Doğalgaz Yasası değişikliği gündemde

BOTAŞ aleyhine uygulamalar son bulacak mı?

Oğuz TÜRKYILMAZ
MMO Enerji Çalışma Grubu Başkanı
oguz.turkyilmaz@mmo.org.tr

Elektrik, doğalgaz, petrol ve LPG piyasalarını düzenleme görevini üstlenen EPDK bir kamu kuruluşu olan BOTAŞ aleyhine, piyasa ve özel sektör lehine kararlar aldı, uygulamalara yöneldi. Öte yanda, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, kendisine bağlı bir kuruluş olan BOTAŞ'a çalışmalarında yeterli destek vermedi. BOTAŞ'ın bakanlığa bağlı EÜAŞ ve HEAŞ'tan alacaklarını tahsil etmesi önlendi.

Ülkemizin en büyük kamu kuruluşlarından olan ve doğalgaz ithalatı, iletimi, dağıtımı ve satışı ile ham petrol taşımacılığı yapan Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş (BOTAŞ), son yıllarda izlenen politikalarla zayıflatılmaya çalışılmaktadır.

2001'de Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) 15 günde 15 yasa talimatları doğrultusunda, kamuoyunda tartışılmadan, ilgili uzmanlık kuruluşlarının görüşlerine başvurulmadan; çok hızlı bir şekilde çıkarılan 4646 sayılı Doğal Gaz Yasası, daha önce BOTAŞ'ın ve belediye şirketlerinin tekelinde olan doğalgaz temin ve arz faaliyetlerinin bütününün piyasaya açılmasını, BOTAŞ'ın elindeki gaz temin anlaşmalarının özel kuruluşlara devrini ve BOTAŞ'ın küçültülerek yalnızca iletim hizmeti veren bir kuruluş olmasını öngörüyordu.

Elektrik, doğalgaz, petrol ve LPG piyasalarını düzenleme görevini üstlenen Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) bir kamu kuruluşu olan BOTAŞ aleyhine, piyasa ve özel sektör lehine kararlar aldı, uygulamalara yöneldi. Öte yanda, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB), kendisine bağlı bir kuruluş olan BOTAŞ'a çalışmalarında yeterli destek vermedi. Yine ETKB'ye bağlı, Elektrik Üretim A.Ş (EÜAŞ) ve Hamitabat Elektrik Üretim ve Ticaret AŞ'den (HEAŞ) alacaklarını tahsil etmesi önlendi. **"Kişiye özel"** bir yasal düzenleme ile, Ankara Anakent Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü'nün BOTAŞ'a borçlarının 440 milyon TL tutarında gecikme faizleri silindi. Yıllardır biriken 676 milyon TL tutarlı borcunun ödenmesi de; belirsiz bir tarihe ertelendi. Alacaklarını tahsil etmesi önlendiği için ödeme güçlüğü içine düşen BOTAŞ ise, ticari bankalardan kullanmak zorunda bırakıldığı krediler için yalnızca 2008'de 1.5 milyar TL faiz öderken, süresinde ödeyemediği vergilerin gecikme faizlerini de yüklenmek zorunda kaldı. Bütün bu olumsuz koşullara ve engellemelere karşın, iletim hatları yatırımlarını sürdüren BOTAŞ, 12 bin kilometreye ulaşan iletim hatlarıyla ülke çapında 8 milyon kullanıcıya doğalgazın erişimini sağladı, 64 ile doğalgazı ulaştırdı. Bu sayının yakın zamanda 72'ye çıkması öngörülüyor. Yıllık cirosu 21 milyar TL olan, doğalgaz arzı 37 milyar metreküpü aşan bu kamu kuruluşu, bütün bu faaliyetlerini engellemelere karşın sürdürdü.

BOTAŞ üst yönetimi, sürekli olarak bu ulusal şampiyonunun zayıflatılmaması, tersine güçlendirilmesi çağrısında bulundu. Ancak bu çağrılar ETKB ve hükümet nezdinde bugüne değin yeterli karşılık bulamadı.

