

TÜRKİYE'DE ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNÜN ÖZELLEŞTİRMESİNDE KARŞILAŞILAN YASAL SORUNLAR VE SAĞLIKLI ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI İÇİN ÖNGÖRÜLEN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Edip YILMAZD

1. GİRİŞ

Mülkiyeti kamuya ait olan işletme birimlerinin yönetiminin bir bütün olarak tamamen özel sektöre devredilmesi olarak tanımlanabilen özelleştirme, günümüz dünyasında ülkelerin refah seviyesinin yükseltilmesine önemli katkı sağlaması nedeniyle kabul görmüş bir uygulamadır.

Genel özelleştirme uygulamalarına paralel olarak, ülkemizde büyük ölçüde kamu eliyle yürütülen elektrik enerjisi sektöründe de özelleştirme uygulaması gündeme gelmiştir. Ancak, elektrik enerjisinin üretim ve tüketiminin karmaşık biçimde içice olması, bu sektörde diğer sektörlerden farklı bir özelleştirme uygulamasını gerekli kılmaktadır.

Bu tebliğde ülkemiz elektrik enerjisi sektöründe karşılaşılan yasal sorunlar tespit edilerek, ülkemiz koşullarına en uygun özelleştirmeyi mümkün kılacak uygulanabilir seçenekleri ele alınmıştır.

2. ÖZELLEŞTİRME

Özelleştirme, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin tekno-ekonomik ünite olarak özerk çalışabilecek birimleri yönetiminin, değişik ticari yöntemlerle tamamen özel sektöre geçmesidir. 0)

Bu bağlamda, işletme birimlerinin yönetiminin bütün olarak özel sektöre geçmesini sağlamayan uygulamaların özelleştirme sayılmayıp, özel sektöre açılma olarak kabul edilmesi gerekir.

Bu nedenle özelleştirme, politik bir olaydır ve politik irade olmaksızın özelleştirme yapılamaz. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin sermayelerinin bir

(*) Bu tebliğ Hazine Müsteşarlığı'nın bilgisi dahilinde hazırlanmıştır. Tebliğde yeralan görüş ve düşünceler Hazine Müsteşarlığı'nı bağlamaz.

(**) T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü'nde uzman olarak görev yapmaktadır.

O" Privatization and Economic Efficiency", Ottat F. Ott and Keith Hartley, Edward Allen Publishing Co. 1991.

bölümünün özel sektöre satılarak kamu kontrolünün devam ettirilmesi ise görece özelleştirmedir.

Bununla birlikte, özelleştirmenin geniş kapsamlı tanımında, sektörde Yap-İşlet-Devret modeli gibi özel sektör finansman uygulamaları da özelleştirme olarak kabul edilmektedir.²¹

Dünyanın pek çok ülkesinde geniş bir uygulama alanı bulan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesinin en önemli nedeni; bu kuruluşları piyasa şartlarına daha duyarlı hale getirerek, sanayi ve hizmet sektörlerinde verimliliği artırmak, kalite ve çeşitliliği dünya standartlarında geliştirmek suretiyle reel milli geliri artırmak şeklinde özetlenebilir.

Bu çerçevede özelleştirmenin başlıca faydaları; sermaye ve para piyasalarını geliştirmek, mülkiyeti tabana yaymak, kamu teşebbüslerine devlet bütçesinden yapılan transferleri azaltarak enflasyonist etkileri ortadan kaldırmak, modern teknoloji ve yönetim sistemlerinin uygulanmasına olanak sağlamak, tekelleri fiyat yapısını kırmak ve ekonominin yönlendirilmesinde siyasi tercihleri sınırlandırmak gibi hususlar olarak sıralanmaktadır.

3. ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNÜN YAPISAL ÖZELLİKLERİ

Çağdaş toplumsal yaşamın en önemli girdilerinden biri olan enerji, üretim ve tüketiminin birbirine karmaşık biçimde bağlanması nedeniyle kendine özgü yapısal özellikleri olan bir sektördür. Bu bağlamda, elektrik enerjisi üretim, iletim ve dağıtımı, son derece sermaye yoğun olup, yüksek oranlarda yatırım harcamasını gerektirmektedir.

Elektrik enerjisinin kolayca taşınabilmesinin yanı sıra temiz bir kaynak olması, benzerlerine kıyasla yüksek bedelle satılmasına karşılık talebinin de fazla olduğu görülmektedir. Bu özelliklerinden dolayı ülkemizde bugün tüketilen elektriğin yaklaşık % 60'ı sanayide kullanılmaktadır.

Elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri ve teçhizatı ortalama 30-40 yıl gibi uzun bir ekonomik ömüre sahiptir. Ayrıca, belirli bir süre sonra teknolojik gelişmelere ayak uydurma ve yıpranma sonucu yenilenme gerekliliği, sektörün büyük tutarlarda ilave finansman kaynaklarına ihtiyaç duymasına neden olmaktadır.

Dünya Bankası'nın yaptığı bir araştırmada, gelişmekte olan ülkelerin 1990 yılı için ihtiyaç duydukları 400 GW elektrik enerjisi üretimi için yıllık 40-50 milyar \$'lık yatırım harcamasının gerekli olduğu hesaplanmıştır. Ayrıca, aynı yıl için bu ülkelerde iletim ve dağıtım yatırımları için de 30-35 milyar \$'lık ilave bir kaynağa ihtiyaç duyulduğu tespit edilmiştir. Buna karşılık, 1990 yılında bu ülkelerin sektörün yatırım harcamalarına ayırdıkları toplam meblağ ise 50 milyar \$ seviyesinde gerçekleşmiştir. Sonuçta bu ülkelerin finansman sıkıntısı nedeniyle elektrik üretim iletim ve dağıtım alanlarında 20-35 milyar dolar arasında değişen miktarlarda bir yatırım kısıntısına gittikleri görülmektedir.

Öte yandan, sektörde yeni tesislerin kurulması da uzun zaman almaktadır. Yatırım aşamasında çeşitli nedenlerle ortaya çıkan gecikmeler olmadığı takdirde dünyada bir nükleer santral 10-11, hidrolik santral 8-10, termik santral ise 5-6 yılda kurulup üretime geçebilmektedir.

Enerji sektörünün yukarıda sözü edilen bu özellikleri, büyük tutarları bulan finansman ihtiyacını da gündeme getirmektedir. Bu bağlamda, sektöre kanallanabilecek yeterli ölçüde kamu kaynaklarının mevcut olmaması, bu sektöre özel girişimciliğin finansman katkısını, diğer bir deyişle özelleştirmeyi gündeme getirmektedir.

4. ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRMENİN TEMEL NEDENLERİ

Elektrik enerjisi sektöründe yapılacak özelleştirmenin en önemli amacı, halen kamu kuruluşları eliyle yürütülen bu faaliyetlere özel teşebbüsün katılımını sağlayarak, sektörün piyasa ekonomisi koşullarına açılması olmalıdır. Bu amaçtan hareketle özelleştirmenin temel hedefleri aşağıda sıralanmıştır.

- Sektörde rekabete dayalı bir sistem oluşturmak,
- Ülkenin elektrik enerjisi talebinin kesintisiz ve sağlıklı bir şekilde karşılanmasını temin etmek,
- Sektörde yatırımcıların riskini azaltan faaliyet ortamı hazırlamak,
- Elektrik üretiminde, başta hidrolik potansiyel olmak üzere yerli kaynaklardan azami ölçüde yararlanılmasını temin etmek,
- Sektörün yetersiz düzeyde bulunan finansman ihtiyacının temininde yetersiz düzeyde bulunan kamu kaynakları yerine, özel teşebbüs ve alternatif finansman kaynaklarına yönelmek,
- İşletmeciliğinin ekonomik olarak yapılamayacağı birimlerin küçültülmesini veya gerektiği durumlarda kapatılmalarını sağlamak,
- Halen aşırı istihdam ve verimsiz işletmecilik uygulamalarını ortadan kaldırarak, tarifelerin düşürülmesi yoluyla tüketicilerin refah düzeylerini yükseltmek,
- Teknolojik yeniliklerin sektöre uygulanmasını sağlayacak mali ve teknik alt yapıyı oluşturmak,
- Sektörde yeni yatırımlar sonucu istihdam yaratmak,
- Sermayenin tabana yayılmasını sağlamak,
- Devleti üretici durumundan çıkartarak, yönlendirici ve düzenleyici konuma getirmek.

