

# SERBESTLEŞTİRİLEN ve ÖZELLEŞTİRİLEN ELEKTRİK SEKTÖRÜNDE “PİYASA” DENETİMİ

Olgun Sakarya  
EMO Enerji Birim Koordinatörü

Elektrik sektöründeki özelleştirme/serbestleştirme süreci sonrası yaşanan önemli sorunların başında denetimsizlik geliyor. Kamu hizmeti niteliğindeki elektriğin üretim, iletim ve dağıtım faaliyetlerinin serbest piyasaya açılmasının doğuracağı olumsuzlukların, alanında uzmanlaşmış kamu otoriteleri tarafından sektörün sıkı bir denetime tabi tutulmasıyla en aza indirilmesi, ekonomik, sosyal ve hukuki bir zorunluluktur. Kamuya ait varlıkların özel sektöre devredilme aşamasından, kuruluş, işletme, bakım ve eğer olacaksa devir ya da tasfiye aşamalarına kadar çok boyutlu bir inceleme, araştırma, kural koyma, gözetleme, denetleme, yaptırım uygulama gibi görevlerin yerine getirilmesi için, tüm bu aşamalarla ilgili mevzuat önceden belirli ve bilinir olmalıdır. Çoğu durumda yaşamsal önemdeki sorunların aşılması kural, denetim ve yaptırım sürecinin sağlıklı yürütülmesine bağlıdır.

Gerek özelleştirilen dağıtım şirketlerinin gerekse Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'ndan (EPDK) lisans alarak sektörde faaliyet gösteren firmaların denetimleri 6446 sayılı Yasa'nın yayımlandığı tarihe kadar EPDK sorumluluğunda devam etmiştir. Ancak, 6446 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarihe kadar geçen sürede gerek dağıtım şirketlerinin gerekse EPDK'dan lisans almak suretiyle sektör faaliyeti gösteren firmalara yönelik, yetkililerce yapıldığı belirtilen denetimler; göstermelik ve yasak savma anlamında, kağıt üzerinde ve firmaların beyanlarına dayalı olmuştur. Özellikle kamu adına tesis edilen ve tarifeler yoluyla tüketicilere yansıyan dağıtım tesisi yatırımları şirketlerin insafına terk edilerek; teknik, ekonomik ve fiziki hiçbir denetim ve kontrole tabi tutulmamıştır.

Bugün ülkemizde, yalnızca elektrik sektöründe değil pek çok alanda en temel denetim mekanizmaları bile belirsiz hale getirilmiştir. İş sağlığı ve güvenliği kuralları uzun yıllardır bir yap-boz tahtasına dönmüştür. Etkin bir iş güvenliği denetiminden yoksun kalınmasının bedeli, adeta iş cinayeti olarak adlandırılacak kazalara neden olmaktadır. Bu durum diğer sektörler gibi elektrik sektöründe de etkisini göstermektedir. Elektrik üretim santrallerinin inşaa ve işletme aşamalarında ve özellikle HES inşaatlarında meydana gelen kazalar, denetimsizliğin getirdiği trajik sonuçlara neden olmaktadır. Yaşanan iş kazalarında hayatını kaybedenlerin sayısı tutulamaz olmuştur. Kaldı ki elektrik sektörü açısından, genel iş güvenliği kuralları ve denetimlerinin ötesinde özel kural ve mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır.

Denetimsiz koşullarda yapımı tamamlanan tesislerin, gelecekte ne gibi sorunlara neden olacakları da bilinmemektedir. İş kazalarının sağlıklı bir istatistiğinin dahi tutulmadığı bir ortamda, denetime yönelik getirilen yeni sistemin tıpkı yapı sektörü denetiminde olduğu gibi görünüşü ve günü kurtarmaya dönük olması, geleceğe dair risklerin değerlendirilememesine ve bununla birlikte endişelerin de artmasına neden olmaktadır.

Özel tekel niteliğini alan elektrik dağıtım şirketlerinin denetimi ise tüketicilerin korunmasından, olası kamu zararlarına uzanan birçok unsuru içermektedir. EPDK ya da diğer kamu otoriteleri tarafından yürürlüğe konulan ve artık bir külliyat halini alan mevzuata uygun bir işletmeciliğin sağlanabilmesi, yoğun bir denetim ve yaptırım süreciyle mümkündür.

