

ENERJİ ALANINDA ÖZELLEŞTİRME ve LIBERALLEŞME EKSENİNDE AB GAZ ve ELEKTRİK DİREKTİFLERİ*

David HALL-Kamu Hizmetleri Uluslararası Araştırmalar Birimi Yöneticisi

Bu tür bir enerji sempozyumunu düzenli bir biçimde gerçekleştiriyor olmanızdan dolayı sizleri tebrik ettiğimi belirtmek isterim. Bu tür organizasyonlar sayesinde, Türkiye'deki, Avrupa'daki ve dünyadaki enerji sistemleri gibi son derece önemli ve kritik bir konunun tartışılmasına olanak yaratılmaktadır.

Kamu Hizmetleri Uluslararası Araştırmalar Birimi'nin (PSIRU) çalışmaları ile ilgili genel bir açıklama yapmam gerekirse, öncelikle şunu belirtmek isterim, birimiz Avrupa'daki ve dünyadaki elektrik, gaz, su ve sağlık koruma alanlarındaki özelleştirme, liberalleştirme ve yeniden yapılandırma konuları üzerinde çalışmaktadır. Bu çalışmalarımızı ampirik bir temel üzerinde sürdürmekteyiz. Bir başka deyişle piyasa iktisatçıların teorik yaklaşımlarından ziyade, bu alanlarda fiili olarak neler olup bittiği üzerinde durmaktayız. Buna bağlı olarak çalışmalarımızın teorik temelde değil, realitenin değerlendirilmesi temelinde gerçekleştirildiğini söyleyebiliriz.

Bu sunumu hazırlamaktaki amacım, öncelikli ve temel olarak, Avrupa'da şimdiye kadar elektrik piyasasının liberalleştirilmesi alanında yaşanan deneyimlerin tartışılmasıdır. Bunu dört ana başlık



altında gerçekleştireceğiz. İlk olarak toptan ve perakende elektrik piyasasının realitelerine bakacağız. İkinci olarak mülkiyetin yoğunlaşması konusu üzerinde duracağız. Daha sonra güvenilirlik ve istihdam konularına değineceğiz. Dördüncü olarak ise AB'nin elektrik alanında liberalleşme politikalarını kendi sınırlarının ötesine taşıma çabaları üzerinde duracağız.

İkinci bölümde global anlamdaki liberalleştirme ve özelleştirme deneyimine ilişkin bazı hususlara değineceğim. Bu noktada Bağımsız Enerji Üreticileri (IPP) konusu üzerinde ve çok uluslu şirketlerin gelişmekte olan ülkelerden çekilmeleri konusu üzerinde durduktan sonra, ABD'deki özel elektrik yatırımlarının durumunu ana hatları ile açıklamaya çalışacağım. Son olarak ise bir toparlama yapıp konuşmamı bitireceğim.

Enerjide Liberallaşmanın Amaç Açısından Sorgulanması

Liberalleştirme ve özelleştirme çalışmaları öncesinde AB, öncelikle elektriğin ve daha sonra gazın liberalleştirilmesi için 1996 yılında bir dizi direktif oluşturmuştur. Bu sırada hali hazırda Avrupa'da iki yerde liberalleştirme ve özelleştirmeye yönelik politikalar başlatılmıştı. Bunlardan ilki İngiltere'dir. İngiltere'de, Margaret Thatcher döneminde, 1990 yılında elektrik

* V. Enerji Sempozyumu'nun açılış bildirisi.

sanayi öncelikli olarak özelleştirilmiş ve daha sonra liberalleştirilmiş- tir. İkinci olarak ise İskandinavya ülkeleri gelmektedir. 1996 yılında Norveç, İsveç ve Finlandiya arasında çok uluslu bir piyasa oluşturulmuştur.

Avrupa Birliği, 1996 yılında konuya ilişkin direktifleri yayınladıktan sonra, AB'ye üye tüm ülkelerden, devlet tarafından kurulmuş olan tekelleri yapıları terk etmelerini ve elektriğin ticari olarak alınıp satılmasını sağlayacak olan açık piyasalar oluşturmalarını talep etmiştir. Bu direktifler 2003 yılında tekrar gözden geçirilip düzeltilmişlerdir ve yakında yürürlüğe gireceklerdir.

Bu direktiflerin amacı hızlı ve verimli bir biçimde çalışan toptan ve perakende satış piyasaları oluşturmaktır. Ancak burada yapacak olduğumuz şey, durumu gerek ekonominin, gerekse de insanların ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikteki bir elektrik sistemi açısından ele almaktır. Bu piyasalar ve diğer araçlar kendi kendilerini sonlandırmamaktadırlar. Bunlar sadece araçlardır ve elektriğin daha verimli, daha güvenilir ve daha ucuz bir biçimde sağlanmasına hizmet eden araçlar olmalıdırlar. Kısacası, bu direktiflerin başarısı rekabetin oluşturulmasının sağlanmasından ziyade, bu amaçların gerçekleşmesine katkıda bulunup bulunmadığına bağlı olarak değerlendirilmelidir. Bizim bakış açımıza göre, öncelikli olarak sorulması gereken anahtar soru, son derece pratik bir soru olan, "elektrik sektöründe randımanlı bir biçimde çalışan toptan ve perakende piyasalarının oluşturulup oluşturulamayacağı" sorusudur.

İkinci olarak sorulması gereken soru şudur: Yeni piyasalar oluşturma çabalarının ortaya çıkartması

gereken sonuçlar neler olmalıdır? Bu yeni piyasalar sayesinde geleneksel ve dikey bir biçimde oluşturulmuş olan tekellerinkinden, gösterilebilir nitelikte daha düşük olan fiyatlar elde edilmesi sağlanmalıdır.

Üçüncü olarak ise; elektrik sistemlerinin güvenilirliğinin mükemmel seviyeye getirilip getirilemeyeceği sorusu sorulmalıdır.

Toptan Enerji Piyasası

Bir süre için, toptan ve perakende elektrik piyasalarına bir bütün olarak bakalım. Bu noktada toptan enerji piyasasının fonksiyonlarının neler olması gerektiğini tespit etmemiz gerekmektedir. Toptan enerji piyasasının fonksiyonu, üreticiler ve tüketiciler için fiyat sinyalleri sağlamak olmalıdır. Bu şu anlama gelmektedir: Üretilen, satılan ve tüketilen enerjinin önemli bir miktarının ticaretinin, bu piyasalarca belirlenen fiyatlara göre yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde piyasaların başarılı bir biçimde güvenilir sinyaller vermesi beklenemez.