Ülkemizde, elektrik enerjisi sektörü özelleştirme hedefleri arasında, "kamuya kaynak yaratmak" öngörüsü esas olmamalıdır. Burada asıl olan, doğal tekel durumunda bulunan kamusal faaliyetlerin, özel sektör tarafından kesintisiz temininin yanı sıra firmaların serbest piyasa ekonomisi kuralları içinde rekabet etmelerinin sağlanması ile verimliliğin artırılmasıdır.

5. ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNÜN ÖZELLEŞTİRİLMESİ İLE İLGİLİ YASAL ÇERÇEVE

Sektöre ilişkin özelleştirme uygulamalarındaki yasal çerçeve aşağıda özetlenmiştir.

5.1. 1983 Sayılı Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun

Ülkemizde özelleştirmeye ilişkin ilk yasal düzenleme, 29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Kanunun temel amacı, kamu yatırımlarının finansmanında özel tasarrufların harekete geçirilmesidir. Kanun, özelleştirme uygulamalarına ilişkin geniş bir hareket alanı belirlemiş ve özelleştirmenin kurumsal mekanizmasını oluşturmuştur. Bu amaçla üç temel araç ve düzenleme öngörülmüştür:

5.1.1. Gelir Ortaklığı Senedi (GOS)

Kamu kurum ve kuruluşlarına (KİT'ler dahil) ait altyapı tesislerinin gelirlerine gerçek ve tüzel kişilerin ortak olmasını sağlamak için çıkarılan senetleri ifade etmektedir. Altyapı tesisleri de Kanunda, köprü, baraj, elektrik santrali, karayolu, demiryolu, telekomünikasyon sistemleri ile sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları vb. şeklinde tanımlanmıştır.

Söz konusu Kanunla, doğal tekel niteliğindeki kamu faaliyetlerinden elde edilecek gelirlere özel kesimin ortak olmasını sağlamak suretiyle kamu yatırımları için ek finansman temini amaçlanmıştır. Diğer taraftan, Gelir Ortaklığı Senetlerinin özel tasarruflar açısından çekici olması için, bunların bu faaliyetlerden piyasa şartlarında fiyatlandırılması (reel kazanç temini gibi) ve etkinliklerinin artırılması sağlanmıştır.

Gelir Ortaklığı Senedi bir mülkiyet devrini öngörmemekte, sadece ait olduğu tesisin gelirlerine ortak olmayı ifade etmektedir. Dolayısıyla kendileri için GOS çıkarılan tesislerin, bu senetlerin piyasa şartlarında makul bir getiri sağlamasını güvence altına almak için, karlı ve verimli çalışmaya özen göstermelerinin temini amaçlanmıştır.

5.1.2. İşletme Hakkı Devri

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin müessese, işletme, bağlı ortaklık ve benzeri tesislerinin belirli bir süre ve şartlar altında gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilmesi ve varsa mamullerinin pazarlanması ve dağıtımının yapılması hakkının devrini ifade etmektedir.

Finansal kiralama yöntemine benzeyen bu uygulama biçimi, genellikle özelleştirmenin bir ön aşaması olarak değerlendirilmektedir. Bu yöntemde, mülkiyet devri söz konusu olmamakla birlikte işletme ve yönetim hakları doğrudan bir bedel karşılığında devredilmektedir.

5.1.3. Hisse Senedi

KİT'ler ve bunlara ait tesislere gerçek ve tüzel kişilerin ortaklığını sağlamak üzere çıkarılan senetlerdir. Burada gerçek anlamda bir mülkiyet devri söz konusudur. Kamu hisselerinin özel kesime devri ya da artırılan sermayenin özel kesimin katılımına sunulması şeklinde uygulanabilmektedir.

5.2. 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

Özelleştirmeye ilişkin ikinci yasal düzenleme, 8.6.1984 tarih ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 38. maddesiyle yapılmıştır. Bu madde ile daha önce Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'na verilen özelleştirme ile ilgili karar alma yetkisi Ekonomik İşler Yüksek Kurulu'na (Yüksek Planlama Kurulu) verilmiştir. 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin "Teşebbüsler, Müesseseler, Bağlı Ortaklıklar, İşletmeler ve İşletme Birimlerinin ve İştiraklerinin Tasfiyesi veya Satın Alınması" başlığı altında yeralan 38 maddesinde, Kararname kapsamında yeralan teşebbüs, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ve iştiraklerin tasfiyesi, devir, satış ve işletme haklarının verilme kararının Koordinasyon Kurulu tarafından alınacağı ve bu işlemlerin 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki Kanunun öngördüğü esaslara göre Kamu Ortaklığı Kurulu tarafından yürütüleceği hükmü yer almıştır. Söz konusu madde 3291 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmış bulunmaktadır.

5.3. 3291 Sayılı Kanun

Ülkemizde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesine ilişkin yapılan bir diğer önemli yasal düzenleme de 28.5.1986 yılında kabul edilen 3291 sayılı Kanundur.

3291 sayılı Kanun'un Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesine ilişkin hükümlerin yer aldığı 5. bölüm 13.maddesinde; Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesine Bakanlar Kurulu'nca, Müessese, Bağlı Ortaklık, İşletme ve İşletme Birimlerinin özelleştirilmesine de Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulunca karar verileceği, ayrıca bu kuruluşlara ait iştiraklerdeki kamu paylarının satışı ve devri konularında da Kamu Ortaklığı Kurulunun yetkili bulunduğu hükmü yer almaktaydı. Anılan Kanunun 14. maddesinin (b) fıkrasında sermayelerindeki kamu payı % 50'nin altına düşünceye kadar kuruluşları, faaliyetleri, organları, yönetimi, denetimi, sermaye miktarını tespiti, bu işlemleri kolaylaştırıcı tedbirleri almaya, ayrıca bu işlemlerden elde edilip Kamu Ortaklığı Fonunda toplanacak meblağın Fon, Hazine ve özelleştirilen kuruluşlar arasında hangi oranlarda dağıtılacağına Kamu Ortaklığı Kurulu yetkili kılınmıştır.

5.4. 3096 Sayılı Kanun

Resmi Gazete'de 19.12.1984 tarihinde yayınlanan ve 4.12.1984 tarihinde kabul edilen 3096 sayılı "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki kuruluşların

Elektrik Üretimi, İletimi Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun", ülkemizde enerji sektöründe özelleştirme uygulamalarına olanak veren hükümler içermektedir.

3096 sayılı Kanunun "Elektrik Üretimi Müsaadesi Verilmesi" başlıklı 4. maddesinde, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı'nın olumlu görüşünü almak suretiyle sadece elektrik üretmek amacı ile kurulacak sermaye şirketlerine elektrik üretimi yapacak tesisi kurma ve işletme müsaadesinin verilebileceği belirtilmektedir. Ayrıca, bu tesislerde üretilen elektrik enerjisinin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na tespit olunacak tarifeye göre bölgelerinde Türkiye Elektrik Kurumuna (TEAŞ) veya o bölgede faaliyet gösteren görevli şirkete satılacağı ifade edilmektedir.

