

LİBERAL ENERJİ PİYASASI KAVRAMI ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

H.Caner ÖZDEMİR

Makine Yüksek Mühendisi

DEK-TMK Üyesi

TMMOB-MMO Enerji Çalışma Grubu Üyesi

e-mail: hacaner@gmail.com

ÖZET:

Türk Enerji Piyasalarının, liberalleşmesi ve serbest piyasa şartları çerçevesinde yeniden yapılanmasına yönelik çaba ve faaliyetler, yaklaşık 20 yılı aşkın bir süredir devam etmekte olup; ABD ve AB Üyesi ülkelerdeki örnekler başta olmak üzere, dünya enerji piyasalarındaki benzeri düzenlemelerden, zaman zaman aşırıya kaçan bir biçimde, etkilenmektedir. Aslında bütün amacı daha verimli çalışan bir enerji sektörü ile düşük maliyetlere sahip bir enerji arzı yaratmak olduğu iddia edilen bu süreç, her zaman söylendiğinin tersine, sadece yeni imkan ve avantajlar sunmamakta; ayrıca ciddi boyutlu riskleri de beraberinde getirmektedir. Bu çalışmada, öncelikle şu andaki mevcut yapı; lisanslama, denetleme, rekabet ve kamunun rolü başta olmak üzere, farklı açılardan, çeşitli yabancı ülkelerden de örnekler verilerek, değerlendirilecek ve olası sorunlar tespit edilerek, halen “Liberal Enerji Piyasalarının” oluşumu üzerine devam eden tartışmaların da ışığında, yeniden yapılanmasına devam edilmekte olan Türk Enerji Sektörü’ne yönelik görüş ve muhtemel çözüm önerileri ortaya konulacaktır.

GİRİŞ:

1984 yılından bu yana, bütün dünyada olduğu gibi, ülkemizde de enerji sektörünün liberalleşmesi, daha düşük enerji maliyet ve fiyatlarının elde edilmesi ile satın alınan enerjinin kalitesinin artırılması açısından önemli bir husus olarak değerlendirilmekte olup; bugüne kadar bu amaçlara ulaşılması için pek çok adım atılmış ancak arzu edilen hedeflere halen ulaşamamıştır.

Gelecek dönem(ler)de, yeniden düzenleme gerektirmekte olan enerji piyasalarında, bu yeni atılımları gerçekleştirmeden önce mevcut yapının ve oluşan şartların iyi bir şekilde analiz edilmesi ve çıkarılan sonuçlara göre hareket edilmesi yerinde bir yaklaşım olacaktır.

I-) MEVCUT YAPI:

Türkiye Enerji Sektörü'nün ilk dikkati çeken özelliği, yapının üst kademesinde olan çok başlı görünümüdür. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı(ETKB-Enerji Politika ve Stratejileri), Devlet Planlama Teşkilatı(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 gelebilmektedirler.

Bu üç organizasyona ilaveten Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ile son yıllarda Özelleştirme İdaresi de, sektörde karar yön ve karar verici unsurlar haline gelmişlerdir.

Ayrıca, özellikle Bakü-Ceyhan Boru Hattı ile ilgili yoğun faaliyetlerin başlamasıyla birlikte Dışişleri Bakanlığı'da, enerji sektörünün her türlü dış temasına dahil olmaya başlamış olup; kendi özgül faaliyet alanına diğer devlet organizasyonlarının girmesi konusunda ciddi bir hassasiyet gösteren ve enerji konusunu boru hatları ile sınırlı gören bu kuruluş, öte yanda enerji konusunu boru hatları ile sınırlı görmekte ve halen sektörün resmi dış bağlantıları üzerinde bir yük haline gelmiş bulunmaktadır.

Halen var olduğu söylenen “liberal” enerji piyasaları, gerçek anlamda gerçekleşmemiş olup; ilerideki tarihlerde, gerçek anlamda rekabet şartlarının oluşması durumunda, Rekabet Kurulu(RK)’da enerji sektöründe önemli bir karar merkezi haline gelecektir.