Ancak uygulamada, Avrupa toptan elektrik piyasasında fiili olarak ticareti yapılan elektriğin yüzdesi şu an için son derece düşüktür. Bir diğer piyasa olan İskandinavya piyasasında, piyasada ticareti yapılan elektriğin yüzdesi üreticiler ve tüketiciler için anlamlı fiyat sinyalleri sağlanması noktasında yeterlidir. Ancak, bu likidite seviyesine rağmen bu piyasa yeni ve yeterli yatırımların oluşturulabilmesi noktasında başarılı olamamıştır. Buradaki elektrik sistemleri, yatırımların daha üst seviyelere çıkartılması konusunda bir çeşit zorlama ve baskı yaşamaktadır.

Tüm diğer piyasalarda likidite seviyesi son derece düşüktür. Son

derece gelişmiş bir piyasa olan İngiltere piyasasına baktığımızda, likiditenin son derece düşük olduğunu görmekteyiz. İngiltere piyasası son derece gelişmiş bir piyasa olmasına rağmen, İngiltere'deki tüm elektriğin sadece yüzde 1 ile yüzde 2'si arasında bir miktar toptan elektrik piyasasında satılmaktadır.

Bu bağlamda, bu piyasa bir mekanizma olarak anlamlı fiyat sinyalleri oluşturulması noktasında son derece yetersiz kalmaktadır. Ayrıca Avrupa'nın diğer başka ülkelerinde bulunan elektrik piyasalarında da durum aşağı yukarı bu şekildedir. Sonuç olarak, toptan elektrik piyasasının likidite eksikliğine bağlı olarak, anlamlı fiyat sinyalleri oluşturulması noktasındaki beklentiyi karşılamada başarısız olduğu söylenebilir.

Buna bağlı olarak, piyasa güçlerinin anlamlı bir biçimde çalışmasını sağlamak ve fiyat sinyalleri oluşturmak için yüzümüzü perakende elektrik piyasasına ve tüketicilerin faaliyetlerine çevirmemiz gerektiği ortadadır. Bu noktada soru, tüketicilerin bu sinyalleri oluşturacak biçimde üreticiler arasında geçiş yapıp yapmadıklarının görülebilmesi için perakende enerji piyasasına geçiş yapmaktadır. Ancak, toptan enerji piyasalarının nasıl çalıştıklarına ilişkin birkaç söz daha söylemek istiyorum.

Dikey Entegrasyon Ve Kartel Riski

Öncelikli olarak belirtmek isterim ki, toptan elektrik piyasalarında faaliyet gösteren üretici firmaların öncelikli amacı, fiyatların düşmesini sağlamak değildir. Bu firmaların öncelikli amacı yatırımlarının azami miktarda geri dönmesini

sağlamaktır. Buna bağlı olarak da üretici firmaların stratejileri, son derece açık bir biçimde görülebileceği üzere ve son derece mantıklı olduğu üzere, rekabeti en aza indirmektir. Bu nedenle, üretici firmaların hangi adımları attıklarını ve bu adımların elektriğin toptan satışını nasıl etkilediğini görebilmek için, gözlerimizi bu firmaların faaliyetlerine çevirmemiz gerekmektedir.

Bu firmalar, öncelikle dikey entegrasyona oldukça yüksek bir prim yatırmışlardır. Bu entegrasyondan önce, direktifler ile devlet tekellerinin yasal geçerliliğini ortadan kaldırmışlardır. Bu tekeller, liberalleştirilmiş AB piyasasındaki şirketler için, anahtar niteliğindeki bir önlem olarak kullanılmışlardır. Örnek olarak, hem İngiltere hem de Kuzey'deki eski piyasalarda, üreticiler uzun vadede güvenilir bir temelde garantili mal alımı sağlamak için distribütörler alma konusunu gündeme getirmişlerdir. Bugün İngiltere'de piyasanın yüzde 60 civarındaki bir kısmı dikey olarak entegre edilmiştir. Bir diğer deyişle, üretimin ve tedarikin yüzde 60'ı aynı şirketler tarafından kontrol edilmektedir. Bu, toptan enerji piyasasının etkisinin ortadan kaldırıldığı anlamına gelmektedir.

Avrupa'nın en büyük elektrik şirketi olan Alman E.ON şirketi politika bildirimlerinde bunun önemini vurgulamayı tercih etmiştir. Şirket bundan iki yıl önce, dikey entegrasyonun kendi stratejisinin merkez noktalarından birisini oluşturduğunu ve bu entegrasyonu elde edemediği alanlardaki faaliyetini arttırmayacağını belirtmiştir. Bu şu anlama gelmektedir; dikey entegrasyon toptan enerji piyasasının çalışmalarını zayıflatan ortak stratejinin bir ögesidir.

İkinci öge ise kartellerdir. Elektrik üreticilerinin kendi aralarında kartel sözleşmeleri gerçekleştirmeleri olasıdır. Bu sayede fiyatların daha yukarı seviyelere çıkmasını sağlayabileceklerdir.

Çeşitli ülkelerde yapılan bu tür gizli anlaşmalar üzerinde çok sayıda araştırmalar gerçekleştirilmiştir. İki veya üç yıl önce İngiltere'de piyasayı bu biçimde suiistimal etmemeyi taahhüt eden sözleşmeler imzalamayı reddeden şirketlere yüzde 5 oranında sermaye vergisi getirilmesine karar verilmiştir.

Bu yıl içerisinde gerçekleştirilmiş olan bazı araştırmalar, İtalya ve İspanya'daki toptan elektrik piyasasında gizli anlaşmalar yapıldığını tespit etmişlerdir. Bunun yanı sıra 2001 yılında Kaliforniya'nın karanlığa gömülmüş olması, Kaliforniya'daki üreticiler arasında kurulmuş olan etkin bir kartelin çalışmalarının doğrudan bir sonucudur.

“Eğer dikey bir yapıya sahip değilseniz ve piyasa mekanizmasını kontrol eden kartelleri siz kontrol edemiyorsanız yapabilecek hiçbir şeyiniz yok demektir. Bu son derece büyük bir risktir.”

Bu olgular ışığında, kartel riskinin teorik olmaktan ziyade pratik bir risk olduğunu açıkça görebiliriz. Daha da kötüsü bu kartellerin varlığının sürekli olarak devam edeceği varsayılabilir. Bu noktada karşımıza şu soru çıkmaktadır: Yasama güçleri bu sorunla baş edilebilmesi için yeterli midirler?