Söz konusu Yasanın bazı maddeleri Eylül 1995 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Mahkemece Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilen bu maddeler, enerji alışverişi, enerji satış şartları ve tarife esasları ile sözleşme değişikliklerinin imzalanmasına ilişkin düzenlemelerdir.

5.5. 3996 Sayılı Kanun

Bilindiği üzere, ülkemizde Yap-İşlet-Devret uygulamalarına ilişkin en kapsamlı yasal düzenleme 8.6.1994 tarih ve 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun"dur.

3996 no.lu Kanun'da Yap-İşlet-Devret modeli; ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olduğu ve yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi olarak tanımlanmıştır. Kanun kapsamında; köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, enerji üretimi, iletimi, dağıtımı (24.11.1994 tarih ve 4047 no.lu Kanun'la enerji üretimi, iletimi ve dağıtımı bu Kanun kapsamından çıkartılmıştır), maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yapılması, işletilmesi ve devredilmesi hususları yer almaktadır.

Kanun'un 4. maddesinde Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde gerçekleştirilecek projelere ilişkin bu şirketlerde aranılacak özellikler, sözleşmelerin kapsamı, yatırım sonucu oluşacak mal ve hizmetlerin ücretinin belirlenmesinde uygulanacak kriterler ve konuya ilişkin usul ve esasların Maliye, Bayındırlık ve iskan, Ulaştırma, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve

Dış Ticaret Müsteşarlığınca müştereken hazırlanarak yürürlüğe konulacağı kabul edilmiştir.

3996 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle de Yüksek Planlama Kurulu'nca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte bir sözleşmenin yapılacağı ve bu sözleşmenin de özel hukuk hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir. Bu madde Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edildirmiştir

Kanun'un 11. maddesinde, Yap-işlet-Devret modeli çerçevesindeki yatırım projeleri için idare adına sermaye şirketlerine veya yabancı şirketlere, mal ve hizmet bedellerine ilişkin olarak ödeme garantisi vermeye; gerektiğinde, proje ile ilgili olarak sözleşme ve eklerindeki koşullara uygun köprü krediler sağlamaya veya sağlanacak krediler için kısmen veya tamamen geri ödeme garantisi vermeye ve bu çerçevede mali yükümlülük altına giren fonlar lehine garanti vermeye ve garanti koşullarını belirlemeye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkilidir denilmektedir. Ayrıca, yasanın muafiyetler başlığını taşıyan 13. maddesinde de bu model çerçevesinde yapılacak bütün iş ve işlemlerin damga vergisi ile harçlardan muaf olduğu belirtilmektedir.

5.6. 94/5907 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

94/5907 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında 3996 Sayılı Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı 1.10.1994 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. 3996 sayılı Kanunun uygulama usul ve esaslarını düzenleyen Kararın Yetki ve Görevlendirme başlığını taşıyan İkinci Kısımın 4. maddesinde " Kanuna göre Yap-İşlet-Devret modeli kapsamında bulunup imtiyaz niteliği taşımayan yatırım ve hizmetler, bağlı ve ilgili bulunan Bakanlık kanalıyla Yüksek Planlama Kuruluna sunulur. Belediyeler, Yüksek Planlama Kuruluna yatırım ve hizmetin özelliğine göre konuyla ilgili Bakanlık kanalıyla başvuruda bulunurlar. Yüksek Planlama Kurulu bu müracaat sonunda yetkili idareyi ve Yap-İşlet-Devret modeline göre yapılacak olan yatırım ve hizmetleri belirleyerek idareye gerekli izni verir. İmtiyaz teşkil etmeyecek nitelikteki uygulama sözleşmesi imzalanmadan önce de Yüksek Planlama Kurulunun onayı alınır" denilmektedir.

94/5907 sayılı Kararın Garantiler başlığını taşıyan Altıncı Kısımında yeralan 39. maddesinde yatırım ve hizmetlerin özelliklerine göre, Hazine garantileri söz konusu olduğunda İdare adına aşağıdaki garantiler verilebilir, denilmektedir.

Bu çerçevede;

a) Görevli şirkete, idarece satın alınacak mal ve hizmet bedelleri için ödeme yapılacağına dair garanti vermeye,

b) Uygulama sözleşmesi ve diğer sözleşmelerde yer alması ve köprü krediler maddesinde belirtilen durumlara uygun olması kaydıyla yabancı finans kuruluşlarından köprü krediler sağlanması halinde, finansör kuruluşlara kısmen veya tamamen geri ödeme garantisi veya görevli şirkete köprü krediler sağlama hususunda mali yükümlülük altına giren fonlar lehine garanti vermeye,

c) Söz konusu garanti koşullarını belirlemeye,

Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkili bulunmaktadır.

5.7. 4047 sayılı Kanun

4047 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" Bakanlar Kurulu'nca 24.11.1994 tarihinde kabul edilmiştir.

Bu düzenleme esas olarak enerji üretimi, iletimi ve dağıtımının 3996 sayılı Kanun kapsamından çıkartılarak tekrar 3096 sayılı Kanun kapsamına alınmasıyla ilgilidir.

4047 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle de İdarenin isteği halinde 3096 ve 3465 sayılı Kanunlara tabi işler de 5, 11, 12 ve 14. maddeleri hükümlerinden yararlanır" denilmektedir.

5.8. 96/8269 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi Hakkında 96/8269 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 9.5.1996 tarih ve 8.6.1996 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Hidroelektrik, jeotermal ve nükleer enerji üretimi dışında termik kaynaklı elektrik üretimini düzenleyen sözkonusu Karar'a göre üretim şirketleri;

- iletim hattına sahip şirketlere,
- iletim hattına sahip şirketlere iletim bedelini ödemek kaydıyla elektrik dağıtım şirketlerine,
- iletim ve dağıtım hattına sahip şirketlere iletim ve dağıtım bedellerini ödemek kaydıyla organize sanayi bölgelerine, küçük sanayi sitelerine ve 4.000 kilovattan fazla kurulu gücü olan tesislere, elektrik satabileceği öngörülmektedir.

Bu Karar'la, TEAŞ ile üretim şirketi arasında, TEAŞ tarafından satın alınacak elektrik enerjisi miktarı, fiyatı, süresi ve diğer şartları ihtiva edecek bir sözleşmenin imzalanacağı, satın alınacak enerji miktarına tekabül eden meblağ için üretim şirketine Hazine garantisi verilebileceği belirtilmektedir.

5.9. 3613 Sayılı Kanun

7.3.1990 tarihinde kabul edilen ve 3096 sayılı KHK'nın değiştirilerek kabulü ile aynı Kanunun bir maddesinde değişiklik yapılması ve bu Kanuna ek maddeler eklenmesi hakkında Kanunun Ek 1. maddesiyle tüzel kişiliği haiz Elektrik Enerjisi adlı bir Fon kurulmuştur. Fonun kaynakları arasında elektrik enerjisi satış tarifelerinden ayrılacak paylar, Bütçeden ayrılacak ödenekler, iç ve dış krediler yer almaktadır. Kanunla Fonun birisi Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan tarafından tayin edilmek üzere 5 kişilik Yönetim Kurulu'nca idare edileceği hususu da yer almaktadır.

5.10. Elektrik Enerjisi Fonu Yönetmeliği

3.4.1991 tarihli Resmi Gazetede Elektrik Enerjisi Fonu Yönetmeliği yayımlanmıştır.

Fonun giderleri arasında; elektrik enerjisi fiyatının istikrarını sağlamak için şirketlere ödenecek bedeller, şirketlerle yapılacak sözleşmeler gereği, mücbir sebep, Enerji ve Tabii Bakanlığının proje değişikliği talebi ve benzeri sebepler sonucu doğacak maliyet artışları için şirketlere yapılacak ödemeler ve sözleşmelere göre şirketlere açılacak krediler gibi harcama kalemleri yer almaktadır.