Yapının aşağı tarafında ise; 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 şirketleri bulunmaktadır. Halen enerji sektöründeki şartları ile gelişmeleri hiçbir şekilde dikkate almadan devam eden, ve yerine göre tekeller oluşmasına sebebiyet veren/verebilecek derecede ideolojik bir hale gelmiş olan özelleştirme politikaları ise; IMF ve Dünya Bankası gibi, Türkiye dışından sürekli müdahalede bulunan ve oluşacak menfi sonuçlardan, hiçbir şekilde etkilenmeyecek olan yabancı unsurların da baskısıyla, ısrarla devam ettirilmektedir.

II-) LİSANSLAMA:

Yıllardır hakkında sürekli konuşulan Türkiye Enerji Piyasaları, hala gerçek anlamda faaliyete geçememiş olmasına rağmen; bu piyasaları regüle edecek olan yapı, 2001 yılından beri, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu(EPDK) olarak, faaliyet göstermektedir. Pek çok farklı platformda da belirtildiği üzere; dünyadaki benzerlerinden çok daha geniş bir faaliyet sahasında(Elektrik, Doğalgaz, Petrol ve LNG) düzenleme ve denetleme faaliyetleri, bu organizasyonun uktesine bırakılmış ve sonuçta çok dar bir kadroya, çok büyük bir sorumluluk yükü verilmiştir.

En öncelikli görevi yeni oluşan enerji piyasalarında, uygun niteliğe sahip kuruluşlara lisans vermek olan EPDK, enerji üretim santrali kurmak için yapılan başvurular sırasında; planlanan tesis için, katalog bilgisi dışında teknik olarak nitelendirilebilecek hiçbir belge; yakıt tedariki konusunda, yakıt temininin sağlanacağını garanti edilmesinin bürokratik formata uygun belgelenmesi dışında başkaca bir bilgi; müracaat edilen projenin teknik ve ekonomik yapılabilirliği ve şebekeye bağlantısı ile ilgili hiçbir etüt talep etmemekte olup; ayrıca bu büyüklükte teknolojik ağırlığı olan bir yatırımda, hiçbir mühendislik çalışmasını, kontrol ve onay için istememektedir.

Müracaatı yapan firma ortaklarının, şahsi mali durumları kontrol edilmekte, ancak projenin nasıl finanse edileceği konusunda hiçbir çalışma ve belge talep edilmemektedir. Kısacası lisanslama süreci, teknik ve mali konuların esaslıca incelenmesi yerine, tüzel kişiliğin idari ve hukuki yapısının belgelenmesinden ibarettir.

Ayrıca, öngörülen tesisin, yakıt türünün, yatırım yerinin makro hedeflere uyumunun kontrol edildiği bir mekanizma da yoktur.

Bütün bunların ötesinde; aslında EPDK tarafından lisans verilmesi ile işlemler sona ermemekte, “Sistem Kullanım Anlaşması” ve ÇED Raporu ile ilgili başka bir süreç başlamakta olup; bu iki konuda yaşanabilecek olumsuzluklar, yerine göre EPDK tarafından verilen lisansı işlevsiz hale getirebilmektedir.

III-) DENETLEME VE REKABET:

Enerji sektöründe ortaya konulan denetim mevzuatı genel olarak incelendiğinde; bağımsız denetim mekanizmalarının kurulması başta olmak üzere, dünyadaki benzerleri ile çok da büyük farklılıklar göstermediği görülmektedir. Öte yandan, son dönemde özellikle ABD başta olmak üzere, denetim alanında ileri noktalara ulaşmış birçok batı ülkesinde; bağımsız denetim unsurlarının, resmi olarak da kabul edilen, başarısızlıkları nedeniyle, bugün dünyayı küresel ekonomik krize sürükleyen süreç başlamıştır.

