

ELEKTRİK ENDÜSTRİSİNDE REKABET VE REGÜLASYONUN TÜRKİYE' DE İZLEDİĞİ SEYİR

Mehtap POYRAZ

Osmangazi EDAŞ Bilecik İl Müdürlüğü

ÖZET

Günümüzde elektrik sahip olduğu önem ve yapısal özellikleri nedeniyle artık tek bir disiplinin inceleme konusu olmaktan çıkıp iktisat, işletme, mühendislik, hukuk gibi birden fazla disiplinin ortak çalışma alanına girmiştir. Bu önemi nedeniyle ki, her zaman etkinlik (verimlilik) arayışlarının odağında bulunmuştur. Etkinliği sağlamada da rekabetin önemli bir enstrüman olduğu görülmüştür.

Fakat elektriğin sahip olduğu yapısal özellikler rekabet denilince akla regülasyonu da getirmektedir. Aslında elektriğin geçmişine baktığımızda içinde bulunduğu geleneksel yapılanma nedeniyle daima devlet tarafından düzenlenen (ABD, Japonya gibi birkaç ülke haricinde) endüstri özelliği göstermektedir. Fakat gelişen seyir bu düzenleme yönteminin devlete yüklediği rolde değişikliklere yol açmıştır. Reform çalışmaları devleti endüstride bir işletmeci olarak rol almaktan ziyade, denetleyici ve düzenleyici pozisyona sokmuştur. Endüstrideki bu çalışmalarda başarının elde edilebilmesi – ki dünya uygulamaları bu işin hiç de kolay olmadığını ve olamayacağını göstermiştir – öncelikle yapılacak çalışmaların kanuni çerçevesinin belirlenmesini gerekli kılmaktadır.

Ülkemizde elektrik endüstrisi ile ilgili pek çok düzenleme olmakla birlikte ilk gerçekçi adım olarak 4628 sayılı kanunu görmekteyiz. Bildirimiz 4628 sayılı kanunla başlayan ve halen devam eden süreçte rekabet ve madalyonun diğer yüzü diyebileceğimiz regülasyon çalışmalarının nasıl bir seyir izlediği ve izlemesi gerekeceği konusunda olacaktır.

1. GİRİŞ

Elektrik çağımızın vazgeçilmezleri arasında yerini almış “eşsiz ticari bir mal”^[1] olarak kabul edilmektedir. Bu mal tüm dünya için artık stratejik öneme sahip konumdadır. Zira elektrik üretimi için gerekli olan enerji kaynaklarının var olduğu bölgeler, dünyada stratejik önemi olan bölgeler olarak kabul edilmektedir.

Fakat 1970 li yıllardan itibaren endüstride başlayan performans hoşnutsuzlukları ülkeleri yeni arayışlara yöneltmiştir. Özellikle 1980 li yıllardan sonra ülkemizin de dahil olduğu pek çok ülke bu arayışlara katılmıştır. Bu çalışmalarla birlikte “rekabet” kavramının sık sık kullanıldığı görülmeye başlanmıştır. Zira serbest piyasa mekanizması kurallarının etkinliği sağlamada en etkili yol olabileceği yolundaki geniş çaplı konsensus nedeniyle çalışmalar bu doğrultuda yapılmaya başlanmıştır

Bu çalışmalara ülkeleri temel olarak iki guruba ayırarak bakmak gerekmektedir: Gelişmiş ülkeler için elektrikte arz güvenliği yani devamlı ve kaliteli elektrik arzı konusu öne çıkarken; gelişmekte olan ülkeler için alt yapı ve finansman gibi sorunlar öne çıkmaktadır.

Endüstrideki verimlilik arayışı çalışmalarına özellikle İngiltere ve Şili’ nin öncülük ettiği görülmektedir. Bu ülkelerdeki elektrik endüstrisini rekabetçi yapıya açma çalışmalarıyla elde edilen olumlu sonuçlar pek çok ülke için örnek teşkil etmiştir. Özellikle bu başarılı uygulamalardan sonra son 20-25 yıldır endüstriyi rekabete açmaya dair uygulamalar global bir olgu haline dönüşmüştür. Ülkemiz de 1980 li yıllardan itibaren bu akım içinde kendini bulmuştur. Ülkemiz için bu arayış ve çalışmaların seyrini ele almadan önce, bu çalışmaların temel kavramları olan rekabet ve regülasyon kelimelerinin anlamlarının açıklanması gerektiğini düşünmekteyiz.

