

TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE YENİ YAPILANMA ÖNERİLERİ

H.Caner ÖZDEMİR

Makine Yüksek Mühendisi

TMMOB-MMO Enerji Çalışma Grubu Üyesi

hacaner@gmail.com

TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE YENİ YAPILANMA ÖNERİLERİ

Dünya'da Devlet Yönetimi Politikalarında Değişim

İkinci Dünya Savaşı'nın hemen sonrasında başlayan soğuk savaşla birlikte, tehdit olarak algılanan sosyalist sisteme karşı, bir alternatif olarak sosyal devlet politikası (bu politik tercihin, esas olarak Avrupa merkezli yürütülmesine rağmen, diğer çevre devletlerin de bu politikaya dahil edilmesi...)

Sosyal tabanlı bu politikalar, 1970'li yıllarda sona erdi; 1980'li yıllardan itibaren soğuk savaşın bitmesi ve kapitalist sistemin yaşadığı krizlere çözüm olarak önerilen **neo-liberal** politikaların, bütün dünya genelinde uygulanmaya başladı. (Devletin ekonomik ve sosyal sorumluluklarını ortadan kaldıracak bir tarzda yeniden yapılandırılması ...)

Bu yeniden yapılandırılmada; **devletin sosyal görevleri, sorumlulukları ve bağlantılı yönetim biçimleri** terk edilerek(veya terk ettirilerek), **bütünüyle uluslararası örgütler(IMF ve Dünya Bankası) ve yerel/yabancı çok uluslu şirketlerin** istekleri doğrultusunda, **devletlere biçilen role uygun yeni görevler ve yeni yönetsel organlar** oluşturulması...

TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE YENİ YAPILANMA ÖNERİLERİ

Bu çerçevede, uluslararası kredi kuruluşu niteliğine sahip olmalarına rağmen, uluslararası sermaye gruplarının ideolojik bir aracı halinde faaliyet gösteren IMF ve Dünya Bankası tarafından uygulamaya konulan programlara göre;

- Devletin politika belirleme, karar alma yetkileri BM gibi “küresel unsurlara”;
- Ekonomik ve sosyal görevleri "Sivil Toplum Kuruluşlarına" bırakılacak;
- Ülke içerisinde ise, ademi merkeziyet(yerelleşme) ön plana çıkarılacak.

Bütün bu yapılandırma sonrasında, devlete sadece genel güvenlik, genel yargı, genel denetim ve koordinasyon görevleri kalıyor.

Bu programların uygulaması, 1980’li yıllarda devletin yeniden yapılandırılması amaçlı olarak, tüm çevre ülkelerde(bağımlı ülkeler) Dünya Bankası eliyle, “Yapısal Uyarılama Kredileri”yle gerçekleştiriliyor.

TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE YENİ YAPILANMA ÖNERİLERİ

Türkiye Enerji Sektörü'nün Yeniden Yapılandırılması

Türkiye'de de devletin yeniden yapılandırılması, 1979 yılında IMF ile yapılan Stand-by anlaşmasının hemen ardından, Dünya Bankası ile imzalanan 5 SAL(Yapısal Uyum Kredisi) anlaşması ile başlatılır.

Her biri, bir mali yıl için imzalanan bu anlaşmalar ile, toplam 1,6 milyar \$ kredi Türkiye Cumhuriyeti'ne aktarılır; buna karşılık KİT'lerin tasfiyesi, dış piyasalarla uyum ve bürokrasinin yeni organizasyonu için uygun zemin hazırlanmasına başlanılır.

Sözkonusu bu SAL anlaşmaları 1984 yılında biter, bunun yerine SECAL(Sektörel Yapısal Uyarılama Kredileri) kredileri devreye alınır. (1985 yılından itibaren Tarım SECAL, 2 adet Mali SECAL ve Enerji SECAL imzalanmıştır.)

TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE YENİ YAPILANMA ÖNERİLERİ

Türkiye Enerji Sektörü'nde, alanın üç yıllık yatırım ihtiyacını karşılamayı hedefleyen **325 milyon dolar büyüklüğündeki Enerji SECAL** kredi anlaşması ile Dünya Bankası;

- Enerji sektöründe yatırım stratejisi geliştirilmesini,
- Sektör içindeki kuruluşların, kurumların ve diğer varlıkların işletme etkinlikleri, fiyat politikaları, akılcı yatırım planlaması ve koruma önlemleri açısından faaliyetlerini ve kurumsal çerçeveyi güçlendirecek bir programın gerçekleştirilmesini,
- Bütün bu çalışmalar için gerekecek olan, ivedi dışalımının siparişlerinin verilmesini talep etmiş, kredinin kesintiye uğramaması amacıyla tatminkar ilerlemeler kaydedilmesini koşul sayar.

Enerji SECAL kredi anlaşması ile ilk olarak, daha önceki dönemlerde merkezi planlamanın, dolayısıyla bütünlüklü bir yapının zorunlu olduğu ifade edilen alansal yapıların, yani farklı enerji konularında faaliyet gösteren ve çoğu geçmişte büyük önem içeren büyük enerji KİT'lerinin, daha ziyade özelleştirme amaçlı bir şekilde parçalanmasına başlanılır.

Bütün bu düzenlemeler yapılırken, dikkati çeken bir husus ise; bütün bu yapılandırmaların bir bedelinin olduğu ifade edilerek, bu bedelin Türkiye'deki tüketicilerden alınmasına dayanan bir "Enerji Fiyat Politikası" uygulanması gerektiğinin, Dünya Bankası raporlarında belirtilmiş olmasıdır.

TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE YENİ YAPILANMA ÖNERİLERİ

Genel Durum

- Türkiye Enerji Sektörü'nde mevcut yapının, üst kademesinde olan çok parçalı bir karar verici mekanizma bulunmakta... Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı(ETKB-Enerji Politika ve Stratejileri), Kalkınma Bakanlığı(Eski DPT-Enerji Yatırımlarının Planlaması) ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu(EPDK-Enerji Piyasalarının Düzenlenmesi) aslında birbirlerini tamamlayan unsurlar olarak belirlenmişse de, uygulama da bu kuruluşlar zaman zaman karşı karşıya gelebilmekte...
- Bu kuruluşlara ilaveten Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ile son yıllarda Özelleştirme İdaresi de, sektörde yön ve karar verici unsurlar haline gelmiştir. Ayrıca **Bakü-Ceyhan Boru Hattı ile ilgili yoğun faaliyetlerin başlamasıyla birlikte Dışişleri Bakanlığı'da**, enerji sektörünün her türlü dış temasına, yerine göre sıkıntı yaratan boyutlara ulaşacak bir şekilde, dahil olmaya başlamıştır.
- Ayrıca, her ne kadar halen gerçekleşmemişse de, oluşacağı iddia edilen “liberal” enerji piyasalarında, **gerçek anlamda rekabet şartlarının oluşması** gerektiğinden, **Rekabet Kurulu(RK)**'da enerji sektöründe önemli bir karar merkezidir.
- Yapının alt tarafında ise; detayları aşağıdaki bölümde verilecek olan, farklı enerji konularında faaliyet gösteren ve çoğu geçmişteki **büyük enerji KİT'lerinin**, daha ziyade özelleştirme amaçlı bölünmesiyle ortaya çıkmış, **merkezi idareye ve/veya yerel yönetimlere bağlı kuruluşlar ile, bunlardan sermaye ve yapı olarak daha küçük ancak sayıca fazla olan özel sektör şirketi** bulunmakta...

TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE YENİ YAPILANMA ÖNERİLERİ

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)

EPDK, 2001 yılından beri, faaliyette... Dünyadaki benzerlerinden çok daha geniş bir faaliyet sahasında(Elektrik, Doğalgaz, Petrol ve LNG) düzenleme ve denetleme faaliyetleri, bu organizasyonun uktesinde...(Çok dar bir kadroya, çok büyük bir sorumluluk...)

