

Elektrik Alanının Piyasalaşmasının Tüketiciye Etkileri

Kahraman YAPICI, H. Avni GÜNDÜZ

EMO İzmir Şubesi Enerji Komisyonu

Özet

Artışların tüm tüketim kalemlerini etkileyen enerji maliyetleri, ağırlıklı olarak 2001 yılından itibaren sürdürülen piyasalaştırma ve özelleştirme politikalarından doğrudan etkilenmiştir. Elektrik dağıtım bölgelerinin de özelleştirilmesiyle birlikte, daha önce kamu kuruluşlarına görev zararı yaratarak hazineye yıkılan maliyet artışları, faturalar aracılığıyla bizzat yurttaşlara yansıtılmaya başlanmıştır. Yapısı gereği doğal tekel konumunda olan elektrik hizmetlerinin serbest piyasa koşullarına tabii tutulması ve yetersiz kamu denetiminin yol açtığı yapısal sorunlar, özelleştirme ve piyasalaştırma gerekçelerini de ortadan kaldırmıştır. Pahalılıkla birlikte hizmet kalitesi sorunlarında büyüme, kayıp ve kaçak oranlarında artış gibi temel sorunlar da yaşanmaya başlamıştır. Tüm ülkeyi karanlıkta bırakan kesintinin yanı sıra, dağıtım bölgelerinde plansız kesintilerin artması, arz güvenliği endişelerinin de büyümesine neden olmaktadır.

Giriş

Piyasa, kabaca mal ve hizmetlerin alınıp satılabildiği ve fiyatın oluştuğu yer olarak nitelendirilmektedir. Uygulamalı ekonominin konuları arasında yer alan enerji ekonomisi, piyasa koşulları nedeniyle, oldukça karmaşık bir alanı incelemektedir. Kaynakların bulunması, temini ve kullanıma sunulması için ileri teknolojiye gereksinim duyulmaktadır. Bununla birlikte diğer sektörler için temel girdi niteliğinde olduğundan tüm piyasaları etkileyecek yapıdadırlar. Enerjide arz güvenliği ve fiyat politikaları ülkelerin ulusal çıkarları açısından da stratejik öneme haizdir. Bu nedenle ülkelerin bölgesel, dış, ulusal ve ekonomi politikalarıyla enerji politikaları iç içe geçmiş vaziyettedir. Enerji alanında piyasa yapısı ve fiyat politikaları aralarında bölgesel savaşlarında bulunduğu çok sayıda parametreden etkilenmekte ve bunları da etkilemektedir.

Elektrik enerjisi bakımından ise söylenebilecek en temel özellik; birincil kaynaklardan dönüştürülerek elde edilen ikincil enerji türü niteliğinde olduğundan birincil kaynakların maliyetlerinden elektrik maliyetinin doğrudan etkilendiğidir. Enerji yatırımlarının yüksek maliyette olması ve sermaye yetersizliği nedeniyle 2. Dünya Savaşı ardından petrol, kömür ve elektrik başta olmak üzere enerji yatırımları ağırlıklı olarak devletler tarafından kamu kaynaklarıyla yapılmaya başlanmıştır.

Ülkemizde bilinen ilk elektrik üretimi ise 1902 yılında Tarsus'ta bir su değirmenine bağlanan 2 kW gücündeki dinamo ile elde edilmiştir. İstanbul, İzmir ve Ankara'da küçük santraller kurularak aydınlatmada kullanılmıştır. Elektrik, Cumhuriyetle birlikte önemsenmiş ve 1930'lu yıllarda İller Bankası, Etibank ve Elektrik İşleri Etüt İdaresi'nin kurulması ile elektrik enerjisinin üretim-iletim ve dağıtımında kamu planlaması öne çıkmıştır. Günümüzde ise elektrik enerjisine erişim temel insan hakları arasında görülmektedir.

Yabancı şirketlere verilmiş olan imtiyazların 1939 yılında kaldırılması ve dağıtım şebekelerinin ilgili belediyelere devredilmesiyle birlikte elektrik dağıtımını da kamu görevi haline gelmiştir. Sanayileşme oranının düşük olduğu bu dönemde aydınlatma ihtiyacı öne çıkmış, şebekenin kamulaştırılması ile birlikte yatırım eksiklikleri belediyeler tarafından giderilmeye çalışılmıştır. Ancak kapitalist sistem büyüyüp sermayeleri yeterli miktara eriştikçe kamu mallarına göz dikmiş çeşitli yollarla (özelleştirme, yap işlet vb) kamu malları el değiştirmiştir.