Siyasal iktidarın denetim süreçleriyle ilgili genel politikası, piyasanın yine piyasa tarafından denetlenmesi anlayışına dayanmaktadır. Bu yaklaşımla şirketler, kendilerini denetleyecek denetim şirketlerini seçecekler ve ücreti karşılığında denetimlerini yaptıracaklardır. Sektörü denetimsiz bırakacak bu model, Anayasal kurallara aykırılık taşımaktadır. Özel denetim şirketleriyle ilgili tüm düzenlemeler, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarıyla iptal edilmiştir. İptal kararları ardından yeni bir düzenleme ile yargı kararları aşılmaya çalışılmıştır.

7 Ocak 2007 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasasında Dağıtım Sistemi Yatırımlarının Düzenlenmesi ve Planlardaki Gerçekleşmelerin Denetlenmesi Hakkında Yönetmeliğin, özel denetim şirketlerinin denetimini içeren hükümleri, Elektrik Mühendisleri Odası'nın açtığı dava sonucunda Danıştay 13. Dairesi'nce iptal edilmiştir.

29 Aralık 2010 tarihinde, 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun'a "Bu Kanun kapsamındaki üretim tesisleri ile elektrik üretim ve dağıtım yapılan diğer tesislerin lisansı kapsamındaki inceleme ve denetimi EPDK tarafından yapılır veya gerektiğinde masrafları ilgililerine ait olmak üzere



EPDK tarafından yetkilendirilecek denetim şirketlerinden hizmet satın alınarak EPDK tarafından yaptırılabilir. Denetim şirketleri ile ilgili uygulamaya ilişkin usul ve esaslar, Bakanlık görüşü alınmak kaydıyla EPDK tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir” hükmü eklenmiştir. Böylece Yönetmeliğin hukuka aykırı bulunmasına karşılık olarak, özel denetim şirketlerinin faaliyetleri, bir yasa hükmüyle geçerli kılınmaya çalışılmıştır.

Ancak, 5346 sayılı Yasa’ya 6/C maddesi olarak eklenen yukarıdaki hüküm, Anayasa Mahkemesi’nin 5 Temmuz 2012 tarihli kararıyla iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında, düzenlemenin Anayasa’nın 2. Maddesi’ndeki “belirlilik” ilkesine, 7. Maddesi’ndeki “yasama yetkisinin devredilemeyeceği” kuralına ve 10. Maddesi’ndeki “eşitlik” ilkesine aykırılığı tespit edilmiştir. Anayasa’nın 128. Maddesi yönünden de değerlendirilen yasa düzenlemesiyle ilgili şu sonuca ulaşılmıştır:

“Denetim şirketlerince yapılacak denetimin usul ve esaslarına ilişkin temel ilkelerin belirlenmemesi, söz konusu kuralın belirsizliğine de yol açmakta ve bu belirsizlik, Anayasa’nın 2. maddesine aykırılık oluşturduğu gibi dava konusu kural yönünden Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceğini öngören Anayasa’nın 128. maddesi yönünden yapılacak denetime de engel oluşturmaktadır.”

Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararının ardından, EMO tarafından açılan ve Danıştay 10. Dairesi’nde görülmekte olan 12 Ekim 2011 tarih ve 28082 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Elektrik Piyasasında Faaliyet Gösteren Üretim ve Dağıtım Şirketlerinin Lisansları Kapsamındaki Faaliyetlerinin İncelenmesine ve Denetlenmesine İlişkin Yönetmelik” hükümlerinin tamamının iptali istenen davada, 13 Temmuz 2012 tarihinde yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarının ardından, denetimle ilgili olarak en son düzenleme, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Yasası’nın 15. Maddesi’nde şu şekilde yer almıştır:

“(1) ....., dağıtım şirketleri hariç elektrik piyasası faaliyetleri ile lisanssız faaliyet gösteren kişilerin bu Kanun kapsamındaki inceleme ve denetimi Kurum tarafından yapılır. Bu Kanun kapsamında tanımlanan elektrik dağıtım şirketlerinin denetimi ise Bakanlık tarafından yapılır. Bakanlık, elektrik dağıtım şirketlerinin denetimini, bu konuda ihtisas sahibi olan kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte yapabilir veya bu kuruluşlara yetki devretmek suretiyle yaptırabilir. Bakanlığın ihtisas sahibi kamu kurum ve kuruluşlarından bu konuya ilişkin olarak yapacağı talepler süresinde karşılanır. Bakanlık tarafından düzenlenen veya karara bağlanan denetim raporları Kuruma bildirilir. Denetim raporu sonucuna göre gerekli yaptırım ve işlemler Kurul tarafından karara bağlanır.