Burada sorulması gereken soru, bağımsız denetim mekanizmasının, mevcut Türk Hukuk Sistemi çerçevesinde, ne derece etkin olduğu hususudur. Öncelikle belirtilmesi gereken husus, EPDK’nın, Türk Hukuk Sisteminde, ne şekilde algılandığıdır. Her ne kadar çeşitli kaynak ve platformlarda EPDK, Özel Hukuk sisteminde faaliyet gösteren bir kuruluş olarak tanımlansa da, Türk Hukuk çevrelerinde, enerji alanındaki denetimlere, bir “Kolluk Yetkisi” kullanımı(Özel-Ekonomik Kolluk Denetimi); soruşturmalara da bir “Ceza Hukuku Yargılaması” şeklinde bakılmaktadır. Bu da soruşturma aşamasında mahkemelerden daha geniş hareket edebilme yeteneğine sahip olan EPDK tarafından verilen kararların, içeriği ne olursa olsun, Danıştay aşamasında, mahkemelerden beklenen bazı kriterlere göre değerlendirilmesine ve yerine göre iptal edilmesine sebebiyet verecektir.

Mali içerikli bazı rutin denetimlerin, “Özel Denetim Kuruluşları”na gerçekleştirilmesinin zorunluluk haline geldiği, herkesin malumdur. Ancak burada da genel hukuki yaklaşım, bu tür bağımsız denetim kuruluşlarınca gerçekleştirilecek denetimlerde elde edilecek her türlü veri ve belgenin, Türk Hukuk Sistemi’nce bir delil olarak kabul edilmemesidir.

Ayrıca daha önceki yıllarda, EPDK benzeri başka kuruluşlarca gerçekleştirilen soruşturmalara yapılan itirazlar neticesinde; Danıştay bu tür soruşturmaların, en az “Uzman Yardımcısı” seviyesinde kamu personeline yapılması gerektiğini ve sadece bu kişilerce toplanacak veriler ile belgelerin delil olarak kabul edilebileceğini ifade etmiştir.

Ancak halen Türkiye’de oluşmakta olan enerji piyasalarının büyüklükleri incelendiğinde, ortaya çıkan/çıkabilecek sorunlar, EPDK’nın, zaten çok geniş olan sorumluluk sahasına, elindeki kadro ile müdahale edebileceği ölçülerini aşmakta olup, bunun sonucunda ileride, büyük boyutlu krizlere sebebiyet verebilmesi mümkün görülmektedir.

Türkiye Enerji Piyasaları’nda rekabet için uygun şartların sağlanması ve daha sonrasında bunların muhafaza edilmesi, “Liberal Piyasa” kavramının “Olmazsa Olmaz” unsurudur. Daha önce de belirtildiği üzere, dikkatsizce devam ettirilen ısrarlı bir özelleştirme politikası ile sektörel tekeller oluşması riski giderek artmaktadır.

Bunun en belirgin örneği; son dönemde akaryakıt piyasasında, dünyadaki petrol fiyatlarında meydana gelen ve yerine göre büyük düşmeler gösteren piyasa hareketlerine rağmen, ısrarla artmaya devam eden fiyatlardır. Her ne kadar, olayın tarafları(devlet ve akaryakıt bayileri) karşılıklı olarak suçlamalar getirseler de, temelde 2005 yılında gerçekleştirilen kamuya ait rafinerilerin özelleştirmesinde, sözkonusu kamu kuruluşunun, o dönemde yapılan çeşitli uyarılara rağmen, bir bütün olarak satılması, önemli bir unsur olarak ortaya çıkmakta; o dönemde iddia edildiğinin tersine, oluşan özel tekelin varlığında, sözkonusu piyasada rekabet, bir türlü tesis edilememektedir.

Türkiye Enerji Piyasaları'nın denetlenmesi açısından, EPDK ile RK arasında bir faaliyet alanı paylaşımının şart olduğu, kabul edilmesi gereken bir gerçektir. "Ex-Ante" olarak tanımlanabilecek, piyasa öncesi oluşum süreci(lisanslama, faaliyete başlama öncesi hazırlıklar ve faaliyet süresince gereken niteliklerin korunması) EPDK'nın; "Ex-Post" olarak nitelendirilebilecek piyasa süreci(her türlü piyasa ve fiyat hareketleri ile rekabet unsuru) ise RK'nın mutlak yetkisi altında olmak durumundadır. Doğal olarak bu iki kurum arasındaki temasların, gerek kişisel, gerekse kurumsal bazda, artırılması da büyük bir gerekliliktir.