Bunun arkasında yatan gerçek şudur: Bağımsız elektrik üretiminde rekabet önlenmektedir. Rekabetin önlenmesinin arkasında yatan gerçek ise şudur: Dikey olarak entegre edilmiş bir yapıya sahip değilseniz ve piyasa mekanizmasını kontrol edebilecek karteller oluşturamıyorsanız, bağımsız elektrik üretimi son derece riskli bir iştir.

Bu son derece büyük bir risktir. Öyle ki, eğer dikey bir yapıya sahip değilseniz ve piyasa mekanizmasını kontrol eden kartelleri siz kontrol edemiyorsanız yapabilecek hiçbir şeyiniz yok demektir.

İngiltere'de son iki yıl içerisinde tüm bağımsız elektrik üreticileri, bir diğer deyişle dikey olarak entegre olmamış bağımsız üreticiler iflas etmişlerdir. Bu şu anlama gelmektedir: İngiltere'nin toplam elektrik üretme kapasitesinin yüzde 30'u iflas etmiş şirketlerin elindedir. Burada ele aldığımız kamu ve özel fiyatları son derece kritik fiyatlardır. Kamu fiyatları devlet tarafından sübvansé edilen nükleer enerji endüstrisinden alınmıştır ve bu sektör iflas etmiş olan sektörlerden biridir. Özel fiyatlar ise iflas etmiş olan üreticilerden elde edilmiştir.

İngiltere'deki en büyük enerji santrali olan ve İngiltere'de üretilen enerjinin toplam yüzde 8'ini üreten DRAX, karlılığın son derece düşük seviyelere düşmesinden dolayı Amerikalı sahipleri tarafından terk edilmiştir.

Hem Avrupa Sanayi Kullanıcıları Federasyonu'nun, hem de ulusal sanayi kullanıcılarının derneklerinin şikayetlerinden anlaşılmaktadır ki; piyasalar rekabetçi bir biçimde davranmayan üreticiler açısından çalışmamaktadırlar. Ek olarak, ulusal sanayi kullanıcıları federasyonları elektrik fiyatlarının resmi olmayan yüksek seviyelerde tutulmasından şikayet etmeye devam edeceklerdir.

AB Ülkelerinde Üretim 3 ya da Daha Az Şirketin Elinde

Piyanın, rekabetin dağılımını en alt seviyeye indirmeye çalışan şirketler tarafından oluşturulmuş olduğunu görmekteyiz. Elektrik üretim piyasasındaki ve toptan elektrik piyasasındaki sorunun bir diğer yüzü burada karşımıza çıkmaktadır. Bu sorun, her bir ülkedeki üretimin belli şirketlerde toplanması sorunudur. Tüm ülkelerdeki üretimin yüzde 100'ü 3 veya daha az sayıdaki şirketlerin bünyesinde toplanmaktadır. AB ülkelerinin hemen hepsinde, üretim kapasitesinin yüzde 60'ından daha fazlası üç veya daha az sayıda şirketin elinde bulunmaktadır. Sadece Avusturya, Polonya, İngiltere ve Kuzey ülkelerindeki üretim kapasitesinin geniş bir tabana yayılmış olduğunu söyleyebiliriz. Bu odaklama ve piyasayı elinde tutan şirketlerin rekabetçi olmaktan ziyade tekelci olarak nitelendirilebilecek olan davranışları neticesinde, piyasaya girmek isteyen şirketler oldukça büyük engellerle karşılaşmaktadırlar. Bu odaklanma AB genelinde ve AB'ye üye ülkelerin her birinde ayrı ayrı görülmektedir.

Piyanı elinde tutan şirketler hem piyasadaki güçlerini devam ettirmek, hem de masraflarını azaltmak amacı ile birleşmektedirler. Ulusal hükümetler ise, bu birleşmelere müsamaha göstermenin yanı sıra, bu birleşmeleri desteklemektedirler de. Çünkü ulusal şampiyonlara sahip olmak istemektedirler. Çünkü bu sektörü, ülke için potansiyel olarak ekonomik önemi olan bir sektör olarak görmektedirler ve sadece ülke

“AB ülkelerinin hemen hepsinde, üretim kapasitesinin yüzde 60'ından daha fazlası üç veya daha az şirketin elinde bulunmaktadır.

Piyanı elinde tutan şirketler hem piyasadaki güçlerini devam ettirmek, hem de masraflarını azaltmak amacı ile birleşmektedirler. Ulusal hükümetler ise, bu birleşmelere müsamaha göstermenin yanı sıra, bu birleşmeleri desteklemektedirler de. Çünkü ulusal şampiyonlara sahip olmak istemektedirler. Sadece ülke içerisinde değil, Avrupa'da da rekabet gücüne sahip olabilecek kadar büyük ulusal şirketlere sahip olmak istemektedirler.”

içerisinde değil, Avrupa'da da rekabet gücüne sahip olabilecek kadar büyük ulusal şirketlere sahip olmak istemektedirler.

Önde gelen ülkelerde, başka biçimlerde olsa da benzeri bir durumun söz konusu olduğunu görebiliriz. Fransa, elektrik alanında baskın bir konumu elinde bulundurmaktadır. Almanya ise, piyanın liberalleşmesinden sonra kendi elektrik sektörünün hızlı biçimde birleşmesine izin vermiştir. Günümüzde E.ON ve RWE, Almanya piyanasının yarısından fazlasını kontrol etmektedir. Piyanın geri kalanı ise diğer başka iki firma tarafından kontrol edilmektedir. Almanya devleti tarafından verilen bu birleşme izni, bu tür birleşmelere karşı koyulmuş olan Almanya'daki rekabet yasalarına rağmen verilmiştir.

Belçika'da da baskın ve etkin bir özel monopol olan Electro-BEL, benzer biçimde faaliyet göstermektedir. Bu şirket Swiss Group'un bünyesindeki bir şirkettir. İskandinav'da ise piyada fiilen üç şirket faaliyet göstermektedir ve İskandinav Avrupa'nın bu sektörde faaliyet gösteren üç şirketi olan tek bölgesidir. Bu piyasa, devlet tarafından sahip olunan ve daha önceden tüm şirketleri idaresi altında bulunduran şirketlerin hakimiyeti altında bulunmaktadır.

İspanya ve Portekiz'de de liberalleştirme çalışmalarından önce kurulmuş şirketler bulunmaktadır. Bu şirketler varlıklarını devam ettirmenin yanı sıra çeşitli birleşmelerle konumlarını güçlendirmektedirler ve diğer başka birleşmelerin de gerçekleşmesi beklenmektedir. İspanya'da faaliyet gösteren en büyük iki şirket, son iki yıldır birleşmek için çeşitli çabalar göster-

mektedirler. Ancak şu ana kadar İspanya devleti bu birleşmeye izin vermemiştir.