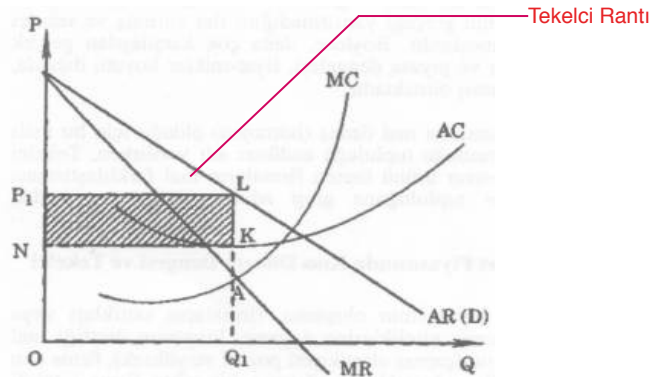
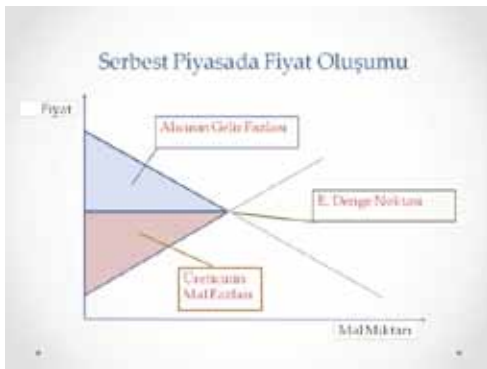
Kapitalist pazar ekonomisinde mal ve hizmetlerin fiyatlarının, alıcının ihtiyacının önemi ile harçayabileceği para arasında dengeleneceği şeklinde öngörülmektedir. Arz fazla ise fiyatlar düşer, talep fazla ise fiyatlar artar.

Enerjiye olan ihtiyaç ise ertelenmez ve çoğu zaman can ve mal güvenliği ile de doğrudan ilintilidir. Alıcının "ihtiyacının" hiç bir zaman azalmadığı, dönem dönem "bitmediği" bu hizmet ve mallar, tüketici açısından yaşamsal önemdedir. Bu bakımdan piyasada oluşması beklenen dengenin bir ayağı baştan aksamaktadır.

Öte yandan enerjiye ilişkin mal ve hizmetlerde, satıcılar bakımından da yüksek oranda tekelleşme eğilimi rastlandığı da bilinen bir gerçektir. Tekel denilen bir olguda, sadece kendisinin piyasaya arz ettiği mala, kar amacı güden satıcı tarafından mümkün olduğunca en yüksek fiyat belirlenmektedir. Tekellere karşı çeşitli önlemler alınmaya çalışılsa da bu duruma engel olunması oldukça güçtür. Doğal olarak hayati ihtiyacı duyulan tekellerin sağladığı mal ve hizmetler tüketiciler tarafından ödenebilecek en yüksek bedellerle satın alınmaktadır.

Enerji kaynakları kömür, petrol, doğalgaz, hidrolik ve yenilenebilir enerji kaynaklarından oluşmaktadır. Enerji tüm ekonomik faaliyetlerin ana girdisi olmakla birlikte; yokluğu ekonomide ve toplumda endişe kaynağıdır. Enerji tedarik akışı; kaynakların bulunması, çıkarılması ve kullanılabilir hale getirilmesi, dışalım-dışsatım dengesi, stoklardaki değişim, başka bir enerji türüne çevrilmesi, nakliye (iletim), dağıtım, son kullanım haline gelmesi, kayıp enerji ve faydalı enerji sürecini izlemektedir.

Serbest piyasada teorik olarak denge noktasında fiyat oluşurken, tekelci piyasada ise kamu düzenlemesi yetersiz ise "tekelci karı" rahatlıkla oluşabilmektedir.