EPDK'nın elektrik, doğalgaz ve petrol alanlarında gerçekleştirdiği görevler kısaca;

- - İkincil mevzuatı oluşturmak ve geliştirmek,
- - Piyasaya giriş-çıkış izinlerini vermek
- - Fiyat düzenlemesi yapmak ve tarifeleri onaylamak,
- - Oluştugu iddia edilen piyasayı ve piyasa katılımcılarını izlemek, yönlendirmek ve denetlemek...

Bütün bu yükümlülükler arasında en öncelikli görevi, sorumlu olduğu alanların tamamında **tarife** yani fiyat belirlemek olan EPDK'nın **diğer bir öncelikli görevi de, yeni oluşan enerji piyasalarında, uygun niteliğe sahip kuruluşlara lisans vermektir.**

EPDK'nın önemli addedilen diğer bir görevi ise; **petrol piyasası çerçevesinde, kaçak yollardan ülke hudutları içerisine sokulan kaçak akaryakıtın gerek vergisel, gerekse tarife açısından adli takibatı için, gerekli altyapıyı oluşturmak ve normal şartlarda kendisine tabi olmayan resmi birimler kanalıyla gerekli süreci gerçekleştirmektir.**

TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE YENİ YAPILANMA ÖNERİLERİ

SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER

- Türkiye Enerji Sektörü'nde 20 yıldır uygulanan politikalarla toplumsal ihtiyaçlar ve bunların karşılanabilirliği arasındaki fark, her geçen gün daha da artmaktadır. Enerji politikaları üretimden tüketime bir bütündür, bu nedenle bütüncül bir yaklaşım esas olmalıdır. Ülke gerçekleri de göz önüne alınmak şartıyla, enerji sektörünün gerek stratejik önemi, gerekse kaynakların rasyonel kullanımı ve düzenleme, planlama, eşgüdüm ve denetleme faaliyetlerinin koordinasyonu açısından merkezi bir yapıya ihtiyaç vardır.

Bu çerçevede Türkiye Enerji Sektörü'nün üst yapısındaki halen mevcut olan çok başlı görünüm, belirli bir stratejinin belirlenip, uygulamaya konulması için gerekli kararların alınacağı eşgüdüm amaçlı bir **“Ulusal Enerji Platformu”**na ihtiyaç göstermektedir. ETKB, Kalkınma Bakanlığı ve EPDK bu platformun doğal üyeleri olmalı; öngörülen icraatlarla ilgili olabilecek, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Çevre Bakanlığı, kamu kuruluşu niteliğindeki meslek kuruluşları, uzmanlık kuruluşları gibi unsurlar, faaliyet sahalarına giren konularda; doğrudan katılma hakkına, sahip olmalıdır. Alınacak kararlar ise, bütün enerji faaliyet alanları için bağlayıcı nitelikte olmalı; ETKB bünyesinde oluşturulacak bir **“Ulusal Enerji Strateji Merkezi”** tarafından yönlendirilmelidir.

TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE YENİ YAPILANMA ÖNERİLERİ

- Son yıllarda gerçekleşen bir dizi yasal düzenleme ile EPDK'nın faaliyet gösterdiği alanlar(elektrik, doğalgaz, petrol, LNG) çok artmış olup, ortaya ABD'de ve AB üyesi ülkelerde bulunan benzerlerinden daha büyük sorumluluklara sahip bir organizasyon çıkmıştır. EPDK'ya verilen bazı görevler arasında, **gerçekte Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı** gibi kamu idaresinde zaten mevcut olan bazı kuruluşların gerçekleştirmesi gereken ve kolluk kuvvetleri tarafından ifa edilenlere benzer nitelikte olduğu görülen bazı faaliyetler de mevcut olup; ayrıca piyasada faaliyet gösteren çok sayıda akaryakıt istasyonunun lisanslama ve denetim işleri de, bizzat EPDK tarafından gerçekleştirilmektedir. **Bu derecede geniş bir sorumluluk yükü, EPDK'nın, zaten çok geniş olan esas sorumluluklarından uzaklaşmasına sebebiyet verebileceğinden dolayı, bu görevlerin bazılarının yukarıda belirtilen kuruluşlarca ifa edilmesi yerinde bir karar olacaktır.**