Kamunun yüksek basınçlı boru hatları kaybı

Cumhuriyet Enerji'nin Haziran 2008 sayısında yayımlanan **"Doğalgazda İletim Hatları Oyunu"** başlıklı yazımızda ayrıntılı bir şekilde anlatıldığı üzere, Adapazarı Gaz Dağıtım A.Ş. (AGDAŞ) tarafından; bölgedeki enerji santrallarına gaz ileten yüksek basınçlı boru hatlarının kendilerine devredilmesi için, BOTAŞ aleyhine idari yargıda dava açılmıştı. Dava sürecinde EPDK, idari yargıya gerçekleri yansıtmayan ve kamu çıkarlarına aykırılığı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı onaylı müfettiş raporlarıyla da saptanan hatalı görüşler bildirmiş ve dava BOTAŞ aleyhine sonuçlanmıştır. Kesinleşen karar sonrasında; Ulusal İletim Şebekesinin bir ayrılmaz bir parçası olan ve Türkiye'nin en önemli santrallarından biri olan Adapazarı ENKA- Intergen Santralı'na gaz arzını sağlayan iletim hattı, sahip olduğu lisans kapsamında AGDAŞ'a yapılacak devir kapsamına alınmıştır.

BOTAŞ'ın mücadelesi

Bu tür santrallara gaz ileten hatların kentsel doğalgaz dağıtım şirketlerine devri ile birlikte doğalgazın maliyetinde meydana gelecek artışın aynen elektrik fiyatlarına yansıyacak olması ve bu santrallara yapılacak doğalgaz tesliminin bizzat BOTAŞ tarafından yapılacağı düşüncesiyle imzalanan doğalgaz satış sözleşmelerinden kaynaklanan yükümlülükler nedeniyle, ciddi sıkıntılar yaşanması söz konusudur. Zira söz konusu sistemin AGDAŞ'a devri ile birlikte, taşınan doğalgaz miktarı üzerinden hesaplanan ve aynen elektrik fiyatlarına yansıyacak olan taşıma bedeli AGDAŞ'a ödenmekte ve söz konusu santrallara doğalgaz temini, devir ile birlikte BOTAŞ tarafından değil AGDAŞ tarafından gerçekleştirilmektedir.

Bu nedenle, Ankara 3. İdare Mahkemesi'nin 2004/3006 E, 2005/1173 sayılı kararının kesinleşmesinin hemen sonrasında, mahkeme kararı gereği devir kapsamına dahil edilen sistemin AGDAŞ'a devri için yapılan müzakereler devam ederken, doğabilecek kamu zararının önlenmesi için; BOTAŞ ETKB'ye başvurmuştur. BOTAŞ, gelinen noktada ortaya çıkan sorunun aşılması için; 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Yasası'nda bir değişiklik yapılarak, bu santrallara doğalgaz arzını sağlayan boru hattı ve istasyonların BOTAŞ tarafından işletilmesine ilişkin hususun, açık ve net bir şekilde yasada düzenlenmesi gerektiğini bildirmiştir. BOTAŞ bu doğrultuda hazırladığı yasa değişikliği taslağını da 2007 yılının Ekim ayında Bakanlığa iletmiştir.

Yanlış uygulama müfettiş raporuyla saptandı

Kamu zararına neden olan bu gelişmeler üzerine, konu hakkında soruşturma yapmak üzere harekete geçen ETKB Müfettişliği tarafından hazırlanan 28 Aralık 2007 tarihli raporda, söz konusu boru hattının AGDAŞ'a devredilmesi halinde BOTAŞ tarafından milyonlarca ABD doları taşıma bedeli ödenmek zorunda kalınacağı göz önüne alınarak; bu konuda 4646 sayılı yasada

değişiklik yapılmasının kamu menfaatleri açısından elzem olduğu belirtilmiştir. Raporda devamla, yapılacak kanun değişikliği ile söz konusu santrallara doğalgaz arzı sağlayan ilgili sistemin istasyonlar da dahil olmak üzere BOTAŞ'a ait olacağı ve BOTAŞ tarafından işletileceği, bu sistemlerin bir dağıtım şirketinde kalsa dahi bir dağıtım şirketine devredilmeyeceği hususlarının ivedilikle hükme bağlanması gerektiği bildirilmiştir. Raporda söz konusu kanun değişikliğinin AGDAŞ'a fiili devir işlemi gerçekleştirilmeden yapılması için çalışmalara başlanması yönünde girişimde bulunulması da talep edilmiştir.

Bu süreçte, BOTAŞ ve ETKB Müfettiş raporunda talep edilen içerikte bir yasal düzenleme yapılmadığı için; Adapazarı ENKA- Intergen Santralı'na gaz arzının sağlandığı sistem 1 Mart 2008 tarihi itibariyle AGDAŞ'a devredilmiş ve bu tarihten sonra AGDAŞ'a taşıma bedeli ödenmeye başlanmıştır. Yine bu tarihten itibaren söz konusu santrala doğalgaz arzı AGDAŞ tarafından yapılmaktadır.