Rekabet (competition) kelimesi için TDK Büyük Türkçe Sözlüğe baktığımızda “Aynı amacı güden kimseler arasında çekişme, yarış, yarışma” olarak tanımlanmıştır. Bu tanım daha ziyade günlük bir durumu ifade etmektedir. Oysa bu kongrenin amacı

¹ Can, Mustafa Erdem,Hukuki Açıdan Elektrik Piyasasında Rekabet,Ankara,2006,s.3

ve katılanların niteliklerini de göz önüne aldığımızda, daha teknik bir tanıma ihtiyaç duyulmaktadır. Daha teknik tanım olarak da hukuki bir metinde yer alması ve bağlayıcı olması nedeniyle, Rekabet Kanunu'nun 3. maddesindeki tanımın dikkate alınmasının daha isabetli olacağı düşüncesindeyim. Rekabet Kanunu'nun 3. maddesine göre "Rekabet mal ve hizmet piyasalarında, teşebbüsler arasında özgürce ekonomik kararlar verilebilmesini sağlayan yarışı ifade eder" olarak tanımlanmaktadır.

Genellikle iktisatçılar tarafından, rekabet ortamının etkinliği de beraberinde getireceği, ya da rekabetin, etkinliği sağlamada bu güne değin bulunmuş en önemli mekanizma olduğu kabul edilmektedir. Oysa elektrik endüstrisinde içinde bulunduğu "doğal tekeller"^[2] olarak tanımlanan endüstrilerde diğer piyasalar için geçerli olan ve olumlu sonuçlar veren koşulların bu piyasalarda bulunmadığı görülmektedir. Bu durum beraberinde regülasyonun varlığını zorunlu kılmaktadır. Kısacası rekabet bu endüstriler için tek başına etkin bir kaynak dağıtım mekanizması olmaktan çıkmaktadır^[3].

Regülasyon yine TDK Büyük Türkçe Sözlükte "düzenleme" olarak tanımlanmaktadır. Literatürde^[4] pek çok regülasyon tanımı yapılmış olmasına rağmen genel kabul görmüş ortak bir tanım bulunmamaktadır. Fakat yapılan bu tanımların hepsinde ortak olan yön, devlet tarafından güç kullanımının meşru kabul edilip, onaylanmış olmasıdır. Biz bu tanımlardan Ardiyok tarafından yapılan tanımı

² Doğal Tekel: Bu terim ilgili piyasadaki arz ve talep arasındaki ilişkiyi ifade etmekte kullanılan bir terimdir. Söz konusu piyasadaki teşebbüs sayısı ne olursa olsun eğer hizmetin tek bir firma tarafından sunumuyla en düşük maliyetle piyasadaki tüm talep karşılanabiliyorsa, o piyasa doğal tekeller olarak kabul edilmektedir. Bu tür piyasalarda ilgili mal ve/veya hizmetin sunumunun birden fazla firma tarafından gerçekleştirilmesi durumunda kaynak israfı söz konusu olacak ve kaynakların verimsiz kullanımı gündeme gelecektir. Böylelikle ya firmalar birleşerek tek bir firma oluşturacaklar ya da biri dışında diğerlerinin yaşama şansı bulunmayacaktır. (Ardiyok, Şahin, Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu, Ankara, 2002, s.32) Doğal tekeller ilk yatırımları çok büyük miktarlarda sabit maliyetleri gerektiren şebeke endüstrileridir. (Çakal, Recep, Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon, DPT Uzmanlık Tezi, 1996, s.18)

³ Aktan, Çoşkun Can/Dileyici, Dilek, "Altyapı Hizmetleri Doğal Tekeller ve Regülasyon", Aktan, Çoşkun Can ve diğerleri, Altyapı Ekonomisi, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005, s.25 vd.

⁴ Regülasyonun ne olduğu konusunda yapılan tanımlardan bazıları şöyledir:

a-En geniş anlamıyla hükümetin piyasa mekanizmasına müdahalesi. (Paşaoğlu, Ömür, Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet, Rekabet Kurumu uzmanlık Tezi, Ankara, 2003, s.13)

b-Regülasyon, devlet tarafından güç kullanılarak bireylerin veya firmaların davranışlarının sınırlandırılmasıdır. (Viscusi, W. Kip ve diğerleri, Economics of Regulation And Antitrust, MIT Press, 1998, s.307)

c-Regülasyon, devlet tarafından güç kullanılarak özel sektör firma ve bireylerinin iktisadi davranışlarını düzenleyici kurallardır. (OECD Ekonomik Sözlüğü, s.73)

vermek istiyoruz.Buna göre^[5] “Regülasyon,belli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi (düzenleme) ve bu kurallara riayetın sağlanması (denetim)” olarak tanımlanmaktadır.