İtalya'da ENEL kısmen bölünmüş olmasına rağmen piyasadaki gücünü devam ettirmektedir ve bu gücünü uluslararası alanda tesis etmeye çalışmaktadır.

Avrupa'da elektrik alanında şampiyon bir şirketi olmayan tek büyük ülkenin İngiltere olduğunu görüyoruz. İngiltere, daha önce de belirtmiş olduğumuz üzere liberalleştirme ve özelleştirme alanında Avrupa'da ilk adımları atan ülkedir ve İngiltere'de devletin sahibi olduğu herhangi bir elektrik şirketi bulunmamaktadır. İngiltere'deki elektrik şirketlerine EdF ve RWE hakimdir.

Aşağıdaki resimde, baskın elektrik şirketlerinin haritası verilmektedir. Her bir daire içerisindeki mavi kısım bu şirketlerin boyutlarına dair önemli göstergeler vermektedir. Bu resimden Avrupa'da 6 veya 7 büyük şirket bulunduğunu görebiliriz. Bunlardan en önemlileri ise E.ON, RWE, EdF ve ENEL olarak sıralanabilir.

Eş değerde doğruluk payı olan bir diğer gerçek ise, bu şirketlerin sadece ülkelerinin sınırları dahilinde değil, tüm Avrupa çapında baskın bir güce sahip olduklarıdır. Buradan, ülkeler içerisinde oligopoller bulunduğu ve Avrupa çapında gelişmekte olan oligopolistik bir yapının söz konusu olduğu sonucunu çıkartabiliriz.

Ayrıca bazı durumlarda elektrik ve gaz şirketleri arasında entegrasyonlar oluşmaya başladığını da görebiliriz. Örnek olarak, E.ON hali hazırda Almanya'nın en büyük gaz şirketi olan bir şirketi idare etmektedir. Ayrıca İspanyol elektrik firmaları, İspanyol gaz firmaları ile birleşme konusunu gündemlerinde bulundurmaktadırlar. Sonuç olarak sektörler arası oligopollerin ortaya çıkması olasılığından rahatlıkla bahsedebiliriz.

Belirtmiş olduğum üzere, bu az sayıdaki gruplar Avrupa çapında ve Avrupa dışında baskın bir rol oynamaktadırlar. Bunlar arasında isimleri öncelikli olarak zikredilmesi gerekenler EdF, E.ON ve RWE'dir.

Orta Avrupa, Doğu Avrupa'da ve Güney Doğu Avrupa'da süregelen liberalleştirme ve özelleştirme politikalarının sonucu olarak satışa çıkartılmış olan şirketlerin önde gelen talipleri arasında yukarıda bahsettiğimiz bu dört büyük şirketi sayabiliriz.

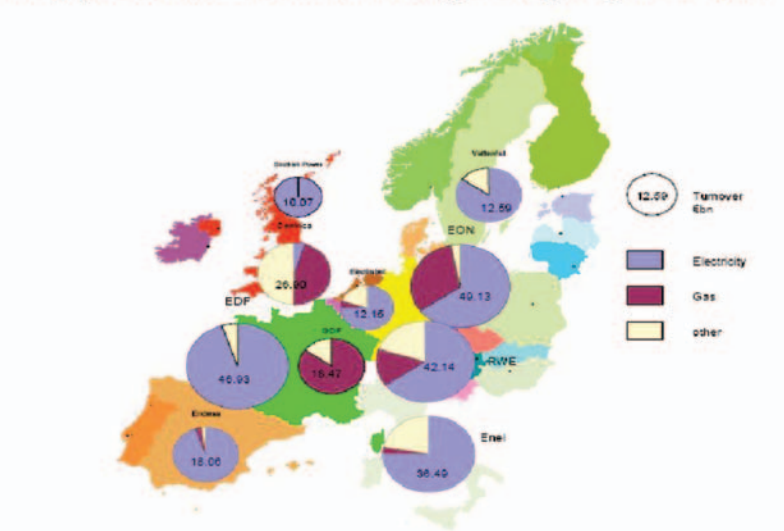
Slovakya ve Macaristan gibi ülkelerde, elektrik sektörünün özelleştirilmesi ve liberalleştirilmesi, bahsetmiş olduğumuz oligopollerin kendilerini geliştirebilecekleri yeni piyasalar bulmalarını sağlamıştır.

Bu bölgede gelişmekte olan yeni rekabetçilere ait iki işaret bulunmaktadır. Bunlardan biri Çek Cumhuriyeti'dir ve daha önceden devletin sahip olduğu CEZ şirketi yeniden entegre edilmiştir. Bu şirketin 3/4 hissesine devlet ve 1/4 hissesine özel teşebbüs sahiptir. Çek Cumhuriyeti CEZ firmasını serbest bırakmış ve dağıtım şirketlerini bağımsız kılmıştır. Ancak, ülke içerisinde güvenilir bir yapı oluşturmak amacı ile dikey olarak entegre olmuş bir şirket oluşturarak, dağıtımçıları tekrar CEZ bünyesine taşımıştır. Bu şirket, Güney ve Doğu Avrupa'da özelleştirilmekte olan şirketler için gerçekleştirilen ihalelerde aktif bir biçimde faaliyet göstermektedir.

Bu bölgede gerçekleştirilmekte olan özelleştirmelerde pay sahibi olmak isteyen bir diğer şirket ise Rus elektrik şirketi UIS'dir ve bu şirketin EdF ve RWE'den çok daha büyük bir şirket olduğunu söylemek yanlış olmaz.

Bu verilere bağlı olarak, AB'nin komşularını da içine alan daha büyük bir coğrafyada bir diğer büyük tekelin etkin bir figür haline gelme olasılığının ortaya çıkmış olduğunu iddia edebiliriz.

The graph below shows the turnover of the biggest energy companies in the EU.