Serbest Piyasa ve Tekelci Piyasa Modelleri

Kamu tekelinde ülkemizde tüm dünyada olduğu gibi elektrik fiyatları maliyetleri karşılayacak düzeyde kalmıştır. Hem ekonomik yapının iyileştirilmesi, hem de sanayi üretimin ve halkın refah seviyesinin artırılması hükümetlerin temel görevlerinden biri olarak kabul edilmekteydi. Bu anlayışla özellikle İller Bankası kanalıyla belediyelerin yönettiği şebekelerini iyileştirilmesi ve yaygınlaştırması sağlanmıştı. Şebekenin yavaş büyümesi ve tek elden planlama ve yatırım yapma ihtiyacı doğması nedeniyle 1970 sonlarında Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) kurulmuştur. Belediyelerde bulunan bölük pörçük işletmeler 1982 yılında devir alınmış; üretim, iletim ve dağıtım, merkezi olarak kamu eliyle planlanmaya başlanmıştır. Böylece tekel konumunda olan elektrik üretim, iletim ve dağıtımını dikey bütünleşik merkezi bir yapıya kavuşmuştur. Ülkemizin ihtiyaçları, bu planlama kapsamında hayata geçirilen üretim tesisleri, iletim ve köylere kadar ulaşan dağıtım hatlarıyla hızla karşılanmıştır. Türkiye kamu yatırımlarıyla hızla elektriğe kavuşturulmuştur.

Dönemin koşulları itibariyle elektriğin ekonomik büyümeye katkısı 1'e karşı 7 misli olarak nitelendirilmektedir. Dolayısıyla elektriğin girdiği her yer canlanmaya başlamış, sanayi gelişmiş, halkın da elektrikli alet kullanımı giderek artmıştır. Bu dönemde elektrik fiyatları mümkün olduğunca halkın ucuza temin edebileceği şekilde ve minimum kar/zarar dengesi kurulması anlayışıyla serbest piyasa anlayışının dışında kamu yararı göz önüne alınarak belirlenmiştir.

Dünya'da gittikçe neo-liberal ekonomi politikalarının gittikçe artan baskısının etkisiyle ülkemizde de 1989 yılında yatırım eksiklikleri tamamlanan bazı dağıtım bölgelerinin yeniden özel sektöre devredilmesi girişimlerine başlanmıştır. Bir anlamda 1939 yılında başlayan kamulaştırma dönemini tersine çevirme arayışına karşı ilk girişimler 50 yıl sonra gelmiştir.

Bu yıllarda 3096 sayılı yasa çerçevesinde ilk olarak Kayseri ve Civarı Elektrik AŞ, Çukurova Elektrik AŞ, Kepez AŞ ve AKTAŞ Elektrik AŞ kendi bölgelerinde üretim, iletim, dağıtım ve ticareti ile görevlendirilmişlerdir. İlerleyen dönemde görevlendirmelerin iptali üzerine şirketlerden bazıları, yargı yoluna başvurmuş ve davalarını kazanmışlardır. Bugün bu şirketlerin bir kısmı görevlerini sürdürmektedir. Bununla beraber 3096 sayılı yasa ile yaratılmaya çalışılan modelin hukuksal bir zemine oturmaması nedeniyle piyasalaştırma faaliyetlerine önce Yap-İşlet-Devret modeli olarak bilinen 3996 sayılı yasa, ardından Yap-İşlet modeli olarak bilinen 4283 sayılı yasa ile devam edilmeye çalışılmıştır.

Bu modellerin uygulamaya konulması, işletmede yaşanan sorunları çözemediği gibi tarifelerin yükselmesi ve yatırımların mahsuplaşılması gibi konularda da sıkıntılar yaratmıştır. Beklenen yarar yerine ikaz edildiği üzere zarar edilmiştir. Örneğin sözleşmesi Elektrik Mühendisleri Odası'nın (EMO) çabalarıyla Danıştay tarafından iptal edilen AKTAŞ'ın yarattığı kamu zararı 6 milyar dolar olarak hesaplanmıştır. Sadece TETAŞ, AKTAŞ'a 1998-2002 dönemi mahsuplaşması için 1.7 milyar TL'lik dava açmıştır.

Yaşanan acı deneyimlere rağmen söz konusu piyasalaştırma ve özelleştirme çalışmalarından vazgeçilmemiş ve 2001 yılında 4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasası ile birlikte bugün uygulanmaya çalışılan modele dönülmüştür. Uluslararası sermayenin talepleri doğrultusunda ağırlıklı olarak İngiltere'de uygulanan model örnek alınmış, bu model kamuoyuna "Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması" adı altında sunulmuştur.

