Elektrik hizmetinde denetim yetkisi özelleştiriliyor

Kuralsızlık sınır tanımıyor

Hayati KÜÇÜK
EMO Hukuk Müşaviri
hayati.kucuk@emo.org.tr

Özel sektörün giderek daha fazla pay sahibi olduğu elektrik enerjisi sektöründe, kamusal etkinliğin ikinci önemli ayağı olan özel kuruluşların yatırım ve faaliyetlerinin denetlenmesiyle ilgili olarak ise tam bir başıboşluk yaşanıyor. Dağıtım şirketlerinin yatırımları ile mali ve idari denetimlerinin yapılması konusunda mevzuattaki boşluk ve hatalı uygulamalar, önümüzdeki dönemde sektörün kara kutusunu oluşturacak düzeyde.

2001 yılında yürürlüğe giren 4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasası ile elektrik enerjisi sektöründe serbestleşme amaçlanırken, kamusal denetim ve yönlendirmeyle ilgili güçlü bir hukuki ve idari düzenleme öngörülüyordu. Bu amaçla siyasi otoriteden bağımsız düzenleme ve denetleme görevi yapacak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) oluşturuldu. 4628 sayılı Yasa'da belirtilen elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması amaçlarının gerçekleşebilmesi için, piyasanın kurallarını düzenleyen ve denetime tabi tutan bağımsız idari otorite yaratıldı. Serbestleşen piyasa, bu bağımsız kurul aracılığıyla denetlenerek, temel bir kamu hizmeti olan elektrik enerjisi alanında en yüksek kamusal faydanın sağlanacağı ileri sürüldü.

Yasa'nın uygulandığı 8 yıllık süre içerisinde, EPDK'nin yapmış olduğu düzenleyici işlemlerde genel olarak bir istikrarsızlıktan söz edilebilir. Sürekli değiştirilen ikincil mevzuatla sürekli değişen piyasa yapısı, enerji yönetiminde karmaşanın derinleşmesine neden oldu. El yordamıyla yürüyen sistemin ulaştığı nokta, güçlü olanın hak elde ettiği bir kaos yaratmış durumda. Tabii bu kaosun doğal sonucu olarak, istikrarsız bir yatırım ortamı, plansız kaynak kullanımı ve özellikle enerji fiyatlarında fahiş artışlar yaratıldı.

Özel sektörün giderek daha fazla pay sahibi olduğu elektrik enerjisi sektöründe, kamusal etkinliğin ikinci önemli ayağı olan özel kuruluşların yatırım ve faaliyetlerinin denetlenmesiyle ilgili olarak ise tam bir başıboşluk yaşanıyor. Dağıtım şirketlerinin yatırımları ile mali ve idari denetimlerinin yapılması konusunda mevzuattaki boşluk ve hatalı uygulamalar, önümüzdeki dönemde sektörün kara kutusunu oluşturacak düzeyde. Bugün için dağıtım şirketlerinin mali denetimi özel denetim kuruluşlarına yaptırılırken, yatırımların denetlenmesiyle ilgili herhangi bir yaklaşım oluşturulmuş değil. 7 Ocak 2007 tarihinde yürürlüğe giren Elektrik Piyasasında Dağıtım Sistemi Yatırımlarının Düzenlenmesi ve Planlardaki Gerçekleşmelerin Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik, yatırımlarla ilgili denetimlerde özel denetim kuruluşlarının yetkilendirilmesini öngörüyordu. Yönetmeliğin bu hükümleri Danıştay tarafından iptal edildi.