Bu iki kavramı karşılaştırdığımızda ilk bakışta farklı işlev ve özellikleri olan kavramlar olarak görülmekle birlikte bunlar için “madalyonun iki yüzü” benzetmesini yapabiliriz.Zira genel olarak doğal tekel özelliği gösteren endüstrilerde konumuz gereği özel olarak elektrik endüstrisine ait çalışma ve uygulamalarda regülasyon rekabetle birlikte varlığına gerek duyulan bir kavramdır.Örneğin,elektrik endüstrisinde yapılmak istenen rekabetçi düzenlemelerin uygulamada hayata geçirilip devam edebilmesi için regülasyonlara ihtiyaç bulunmaktadır.Sarıbrahimoğlu’nun benzetmesiyle,regülasyonların sade kırmızı ışık vazifesi gördüğü düşünülmemelidir.Regülasyonların yeşil ışık vazifesi de görebilecekleri unutulmamalıdır^[6].

2-TÜRKİYE VE ELEKTRİK ENDÜSTRİSİNİN SEYRİ

2-1. Birinci Dönem (1923-2001)

Ülkemiz açısından elektrik endüstrisinin 25-30 yıl öncesi dönemine baktığımızda yani 1980’li yıllara kadar olan dönemde ;devletin işletmeciliğini yaptığı ve tamamen düzenlenmiş bir yapı ile karşılaşmaktadır.Ne zamanki bu yapıda meydana gelen verimsizlikler endüstriyi dolayısıyla da ülkeyi etkilemeye başlamıştır o zaman reorganizasyon çalışmalarının da başladığı görülmektedir.Ülkemizde için reorganizasyon çalışmaları hemen hemen dünya ülkeleri ile aynı yıllara denk gelmektedir.

Türkiye elektrik endüstrisindeki koşulları itibariyle maalesef gelişmekte olan ülkeler sınıfına ait pek çok özelliğe sahip bulunmaktadır.Örneğin,yetersiz altyapı tesisleri,yüksek oranlara ulaşan kayıp ve kaçak kullanımları,satılan elektriğin tahsilatındaki zorluklar gibi.Endüstride oluşan etkinsizlikler nedeniyle yaşanan

⁵ Ardiyok,Şahin,Doğal Tekeller a.g.e.,s.3

⁶ Sarıbrahimoğlu Hukuk Bürosu,Telekomünikasyon,Bankacılık,Enerji Sektöründe Üst Kurullar ve Rekabet,Ankara,2002,s.12

sıkıntılardan kurtulabilmek için 1980'li yıllardan itibaren dikey-entegre-tekelci klasik yapılanma haricinde neler yapılabileceğine dair arayış ve çalışmalara başlanıldığı görülmektedir.Fakat bu dönemde yapılan çalışmalara genel olarak bakıldığında yaklaşık 20 yıllık bir dönemin arayışlarla geçirildiği görülmektedir.Bu dönemde yap-işlet-devret (YİD),yap-işlet (Yİ) ve işletme hakkı devri (İHD) gibi modellerin uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir.Teorisyenler ve uygulayıcılar tarafından genellikle kabul edilen bu döneme ait çalışmalarda amacın endüstride rekabetçi yapıyı kurmaktan ziyade ,endüstriye özel sektör sermayesinin çekilmesinin hedeflendiğidir.Yani finansman ağırlıklı modellerin uygulanmak istendiğidir.

Kısacası ülkemiz elektrik endüstrisi 2000'li yıllara kadar devletin hakim olduğu ve düzenlediği bir geçmişe sahip bulunmaktadır.Ki bu yapı klasik yapılanma (tekelci model) olarak adlandırılmaktadır.Fakat 2000'li yıllara gelinmesine rağmen uygulanmaya çalışılan modellerin sorunlara çözüm üretemediği görülmüştür.Bunun üzerine başka bir yol haritası çizme çalışmalarına başlanılmıştır.

2-2 . İkinci Dönem (2001-Günümüz)

Bu Enerji Piyasası Kanunu'nun 3.3.2001 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmasıyla başlattığımız bir dönemdir.Bu Kanun endüstride milat olarak kabul edilmektedir.Bu kanunla birlikte elektrik endüstrisini rekabete açma,piyasayı rekabetçi yapıda oluşturmak amaçlı çalışmaların başladığını varsayabiliriz.Zira her ne kadar 1983-1984'lü yıllardan itibaren uygulamaya çalışılan modellerle üretim faaliyetinin özel sektör girişimcilerine açılarak rekabet yaratılmak istenmişse de ,bu çalışmalar kısmi olup fiiliyatta sınırlı bir uygulama alanı bulabilmiştir.Dolayısıyla rekabetçi yapıyı oluşturma amaçlı olarak 4628 sayılı Enerji Piyasası Kanunu'nu (EPK) başlangıç olarak ele alabiliriz.