5.11. 85/9799 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla Yürürlüğe Giren Yönetmelik

3096 sayılı Kanunun 10. maddesine göre Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşlara Elektrik Enerjisi Üretim Tesisi Kurma ve İşletme İzni Verilmesi Esaslarını Belirleyen 85/9799 sayılı Yönetmelik 4.9.1985 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin İzin Verme Esasları'nın yeraldığı 4/b) maddesinde üretim tesisi kurma ve işletme sözleşmesinin 99 yıla kadar olabileceği, 4/0 maddesinde de otoprodüktörlere, tesisin bulunduğu bölgeye bağlı bulunduğu bölgeye bağlı olarak Türkiye Elektrik Kurumu veya görevli şirketin görüşü alınmak suretiyle Bakanlık tarafından üretim tesisi kurma ve işletme izni verilebileceği ifade edilmektedir.

5.12. 3974 Sayılı Kanun

Ülkemizde doğrudan elektrik enerjisi alanında faaliyet gösteren Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesine imkan sağlayan ilk Kanun 22.2.1994 tarih ve 3974 sayılı Kanun'dur. 3291 sayılı Kanuna ek maddeler ilave edilmek suretiyle kabul edilen 3974 sayılı Kanun 3 madde ile 5 ek maddeden oluşmaktadır.

Kanunun ek 1. maddesinde;

TEK'in mevcut yapısıyla ve yeniden yapılanması sonucu oluşacak teşebbüslerinin, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nca, müessese, bağlı ortaklık, iştirak ve işletmelerin ise

yine Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının önerisi ile Yüksek Planlama Kurulu'nca özelleştirilebileceği, özelleşen kuruluşların özelleşme işlemleri tamamlanincaya kadar 233 sayılı KHK'ye göre anılan Bakanlık ile ilgilerinin devam edeceği, satış işlemlerinin 3291 sayılı Kanuna göre Kamu Ortaklığı İdaresi'nce yapılacağı,

Ek 2. maddesinde,

Özelleştirilmesine karar verilen yukarıda sayılı kuruluşların kendiliğinden Anonim ortaklığa dönüşeceği, bu kuruluşlardaki kamu paylarının % 50'nin altına düşünceye kadar kuruluşların faaliyetleri, organları, yönetimi, denetimi, sermayesinin tespiti, elde edilecek özelleştirme gelirinin elektrik üretim ve dağıtım yatırımlarına tahsisi, elektrik dağıtım alanında çalışan özel sektörün "sektör altyapı katkı paylarının" tespiti yetkisinin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na ait olduğu,

Ek 3. maddesinde;

Özelleştirilen kuruluşların Devlet kefaletli tahvil borçlarındaki Devlet garantisinin devamı şartlarının tespiti yetkisinin Yüksek Planlama Kurulu'na ait olduğu,

Ek 4. maddesinde;

Türkiye Elektrik Kurumu'nun mevcut veya yeniden yapılanma sonucu oluşacak teşebbüs, müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesinde, 3291 sayılı Kanunun bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı,

Ek 5. maddesinde;

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile enerji alanında faaliyet gösteren İktisadi Devlet Teşekküllerinin bu Kanuna dayanarak veya diğer *Kanunların* özel sektörün yeni enerji üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurma ve işletmelerini veya mevcutların işletme haklarını devir almalarını öngören hükümlerine göre üçüncü kişilerle yapacakları sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi olup, imtiyaz teşkil etmeyeceği,

öngörülmüştür.

Diğer taraftan, Anayasa Mahkemesi'nin 9.12.1994 tarih ve 1994/42-2 sayılı Kararı ile, sözkonusu Yasa'nın Ek 1. maddesinin üçüncü fıkrası ile Ek 4. ve Ek 5. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiştir.

İptal edilen Yasa'nın Ek 1. maddesinde, kuruluşların hisse ve varlıklarının satılmasına ilişkin işlemlerin 3291 sayılı Kanun hükümlerine göre Kamu Ortaklığı idaresince yapılacağı, Ek 4. maddesinde bu birimlerin özelleştirilmesinde 3291 sayılı Kanun'un bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı, Ek 5. maddesinde de üçüncü kişilerle yapılacak

sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi olup, imtiyaz teşkil etmeyeceğine ilişkin düzenlemeleri kapsamaktadır.

Anayasa Mahkemesinin iptal kararı gerekçesinde, sermayesinin tamamı devletin olan TEK'in tüm malvarlığının ve ona bağlı birimlerin sahip oldukları kamu hisselerinin satılmasının öngörüldüğü, elektrik üretim ve dağıtımı gibi stratejik önemi olan alanlara halka ve çalışana satılsa bile yasada önlem getirilmedikçe payların hızla el değiştirmesi sonucu ilk aşamada halka satılan kuruluşların sonradan yabancı sermaye gruplarının eline geçebileceği gerekçesiyle iptal edildiği belirtilmektedir. Ayrıca, mülkiyeti kamuya ait elektrik üretim, işletim ve dağıtım tesislerinin işletme hakkının devrinin bir imtiyaz sözleşmesi konusu olduğu ve Anayasa'nın 155. maddesi gereğince bu işlemlerin Danıştay'ın denetiminden geçmesinin gerektiği belirtilmektedir.

Sonuç itibariyle, Anayasa Mahkemesi'nin verdiği iptal Kararı sonucu 3974 sayılı Kanun, mevcut haliyle özelleştirme uygulamalarını yapmaya imkan verememektedir.

5.13. 4046 Sayılı Kanun

Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 4046 sayılı Kanun 22.11.1994 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Yasayla, İktisadi Devlet Teşekküllerinin, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerindeki kamu payları ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri statüsü dışında kalmakla beraber sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ve/veya diğer kamu tüzel kişilerine ait olan ticari amaçlı kuruluşlardaki kamu payları ile bu kuruluşlara ait müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının, iştiraklerindeki kamu paylarının, Devletin diğer iştiraklerindeki kamu payları ile Hazineye ait payların, Genel ve Katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların ve kamu iktisadi teşebbüslerinden kamu iktisadi kuruluşlarının gördükleri kamu hizmeti ile doğrudan doğruya ilgili olmayan varlıklarının ve iştiraklerindeki payları ile bu Kanunun 35. maddesinin (b) fıkrasında belirtilen kamu iktisadi kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim birimlerinin işletilmesi haklarının, ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak için özelleştirilmelerine ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

Kanunun 34. maddesinde, "Kamu İktisadi Kuruluşu, sermayesinin tamamı Devlete ait olup, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür", denilmektedir. Kanun'un 35. maddesinde 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ekinde " B- Bölümünde yer alan Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK); TCDD, DHMİ, TEKEL, T.C. Posta İşletmeleri ile Türk Telekomünikasyon AŞ. Genel Müdürlükleri olarak belirlenmiştir.

Bu Kanunda, ülkemizde elektrik üretim, iletim ve dağıtımı ile ilgili kamu teşekkülleri ürettiği mal ve hizmetleri imtiyaz sayılan kuruluşlar olarak yer almamıştır.

4046 sayılı Yasada özelleştirme yöntemi olarak satış, kiralama, mülkiyetin gayri aynı hakların tesisi ve gelir ortaklığı modeli sayılmış olup, işin gereğine göre yukarıda belirtilen özelleştirme yöntemlerinden hangilerinin uygulanacağına Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun karar vereceği ifade edilmektedir.

5.13.1. 4046 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE ELEKTRİK ENERJİSİ ÜRETİMİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN UYGULAMALAR

5.13.1.1. Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 95/62 Kararı

Ülkemizde elektrik üretimi ile ilgili yapılması planlanan en geniş özelleştirme uygulaması süreci, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 11.8.1995 tarih ve 95/62 sayılı kararıyla Türkiye Elektrik Üretim-İletim A.Ş.'ne (TEAŞ) ait 4 adet santral ile, iki iştirakindeki hisselerin 4046 sayılı Kanun çerçevesinde özelleştirme kapsamına alınmasıyla başlatılmış bulunmaktadır.