Bu model ve yasa ile birlikte elektrik enerjisi faaliyetleri üçe ayrılmıştır. İletim hatları ve Üretim ulusal tekel olarak kamuda kalmış, dağıtım ise özelleştirilmek üzere birbirinden bağımsız 21 bölgesel tekele dönüştürülmüştür.

Kamu Hizmeti ve Doğal Tekel

Elektrik enerjisi, alt yapı bağımlılığı nedeniyle "doğal tekel" konumundadır. EMO, elektrik alanının merkezi olarak planlanması ve siyasi ve ticari baskılardan uzak özerk bir yapı tarafından kamu yararı doğrultusunda idare edilmesi gerektiğini yıllardır ifade etmektedir. Özelleştirmelere ve alanın piyasalaştırılmasına ilişkin tüm işlemlerde yaşanan hukuksal sorunların temelini de "doğal tekel" niteliğindeki bir hizmetin özelleştirilmesinin "özel hukuk sözleşmesi"yle gerçekleştirilmek istenmesi yatmaktadır.

Büyük meblağların konuşulduğu, ancak altyapısının bir şekilde kamu tarafından finanse edilip yapıldığı elektrik şebekeleri özel sektöre dünyadaki kapitalist ülkelerle eşzamanlı olarak devredilmeye çalışıldı. Konuyla ilgili hukuksal sorunlar 1990'lı yıllar boyunca ülke gündemini işgal ettikten sonra, 1999'da Anayasa'nın üç maddesinin değiştirilmesiyle aşıldı sanılırken, 2005'ten itibaren yargının yeni iptal kararları vermesiyle yeniden gündeme geldi ve sorunu çözmek adına 2006 yılında yeni yasal değişikliklerle yol alınmaya çalışıldı.

Özelleştirilirken, bu tür hizmetlerde "kamu tekel" ortadan kaldırılarak "rekabetçi piyasa" modeline geçildiği ileri sürülmektedir. Özelleştirmeye "rekabetçi" piyasa yapısının oluşturulacağı, bu sayede kaynakların daha verimli kullanılıp, daha kaliteli ve daha ucuz bir hizmet sağlanacağı ileri sürülmekte, özelleştirmeci politikalar "verimlilik", "rekabet", "tüketicilerin korunması" gibi gerekçelerle savunulmaktadır. Bilindiği üzere, hizmetin doğal tekel olmasını belirleyen temel etmen üretim, iletim ve dağıtımındaki teknolojidir. Elektriğin doğal tekel olmasına yol açan temel neden, hizmetin özellikle iletim ve dağıtım aşamalarında birden fazla şirketin faaliyet göstermesinin mümkün olmamasıdır. (2)

Piyasalaştırma sonrası oraya çıkan yapıyı değerlendirirken, bu hizmetlerin özel sektör eliyle de yürütülse, aslında kamu hizmeti oldukları gerçeğini göz ardı etmemek gerekir. Her ne kadar bu fonksiyonu tam olarak yerine getirdiği söylenemese de Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun (EPDK) temel amacı özel sektöre gördürülen söz konusu kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamak ve hizmet kalitesini denetlemeleriyle bir seviyede tutmak olmalıdır.

Özelleştirme Amaçları

2001 yılında çıkarılan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasası'nda; rekabet ortamında çevreyle uyumlu, ucuz, sürekli ve kaliteli elektrik enerjisinin tüketicilerin kullanımına sunulması amaç olarak vurgulanmaktadır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı elektrik enerjisi alanındaki özelleştirme amaçlarını ise şöyle sıralanmaktadır:

- Varlıkların verimli işletilmesi, maliyetlerin düşürülmesi
- Elektrik enerjisi arz güvenliğinin sağlanması ve arz kalitesinin artırılması
- Kayıp/kaçak da azaltma sağlanması
- Yenileme ve genişleme yatırımlarının özel sektör tarafından yapılması
- Rekabet sonucu sağlanan faydaların tüketicilere yansıtılması

Özelleştirme Süreci

Yüksek Planlama Kurulu'nun 18 Mayıs 2009 tarihli kararıyla açıklanan "Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Stratejisi Belgesi" kapsamında 2009-2010 yılları içinde tüm bölgelerin özel şirketlere devrine ilişkin özelleştirme ihaleleri tamamlanmıştır. Bu süreçte üretim özelleştirmelerine de yer verilmiş ve EÜAŞ bünyesindeki bazı santrallerin devrine ilişkin çalışmalar halen devam etmektedir.