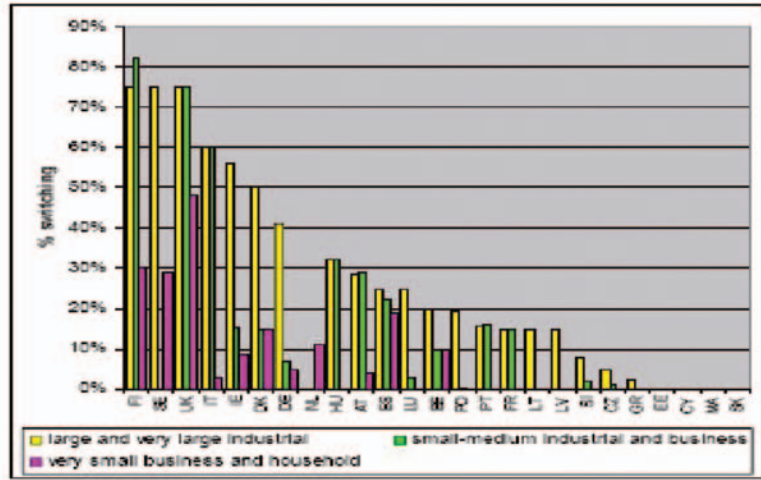
Alman şirketleri ise, Avrupa dışında aktif faaliyet göstermemektedirler. Ancak EdF ve ENEL uluslararası alanda faaliyet gösteren şirketlerdir. Bu şirketler özellikle Latin Avrupa ülkelerinde faaliyet göstermektedirler ve bu şirketlerin bu ülkelerdeki girişimleri ciddi kayıplara yol açmıştır.

Tüketicilerin Konumu

Üretim alanında yapı her ne olursa olsun, perakende piyasasının etkin bir biçimde çalışması durumunda toptan elektrik piyasasının uygulamaları için rekabetin oluşturulmuş olduğu ve fiyat sinyalleri göndererek fiyatları düşürdüğü iddia edilebilir. Ancak, gerçek şudur ki; tüketicilerin, özellikle ev ve küçük işyeri çapındaki tüketicilerin, elektrik tedarikçilerini değiştirme konusunda isteksiz oldukları gözlenmektedir. Günümüzde Avrupa ülkelerindeki tüketicilerin yüzde 20'den daha azı elektrik tedarikçilerini değiştirmektedirler. Bu durum sadece İngiltere ve Norveç için geçerli değildir. Avrupa Komisyonu'nun raporlarına göre, sağlıklı bir perakende elektrik piyasasının oluşturulması için gerekli olan oran yüzde 20'dir.

Bu noktada tekrar, İngiltere'deki göreceli olarak ileri seviyede olan ve gelişmiş yapıya değinebiliriz. Bunun nedeni, bir açıdan İngiltere'nin bu piyasalara daha uzun süredir sahip olmasıdır. İngiltere'de gaz ve elektrik piyasaları son derece verimli bir biçimde perakende piyasa seviyesinde birleşmiştir ve bu durum küçük ölçekli tüketiciler için son derece avantajlı durumlar oluşmasını sağlamıştır. Sonuç olarak İngiltere'deki şirketler gaz ve elektriği bir paket olarak sunmaktadırlar. Bu sayede tüketiciler

Electricity



Grafik 1

birleştirilmiş paketler arasında geçiş yapabilmektedirler.

Ancak bu duruma ve İngiltere'deki tüketicilerin tedarikçiler arasında ortalama yüzde 40'a varan geçişlerine rağmen, bir diğer deyişle İngiliz tüketicilerin liberalleştirme sürecinin başlamasından bu yana yüzde 40'ının bir şirketten diğer şirkete geçmesine rağmen, tüketicilerin halen yüzde 60'ı tedarikçilerini hiç değiştirmemişlerdir ve değiştirmeye niyetleri varmış gibi görünmemektedirler. Buna bağlı olarak, eski dağıtım tekellerinin yerel piyasadaki etkinliklerini halen yüzde 60'a varan oranlarda devam ettirdikleri söylenebilir. Bu durum İngiltere'deki şirket devirlerinin yapılarında da görülmektedir. İngiltere'deki tedarik şirketlerinin fiyatları tüketicilerin sayısı tarafından belirlenmektedir. Bu şirketler bu müşterileri, şirketleri alıp satarak ellerinde tutmaktadırlar.

Peki, perakende elektrik piyasasındaki geçişlerin sorunları nelerdir? Neden bu geçişleri sağlamak mümkün olamamaktadır? Mesela Norveç'te bu neden sağlanamamış-

“Tedarik şirketleri arasında geçiş yapılması tüketiciler için bir sorundur, çünkü geçişler tüketiciler için pahalıya mal olmaktadır. Büyük çaplı sanayiler küçük tüketicilerden daha düşük fiyatlara elektrik satın almaktadırlar. Şüphesiz ki bu durum piyasadaki umulan bir durum değildir. Buna bağlı olarak yoksul tüketiciler ve küçük evler piyasanın işleyişinden oldukça zararlı çıkmaktadırlar.”

tır? Avrupa Komisyonu tarafından tespit edilmiş olan genel bir sorun şudur; bu geçişler tüketiciler için ciddi masraflara yol açmaktadır.

Tedarik şirketleri arasında geçiş yapılması tüketiciler için bir sorundur, çünkü geçişler tüketiciler için pahalıya mal olmaktadır. Geçişin yapılması için tüketicilerin, geçiş için ödedikleri masrafı çıkartabilecekleri kadar karlı bir anlaşma yapmaları gerekmektedir. Sonuç olarak, İngiltere’de tedarikçisini değiştirmiş olan tüketiciler üzerinde gerçekleştirilen araştırmalardan birinde tüketicilere şu soru sorulmuştur: “Bir önceki ile kıyasladığınızda, yeni anlaşmanızın size getirmiş olduğu faydalar nelerdir?” Soruyu cevaplandıran tüketicilerin yüzde 40’ı daha az ödediklerini, yüzde 10’u aynı miktarı ödediklerini ve yüzde 40’dan daha fazlası öncekine nazaran daha fazla ödediklerini belirtmişlerdir.

Bu cevaplar göstermektedir ki, perakende tüketicileri, elektrik tedarikçisi şirketler arasında fazla geçiş yapmama konusunda oldukça bilinçli ve rasyonel davranmaktadırlar. Çünkü kendileri için en iyi anlaşmanın hangisi olduğu veya olabileceği konusunda yeterli ve tatmin edici bilgi edinebilmeleri oldukça güçtür. Ayrıca, şirketler tarafından sunulan paketler uzun vadede güvenilirliklerini yitirmişlerdir. Sonuç olarak 2 yıl için önerilen paketler karlı görünmekle birlikte, bu 2 yıl sonrasında fiyatların artıp artmayacağı konusunda hiçbir taahhüt bulunmamaktadır.

Perakende elektrik piyasasında söz konusu olan bir diğer problem ise, piyasanın sosyal anlamda gerilemeye eğilimli olmasıdır. Bir diğer deyişle, büyük çaplı sanayiler küçük tüketicilerden daha düşük

fiyatlara elektrik satın almaktadırlar. Şüphesiz ki bu durum piyasadaki umulan bir durum değildir. Buna bağlı olarak yoksul tüketiciler ve küçük evler piyasanın işleyişinden oldukça zararlı çıkmaktadırlar.