Bu kararla, Türkiye Elektrik Üretim-İletim A.Ş.'ne ait santrallerden; Yeniköy, Kemerköy, Soma-B ve Hamitabat (Trakya Doğalgaz Çevirim) Elektrik üretim tesisiyle, TEAŞ iştiraklerinden ETİTAŞ Elektrik Teçhizatı İmalatı Tesisleri A.Ş. ile Kayseri ve Civarı TAŞ'deki hisseleri özelleştirme kapsamına ve programına alınmıştır.

Anılan Kararda; özelleştirme programına alınan işletmelerin birlikte ve/veya ayrı ayrı olmak üzere "işletme hakkı verilmesi", ve/veya "satış" yöntemiyle özelleştirilmelerine, bu işlemlerden satış ve/veya işletme hakkı verilmek suretiyle özelleştirilecek olanların Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca belirlenmesine ve "işletme hakkı verilmesi" suretiyle özelleştirmede bu sürenin en fazla 49 yıl ile sınırlanmasına, satış yöntemiyle özelleştirmelerde;

- işletmelerin varlık bazında bir bütün olarak satılmalarına, işletmelerin birlikte ve/veya ayrı ayrı anonim şirket haline dönüştürülmek suretiyle özelleştirilebilmesine, bu hisselerdeki kamu hisselerinin tamamının veya idare tarafından belirlenecek bir kısmının, sıralama gözetilmeksizin yerli ve/veya yabancı gerçek ve/veya tüzel kişilere blok satış, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda satış veya bu yöntemlerden bir veya bir kaçının birlikte uygulanması suretiyle özelleştirilmesine, işletmelerin üretim için kullanmakta oldukları veya kullanacakları doğal zenginlik ve kaynakların satışa konu edilmeyip, bunların işletme hakkının en fazla 49 yıl süre ile verilebilmesine,

- bu karar gereğince yapılacak özelleştirme uygulamalarında yabancılara getirilecek sınırlamalara, çalışanların ve tüketicilerin korunmasına, tekelleşmeyi önleyici tedbirlerlere, çevre sorunlarının giderilmesi ile

üretilecek elektriğin tarife, alım satım koşullarına ilişkin usul ve esasların ihale duyurusundan önce belirlenmesine,

- iştiraklerdeki kamu hisselerinin tamamının veya idarece belirlenecek bir kısmının, sıralama gözetilmeksizin yerli ve/veya yabancı gerçek ve/veya tüzel kişilere blok satış, yurt içinde halka arz, yurtdışı sermaye piyasalarında satış, çalışanlara satış, İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında satış veya bu yöntemlerden bir veya bir kaçının birlikte uygulanması suretiyle özelleştirilmesine,

- özelleştirme işlemlerinin 18 ay içinde tamamlanmasına ve

- özelleştirme işlemlerinin yürütülmesi hususunda Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın yetkili kılınmasına,

karar verilmiştir.

Bu durumda özelleştirme takvimi 11.8.1995 tarihinde başlamış olup, bu işlemlerin en geç 11.2.1997 tarihinde sonuçlandırılması gerekmektedir.

5.14. Bakanlar Kurulu'nun 93/ 4789 Sayılı Kararı

Bakanlar Kurulu'nun 15.9.1993 tarih ve 93/ 4789 sayılı Kararıyla Türkiye Elektrik Kurumu'nun, Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.(TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) Genel Müdürlüğü olarak iki ayrı iktisadi devlet teşekkülü olarak yeniden yapılandırılması kararlaştırılmıştır. Karar gereğince 26 Nisan 1994 tarihi itibarıyla TEAŞ ve TEDAŞ Genel Müdürlükleri, tüzel kişilik kazanarak ayrı yapıda teşkilatlandırılarak faaliyetlerine başlamışlardır. Bu şekilde bir yeniden yapılandırma ile üretim, iletim ve dağıtım alanlarında yapılacak özelleştirme uygulamalarının hızlı bir şekilde yapılması amaçlanmıştır.

Bu çerçevede, Yüksek Planlama Kurulu'nun 25.11.1993 tarih ve 93/T-103 sayılı kararıyla dağıtım şirketlerinden başlanması planlanan özelleştirme uygulamalarını mümkün kılarak bu bölgelerde elektrik dağıtım hizmetlerinin daha süratli ve güvenilir ve kaliteli bir şekilde yapılmasına olanak sağlayacağı görüşünden hareketle, Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'ne (TEDAŞ) bağlı aşağıda yeralan 7 adet yeni bağlı ortaklık kurulmuştur. Bunlar, Trakya, Boğaziçi, Körfez, Meram, Sakarya, Başkent ve Karaelmas Elektrik Dağıtım A.Ş. Genel Müdürlükleri'dir.

5.15. VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Hedefleri (1996-2000)

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında, enerji sektörünün özelleştirilmesine ilişkin hükümler de mevcuttur. Planda, sektörde kamu ve özel kesim şirketlerinin bir arada faaliyet gösterebileceği bir yapının oluşturulması öngörülmektedir. Planının Alt Yapı Hizmetlerinde Yapısal Değişim Projesinin yer aldığı 15. bölümde, "altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasında etkinliği artırmak ve kamu dışı kaynaklardan da yararlanabilmek amacıyla yeni finansman modelleri

araştırılacak, bu çerçevede Yap-İşlet-Devret modeli ve benzeri modellerin uygulanmasına önem verilecektir. Yap-İşlet-Devret modelinde tikanıklık yaratan hukuki sorunlar çözüme ulaşınca kadar, öncelikli projelerin kamu imkanları ile yürütülmesine devam edilecektir" ifadesi yer almaktadır.

5.16. 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

4059 sayılı Kanun'un Hazine Müsteşarlığı Ana Hizmet Birimlerinin Görevlerinin yer aldığı 2/b) maddesinde Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında "... muhtelif kanun ve diğer mevzuat çerçevesinde Hazine garantisi verilmesi ile ilgili işlemleri yürütmek", Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü'nün görevlerinin yer aldığı 2/b) maddesinde, " Hazine pay sahipliğinin gerektirdiği her türlü işlemi yapmak, Hazine ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri ilişkisini kurmak", Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün görevlerinin yer aldığı 2/c) maddesinde, "...ileri teknoloji gerektiren temel alt yapı projelerinin yerli ve yabancı özel sektör katılımı ile gerçekleştirilmesi için, ilgili kanunlarda belirtilen çerçevede garanti vermek ve buna ilişkin işlemler yapmak, Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü'nün görevlerini düzenleyen 2/f) maddesinde, "... ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren ve ilgili mevzuatla yatırım ve hizmetlerin kısmen veya tamamen yerli ve/ veya yabancı şirketler vasıtasıyla Yap-İşlet-Devret modeli ile gerçekleştirilmesi için gerekli organizasyonu ve koordinasyonu yapmak" görevleri Hazine Müsteşarlığı'na verilmiştir.

6. ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNÜN ÖZELLEŞTİRİLMESİNDE YAP-İŞLET-DEVRET MODELİ UYGULAMALARI (YİD)

Günümüzde gelişmekte olan ülkelerin altyapı projelerinin finansmanında, devlet bütçesindeki yetersiz kaynaklar ve yüksek borçlanma gibi nedenlerle özel sektörün ekonomik kalkınmaya olan katılımına artan oranda ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda Yap-İşlet-Devret Modeli (YİD), alt yapı projelerinde uygun bir finansman yolu olarak kabul edilmektedir.