Diğer yandan elektrik üretim tesisi yatırımları ve gerçekleşmeleri ile ilgili etkin bir denetimin varlığından söz edilemez. Bu alandaki denetim boşluğu, Devlet Su İşleri'nin (DSİ) Temmuz 2009'da yürürlüğe giren Su Yapıları Denetim Hizmetleri Yönetmeliği ile doldurulmaya çalışıldı. Ancak bu Yönetmelik de, su yapıları içerisinde değerlendirilen santralların denetimini özel sektör denetim kuruluşlarına bırakıyor. Nitekim özel sektörün kamusal denetiminin yine özel sektör kuruluşlarına bırakılması bir moda halini almaya başladı. Aynı şey elektrik tesisleri projelerinin onay ve kabullerini özel sektör dağıtım kuruluşlarına bırakan Enerji Bakanlığı genelgesiyle de yaşandı. Gerek DSİ tarafından yayımlanan yönetmelik gerekse Enerji Bakanlığı genelgesinin iptali için davalar açıldı ve bu kamusal denetim uygulamalarının etkin bir şekilde kamu görevlileri eliyle yapılması için yargı kararları beklenecek.

Kamu hizmetleri kamu görevlileri eliyle yapılır

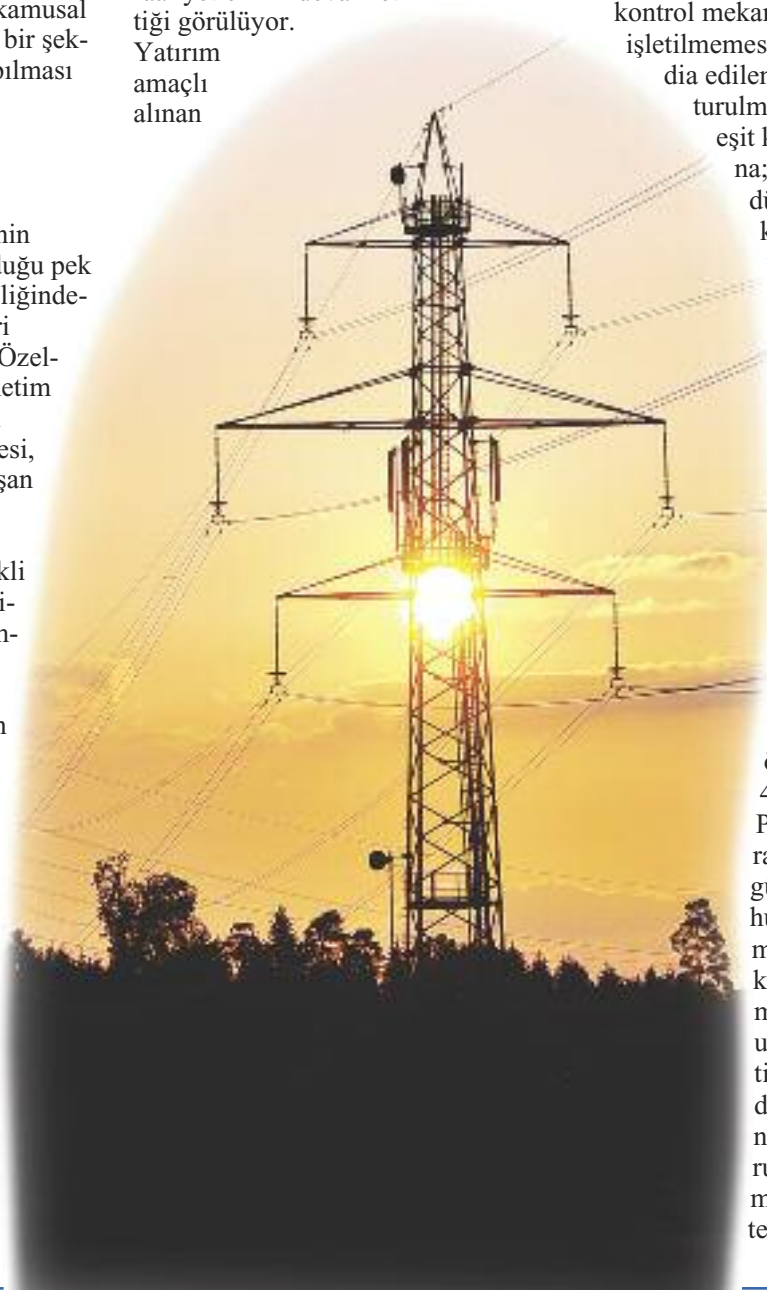
Gerek Anayasa Mahkemesi'nin gerekse Danıştay'ın vermiş olduğu pek çok kararda, kamu hizmeti niteliğindeki faaliyetlerin kamu görevlileri eliyle yapılması vurgulanıyor. Özellikle kamu adına yürütülen denetim ve gözetim faaliyetlerinin, özel sektör kuruluşlarına devredilmesi, giderek serbestleşen/kuralsızlaşan sektörlerde usulsüzlüklere davetiye çıkartıyor. Serbestleşmenin yararları sayılırken sürekli vurgulanan kamunun düzenleyici ve denetleyici etkisinin önemli bir ayağının ortadan kaldırılması, bu sektörlerde üretilen mal ve hizmetlerden yararlanan yurttaşların mağdur olacağı bir yapıyı doğuruyor.

