piyasada baskın olmayı biraz daha kolaylaştırır, ancak onların kesinlikle buna ihtiyacı yoktur ve büyük şirketlerin yayılmasını sona erdirecek hiç bir siyasi irade bulunmamaktadır.

EMO Enerji: Almanya Parlamentosu Milletvekili Hans Josef Fell, bu tekelleşmeye karşı soruşturmanın çok ciddi olduğunu, bu şirketlere el konulmasının gündeme gelebileceğini söyledi. Bu ne kadar gerçekçi?

Thomas: Hayır, bence özelleştirme tek yönlü süreçtir. İngiltere'de şirketleri 15 yıl önce özelleştirdik, şirketleri oldukça küçük fiyatlara sattık. Şimdi bunları tekrardan kamulaştırdığımız takdirde, çok pahalıya mal olacaktır. Kamu bu kadar paranın neden sağlık ve eğitim gibi öncelikli daha önemli konulara harcanmadığını soracaktır. Bu yüzden bu paranın her zaman kamunun gerekli gördüğü sağlık ve eğitim gibi konulara harcanması siyasi bakımdan daha avantajlı olacağını düşünüyorum.

'Şirketlerin Türkiye'ye Bakışı AB Üyeliğine Bağlı'

EMO Enerji: Sözü ettiğimiz büyük tekel de Türkiye'deki dağıtım özelleştirmeleri için başvuran firmalar durumundalar. Türkiye'de de yabancı firmaların gelmesi destekleniyor. Bu şirketlerin Türkiye'deki elektrik özelleştirmelerine girmeleri, onların Avrupa'daki konumları açısından ne sağlayacak, Türkiye açısından ne getirecektir?

Thomas: Doğu Avrupa ülkeleri söz konusu olduğunda, kardeşler (7 şirket) bu ülkelere girme konusunda çok hızlı davrandılar. Şimdi Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti'nin hepsi kardeşler tarafından ele geçirilmiş durumda. Dolayısıyla, Türkiye konusundaki çıkar Türkiye'nin AB'ye girmesine dayanacaktır ve Türkiye AB'ye girdiği takdirde, Avrupa Elektrik Direktifi'ne uyması gerekecek ve kardeşlerin de Türkiye'ye gelme konusuyla ilgilenenleri kanısındayım. Çünkü Türkiye'de uygulanacak kuralları bilecekler ve bu hususta daha az risk almış



olacaklardır. Türkiye AB dışında kaldığı takdirde, daha az ilgilenilecek ve şirketleri almak üzere daha az para teklif edeceklerdir. Çok dikkatli olacaklardır. EDF Avrupa dışında pek çok yatırım yaptı ve Brezilya ile Arjantin'e yaptığı yatırımı kaybetti ve sonuçta elindeki şirketleri de bırakmak zorunda kaldı. Bunun sebebi, Brezilya'da iş yapmanın doğasını anlayamadılar, döviz riskini göz ardı ettiler. Bunun yanısıra Brezilya ve Arjantin'de para istikrarlı bir ilerleme göstermiyordu. Böylece paranın değeri düştüğünde, karları da düştü. Bunu dikkate alarak, EON ve RWE daha dikkatli olmuşlar ve Avrupa dışına yatırım yapmamışlar, buradan hareketle AB'nin parçası olacak ülkelere, emin olmadan, genişleme isteği göstermeleri konusunda dikkatli olacaklarını düşünüyorum.

EMO Enerji: Yine de Türkiye'deki dağıtım özelleştirmelerine yabancı şirketler de ilgi gösteriyor görünüyor.

Thomas: Temel olarak, büyük kardeşlere yetişmek isteyen daha küçük kardeşler var. Örneğin ENEL, İtalya dışında çok yavaş bir genişleme göstermişti. Şimdi ise çok hızlı hareket ediyor, ancak en iyi kar zaten satın alındı. Bu yüzden bu şirketler ikinci en iyi seçeneği arıyorlar. Örneğin İbedrola bir İskoçya elektrik şirketini satın almaya çalışıyor. Bu en iyi şirket değil, ancak halihazırda mevcut tek şirket.

Stephen Thomas, Avrupa Komisyonu'nun ülkeleri, elektrik alanında dağıtım ile satış faaliyetlerini ayırtmaya zorladığını anımsatırken, ticari satış faaliyetlerinin de üretici şirketler tarafından satın alındığına dikkat çekti. Üreticilerin böylece toptan satış piyasasına satış yapmak yerine kendi tüketicileri için üretim yapar olduklarını, bunun rekabeti azalttığını söyledi.

'Düzenleyici Organ Şirketler Kadar İş İyi Bilmeli'

EMO Enerji: Özelleştirme Türkiye'de "Kaynak yok, yatırımları özel sektör yapсын" gerekçesiyle sunuluyor. Dağıtım için belirlenen tarifeye şirketlerin yapacakları yatırımı tahsil etmeleri, hatta fazla tahsil etmeleri öngörülüyor. Bu modelleme özelleştirmeye ve dünyadaki gelişmelere uyuyor mu? Özelliğin elinde de tekel olacaksa o zaman karşı karşıya olunan kamu tekel ya da özel tekel mi?

Thomas: Dünya Bankası bile özel sektör mülkiyetindeki elektrik şirketlerinin kamu mülkiyetindeki elektrik şirketlerinden daha etkili olduğuna dair bir kanıt bulunmadığını teyit etmiştir. İyi kamu şirketleri yanında kötülerini de bulunmaktadır. İyi özel sektör şirketleri yanında, kötülerini de bulunmaktadır. Monopole duyarlı olarak düzenleme, gelir oranını ayarlama yolunu kullanma suretiyle gerçekleştirilebilir ki temel olarak şirketlerin yaptığı yatırımların adil bir oranda geri dönüşünü sağlamalarına izin verilmesi söylenir. Böylece eğer onlar 1 milyar dolar yatırım yaparsa, yüzde 5'lik adil bir getiri oranı ile yılda 50 milyon dolar kazanmalarına izin verilir. Bu iki önemli soruyu beraberinde getirmektedir. Birincisi şirketler ne kadar para yatırım yapacaklardır? Çünkü düzenleme sistemi ile ne kadar para yatırırsanız, o kadar fazla kar ederseniz. Bu yüzden çok güçlü bir düzenleyici otoriteye ihtiyaç vardır. Bu otorite, şirketlerin yatırım için ihtiyaç duydukları yatırım miktarını ve yatırılan paranın akılcı bir şekilde tüketicilerin aldıkları hizmetleri iyileştirecek varlıklara yatıracağını sağlayabilmelidir. Bu sebeple, monopolü özelleştirdiğiniz takdirde, düzenleyici organın, şirketin sahip olduğu işi bildiği kadar işi iyi bilmesi gerektiğini dikkate almanız gerekmektedir.

Diğer bir konu ise, yatırım üzerinden adil bir getiri oranı elde etmektir. Buna ilişkin olarak, kamu mülkiyetindeki şirketler özel sektör şirketlerine nazaran borç alırken daha ucuza mal etmektedirler ve bu yüzden borç alma maliyeti ile bağlantılı adil getiri oranı kamu şirketleri için daha ucuz olmaktadır. Diğer yanda özel sektör şirketleri özellikle yurtdışından borç alırken borç maliyetine döviz riskini de eklemektedir. Bu da borcun maliyetini daha da artıracak ve sonuçta getiri oranının yüksek olması nedeniyle tüketicilerden elde edilmesi gereken miktarın daha fazla olmasını zorunlu kılacaktır. ■