1 yıl gecikmeli 'olur'

Gerekli kanun değişikliğinin yapılabilmesi için, Bakanlık müfettişlerince konu hakkında hazırlanan raporun gereğinin yapılabilmesini teminen **"Olur"** için Bakanlık makamına sunulan 28 Aralık 2007 tarihli teftiş raporu; ancak bir yıl sonra 23 Aralık 2008 tarihinde Bakan Olur'u alabilmiştir. Söz konusu raporun hazırlandığı sırada halen devrin gerçekleştirilmemiş olduğu dikkate alındığında; doğacak kamu zararının engellenebilmesi için son fırsat da değerlendirilememiş; geçen uzunca bir süreye rağmen, ne EPDK, ne de Bakanlık tarafından herhangi bir yasa değişikliği için girişimde bulunulmamıştır.

23 Aralık 2008 tarihinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Dr. Hilmi Güler tarafından onaylanan teftiş raporu gereğinin yerine getirilebilmesi için BOTAŞ Genel Müdürlüğü'ne gönderilmiştir. Oysa konu çok daha önce çeşitli yazışmalarla BOTAŞ tarafından Bakanlığa iletilmiştir. ETKB Hukuk Müşavirliği tarafından yürütülen kanun değişikliği çalışmaları ise halen devam etmektedir. Birçok kamu kuruluşunun olumlu görüşüne karşın, EPDK piyasa faaliyetlerini engelleyeceği gerekçesiyle taslağa karşı çıkmıştır. Böylece EPDK bir kez daha önceliğinin kamu çıkarı değil, piyasanın çıkarı olduğunu ortaya koymuştur.

Doğalgaz Piyasası Yasası değiştirilmeli

Aslında tüm bu süreç, 4646 sayılı yasada ülke, kamu ve halk çıkarları doğrultusunda ciddi değişiklikler yapılması gereğini ortaya koymaktadır. ETKB'nin hazırladığı taslak bir an önce yasalaşmalıdır. Esasen, Doğal Gaz Piyasası Yasası'nda çok daha kapsamlı değişikliklere ihtiyaç vardır.

Çağdaş bir enerji kaynağı olarak doğalgazı kullanmak kamusal bir haktır ve kentsel dağıtım hizmetleri özel şirketler eliyle verilse de, kamusal bir hizmettir. Doğalgaz sistemi de, ülke girişlerindeki ölçüm istasyonları, iletim ve dağıtım şebekeleri, bu şebekelerdeki kompresör istasyonları, basınç düşürme

Tüm dünyada petrol ve doğalgazın yapısı gereği birbirleriyle ayrılmaz bütünlüğü; arama ve üretimden, iletim ve tüketiciye ulaşımda petrol ve doğalgazın değer zincirindeki halkalarının ayrılmaz olduğu göz önüne alınmalı ve dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de, petrol ve doğalgaz arama, üretim, rafinaj, iletim, dağıtım ve satış faaliyetleri dikey bütünleşmiş bir yapıda sürdürülmelidir.

ve ölçüm istasyonları, pig istasyonları, vana grupları v.b. birçok bileşenden oluşur. Bu faaliyetlerde bir planlama, eşgüdüm ve denetim zorunludur. Sistemin parçalar haline bölünmesi, her bir parçanın, ithalat, iletim, toptan satış, dağıtım, depolama vb. faaliyetler üzerinden özelleştirilmesi ve çok sayıda özel şirket eliyle gerçekleştirilmesi de, eşgüdümü zorlaştıracak ve planlamayı güçleştirecektir.

Güçlü bir kamu şirketi lazım

Basında yer alan çeşitli açıklamalarında, BOTAŞ Genel Müdürü **Saltuk Düzyol**, **"Üretici ülkelerin yeri geldiğinde sahip oldukları arz kaynaklarını ekonomik silah olarak kullandığı ve hemen her ülke için stratejik önem taşıyan petrol ve doğalgaz sektöründe devletin kontrolü ister yerli ister yabancı olsun tamamen özel sektöre bırakmaması"** gerektiği uyarısında bulunmuştur. Dünyada, küresel krizin giderek derinleştiğine işaret eden Düzyol, **"Stratejik önemi haiz enerji sektöründe faaliyet gösteren BOTAŞ gibi bir şirketin özelleştirilmesinin çok büyük bir hata olacağını; BOTAŞ'ın küçültülmesi ve parçalanması ve satılması değil, dikey bütünleşik yapısının korunmasını, kısa vadede bölgesel, uzun vadede küresel oyuncu haline dönüştürülmesi için mümkünse birleşme ve devralmalarla daha da büyütülmesini ve devler liginde rekabet edebilmesi için idari ve mali özerkliğe kavuşturulması"** gerektiğini vurgulamıştır. Bu tespitler gerçekçi ve doğrudur. Ülkemizde hidrokarbon esaslı enerji kaynaklarında arz güvenliğini sağlamak ve sahip olduğu jeopolitik üstünlükleri, ülke, kamu ve halk çıkarları doğrultusunda kullanabilecek güçlü bir kamu enerji şirketine ihtiyaç bulunmaktadır. Bir adım ötesinde, enerji oyununda seyirci değil oyuncu olabilmek için; kısa, orta ve uzun vadeli stratejik karar ve uygulamalara, bu uygulamaların dayandırıldığı uzun vadeli bir enerji politikasına ihtiyaç vardır.