Esasen Anayasa'nın 128. Maddesi bu konuda açık bir hüküm içeriyor ve **"Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür"** deniyor. Serbestleşmenin olmazsa olmaz koşulu olarak sunulan kamusal denetim görevlerinin özel sektöre bırakılması, Anayasanın bu ilkesine de ters düşüyor.

Anayasa hükümlerinin yanı sıra, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasası, elektrik piyasasındaki tüm denetim faaliyetlerinin EPDK tarafından yapılmasını kural altına almış durumda. Denetimlerle ilgili yeterli bir mevzuat oluşturulmamış olması ve bu konunun özel sektöre bırakılması, EPDK'nın aşırı piyasacı yaklaşımının, denetim görevlerini göz ardı edecek düzeye ulaştığını gösteriyor.

Üretim yatırımları da denetlenmiyor

EPDK'nın denetim zafiyeti, elektrik üretim lisanslarının alınıp satıldığı bir çantacılık piyasası yaratmıştı. Getirilen kimi önleme rağmen, çantacılık faaliyetlerinin devam ettiği görülüyor. Yatırım amaçlı alınan elektrik üretim lisanslarında yer alan projelerin gerçekleşmelerinin yeterince denetlenmemesi ve gerekli yaptırımların uygulanmaması, elektrik enerjisi arz projeksiyonu açısından da sıkıntı yaratıyor. Üretim lisanslarının tümünün gerçekleşme vadesinde üretime dönüşeceği öngörüsü, denetimsizlik nedeniyle hayali bir yaklaşım olarak kalıyor. Yaşanan ekonomik krize paralel olarak daralan enerji talebi nedeniyle gündemden düşen bu sorunun, önümüzdeki yıllarda tekrar karşımıza çıkması bekleniyor.



Elektrik enerjisinin piyasaya açılmasına yönelik yapılan itirazlara karşı verilen yanıtlarda bağımsız bir idari otoritenin düzenleme ve denetleme yetkisi ön plana çıkarılıyordu. Denetim yetkisinin bile devredildiği koşullarda, arz güvenliğinden, tekelleşmeye; fiyat kontrol mekanizmalarının işletilmemesinden, manüpilasyona; iddia edilen rekabet ortamının oluşturulmasından, kullanıcıların eşit koşullarda hizmet almasına; maliyetlerin düşürülmesinden, enerji kalitesinin sağlanmasına; yatırım ve işletmelerin çevreye uyumluluğundan, şeffaflaşmaya kadar her alanda yaşanan sorunların daha da artması kaçınılmaz kalıyor.

Elektrik hizmetinin piyasalaştırılması sürecinde çıkarılan; elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticaretinin TEK dışındaki kuruluşlar eliyle yapılmasına yönelik 3096 sayılı Yasa ile kuralsızlaştırma esas olmuş ve keyfi özelleştirmeler yapılmıştı. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasası ile ise kuralsızlaştırma hukuki güvenceye alınmış, keyfilik hukuki düzeye de taşınmıştır. Gelinen noktada ise kuralsızlaştırmanın kamusal denetime kadar uzanması, ne hizmetin üretimi, ne halka sunulması ne de yargısal süreçte kamunun genel çıkarlarının korunmasının mümkün olamayacağı bir yapılanma tehdidi yaratıyor. ■