

Elektrik Sektöründe Bir Serbestleştirme Deneyimi Kaliforniya Krizi*

*Prof. Dr. Osman SEVAİOĞLU
ODTÜ EEL Mühendisliği*

Kaliforniya'da yürütülen serbestleştirme programı sonucunda hızla yükselen enerji fiyatları, dünyanın altıncı büyük ekonomisine sahip Kaliforniya'da faaliyet gösteren elektrik dağıtım şirketlerini iflasın eşiğine getirmiş, bunun sonucu olarak da, eyalette, üçüncü dünya ülkelerinde görüldüğü gibi ciddi elektrik kesintileri ortaya çıkmıştır. Bu durum üzerine, Eyalet Savcılığı tarafından Amerika Birleşik Devletleri'nin en büyük enerji ticaret şirketi olan Exxxx (Şirketin ismi değiştirilmiştir) ve enerji ticareti yapan diğer bazı şirketler hakkında piyasada kar amacına yönelik manipülasyon yaptıkları hususunda düzenlenen bir fezleke ile soruşturma açılmıştır. Exxxx'un Kaliforniya'nın geçirdiği serbestleştirme deneyiminden iyi bir şöhretle çıkmadığı ortadadır. Kaliforniya Elektrik sektörünün serbestleştirilmesi üzerinde beceriksizce yapılan bu müdahaleler, Exxxx'u yürütülen serbestleştirme modelini savunamaz bir duruma sokmuştur. Nitekim, San Diego'daki Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Tüketici İlişkileri Yöneticisi Michael Shemes ise bu hususta; "Enerji ticareti yapan her şirket Kaliforniya'daki serbestleştirme hareketine aç gözlerle bakmaktadır. Exxxx bunlar içinde en önde gelenidir" demektedir.

Kendileri hakkında ortaya atılan bu iddia ve suçlamalar Exxxx tarafından sürekli olarak reddedilmiştir. Exxxx'un 12 Şubat 2001' de göreve gelen yeni başkanı J. SK, Kaliforniyalıların kendilerini piyasada manipülasyon yapmakla suçlamak yerine, Eyaletin serbest piyasa ortamına geçmesine öncülük ettikleri için teşekkür etmeleri gerektiğini ifade etmiştir. SK; "Biz koruma altında rahat yaşamaya alışmış dağıtım tekellerinin oluşturduğu atıl bir yapıyı dinamizme açmaya çalışıyoruz" demektedir.

Kaliforniya krizinin ABD'de 25 eyalette yürütülen dağıtım sektörünün serbestleştirme çalışmalarına önemli bir sekte vuracağı şimdiden görülebilmektedir. Kaliforniya'daki durum, sadece ABD'de değil, Exxxx'un önemli gelirler beklediği denizaşırı ülkelerde de endişe ile izlenmektedir. Avrupa Birliği Enerji Ticareti Genel Sekreteri Jan Van Aken; "Güney Avrupa'daki önemli elektrik dağıtım şirketleri Kaliforniya krizini liberalleşme hareketinin önünü kesen bir gelişme olarak görmektedirler" demektedir.

Krizin ardından Oregon, Arkansas ve Nevada'da serbestleştirme hareketinin yavaşlatılması ve diğer kuzey eyaletlerinde ise, tarife üzerine üstlimit konulması üzerinde tartışmalar başlamıştır. Bazı Batı Eyalet yönetimlerine ise, ülke çapındaki elektrik pazarındaki tarifelere üst limit konulması üzerinde talepler yapılmaya başlanmıştır. Tüketici Hakları ve Vergi Mükellefleri Derneği Avukatı Doug Heller; Kaliforniya elektrik dağıtım sektörünün geleceği üzerine halkın katılacağı bir referandum düzenlenmesi gerektiğini öne sürmekte ve; "Elektrik rekabete uygun bir ürün değildir. Özel sektör girişimcileri toplum menfaatlerini gözönüne almamaktadırlar" demektedir. Kaliforniya'da ortaya çıkan bu tür toplumsal reaksiyonlar diğer eyaletlere de yayılmaya başlarsa, Exxxx'un ulusal pazardan almayı beklediği 220 Milyar USD'lik payı önemli ölçüde kaybedeceği anlaşılmaktadır.