Elektrik tedarikçileri arasında müşteriler tarafından yapılan geçişin grafiği yukarıda görülmektedir. Aşağıdaki grafikte AB üyesi 8 ülke gösterilmektedir. Sarı sütunda büyük sanayilerin tedarikçiler arasında geçiş modeli görülmektedir. Kırmızı sütunda ise küçük sanayiler ve evler görülmektedir. Pek çok ülke için kırmızı sütunların son derece düşük olduğu görülmektedir. Hatta küçük şirketlere baktığımızda seviyenin çok daha düşük olduğunu görmekteyiz. Bu grafikte verilen değerler, bizlere perakende elektrik piyasasının son derece zayıf bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir.

Bu noktada “güvenilirlik” sorusuna ve güvenilirlik üzerindeki etkilerin neler olduğuna değinmemiz gere-

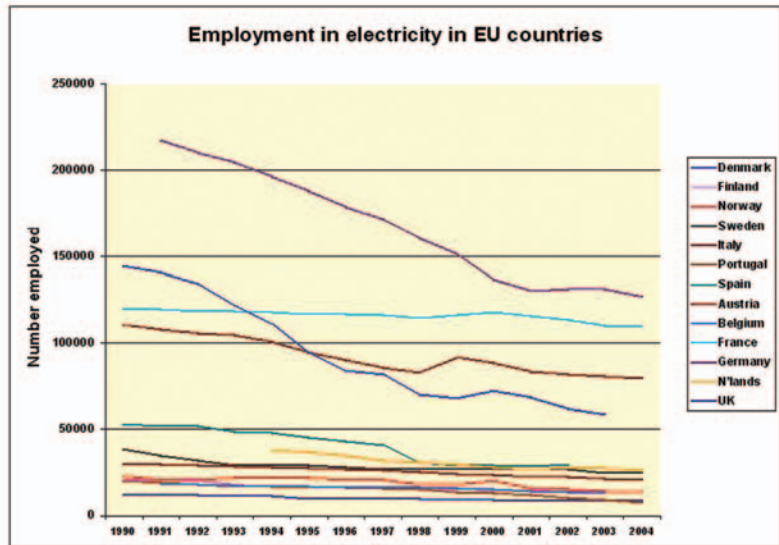
kiyor. Ancak belirtmem gerekir ki, bu etkilerin tanımlanması oldukça güçtür. Elektrik kesintilerinin nerelerde meydana geldiğinin tespit edilmesi ve iş kayıplarının nerelerde oluştuğunun görülmesi son derece kolaydır. Güvenilirlikle ilgili sorunları iki ana başlık altında özetleyebiliriz.

Taşeronlaşma, Elektrik Sektöründe Eğitimin Düşüşü

Piyasalarla ilgili iki faktöre daha değinmemiz gerekmektedir. Bunlar piyasaların güvenilirliği ile ilgili faktörlerdir. Birincisi şirketlerin maliyetlerini düşürmek için düzenlenmiş olan yasalar. Bu sayede doğrudan maliyet tasarrufları sağlanmaktadır. İkincisi ise eğitim ve AR-GE için ayrılan bütçenin düşürülmesidir. Bu sayede hiçbir maliyeti olmaksızın yatırımdan kazanç elde edilebilmektedir.

Son 10 yıl içerisinde gelişmiş olan olaylara ve sektörde en erken

Employment in electricity in EU 1990-2004



Source: EPSU, various sources

Grafik 2

liberalleşmeyi gerçekleştiren İngiltere'ye baktığımızda eğitim ve AR-GE için gerçekleştirilen harcamaların çok ciddi bir biçimde düştüğünü görmekteyiz. Bu durum tüm Avrupa çapında aynı şekilde gelişmiştir (Grafik 2). AR-GE ve eğitim harcamalarının azalmasına bağlı olarak, sektörde eğitim sağlayan elektrikçilerin sayısının ciddi bir biçimde düştüğünü görebiliriz. Bundan iki yıl önce Kurumumuz, elektrik alanında faaliyet gösteren işverenleri ve sendikaları, AB'de elektrik alanındaki eğitimin azaldığı ile ilgili olarak uyarılmıştır.

Eğitim seviyesinin azalmasına bağlı olarak, şirketler maliyetlerin kısılması amacı ile çeşitli işler için dışarıdan taşeronlar kiralamaya başlamışlardır. Bir diğer deyişle, şirketler bakım işleri gibi alanların işletmesini taşeronlara vermektedir. Bu taşeronluk sözleşmeleri birkaç yıl için imzalanmakta ve sıklıkla yenilenmektedir. Bu taşeronluk sözleşmelerini elde etmek isteyen küçük taşeronlar ise gereksiz gördükleri, eğitim ve AR-GE gibi masraflardan kaçınmaktadırlar. Çünkü bu taşeronların sözleşmelerinin devamını sağlayabilmeleri için, eğitim gereksiz bir kalemdir ve hatta yeni sözleşmeleri elde edebilmeleri için bir engeldir.

Taşeronluk sözleşmeleri yapmanın sonucu olarak, elektrik şirketleri bu çalışanların eğitimleri için herhangi bir masraf yapmamaktadır. Buradan anlaşılacağı üzere taşeronluk verilmesi sektörde ciddi bir eğitim ve AR-GE sorunu oluşturmaktadır.

Bu durum sektörde genel bir sarsıntıya yol açmaktadır. Pek çok kalifiye çalışan toplu halde sektörden ayrılmaktadır. Bu net kayba rağmen, bu kişilerin yerine son

derece düşük sayıda istihdamlar gerçekleştirilmektedir.

Son 10 yıl içerisinde, bu sektörde Avrupa çapında istihdam alanında ciddi düşüşler gözlenmiştir. İstihdamın azalmasının nedenlerinden biri de teknolojik nedenlerdir. Kombine gaz istasyonlarının ortaya çıkmasıyla üretim alanındaki istihdamda ciddi azalmalar oluşmuştur. Ayrıca sektördeki birleşmeler ve devirler sonucunda da özel sektördeki istihdamda azalmalar oluşmuştur.