Kanun'un daha 1. maddesinde "...rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre....." denilerek bu irade açıkça ortaya konulmuştur.Kanunda bu iradenin açıkça belirtilmesi önemlidir.Zira herhangi bir çalışmaya başlanılmadan önce varılmak istenen hedefin açık ,net ve anlaşılır olması zorunludur.Dolayısıyla ülkemizin enerji konusunda neler yapması gerektiği,sorusuna cevap aranırken bir karmaşa yada

karışıklığa meydan vermemek,uygulamada hedeflere ulaşabilmek,başarılı olabilmek için öncelikle oluşturulmak istenen yapının belirlenmesi gerekmektedir.

Endüstride ulaşmak istediğimiz hedefi belirledikten sonra bizi buraya taşıyacak enstrümanları da tespit ederek piyasadaki tüm aktörlerin haberdar olmalarının da sağlanması şarttır.Bu enstrümanlar nelerdir diye sorduğumuzda,bunları usulüne uygun olarak onaylanıp yürürlüğe girmiş kanun-tüzük ve yönetmelikler,yazılı veya yazılı olmayan emirler,ilgili alanda yetkili kurumların meydana getirdiği kurallar olarak sıralayabiliriz^[7].

İşte bizim için kullanılacak bu enstrümanların başında 4628 s. Kanun geldiği içindir ki varılmak istenen hedefin,oluşturulmak istenen piyasa yapısının belirtilmiş olması önemli olmaktadır.Çünkü yol haritamız buna göre oluşturulacaktır.

4628 s. Kanun'da rekabetçi yapının ifade edilmesiyle artık endüstriye hakim olan regülasyonlarla birlikte rekabetçi düzenlemelerinde yan yana yer almaya başladığı görülmektedir.Fakat buradan serbest piyasa kurallarının elektrik endüstrisinde rahatlıkla uygulanabileceği anlamının da çıkarılmaması gerekmektedir.Zira elektrik diğer ticari mallardan farklı yapısal özelliklere sahip bulunmaktadır.Örneğin,elektriğin depolanamaması,arz ve talebin her zaman dengede tutulma zorunluluğu,dalgalı talep yapısı,arz ve talep esnekliğinin yok denecek kadar az oluşu gibi.Bu özellikler onun diğer ticari mallara uygulanan kurallardan farklı kurallara tabi tutulmasını zorunlu kılmaktadır^[8]. Bu özellikler aynı zamanda rekabetçi yapının oluşturulmasında da zorluklara neden olmaktadır.Dolayısıyla elektrik endüstrisinde oluşturulmak istenen rekabetçi yapıyı kurmak ve korumak için devletin endüstriye müdahalesi zorunlu hale gelmektedir.İşte bu amaçladır ki Kanun her ne kadar temel amacının rekabetçi yapı olduğunu belirtse de bazı kısıtlama ve sınırlandırmaları da beraberinde düzenlemiştir.Örneğin,serbest piyasa ekonomisini oluşturabilmenin koşullarından sayılan piyasaya giriş ve çıkış serbestisi kuralının burada geçerliliğini yitirdiğini görmekteyiz.Bu amaçla EPK 2. maddede bu işi yapabilecek olanlar sayılmak suretiyle belirlenmiş ve faaliyette bulunabilmeleri lisanslama yöntemi ile Enerji Piyasası Kurumu'nun onayına

⁷ UN Conference on Trade And Development:Work on The Model Law on Competition,2002,s.9

⁸ Joskow,Paul M.,Difficult Transition To Competitive Electricity Market in USA,MIT Press,2003,s.9

bağlanmıştır.Yine piyasadan çıkışlarda da bir denetim mekanizmasının uygulandığını görmekteyiz.Serbest piyasa mekanizmasının kurallarının bu endüstride işleyemeyeceğine dair bir başka örnek,alıcı ve satıcı sayısında kendisini göstermektedir.Özellikle endüstrideki satıcılar yönünden serbesti kuralı işletilememektedir.