Krizin Nedenleri

Kaliforniya krizinin ardında yatan nedenler aslında serbestleştirme programından daha öncelere dayanmaktadır. Çevrecilerin yaptığı yoğun baskılar, plansızlık, serbestleştirme programındaki belirsizlikler, yatırımların talebe göre çok gerilerde kalması, enerjiyoğun sektörlerin çok hızlı gelişmesi bu sebeplerin başlıcalarıdır.

Exxxx yetkilileri, Kaliforniya krizi sonucunda ortaya çıkan karışıklığın, sektörü serbestleşmeye doğru iten nedenlerin doğru teşhis edilmesini zorlaştırdığını ifade etmektedirler. Exxxx yetkililerine göre; tamamen düzenlenmiş bir pazara dayanan eski yapıda işletme masrafları çok yüksek olan dağıtım şirketlerinin bu masrafları kolay ve basit bir şekilde tarifeye, yani tüketiciye yansıtıyordu.

Bu durumda üzerinde hiçbir ticari risk kalmayan bu şirketler, pahalı tarife uygulayan ve tüketicilere son derece kötü kalitede hizmet veren kuruluşlar haline geliyorlardı.

Tüm işletme masraflarının tarifeye yansıtıldığı bu modelde, bu şirketleri yeni teknolojiler getirmeye, fiyatları düşürmeye ve mevcut kapasiteyi daha verimli kullanmaya zorlayan hiçbir itici güç mevcut değildi. Bu şirketlerin yetkilileri işletme masrafları oldukça yüksek olan santral ve dağıtım sistemlerini yenilemek için ellerini ceplerine atmakta son derece isteksiz davranmaktaydılar. Kaliforniya'da serbestleştirme hareketinden önce elektrik diğer eyaletlere göre % 50 daha pahalı idi ve serbestleştirme hareketi bu pahalı elektriği almak zorunda kalan özellikle demirçelik gibi, bazı sanayi çevrelerinin baskısı sonucu ortaya çıkmıştı.

Tüm bunlara karşılık, eski modelin bir iyi tarafı da vardı; Anahtar çevrildiği zaman elektrik her zaman geliyordu.

Exxxx yetkilileri serbestleştirme hareketi sonucunda ise, sektöre inanılmaz ölçüde yeni yatırım ve teknoloji geldiğini ifade etmekte ve bu durumun sektörün sermaye pazarına açılması ile sağlanabilmiş olduğunu ifade etmektedirler.

Exxxx ve diğer şirketlerin serbestleştirme yönünde verdikleri mücadele 1996'da acemice ve bilgisizce yürürlüğe konulan serbestleştirme programından elde edilen sonuçların daha da kötüleşmesine yol açmıştır. Uygulanan serbestleştirme programı dağıtım şirketlerinin üretici firmalarla sabit fiyatlarla uzun vadeli alım anlaşma yapma şanslarını ortadan kaldırdığı gibi, ortaya çıkan maliyet artışı ve işletme masraflarının tüketicilere yansıtılmasını da önlüyordu. Bu durumda, tüketiciler, ucuz elektrik alabiliyor, fakat, tarife artmadığı için tüketimlerini kısma yönünde herhangi bir çaba göstermiyorlardı. Bu durum ise, alım tarifeleri giderek yükseldikçe bu şirketlerin açığını giderek arttırıyordu. Risk bu şekilde artınca, eyalette üretim tesislerine yatırım yapmayı düşünen bazı yatırımcılar bu niyetlerinden vazgeçmeye başladılar, bunun sonucunda da ciddi bir ölçüde yatırım eksikliği ortaya çıktı.. Bu yatırım sorunu, bugün bile tam olarak çözülmüş değildir.