Bunun yanı sıra kısa vadeli teşvik sorununa da değinmemiz gerekmektedir. Bu sorun, açıktır ki, bir noktaya kadar ciddi bir faktördür. Yukarıdaki grafikte 1990 yılından bu yana sektörde, çeşitli ülkelerdeki düşüşü görmekteyiz. En ciddi düşüşün 1/30 seviyesi ile Almanya'da oluşmuş olduğunu görüyoruz. Koyu mavi hatta baktığımızda ise İngiltere'de son 15 sene içerisinde alandaki istihdamın yarı yarıya düşmüş olduğunu görebiliriz. Avrupa'da bu sektörde toplam yarım milyon kişi istihdam edilmiştir. Bu sektörün istihdam anlamında ne kadar önemli bir rolü olduğunun anlaşılması için yeterlidir.

Piyasa Oluşumunun Ve Rekabetin Maliyeti

Rekabetin sadece bir araç olduğunu unutmayarak, bunun sadece bir araç olduğunu ve kesinlikle amaç olmadığını söyleyebiliriz. Ayrıca görmekteyiz ki rekabet serbest bir durumda değildir. Bir diğer deyişle, piyasaların yaratılması ve rekabetin oluşturulması maliyet gerçekleştirilmeksizin elde edilemez. Bu maliyetlerin iki temel kategorisi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi maliyet ve sermayedir. Çünkü, piyasa oluşturulduktan sonra

bununla beraber risk faktörü de oluşmaktadır ve piyasada faaliyet gösteren yatırımcılar riskin göze alınması için yüksek miktarlardaki geri dönüşlerin elde edilmesini ummak zorundadırlar. Tekrar İngiltere'ye baktığımızda, rekabetin sermaye maliyetlerini ciddi biçimde artırdığını görebiliriz. Bu maliyet ise şüphesiz ki tüketiciler tarafından yatırımcılara ödenecektir. İkinci kategori olarak ise işletme maliyetlerini görmekteyiz. Bu piyasaların tümü doğal piyasalardır. İngiltere'deki toptan elektrik piyasası kendisini geliştirebilmek için harcama gerçekleştirmek durumundadır. 5 yıl içerisinde İngiltere'de 1 milyar Euro'dan daha fazla bir harcama yapılmıştır ve bu tüketici başına ortalama 43 Euro'ya denk düşmektedir.

Rekabetle ilgili olarak sorulması gereken tek soru, rekabetin işleyip işlemediği olmamalıdır. Rekabetin etkin bir biçimde dağıtılıp dağıtılmadığı ve buna bağlı olarak yeterli tasarrufların ve fiyat azalmalarının oluşturulup oluşturulmadığının da sorulması gerekmektedir.

Ab Politikaları Ve Türkiye'nin Konumu

Elektrik ve gaz piyasasının AB üyesi 25 ülkeden diğer başka ülkelere de yayılması, günümüzde AB politikalarının son derece önemli bir ögesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda Türkiye son derece önemli bir ülke olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü Türkiye, ileride AB'ye üye olması beklenen en büyük ülke olmasının yanı sıra bölgedeki en önemli ülke niteliğini de taşımaktadır. AB'nin bu politikalarının, kendi sınırlarının ötesine taşımak istemesinin nedenleri şu şekilde sıralanabilir:

İlk olarak AB, piyasaların geliştirilmesini ve büyütülmesini istemektedir. Ayrıca şirketlerin bu piyasalarda faaliyet göstermesi için olanaklar aramaktadır.

İkinci olarak, hammadde tedariki konusunda kendisini güvence altına almak istemektedir. AB, kendi hammadde ve enerji kaynaklarının sınırlı olduğunun bilincindedir. Günümüzde Avrupa hammadde konusunda Rusya'ya bağımlıdır ve bu bağımlılık AB'nin istediğinden çok daha yüksek seviyelerdedir. Bu nedenle AB elektrik piyasasını geliştirmek için Batı Avrupa ve Doğu Avrupa arasında şebekeler oluşturmayı amaçlamaktadır ve kendi elektrik piyasası çemberine Türkiye'yi de dahil etmek istemektedir. Daha da uzun vadeli olarak Suriye, Ürdün ve hatta Mısır'ı da bu çemberin içerisine dahil etmek istemektedir. Sonuç olarak iddia edebiliriz ki; Avrupa kendi sınırları ötesinde olumlu bir politika gütmektedir.

Avrupa'nın genel yapısı bu şekildedir ve yeni şebekelerle bağ kurmak istemektedir. Türkiye ise bu şebekelerin merkezinde yer almaktadır. Türkiye'nin merkezdeki konumu Orta Doğu ve Rusya ile olan bağlantılarından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, Türkiye, İran'dan Avrupa'ya bağlanması umulan doğalgaz boru hattının da üzerinde bulunmaktadır. Bu, petrol ve doğalgaz kaynakları üzerine yoğunlaşmış olduğunun bir göstergesidir.

Uluslararası anlamda, üzerinde konuşmak istediğim ilk kategori bağımsız enerji üreticileri ile ilgili problemlerdir. Çünkü AB'nin liberalleştirilmiş piyasasının kapsamı dışında, bazı gelişmekte olan ülkelerde, Dünya Bankası ve diğer

bazı uluslararası kuruluşlar, özel sektörü teşvik etmektedir ve artan bir kapasite ile bu alana yatırım yapmalarını istemektedirler.

Dünya çapında bağımsız enerji üreticilerinin oluşturulması için çok çeşitli çabalar gösterilmektedir. Ancak bu yatırımları kıymetli kılmak için uzun vadede 20-25 yıllık, garantiler veren enerji alım sözleşmeleri gerçekleştirilmelidir. Bu uzun vadeli sözleşmelerin fiyatları enerji alımı yatırımın geri kazanılması için yeterli seviyededir. Ancak IPP (Bağımsız Enerji Üreticileri) ile ilgili çeşitli sorunlar bulunmaktadır.

İlk olarak, bunlar rekabetçi değildir ve devlet tarafından bunlara sübvansiyon sağlanmaktadır. Yeni AB üyesi ülkeler, AB'ye girmeden önce kurmuş oldukları IPP'leri iptal etmek durumunda kalmışlardır. Özellikle Macaristan ve Polonya bunu gerçekleştirmiştir. Bu oldukça masraflı bir işlem olmuştur, zira bu IPP'ler devlet tarafından satın alınmak durumunda kalmıştır.