IV-) KAMUNUN ROLÜ:

Dünyada meydana gelen küresel ekonomik krizin getirdiği bir olgu da, bazı sektörlerde(finans, bankacılık, gibi) kamu varlığının artmaya başlamasıdır. Bu durum, zaten enerji piyasaları da dahil olmak üzere, bütün mali piyasalarını koruma altına almaya yönelik düzenlemeler yapmakta olan, AB üyesi olan ülkeler başta olmak üzere, krizin etkilediği batılı devletlerde; enerji alanına da sirayet edecektir.

Hatırlanacağı üzere, geçmişte özellikle ABD enerji piyasalarında meydana gelen çeşitli krizler; bağımsız regülasyon kuruluşlarının ve devlet yönetimlerinin, böyle durumlarda piyasalara müdahale etmek ve belli bir denge oluşturmak istediklerinde, özel sektöre ait enerji firmalarından fazla bir destek görmediklerini göstermiş olup; halen Türkiye'de bazı kişi ve gruplarca, varlıkları çok eleştirilen kamu kuruluşlarının asıl etkili olacağı nokta da budur.

Hem enerji üretimi ile ithalatında, hem de enerji şebekelerinin(iletim ve dağıtım) işletilmesinde; kamu firmalarının alması gereken ve gerekebilecek roller mevcut olup; bu sadece ülke ve toplum menfaatlerinin korunması açısından değil, ama enerji sektörü başta olmak üzere bütün ekonomik piyasalarda faaliyet gösteren/gösterecek özel sektör kuruluşlarının geleceklerinin idamesi açısından da önemlidir.

Dolayısıyla, yapılacak bazı düzenlemelerle, sözkonusu kamu kuruluşlarının mevcut durumlarının, liberal piyasa şartlarına uygun bir hale getirilerek varlıklarının devam ettirilmesinin gerekli olduğu bir gerçektir.

ÖNERİLER:

Şu ana kadar yapılan tespitler doğrultusunda, Türk Enerji Sektörü'nde gerçekleştirilmesinin uygun olacağı düşünülen düzenlemeler kısaca şunlardır:

- Türkiye Enerji Sektörünün üst yapısındaki çok başlı görünüm, belirli bir stratejinin belirlenip, uygulamaya konulması için gerekli kararların alınacağı bir platforma ihtiyaç göstermektedir. ETKB, DPT 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 piyasası için bağlayıcı nitelikte olmalıdır.
- Türk Enerji Sektörünün bütün dış temasları üzerinde, aslında bir koordinasyon merkezi olması gereken Dışişleri Bakanlığı söz söyleyen bir durumda bulunmaktadır. Daha önce de ifade edildiği üzere, bu alanda ETKB gibi, uzman bir icracı bakanlık olmasına rağmen, böyle bir çarpık yaklaşımın devam ettirilmesi, anlaşılabilir bir durum değildir. Dolayısıyla, enerjinin çok önemli bir unsur haline geldiği bu devirde, ETKB adına yabancı ülkelerde görev yapacak, o ülkedeki Türk Diplomatik Misyonu'nun başındaki Büyükelçi'ye doğrudan bağlı ve ETKB ile sürekli temas içerisinde olacak "Enerji Ataşelikleri" tesis edilerek, bu ülkelerde enerji alanındaki her türlü gelişme, yanlış bilgilendirmelerden arındırılmış bir şekilde, ETKB ve diğer ilgili birimlere doğrudan aktarılmalıdır.
- Anayasanın "Yürütme" ile ilgili bölümünün "İdare" hakkındaki tanımları içeren IV.Kısım'nda, yasama organı(TBMM) tarafından gerekli değişikliklerin yapılması; halen belirli bir tüzel kişiliğe sahip bulunan EPDK tarafından alınan idari nitelikli ve/veya yaptırımlar içeren çeşitli kararların

daha fazla meşruiyet kazanması açısından gerekli görülmektedir. Bütün bu düzenlemeler yapılırken, EPDK'nın, yargı sistemine, ne şekilde adapte edileceği; bir birinci derece mahkemesi gibi mi, yoksa sabit bir bilirkişi gibi mi değerlendirilmesi gerektiğine karar verilmeli ve ilgili yasal düzenlemeler gerçekleştirilerek, bu kurumun mevcut yargı mekanizması ile karşı karşıya gelmesi engellenmelidir.