Ayrıca zaten farklı piyasa özelliklerine sahip petrol ve LNG konularının yeni kurulacak bir yapıya devredilmesi ile EPDK'nın tamamen elektrik ve doğalgaz gibi şebekesel konularda piyasa faaliyetlerinin denetimi alanında faaliyet göstermesi yönünde atılan “Petrol Kurumu” oluşturulması yönündeki faaliyetler, gayet yerinde atılmış bir adım olarak mütalaa edilmektedir.

TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE YENİ YAPILANMA ÖNERİLERİ

- Artık herkesçe bilinen bir başka gerçek de, bütün dünya genelinde, özerk statüye sahip kamu firmalarının da enerji piyasalarında, özel sektör kuruluşları ile aynı şartlarda, faaliyet gösterdikleri gerçeğidir. Türkiye’de de bu tür kuruluşların özel sektör firmaları ile aynı şartlarda faaliyet göstermeleri amacıyla; özerkleştirilmeleri ve çalışanların yönetim ve denetimde, söz ve karar sahibi olduğu bir yapıya kavuşturulmaları gerekmektedir.
- Türkiye Enerji Sektörü’nde “Ex-Ante” görevleri üstlenecek EPDK ve “Ex-Post” görevler ile rekabet unsurunu takip edecek RK’nın arasındaki ilişkilerin daha yoğunlaştırılması şarttır.

Bunun bir adım ötesinde EPDK ile RK’nın; BDDK, SPK ve RTÜK diğer üst kurullarla da işbirliğini arttırması uygun olup, bütün bu organizasyonların temsilcilerinin de içerisinde yer aldığı kamusal kimlikli bir “Enerji Şirketleri Takip Merkezi”nin oluşturulması yerinde bir adım olarak mütalaa edilmektedir.

TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE YENİ YAPILANMA ÖNERİLERİ

- Gelecekte elektrik üretimi alanında arz açıklarından kaynaklanan krizlere sebebiyet vermemek amacıyla; elektrik üretim sektöründe özelleştirmelerin durdurulması, sektördeki toplam kurulu güç kapasitesinin, önceden belirlenmiş bir yüzdesine denk gelecek bir seviyede kurulu güce sahip olacak kamu şirket(ler)inin faaliyetlerini sürdürmeleri ve yenilerinin oluşturulması/kurulması gerekli görülmektedir.
- Elektrik iletim ve dağıtım şebekeleri, piyasalarda kontrol edilmesi zor yerine göre imkansız tekeller oluşmaması için kamu elinde tutulmalı; öte yandan halen mevcut olan elektrik üretimi ile, en nihayet 2016 yılından itibaren başlatılmasına karar verilen elektrik perakendeciliğinde ise, rekabet şartlarının sağlanması ve yerine göre sert yaptırımlar uygulanması öncelikli bir unsur olarak kabul edilmelidir.
- Enerji sektöründeki kamu kurumlarını küçültme, işlevsizleştirme, özelleştirme amaçlı politika ve uygulamalar son bulmalı; mevcut kamu kuruluşları etkinleştirilmelidir. Bu kapsamda 1983 yılına kadar, birleşik bir yapıda olan, daha sonra ise özelleştirme amaçlı olarak parçalanan ve işlevini yitiren, doğalgaz ve petrol arama, üretim, iletim, rafinaj, dağıtım ve satış faaliyetlerini, kamuda entegre bir yapı içinde sürdürecektir bir Türkiye Petrol ve Doğal Gaz Kurumu kurulmalı ve BOTAŞ ile TPAO, bu kuruluş bünyesinde birleştirilmelidir.

TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE YENİ YAPILANMA ÖNERİLERİ

- Doğalgaz'da da, elektrik sektöründe önerildiği gibi, doğalgaz iletimi ile dağıtımı, ve bunlara ilaveten büyük ölçekli depolama alanları ile ülkeye ana LNG giriş noktası olacak LNG terminalleri, tekelleşme riskine karşı, kamu elinde tutulmalı; kamu şirket(ler)i ile özel sektör firmalarının yer alacağı doğalgaz tedariki ile bir an önce oluşturulacak perakendecilik alanlarında, rekabetle ilgili kurallar katı bir şekilde uygulanmalıdır.
- Akaryakıt alanında meydana gelen kilitlenmenin çözümü, petrol rafineciliğinde, rekabet eksikliğini bir kere daha gündeme getirmekte olup; bu meydana başta “Türkiye Petrol ve Doğal Gaz Kurumu” olmak üzere başka tüzel kişilerce yeni rafinerilerin kurulması ve mevcut yapının da, rekabet unsurunu tesis edecek şekilde, yeniden düzenlenmesi uygun olarak mütalaa edilmektedir.

TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE YENİ YAPILANMA ÖNERİLERİ

- Sektörde önemli rol oynayan kanunlar ; “zorunlu transfer” yoluyla Türkiye Hukuk Sistemi’ne dahil olmuşlardır;

Ancak özellikle içerik açısından ciddi bir boşluk içeren 5710 sayılı Nükleer Kanunu’nu ve düzenlenmesi gereken ilgili mevzuatın, eğer bu alanda ciddi bir proje uygulaması gerçekleştirilecek ise; bu tür büyük programların tamamında olduğu gibi, fazlara ayrılması ve bir sonraki fazla ilgili kararın, bir önceki fazın sonuçlarına göre verilmesi gerekmektedir.

Fazlar ilerledikçe ihtiyaç duyulan finansman ve insan kaynaklarının miktarı bir önceki faza göre, büyük oranda artmaktadır. Uluslararası Atom Enerjisi Ajansı (IAEA), sözkonusu çalışmaların 3 faz olarak düzenlenmesini tavsiye etmektedir.

TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE YENİ YAPILANMA ÖNERİLERİ

Enerji sektörü, etkileşim açısından bir altyapı sektörü olduğu için; burada gerçekleştirilen her türlü yeniden yapılandırma ve hukuki düzenleme, sadece bu sektörü değil, ülkenin pek çok farklı alanını da etkilemekte olup, şu ana kadar yapılan bu değerlendirmenin ortaya koyduğu en önemli husus; **ister elektrik, isterse petrol veya doğalgaz alanı olsun, Türkiye’de enerji fiyatlarının arttığı ve daha da artacağı gerçeği ve daha en başından bu durumun bilinmesine rağmen, ısrarla bu konunun hiç gündeme getirilmemesidir.**

Her ne kadar ülke menfaatleri ön plana çıkarılmış ve hala da çıkarılmakta ise de; her türlü düzenlemenin performansının ekonomik değerlerle ölçüldüğü “Kapitalist Sistem”de bile, sürekli artan maliyetler ve fiyatların, her şeyin yolunda gittiği şeklinde yorumlanması, amiyane tabiriyle ya saflık, ya da kötü niyetten başka bir şey değildir.

TÜRKİYE ENERJİ SEKTÖRÜNDE YENİ YAPILANMA ÖNERİLERİ

Unutulmamalıdır ki,

“Yeni politikaları üretmek adı altında yapılan ve ülke şartlarına tam uyum sağlamayan her türlü politika transferi ve reform, her zaman bünyesinde ciddi riskler taşır ve düzgün uygulanmadığı sürece bedelini **bütün bir ülke ödemek zorunda kalır.**