Kaliforniya deneyimi, Pensilvanya gibi sonucu bekleyen birçok eyalete uygulanan serbestleştirme modelinin başarılı olup olmadığının bir göstergesi olacaktır. Su anda Eyaletteki en önemli sorun, sektörün düzenleme ve serbestleştirme arasında konumunu tam olarak saptayamamış olmasıdır. Herkes, Eyaletin düzenleme ve serbestleştirme gibi iki uç arasında konumunu tam olarak belirleyememiş olmasının işleri bu kadar uzattığını ve içinden çıkılmaz bir hale getirdiği hususunda aynı fikirdedir. Cambridge Enerji Araştırma Birliği'nin üst düzey yöneticisi Lawrence J. Makovich bu hususta; "Eğer Pazar gerçekten tümüyle ve etkili bir şekilde serbestleştirmeye açılmış olsa idi, tüm bu arageçiş dönemlerine gerek kalmazdı" demektedir. Bu görüş Exxxx ve SK'in öngördüğü gelişmelerle de doğrulanmaktadır.

Bir yandan tüketicilere ve sanayiye uygulanan tarifenin eyalet yetkilileri tarafından sabit tutulması, diğer yandan ise, dağıtım ülke çapında faaliyet gösteren ve tamamen serbest piyasa kuralları içinde çalışan serbest üreticilerden serbest fiyatlarla elektrik satın almak zorunda kalmış olmaları, onları bu iki kısıt arasında sıkıştırmış ve sonunda hepsini toplu halde iflasın eşiğine getirmiştir. Yale Üniversitesi, İşletme Bölümü profesörlerinden Paul W. Mac. Avoy, bu durumu; "Serbestleştirme istenen bir şey değildir, hatta sosyal bakımdan kötü olduğu bile söylenebilir, ama, ne olduğu belli olmayan yarım serbestleştirme bunların en kötüsüdür" şeklinde ifade etmiştir.

SK, Exxxx'un ulusal pazarda faaliyet gösteren bir şirket olması nedeni ile Kaliforniya krizinden ciddi bir şekilde etkilenmeyeceğini iddia etmektedir. En kötü durumda, Kaliforniya'daki şirketler, elektrik bulamamaları durumunda, Federal Yasalar gereğince komşu eyaletlerden elektrik almak zorunda kalacaklardır. Bu ise, ulusal çapta faaliyet gösteren Exxxx'un işine daha çok gelecek ve onun ticari esnekliğini ve şansını daha da arttıracaktır. Zira, Exxxx'un faaliyetleri bölgesel olmaktan ziyade, ulusaldır ve federal yasalara göre tüketicilerin üreticileri seçme hakkının olduğu ülke çapında yürütülen toptan elektrik satışına dayanmaktadır.

Exxxx Başkanı, "Karşılaşılan Krizin sahip olduğumuz finansal bakış açısını değiştireceğini sanmıyoruz" demektedir. Serbest piyasa taraftarı olan Federal Enerji Düzenleme Komisyonu'nun Yeni Başkanı Curt L. Hebert de Exxxx yetkililerinin bu yöndeki görüşlerine katılmaktadır. Kendisi; "Kaliforniya Krizinin, sektörde serbestleştirme hareketinin önünü keseceğini sanmıyorum. Kriz sadece bize bundan sonra neleri yapmamamız gerektiğini öğretmiştir" demektedir.

Yapısal Kusurlar

Kaliforniya'nın serbestleştirme modelindeki en büyük kusurun; şirketlerin enerji gereksinimlerini bir gün öncesinden temin etmeleri amacıyla kurulmuş olan "Kaliforniya Enerji Alışveriş Merkezi" adı verilen birinci pazarın yanısıra ayrıca bir de "Bağımsız Sistem Operatörü" adı verilen ve spot alım satım yapılan ikinci bir pazarın kurulması olduğu artık herkes tarafından kabul edilmektedir.