- 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 ve 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 faaliyet göstermesi, daha doğru yaklaşım olarak mütalaa edilmektedir.

- 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 müteakiben, özel sektör firmaları ile aynı hukuki duruma getirilmeleri, yerinde bir hareket olacaktır.

- Daha önce de belirtildiği üzere, enerji piyasalarında 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 bir “Enerji Şirketleri Takip Merkezi”nin oluşturulması yerinde bir adım olarak mütalaa edilmektedir.

- Gelecekte elektrik üretimi alanında arz açıklarından kaynaklanan krizlere sebebiyet vermemek amacıyla; piyasalardaki toplam kurulu güç kapasitesinin, önceden belirlenmiş bir yüzdesine denk gelecek bir seviyede kurulu güce sahip olacak kamu şirket(ler)inin 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 başlatılmasına karar verilen elektrik perakendeciliğinde ise, rekabet şartlarının sağlanması ve yerine göre sert yaptırımlar uygulanması öncelikli bir unsur olarak kabul edilmelidir.

- 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 tedariği 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; yeni rafinerilerin kurulmasına ilave olarak; bu alanda faaliyet gösteren mevcut yapının da, rekabet unsurunu tesis edecek şekilde, yeniden düzenlenmesi uygun olarak mütalaa edilmektedir.

Bu öneriler ile, kısmen de olsa, Türkiye Enerji Piyasalarındaki mevcut sıkıntıların bir dereceye kadar önüne geçmek mümkün olabilecek olup; ancak önümüzdeki dönemlerde, ortaya çıkacak yeni koşullara uygun, ilave tedbirlerin belirlenmesi ve uygulamaya konulması da bir gereklidir. Önemli olan bu tür problemlerin zamanında tespiti ile gerekli önlemlerin, en kısa sürede, alınması olup; bu husus, son derece değişken ve diğer ekonomik piyasaları da etkileyebilecek bir niteliğe haiz olan enerji piyasalarındaki şartların getireceği risklere göre, bir süreklilik arz etmektedir.

Unutulmamalıdır ki, serbest piyasa şartları her zaman riskler taşır ve düzgün takip edilemediği sürece bedelini bütün bir ülke ödemek zorunda kalır.

KAYNAKLAR:

- 1-)Sonay Bayramoğlu, Yönetişim Zihniyeti-Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, (İletişim Yayınları), (2005)
- 2-)Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (Seçkin Yayıncılık A.Ş.), (2004)
- 3-)Euroelectric Report on Regulatory Models in a Liberalised European Electricity Market, (Euroelectric), (2004)
- 4-)What FERC does, (FERC), (<http://www.ferc.gov/about/ferc-does.asp>), (27.02.2006)
- 5-)Market Oversight and Investigations, (FERC), (<http://www.ferc.gov/cust-protect/moi.asp>), (27.02.2006)
- 6-)Sezen,S., Türkiye’de Düzenleyici Kurulları Kimler Nasıl Yönetiyor?, Amme İdaresi Dergisi 38/4, (Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü), (2005)
- 7-)Türkiye’nin Enerji Stratejisi, (Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı), (2009)
- 8-)Ekonomik Krizin Türk Enerji Sektörüne Etkileri, (DEK-TMK), (2009)
- 9-)Özdemir,H.C., Enerji Sektöründe Rekabet ve Muhtemel Tehlikeler, (2004 Türkiye İktisat Kongresi), (2004), (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt4.pdf> 11.03.2006)
- 10-)Özdemir,H.C., Enerji Sektöründe Denetim ve Soruşturma(Olası problemler ve Çözüm Önerileri), (DEK-Türkiye 10. Enerji Kongresi), (2006)
- 11-)Özdemir,H.C.; Liberal Enerji Piyasalarında Kamunun Rolü(İdealler ve Gerçekler), (TMMOB-Türkiye IV. Enerji Sempozyumu), (2007)