Yap-İşlet Devret modeli, bir projenin gerçekleşmesi için, öz sermaye ve borç şeklinde yapılan yatırımın öngörülen zaman içinde amorti edilmesi ve beklenen karı sağlamasını müteakip proje sorumlusuna devredilmesidir.

II. Dünya savaşını müteakip kalkınma sürecine giren ülkelerdeki tüm altyapı projeleri devletin sorumluluğunda gerçekleştirilmiştir. Bu durum devletin büyümesi, diğer bir deyişle merkezi bütçelerin genişlemesi ve sonuçta da bütçe açıklarının artması gibi sorunları beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda YİD, kamu finansmanının yükünü hafifletmek için geliştirilmiş bir modeldir.

Söz konusu model daha ziyade Filipinler, Pakistan, Malezya, Endonezya ve Tayland gibi gelişmekte olan ülkelerde uygulama alanı bulmakla birlikte, İngiltere Avustralya gibi gelişmiş ülkelerde de bazı altyapı projelerinde uygulanmıştır.

Modelin sağladığı başlıca avantajlar özetle şöyle sıralanabilir:

- Uygulama, bütçeye herhangi bir yük getirmeden özel sektörün imkanları ile gerçekleşir.
- Devletin dış borçlarını artırmaz.
- Yabancı sermayeyi teşvik edici özelliktedir.
- En son ve ileri teknolojiyi beraberinde getirir.
- İşletme sorumluluğunun JVC'ye ait olması nedeniyle, malzeme ve işçilikte kalite sağlar.
- Özelleştirmeye öncülük eder, özel girişimciliği teşvik eder.

YİD Modeli, yukarıda sayılan avantajları nedeniyle, 1980'li yılların başından itibaren uluslararası iş çevrelerine yeni iş olanakları yaratmak, ayrıca sermaye birikimi kısıtlı olan ülkelerde belirli altyapı projelerini gerçekleştirmek amacıyla geliştirilmiştir.

Bir YİD Projesi unsurları arasındaki ilişkiler, taraflar arasında düzenlenen anlaşmalar ile adeta bir hukuk ağı tesisiyle yasal bir yapıya oturtulmaktadır. Bu hukuk ağı içerisinde yer alan ve sayıları projenin mahiyetine göre 15 -30 arasında değişen sözleşmelerin başlıcaları; JVC kuruluşu, yakıt temini, inşaat, mal veya hizmet satınalma, enerji satış, uygulama, yedek kredi, işletme-bakım ve kredi sözleşmeleridir.

Yap-İşlet-Devret Modeli ülkemizde bütçeye yük getirmemesi, kamunun dış borç stokunu artırmaması, yabancı sermayeyi teşvik etmesi, ileri teknolojileri beraberinde getirmesi, işletme sorumluluğunu özel teşebbüse bırakması, özelleştirmeye öncülük etmesi ve özel yatırımcıları teşvik etmesi nedenlerinden dolayı enerji projelerinin finansmanında uygun bir model olarak benimsenmektedir.

7. TÜRKİYE'DE ELEKTRİK SEKTÖRÜNDE SAĞLIKLI ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI İÇİN ÖNGÖRÜLEN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Sektörde yapılacak özelleştirme uygulamaları; kendi içerisinde tutarlı, yatırımcı riskini azaltan, belirsizliklerin minimum seviyede olacağı ve başlangıçta kamu ve özel kesimin birlikte faaliyet göstereceği bir yapılandırmaya paralel yürütülmelidir.

Ülkemizde elektrik enerjisi aktöründe yapılması planlanan özelleştirme girişimlerinde öncelikle, özelleştirmeden beklenen temel hedefleri karşılayabilecek en uygun seçeneklerin ortaya konularak uygulamalara başlanılmalıdır.

Bu çerçevede, özelleştirme öncesi yapılması gerekli temel bazı düzenlemeler aşağıda ifade edilmektedir.

7.1. ÖZELLEŞTİRME ÖNCESİ YAPILMASI GEREKLİ DÜZENLEMELER

7.1.1. SEKTÖRÜ YÖNLENDİREN VE DENETLEYEN BİR KURULUN OLUŞTURULMASI

Özelleştirme sonrası en çok ihtiyaç duyulacak bir husus da, sektörde bu faaliyetleri koordine eden ve uygulayan bir üst kurulunun oluşturulmasıdır. Mevcut koşullarda bile bu işlevi tam olarak yerine getiren bir birimin olmayışı, sektörün hayati konulardaki bir çok sorununun çözümsüz kalmasına neden olmaktadır. Bugün için ülkemizde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, sektördeki sorunları çözmeye çalışmakta ancak, gerek teknik, gerekse hukuki nedenlerden dolayı çoğu konuda yetkisiz ve yetersiz kalmaktadır. Dağıtım şirketlerine uygulanacak tarifelerin tespitinde bilimsel bir yöntemin geliştirilememesi ve YİD projelerinde tarifelerin sağlıklı bir baza oturtulmasında karşılaşılan güçlükler buna örnek olarak verilebilir. Sonuçta bu ve benzer durumlar da sektöre ilişkin uygulamalarda belirsizliklerin oluşmasına neden olmaktadır.

Kendine has özellikleri olan enerji sektöründe özelleştirme öncesinde böyle bir Kurul'un oluşturulamaması, özelleştirme girişimlerini olumsuz yönde etkileyeceği gibi, sektörde özelleştirme sonrası belirsizliklerin daha da artmasına neden olabilecektir.

Kurul, sektörde kordinasyon ve uygulama fonksiyonlarını yerine getireceğinden, üyeleri kamu ve özel teşebbüs temsilcilerinden oluşması gerekmektedir. Özerk bir yapıda olması gereken Kurulun, faaliyetlerini tam bir şeffaflık içerisinde yürütmesi sistemin sağlıklı gelişimi açısından zorunludur. Ayrıca başlangıçta, kamu ile özel sektör şirketleri faaliyetlerini birlikte yürüteceklerinden kurulun optimum bir sistem arayışı içerisinde olması gerekmektedir.

Hazırlanacak yasal düzenlemelerle oluşturulması gereken Kurul'un aşağıda belirtilen konularda yetkilendirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Bunlar;

- Üretim, iletim ve dağıtımda görev alacak firmaların, bunların mali ve teknik yapılarını da gözönünde bulundurarak seçimini yapmak,
- Özelleştirme sonrası elektrik sektörüne ilişkin genel stratejileri tespit etmek,
- Sektörde tekelleşmeyi ve haksız rekabeti önleyici yapıyı oluşturmak ve uygulamaları takip etmek,
- Tüketicilerin şikayetlerini değerlendirmek,
- Sektörde fiyatlandırma mekanizmasını kurmak ve uygulamak,
- Firmaların görev ve yetki belgesini hazırlamak, sorunluluklarını yerine getirmeyenlerin faaliyetlerine son vermek,
- Sektörün yatırımlarını yönlendirmek,
- Şirketlerin işletme faaliyetlerini izlemek ve değerlendirmek,
- Hizmetlerinin kalitesini takip etmek,
- Şirket hesaplarını ve mali yapılarını denetlemek,
- Enerji tasarrufu çalışmalarını yönlendirmek,
- Yap-İşlet-Devret uygulamalarında teknik çalışmaları yapmak,

gibi konular olmalıdır.

Özelleştirme sonrasında elektrik enerjisi gibi, doğal tekel olan sektörde rekabetin yapılamadığı durumlarda sektörün gelişen ihtiyaçları karşısında oluşturulacak bir "koordinasyon ve uygulama kurulu", sektörle ilgili düzenleyici işlevleri yerine getirecektir.