(2) Bu Kanun ve su kullanım hakkı anlaşması çerçevesinde elektrik enerjisi üretmek maksadıyla yapılacak olan üretim tesislerinin su yapısıyla ilgili kısımları ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak baraj, gölet ve regülatör gibi su yapılarının inşasının inceleme ve denetimi DSI tarafından yapılır.”

Anayasal hükümlere de uygun olan ve kamusal nitelikli denetim öngören bu 15. Madde’ye, 3. Fıkra ile aşağıdaki ekleme yapılmıştır.

“(3) Bakanlık, Kurum ve DSI bu Kanun kapsamındaki denetim yükümlülükleri ile ilgili olarak, sonuçları itibarıyla Bakanlık, Kurum ve DSI açısından bağlayıcı olmayacak ve yaptırım içermeyecek şekilde inceleme, tespit ve raporlama yapmak üzere yetkilendirecekleri şirketlerden ilgili mevzuatına uygun bir şekilde hizmet satın alabilir. Bu şirketlerin nitelikleri, yetkilendirilmesi ve yetkili şirketlerle denetlenecek şirketlerin hak ve yükümlülükleri ile diğer usul ve esaslar ilgisine göre Bakanlık, Kurum ve DSI tarafından çıkarılan yönetmeliklerle düzenlenir.”

6446 sayılı Elektrik Piyasası Yasası’nın “Denetim” başlıklı 15. Maddesiyle kamusal nitelikte bir denetim düzenleme altına almış olmakla birlikte, maddenin son fıkrasında özel denetim şirketlerine yapılan gönderme nedeniyle halen Anayasal sorunlar bulunduğu da ifade etmek mümkündür.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 6446 sayılı Yasa’nın 15. Maddesi çerçevesinde 13 Nisan 2013 tarih 28617 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Faaliyetlerinin İncelenmesi ve Denetlenmesine Dair Yönetmelik” ile “Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Faaliyetlerinin İncelenmesi Denetlenmesine Dair Tebliğ”i yürürlüğe koymuştur.

Yönetmelik hükümlerinin yerine getirilmesi amacıyla Bakanlık Enerji İşleri Genel Müdürlüğü bünyesinde geçen yıl Haziran ayında özelleştirilen elektrik dağıtım şirketlerinin; yatırım, işletme ve bakım, müşteri hizmetleri, genel aydınlatma, mal ve hizmet alımı gibi faaliyet alanları ile bilişim ve şebeke işletim, hizmet kalitesi, hukuki süreçler ve mali konuları incelemek ve denetlemek üzere “Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Denetlenmesi Daire Başkanlığı” adı altında yeni bir daire başkanlığı kurulmuştur. Enerji İşleri Genel Müdürlüğü ile Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. ile arasında düzenlenen protokol çerçevesinde de elektrik dağıtım şirketlerinin denetlenmesi yapılmaktadır.

Dağıtım şirketlerinin kamusal denetiminin, yürürlüğe konulan mevzuat çerçevesinde kapsamlı olarak yürütüldüğü düşünülmeyle birlikte, denetim sonuçları hakkında kamuoyuyla paylaşılan herhangi bir bilgi bulunmaması ciddi bir eksikliklerdir. Bakanlığın sorumluluğunda yeni kurulan Daire Başkanlığı tarafından yürütülen denetim faaliyetlerinin şeffaf olması, 6446 sayılı Yasa’nın “Amaç” maddesinde yer alan “şeffaf bir elektrik piyasası oluşturulması” açısından da önemlidir.

Bu nedenle söz konusu kamusal denetimlerin kamuoyu ile paylaşılması halinde daha etkin sonuçlar alınması da kaçınılmaz olacak; dağıtım şirketlerinde yaşanan olumsuzlukların büyük oranda önüne geçilecek; kayıp/kaçak tüketimdeki hedeflenen oranların tutturulması aşamasında ve en önemlisi her biri iş cinayeti haline dönüşen iş kazalarının önlenmesinde göz ardı edilemeyecek oranda kazanımlar elde edilecektir.

Denetim raporlarının kamuoyu ile paylaşılması, denetlenen şirketlerin dışında denetleyen organizasyonların da sağlıklı işletilmesi ve denetim görevi yapan personele denetim elemanı statüsü kazandırılması daha sağlıklı bir denetim yapısının oluşmasına zemin hazırlayacaktır. ■