IPP'lerle ilgili ikinci problem, bunların piyasa esaslı işletmeler olmamalarıdır. Bunlar siyasi otoriteler ve şirketler arasında kurulmuştur. Şirketlerin 20-25 yıllık yatırımın karlılığını göz önünde bulundurmalarından dolayı, eski taktikleri sıklıkla kullanmaya hazırdırlar. Bu taktikler arasında rüşvet ve yolsuzluk da bulunmaktadır. Bunlar ayrıca IPP'leri olabildiğince yüksek fiyattan satın alma amacını da gütmektedirler. Şirketin bakış açısına göre, başarılı bir IPP en yüksek fiyata satılan IPP'dir. Ayrıca bu şirketlerin satılması için görüşmeleri gerçekleştiren temsilcileri devlet adına görüşme ve pazarlıkları yürüten kişilerden genellikle daha

tecrübelidirler. IPP'lerin aşırı yüksek fiyatlara alınması ise dağıtıcılara ve dolayısıyla da tüketicilere ciddi mali yükler getirmektedir.

IPP'lere bu kısa bakış ardından şu yorumu yapabiliriz: Dikey entegrasyon, konuyla ilgili ülkeler için çok daha az stresli bir çözüm sağlamaktadır.

ÇUŞ'lar Elektrikte Yatırımdan Kaçınmaya Başladılar

Diğer taraftan üzerinde durmak istediğim bir diğer fenomen ise, çok uluslu şirketlerin elektrik alanındaki uluslararası yatırımlar yapmaktan kaçınmaya başlamalarıdır. Avrupa gibi, özelleşmenin mümkün olduğu piyasalar üretmiş olan yerlerde bile, bu şirketler, bu yatırımları gerçekleştirmeye yanaşmamaktadır. Küresel çapta ortaya çıkan durum şudur; bir dönemler özellikle Amerika'da gelişmiş olan bu şirketler, şimdi artık geri çekilmektedirler.

Grafik 3, ABD'nin en aktif çok uluslu şirketi olan AES'nin hisse fiyatlarını göstermektedir. Bu fiyat 2001 yılında zirveye ulaşmıştır ve o tarihten bu yana düşmektedir. Ayrıca buna bağlı olarak şirketin faaliyetleri de azalma göstermektedir.

Amerika'daki neredeyse tüm çok uluslu şirketler uluslararası piyasaya dahil olmuştur. Yani, elektrik alanındaki özelleştirme ve liberalleştirme politikalarının pek önem ifade etmediği ülkelerde, yatırım gerçekleştirmek isteyen ve rekabette bulunmak isteyen uluslararası şirketler bulunmamaktadır.

ABD'deki durumu yeterince inceleyememiş olduğumuzu düşünmekteyim. Ticari bir banka tarafından

gerçekleştirilmiş olan bir inceleme, ABD enerji sektörüne duyulan güvenin ortadan kalkmış olduğunu göstermektedir. Bunun başlıca nedenleri arasında Kaliforniya'nın karanlığa gömülmüş olması ve Kaliforniya'nın önde gelen dağıtıcılarından biri olan Pacific Gas and Electric şirketinin ve diğer bazı şirketlerin iflas etmiş olması sayılabilir. Sonuç olarak, ABD'de yatırımcılar tarafından 700 milyar dolar kaybedilmiştir.

Bu yılın (2005) başlarında Dünya Bankası'na sunulmuş olan iki makaleden yapılmış olan iki alıntıya bakalım:

1-*"Bildiğimizden daha çok, reformların uygulamaları, sağlam ekonomik kanıtlar yerine daha çok ideolojik ve ekonomik teori temelinde olacaktır"* (Gelişmekte Olan Ülkelerde Elektrik Sektörü Reformu: Belirteçler ve Performans Üzerine Ampirik Kanıtların Bir Araştırması. Jamasb, Mota, Newbery, Pollitt. Dünya Bankası WPS3549 Mart 2005)

2- *"Özel yatırımcıların ortadan kaybolması... Gelişmeyi sağlamak için mutlak bir şekilde özelleştirmeye ihtiyaç duymazsınız (dağıtım şirketlerinde)... Fakat siz güçlü politik iradeye ve profesyonel bir disipline ihtiyaç duyarsınız."* (Buresch, Gelişen Enerji Dağıtım Şirket Operasyonları)

Bu alıntılar, günümüzdeki durumun ifade edilmesi anlamında son derece önemlidir. Birinci alıntıyı önemli kılan şey, bunun elektriğin özelleştirilmesinin ve liberalleştirilmesinin bayraktarlığını yapan Cambridge iktisatçıları tarafından hazırlanmış bir makaleden alınmış olmasıdır. Bu makale göstermektedir ki, liberalleştirme reformlarının gerçekleştirilmesi kesin delillerden ziyade teorik yaklaşıma bağlı olarak yapılmıştır.

İkinci alıntı ise, elektrik dağıtım şirketlerinin performansını tartışan bir makaleden alınmıştır. Bu makalede özel yatırımcıların ortadan kaybolmasına ve gelişmenin

elde edilmesi için özelleştirmenin şart olmadığına değinilmektedir. Makalede, bu gelişmenin elde edilebilmesi için gerekli olan şeyin, politik istikrar ve profesyonel disiplin olduğu vurgulanmaktadır.

Ayrıca, konu ile ilgili olarak, geçmişte liberalleşme ve özelleştirmenin avukatlığına soyunmuş olan Dünya Bankası'nca hazırlanmış makaleler bulunmaktadır.

Sonuç

Toptan elektrik piyasası, bu piyasanın fiyat sinyalleri gösterilmesine ilişkin önemli fonksiyonunun sağlanmasına yönelik olarak düzenlenmemiştir. İkinci sonuç ise şudur: AB perakende elektrik piyasası, küçük tüketicilerin şirketler arasında geçiş yapabilmesi için yeterli bilgi ve olanak sağlamamaktadır. Rasyonel davranan tüketiciler şirketler arasında geçiş yapmamayı tercih etmektedirler. Üçüncü sonuç ise; ortaklıkların davranışları, piyasaları tasarlamış olan kişilerin istemiş oldukları davranış biçimleri değildir. Bu ortaklıkların faaliyetlerinin günümüzdeki durum üzerinde çok önemli etkileri bulunmaktadır. Dördüncü sonuç ise; dikey entegrasyonun devlet tekellerinin giderilmesine yönelik direktifler ile yürürlükten kaldırılmış olmasıdır. Kişisel endişem, özel şirketlerin kendi lehlerine yeni reformlar yapılması için uzun vadede yeni girişimlerde bulunacak olmalarıdır.

Konuşmamı tamamlarken Kamu Hizmetleri Uluslararası Araştırmalar Birimi'nin destekçilerine ve Avrupa Kamu Hizmetleri Sendikaları Federasyonu'na (EPSU) ve Avrupa Komisyonu'na teşekkürlerimi belirtmek istiyorum.



Grafik 3