7.1.2. ELEKTRİK ŞİRKETLERİNDEN TAHSİL EDİLEN YÜKSEK ORANLI FON VE BENZERİ YÜKÜMLÜLÜKLERİNİN ORTADAN KALDIRILMASI

Bilindiği üzere, elektrik üretimi ve satışıyla ilgili kuruluşlar, sektörün özelliği nedeniyle genelde büyük hacimli satış yapan şirketlerdir. Başlangıcından bu yana, elektrik sektörünün özelliği gereği, yüz trilyonları bulan satış gelirleri üzerinden kamuya pay aktarmak hükümetlere kolay elde edilebilir bir gelir kaynağı olagelmıştır. Sonuçta kamunun finansmanında kullanılan vergi benzeri kesintiler arasında Toplu Konut Fonu, Kamu Ortaklığı Fonu, Elektrik Enerjisi Fonu, Madencilik Fonu, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu payı, Belediye Tüketim Payı, İşçi Destekleme Fonu ve Hazine Payı kesintileri yer almaktadır. Bu kesintilerden, Toplu Konut Fonu 1992 yılında, Kamu Ortaklığı Fonu da 1995 yılında kaldırılmıştır. Ağırlıklı olarak 1980'li yıllardan sonra başlatılan bu tür uygulamalar zamanla azaltılmış olup, özellikle, son yıllarda ülkemiz kamu finansmanında başlayan kaynak sıkıntısıyla beraber tekrar gündeme gelmiştir.

Bu çerçevede, ülkemizde elektrik üzerinden yapılan fon ve vergi benzeri kesintilerin kaldırılması; üretim maliyetlerinin düşmesine, bu alanda faaliyet gösteren kuruluşların sağlıklı bir mali yapıya kavuşması sonucu sektörde öngörülen yatırımların zamanında yapılarak, ülkemizin olası bir elektrik enerjisi sıkıntısına girmemesine ve/veya elektrik fiyatlarında yaklaşık % 10 ile % 30 arasında değişen oranlarda bir düşüşe neden olacağı düşünülmektedir. Bununla birlikte, bu uygulama ile şirketlerin elde edecekleri gelir kamu veya bazı kuruluşlar yerine (TRT ve Belediyeler gibi) sektöre ihtiyaç duyulan alanlara kanalize edilebilecektir.

8. Mevcut KİT'lerin Özelleştirilmelerine İlişkin Çözüm Önerileri

Ülkemizde bu gün için elektrik enerjisi sektöründe özelleştirme uygulamaları yapabilecek farklı Yasal düzenlemeler vardır. Bunlar arasında sektörün özelleştirilmesine ilişkin değişik hedefler ve uygulamalar mevcut olup, bir çoğu da birbirleriyle tezat teşkil etmektedir. Bunlardan 3096, 3996 ve 3974 sayılı Kanunların bazı maddeleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olup, bu çerçevede kalıcı ve sağlıklı bir özelleştirme yapılması mümkün görülmemektedir.

Bununla birlikte, 4046 sayılı Kanun İktisadi Devlet Teşekküllerinin, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerindeki kamu payları ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri statüsü dışında kalmakla beraber sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası

devlete ve/veya diğer kamu tüzel kişilerine ait olan ticari amaçlı kuruluşlardaki kamu payları ile bu kuruluşlara ait müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının, iştiraklerindeki kamu paylarının, Devletin diğer iştiraklerindeki kamu payları ile Hazineye ait payların, Genel ve Katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların ve kamu iktisadi teşebbüslerinden kamu iktisadi kuruluşlarının gördükleri kamu hizmeti ile doğrudan doğruya ilgili olmayan varlıklarının ve iştiraklerindeki payları ile bu Kanunun 35. maddesinin (b) fıkrasında belirtilen kamu iktisadi kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim birimlerinin işletilmesi haklarının, ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak için özelleştirilmelerine ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

Bu Kanunda, ülkemizde elektrik üretim, iletim ve dağıtımı ile ilgili kamu teşekkülleri ürettiği mal ve hizmetleri imtiyaz sayılan kuruluşlar olarak yer almamıştır.

Diğer taraftan, bu Kanunda halen elektrik sektörüyle ilgili Kamu iktisadi Teşebbüsleri (TEAŞ, TEDAŞ ve bağlı ortaklıklar) birer İktisadi Devlet Teşekkülü olarak yer almaktadır.

Bu da bu faaliyetleri imtiyaz teşkil eder mahiyette bulan Anayasa Mahkemesi kararlarıyla çelişkiler arz etmektedir.

Mahkeme'nin iptal gerekçeleri gözönünde bulundurulduğunda elektrik sektörünün bu Kanun kapsamında özelleştirilmesinin ileride birtakım hukuki sorunlara neden olacağı düşünülmektedir.

Sonuç olarak, sektörün özel durumunu da dikkate alan yeni bir yasal düzenleme, mevcut sorunların aşılmasını sağlamanın yanısıra, ileride Anayasa'ya aykırılık gerekçeleri ile özelleştirme uygulamalarının durdurulması olasılığını da ortadan kaldıracaktır.

8.1. YİD Modeline İlişkin Genel Çözüm Önerileri

Yap-İşlet-Devret Modelinde bu güne kadar karşılaşılan sorunların başında imtiyaz, tarife ve kredi garantileri konusunda karşılaşılan güçlükler gelmektedir.

YİD modelinde karşılaşılan sorunların başında, sağlam bir hukuki yapının tam olarak oluşturulamaması nedeniyle, bu görüşmelerde yer alan taraflar arasında görüş birliğinin yeteri çabuklukta sağlanamaması gelmektedir.

Ülkemizde enerji alanında YİD uygulamasına olanak sağlayan 3096 sayılı Kanun ile buna bağlı çıkartılan Yönetmelikte yoruma açık olabilecek hususlar ile uygulamalar sonucu ortaya çıkan eksiklikler olup, bu konuda titizlikle yapılacak bir yeniden düzenleme çalışmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

8.2. YİD Modelinin Başarı Koşulları

Bu çerçevede, Yap-İşlet-Devret modelinin uygulamada başarısı aşağıda sıralanan hususlara bağlı olabilecektir.

8.2.1. Hukuki Çerçeve

Modelin başarısı büyük ölçüde modele ilişkin uygulamaları düzenleyen sağlıklı hukuksal düzenlemelere bağlı olabilecektir. Bu kapsamda modele sağlanan imkanlar ile yasal prosedür açık bir şekilde belirlenmelidir.

8.2.2. Uygulamaların Bir Kurul Eliyle Yürütülmesi

Modele ilişkin uygulamaların başarısını etkileyen bir önemli husus da uygulamaların farklı İdareler yerine tek bir elden yürütülmesidir. Bu durumda hem uygulamalarda bir birliktelik sağlanacak hem de hızlı bir karar verme süreci başlatılacaktır.

8.2.3. Uygulamanın Rekabete Dayalı Bir Temele Oturtulması

Modelin uzun dönem başarısını belirleyen en önemli faktör uygulamanın rekabete olanak sağlayacak bir baza oturtulmasıdır. Bu çerçevede sabit tarife uygulaması, üretilen elektriğe devletçe satın alma garantisi verilmesi ile bazı kredilere Hazine'ce garanti ve uygulamalarının bu alanda rekabeti olumsuz olarak etkileyebileceği düşünülmektedir.

9. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

- Özelleştirme, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin tekno-ekonomik olarak özerk çalışabilecek birimlerinin yönetiminin, değişik ticari yöntemler uygulanarak tamamen özel sektöre geçmesidir.
- Doğal bir tekel niteliğine sahip elektrik enerjisi(dağıtım-iletim), bu alanda bazı düzenlemelerin yapılması sonrasında özelleştirme için en uygun sektörlerden birisi haline getirilebilir.
- Elektrik enerjisinin üretim ve tüketiminin karmaşık biçimde iç içe oluşu, bu sektördeki özelleştirmenin diğer sektörlerden farklı bir hedefi ile uygulanmasını gerektirmektedir.
- Elektrik enerjisi sektörü yatırımları büyük boyutlu finansman ihtiyacını gündeme getirmektedir. Bu bağlamda, sektöre kanalize edilecek yeterli ölçüde kamu kaynaklarının mevcut olmaması, bu sektöre özel girişimciliğin finansman katkısını, diğer bir deyişle özelleştirmeyi gündeme getirmektedir.
- Ülkemizde elektrik enerjisinde özelleştirmeyi gerekli kılan nedenler genel olarak; hidrolik enerji potansiyelinin değerlendirilmesi, elektrik enerjisi talebinin karşılanması, sektörün finansman ihtiyacının

karşılanması, sektörle ilgili işletmeciler ve yatırımcı kamu kuruluşlarının çağdaş yönetim ve organizasyon yapısına kavuşturulması ve kamunun tekelleri yapısının ortadan kaldırılması olarak sıralanabilir.

Elektrik enerjisi sektörü özelleştirme hedefleri arasında, "kamuya kaynak yaratmak" öngörüsü olmamalıdır. Asıl amaç, doğal tekel durumunda bulunan kamusal faaliyetlerin, özel sektör tarafından kesintisiz olarak ve bu kuruluşların varlıklarını sürdürebilecek bir yapıda gerçekleştirilmesini sağlamak olmalıdır.

Elektrik enerjisi sektörünün özelleştirilmesi ülkemiz için yeni bir konu değildir. Türkiye, bu alanda çeşitli deneyimlere sahip ve bu konuda yeterli bilgi birikimi ve tecrübesi olan bir ülkedir.

Ülkemizde bu gün için elektrik enerjisi sektöründe özelleştirme uygulamaları yapabilecek farklı Yasal düzenlemeler vardır. Bunlar arasında sektörün özelleştirilmesine ilişkin değişik hedefler ve uygulamalar mevcut olup, bir çoğu da birbirleriyle tezat teşkil etmektedir. Ayrıca, 3096, 3996 ve 3974 sayılı Kanunların bazı maddeleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olup, bu durumda kalıcı ve sağlıklı bir özelleştirme yapılması mümkün görülmemektedir.

Bununla birlikte, 4046 sayılı Kanunla genel özelleştirme uygulamaları düzenlenmiş olup, Bu kanun çerçevesinde sektörde yapılacak özelleştirme, ileride birtakım yasal ve teknik sorunları da beraberinde getirebilecektir. Bu nedenle, elektrik enerjisi sektöründe uzun vadeli, kalıcı ve sağlıklı bir özelleştirme mevcut Yasal çerçevede mümkün görülmemektedir.

Sektörün özel durumunu da dikkate alan yeni bir yasal düzenleme, mevcut sorunların aşılmasını sağlamanın yanı sıra, ileride Anayasa'ya aykırılık gerekçeleri ile özelleştirme uygulamalarının durdurulması olasılığını da ortadan kaldıracaktır.

Kabaca yapılan hesaplara göre, ülkemizde kamu sektörüne ait enerji tesislerinin sabit kıymetlerinin değeri yaklaşık 30-40 milyar \$ seviyesindedir. Bu nedenle, özelleştirme öncesi elektrik enerjisi üretim ve dağıtım birimlerinin, uzun dönem maliyet analizleri ve muhasebeleri ile karlılık durumlarının ciddi düzeyde yapılacak çalışmalarla ortaya konulması, uygulamanın devamı ve başarısı açısından gerekli görülmektedir.

Bugün özelleştirme programına ve kapsamına alınan 4 adet elektrik santralinin, satış veya devir bedellerini optimize edecek ve kamuya olan yüklerini azaltacak şekilde iş planlarının hazırlanması, ileriye dönük finansman ihtiyaçlarının belirlenmesi ve bu şirketlerin borçlanma gereği ve maliyetlerinin düşürülmesini sağlayarak özelleştirmeye gerçek anlamda uygun hale getirilmeleri amacıyla özelleştirme öncesi yeniden yapılandırmaya tabii tutulmaları zorunlu görülmektedir. Bununla birlikte

bu tür çalışmaların özelleştirmeyi geciktirici uygulamalar olarak görülmesi son derece yanlış olup, tam tersine sistemin başlangıçta sağlam temeller üzerine kurulmasının temini açısından gereklidir.

- Elektrik enerji sektöründe özelleştirme öncesinde bir "düzenleyici kurulun" oluşturulması, özelleştirme girişimlerini olumlu yönde etkileyeceği gibi, sektörde özelleştirme sonrası ortaya çıkacak belirsizliklerin giderilmesini de sağlayabilecektir.
- Bu amaçlı oluşturulacak kurulun faaliyetlerini, özerk bir yapıda, tam bir şeffaflık içerisinde ve en uygun sistem arayışı içerisinde yürütmesi gerekmektedir.
- Sektörde planlanan özelleştirme uygulamalarının başarısı için öncelikle, sektör gelirleri üzerinden, vergi geliri haricinde kamunun büyük ölçüde bütçe açıklarının finansmanı amacıyla tahsil ettiği yüksek oranlı tüm fon ve benzeri uygulamaların kaldırılması gerekmektedir. Bu durumda sektörün özelleştirme sonrasında kendi kendine finansman sağlayabilecek bir yapıya kavuşması mümkün olabilecektir.
- Sektöre ilişkin özelleştirme uygulamalarında önceliklerin üretim, dağıtım ve iletim sistemi olarak sıralanması gerekmektedir. Önceki deneyimlerden de görüldüğü gibi, üretim sektöründe bir özelleştirme yapılmadan doğrudan dağıtımdan başlanması, gerçek anlamda sürdürülebilir, ekonomik ve optimum bir uygulama olamayacaktır.
- Elektrik enerjisi üretiminde yapılacak özelleştirmenin başarısı öncelikle, tesislerin satış yöntemleri, rekabetin sağlanması ve sektörde görev almak isteyen firmaların seçimi kriterlerine bağlıdır.
- Dağıtım sisteminde yapılacak özelleştirmede; üretimde rekabetin sağlanması, bölgeye ve zamana göre değişen fiyat belirleme serbestisi, aynı bölgede birden fazla dağıtım şirketinin birlikte yer alması ve bunların iletim hatlarını kiralayabilme veya sahipliği gibi konularda yapılacak düzenlemeler sistemin başarısını belirleyecektir.
- Yap-İşlet-Devret Modeli (YİD) uygulamaları, planlanan elektrik enerjisi yatırımlarının gerçekleştirilmesinde yerli ve yabancı finansman kaynaklarını bu alana kanallı edebileceği görüşünden hareketle, uygun bir çözüm yolu olarak görülmektedir.
- YİD uygulamalarında özellikle uzun dönem enerji alım ve tarife garantileri, sektörde uzun dönemde özelleştirmeden beklenen hedeflere aykırılık teşkil etmektedir.
- Ülkemizde enerji alanında YİD uygulamasına olanak sağlayan 3096 sayılı Kanun ile buna bağlı çıkartılan Yönetmelikte yer alan yoruma açık olabilecek hususların ve uygulamalarda ortaya çıkan eksikliklerin bir an önce giderilmesi gerekmektedir.

- İletim sisteminin özelleştirme sonrası bağımsız bir idarenin kontrolüne bırakılması başlangıçta gerekli görülmekle birlikte, dağıtımda yapılacak özelleştirme uygulamalarına paralel sistemin bu şirketlerin kontrolüne bırakılması uygun bir seçenek olarak görülmektedir.

Sonuç olarak, sektörde yukarıda değinilen hususlar göz önüne alınarak yapılacak bir özelleştirme; amacına, ülkemiz koşullarına uygun ve sürdürülebilir olacaktır. Bu nedenle, zamanın da dikkate alınarak gerekli alt yapı çalışmalarına biran önce başlanılmalıdır.