Ülkemiz açısından endüstriyi 4628 sayılı kanun çerçevesinde incelerken mutlak şekilde 17.3.2004 tarih ve 2004/3 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararıyla onaylanarak yürürlüğe giren Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi'nin de (Strateji Belgesi) incelenmesi gerekmektedir.Bu belgede Kanunda belirtildiği şekilde açıkça rekabetçi bir piyasa oluşturulma hedefinden bahsedilmemektedir.Rekabet kavramının yerine serbestleştirme ve özelleştirmelere^[9] devam edileceği belirtilerek,bunlara yönelik bir çalışma ve eylem planı sunulmaktadır.Strateji Belgesi ile Kanunu karşılaştırdığımızda rekabetçi yapının kurulmasında aranan irade bakımında Kanun'un daha ileride olduğu görülmektedir.Bu durum rekabetçi yapının tesis edilmesi çalışmalarında Belgenin daha temkinli davrandığı izlenimi vermektedir.Örneğin,Belgede açık bir tarzda hedefin rekabeti gerçekleştirmek olduğunun yerine,serbest piyasa ekonomisinin oluşturulması,serbestleşme ve özelleştirme çalışmalarına devam edileceği tarzı ifadelerle rastlanılmaktadır.Yine Belgede,Kanunun amacıyla çelişki doğuran ulusal tarife uygulamalarına devam edileceği,serbest olmayan tüketicilere satışın dağıtım şirketleri tarafından yapılacağı gibi düzenlemeler bulunmaktadır.

Kısacası temel alınan hukuki metinlere baktığımızda Katırcıoğlu'nun¹⁰ işaret ettiği gibi "...devletçi zihniyetle,rekabetçi ilkeler arasında gidip gelen...." bir izlenim elde edinilmektedir.

⁹ Uygulamada serbestleşme ve özelleştirme kelimelerinin sık sık birbirlerinin yerine kullanıldıkları görülmektedir.Oysa serbestleşme herhangi bir endüstriye giriş ve çıkışlardaki yasal engellerin kaldırılması ve endüstrinin rekabete açılma süreci olarak tanımlanmaktadır.Özelleştirme ise kamu sektörüne ait olan mal ve hizmetlerin özel sektöre devri,özel sektörü sınırlayan kuralların kaldırılması yani serbestleşme,KİT'lerin mülkiyetinin ve yönetiminin tamamen veya kısmen özel sektöre devridir. Bu tanımda da görüleceği üzere serbestleşme,özelleştirmenin aşamalarından birini oluşturmaktadır.(Kulalı,İhsan,Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması,DPT Uzmanlık Tezi,1997,s.24 vd.)

¹⁰ Katırcıoğlu,Erol "Sonuç",Aslan,Yılmaz ve diğerleri,Enerji Hukuku,C.1,Ekin Yayınevi,Bursa,2007,s.547.

3- SONUÇ

Bu bölüme kadar olan açıklamalarımızda durum tespiti yapmaya çalıştık.Yani rekabet ve regülasyon birlikteliği konusunda dengenin nasıl oluştuğu,seyrinin bugüne kadar nasıl olduğu konusunu ele aldık.Oysa bu konferans ile hedeflenen bir başka konu ise “Türkiye’nin neler yapması gerektiği” hususudur.Bu konuyu kendi konumuz perspektifinden bakarsak:Özellikle gelişmiş ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında dengenin rekabetçi piyasalardan yana oluşturulduğu veya oluşturulmak istendiği görülmektedir.Buna dünyada en rekabetçi piyasalardan biri sayılan Nordpool Piyasasını örnek olarak verebiliriz.Ki bu konuda genel eğilim mümkün olduğu ölçüde dengenin rekabetten yana oluşması doğrudur.

Fakat bu tür tespitlerle genel bir sonuca ulaşmak her zaman her ülke için doğru bir yaklaşım olmayabilir.Çünkü,elektrik endüstrisinde başarılı olabilmek için herkesin veya en azından çoğunluğun üzerinde anlaşabildiği bir model veya uygulama bulunmamaktadır.Bu alanda çalışma yapan hemen her ülke farklı modellerle farklı seviyede başarılar veya başarısızlıklar elde etmişlerdir.Başta ülkemiz olmak üzere her ülke dengenin nerede ve nasıl oluşturulacağını planlarken altyapı sistemi,üretim gücü,arz ve talep yapısı,daha önceki uygulamalardan kaynaklanan koşulların meydana getirdiği sınırlandırmaları vs. dikkate almak zorundadır.Hunt’ın¹¹benzetmesine göre nasıl ki her hastaya uygun tek bir reçete olmadığı ve her reçetenin her hastaya göre düzenlenmesi gerekiyorsa,bu durum elektrik endüstrisi içinde geçerli olup,her ülkenin yol haritası kendine has olmak zorundadır.

¹¹ Hunt,Sally,Making Competition Work In Electricity,John Willey and Sons Inc.,New York ,2002,s.9