Birinci pazarın kurulmasındaki ana gerekçe, herkesin buradan enerji alması ve bu şekilde fiyatlarda şeffaflığın sağlanması idi. İkinci pazarın kurulmasının ana gerekçesi ise, herhangi bir nedenle birinci pazarda elektrik alamamış veya almış olduğu elektriği kullanamaz duruma gelmiş olan şirketlerin spot alım yapabilmelerinin sağlanması idi.

Birçok kimse, daha işin başından, bu tür iki pazarlı bir yapının, üreticileri şeffaf olan birinci pazara elektrik vermekten kaçınarak, elektrik bulamadığı için zor durumda kalan şirketlere son dakikada daha yüksek, hatta karaborsa fiyatlarla elektrik satmaya yönelteceğini tahmin etmekteydi.

Kaliforniya mahkemelerinde su anda görülmekte olan üç ayrı davada, Exxxx ve diğer elektrik şirketleri, Tüketici Birlikleri, Su İdaresi ve San Fransisko Belediyesi, tarafından sözkonusu birinci pazarda elektrik satmaktan kaçınarak, ikinci pazarda fiyatların yükselmesi yönünde manipülasyon yapmakla suçlanmaktadır.

Bununla birlikte, bu yöndeki iddialar henüz tam olarak kanıtlanamamıştır.

Bu hususta hazırlanan ve mahkemeye ibraz edilen bir bilirkişi raporunda, enerji fiyatlarındaki inanılmaz yükselişin sadece talep artışı, arz eksikliği ve yükselen birincil enerji fiyatları ile açıklanmasının mümkün olmadığı ifade edilmektedir. Raporu hazırlayan bilirkişi heyetinde görev yapan Ekonomik Grup Analisti Edward Kahn; "Ortada hiçbir inandırıcı neden yok iken, fiyatların tam manipülasyona müsait olduğu bir anda Exxxx yetkilileri tarafından birinci pazarda enerji satılmasından vazgeçildiğini" ifade etmektedir. Aynı raporu hazırlayan diğer bilirkişi olan Massachusetts Institute of Technology, Ekonomi Bölümü Profesörlerinden Paul L. Joskow ise, bu durumu; "Kötü bir serbestleştirme modeli, kötü bir pazar modeli, kötü şans, kazanma hırsı ve para tamahı" olarak açıklamaktadır.

Exxxx'un avukatları bu bilirkişi raporunu, dağıtım şirketi lehine taraflı bir şekilde ve para karşılığı (rüşvet ile) hazırlanmış olmakla suçladılar ve şiddetle reddettiler. Dava halen sürmekte ve Eyalet Savcılığı ve Eyalet Elektrik Düzenleme Kurulu ve Eyalet Dağıtım Şirketleri Komisyonu tarafından takip edilmektedir.

Güçlü İlişkiler

ABD'nin Yeni Başkanı George W. Bush ile Exxxx'un Eski Başkanı L. arasında Teksas'tan eski yıllara dayanan köklü bir dostluk vardır. Bu dostluk, Kaliforniya'da yürütülen bu serbestleştirme hareketinin Beyaz Saray tarafından önünün kesilmeyeceği yönünde verilmiş olan bir garanti anlamına gelmektedir. Tüm bu olumlu görüntüye rağmen, Exxxx'un serbestleştirme programında başarıya ulaşması için dikkatle yürütmesi gereken daha çok uzun çalışmalar olduğu anlaşılmaktadır.

*(Business Week, 12 Şubat 2001'den yeniden düzenlenerek çevrilmiştir)

** Makalenin, Exxxx şirketinin, yapısı üzerine bilgi veren son bölümleri dergiye alınmadı.