Türkiye Petrol ve Doğalgaz Kurumu oluşturulmalı

Tüm dünyada petrol ve doğalgazın yapısı gereği birbirleriyle ayrılmaz bütünlüğü; arama ve üretimden, iletim ve tüketiciye ulaşımda petrol ve doğalgazın değer zincirindeki halkalarının ayrılmaz olduğu göz önüne alınmalı ve dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de, petrol ve doğalgaz arama, üretim, rafinaj, iletim, dağıtım ve satış faaliyetleri dikey bütünleşmiş bir yapıda sürdürülmelidir. Bu amaçla, TPAO ve BOTAŞ'ı da bünyesine alacak Türkiye Petrol ve Doğalgaz Kurumu (TPDK) oluşturulmalıdır.

Bu Kurum faaliyetleri itibariyle;

-Yurtiçi ve dışında petrol ve doğalgaz arama ve üretim faaliyetlerini,

-Petrol ve doğalgaz iletim hatları tesis ve işletme faaliyetlerini,

-Petrol rafinerileri kurma ve işletme faaliyetlerini,

-Petrol ve doğalgaz uygulamaları için mühendislik ve müşavirlik faaliyetlerini,

-Petrol ve doğalgaz teknolojileri araştırma, geliştirme faaliyetlerini,

-Petrol ve doğalgaz ticaret, ithalat, ihracat, toptan satış ve dağıtım faaliyetlerini,

-LNG terminalleri tesis ve işletme faaliyetlerini,

-Yeraltı doğalgaz depolama kurma ve işletme faaliyetlerini,

-Petrol depolama tesisleri kurma ve işletme faaliyetlerini,

gerçekleştirmeye uygun bir yapıda kurulmalıdır.

Arz güvenliği açısından iletimin kamu tekelinde olmasının yanı sıra ithalat ve depolamada da kamunun ciddi bir ağırlığı olması gerekir. İletim, ithalat, toptan satış, LNG gazlaştırma ve depolama alanlarında faaliyet gösterecek BOTAŞ esaslı kamu şirketleri, kurulması önerilen Türkiye Petrol ve Doğalgaz Kurumu bünyesinde faaliyet göstermelidir.

Oluşturulacak Türkiye Petrol ve Doğalgaz Kurumu, çalışanların yönetim ve denetimde söz ve karar sahibi olacağı bir yapıda, kamu bünyesinde idari ve mali açıdan özerk bir şirket olmalı ve gündelik siyasi çekişmelerden etkilenmeyecek, liyakat sahibi kamu yöneticileri tarafından yönetilmelidir. Bu nedenle oluşturulacak kurum 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname vb. mevzuata değil, gündelik siyasi müdahalelerden etkilenmeyecek sağlam yasal bir altyapıya dayanmalıdır.

Yasada yapılacak değişikliklerle, doğalgaz ithalat kısıtlamaları kaldırılmalı ve BOTAŞ'ın mevcut doğalgaz sözleşmelerinin özel kuruluşlara devri yönündeki ısrarlı dayatmalara son verilmelidir. Dünya Bankası'nın Türkiye doğalgaz sektörünü irdeleyen raporunda bile, gerçekçi olmadığı belirtilen sözleşme devirleri son bulmalıdır. BOTAŞ'ın yeni anlaşma yapmasının yasaklanmasına karşın doğalgaz alım sözleşmelerinin hazırlık süreçlerinin zaman aldığı ve sona erecek sözleşmeler nedeniyle, 2011 sonrası arz açığı oluşması ihtimali göze alınarak, uygulanan doğalgaz ithalat yasağı son bulmalıdır. BOTAŞ ile talepte bulunan diğer kuruluşlara yeni doğalgaz alım sözleşmesi yapma ve ithalat hakkı verilmelidir. ■