Özelleştirmelerin doğurduğu sonuçları daha iyi anlamak için özelleştirme amaçlarıyla Elektrik Piyasası Yasası'nda belirtilen "...rekabet ortamında çevreyle uyumlu, ucuz, sürekli ve kaliteli elektrik enerjisinin tüketicilerin kullanımına sunulması" amaçlarının, özelleştirmeler sonrasında gerçekleşen uygulamalar ve yapılan düzenlemelerle ne kadar örtüştüğüne bakmakta yarar vardır.

Piyasalaştırma Karanlıktır

Tablo1-2015 Yılı Abone Başına Ortalama Kesinti Süreleri	
Dağıtım Şirketleri	Dakika
VANGÖLÜ	7.794,01
FIRAT	6.196,37
YEŞİLIRMAK	2.898,25
MERAM	2.875,45
ULUDAĞ	2.371,21
DİCLE	2.336,58
GDZ	1.897,05
ARAS	1.811,74
ÇORUH	1.684,48
TOROSLAR	1.583,26
BOĞAZIÇI	1.497,46
OSMANGAZİ	1.312,76
SAKARYA	1.233,28
AKDENİZ	1.027,68
ADM	958,21
KAYSERİ ve CİVARI	849,39
BAŞKENT	832,01
TRAKYA	676,95
İST. ANADOLU	509,28
AKEDAŞ	500,93
ÇAMLİBEL	295,54
*Veriler EPDK'nın Elektrik Piyasası 2015 Yılı Piyasa Gelişim Raporu'nda alınmıştır.	

İlk olarak her şeyden daha önemli olduğu için enerjinin sürekliliği konusu değerlendirmek gerekiyor. Sistemin bu anlamda yaşadığı ilk temel sarsıntı, 1 Temmuz 2006 tarihinde yaşandı ve 13 il saatlerce karanlığa mahkum oldum. Ağırlıklı olarak Ege ve Akdeniz bölgelerini etkileyen kesintinin temel nedeni artan maliyetleri gerekçe gösteren santral işletmecilerinin TEİAŞ'ın devreye girme talimatına uymaması olarak ortaya çıkmıştır. Henüz dağıtım şirketlerinin özelleşmediği dönemde gerçekleşen bu kriz, resmen elektrik üreticilerinin aynı anda şalter indirmesinden veya kaldırmamasından kaynaklandı. Kamunun elektriği ucuza aldığı varsayımına dayanan bu "eylem" özel üreticiler açısından "karaborsa" olarak tabir edilen Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği (DUY) kapsamındaki borsanın kurulmasıyla kazanımla sonuçlanmıştır. Özetle arz güvenliği açısından ilk sınav başarısızlıkla sonuçlanmış, arz güvenliğinin sıkı kurallarla sağlanması yerine, maliyetlerden bağımsız bir toptancı piyasa oluşturulmasıyla sorun çözülmeye çalışılmıştır. O tarihten bu tarihe kadar ikili anlaşmalar dışında kalan elektrik üretimi bu spot piyasada işlem görmekte, özellikle tüketim artışı aylarda "akıl dışı" fiyatların oluşmasına sebep olmaktadır. Örneğin geçtiğimiz Aralık ayında yaşanan doğalgaz krizi nedeniyle üretimin azalması sonucu takas fiyatı 23 Aralık 2016 tarihinde kilovat saat başına 1,9 lira gibi fahiş bir düzeye çıktı. Konut tüketicilerinin faturasına fon ve vergiler dahil 0.41 TL olan 1

kilovat saat elektriğin bedelinin 4.6 katına ulaşıldı. Bu deneyim aynı zamanda yapısı gereği elektrik üretiminde rekabetin sağlanamayacağını, aynı zamanda bu rekabet sonucu tüketiciye yansıtılacak bir fayda olmayacağını da gözler önüne sermektedir.

İkinci en büyük sınav ise 31 Mart 2015 tarihinde bütün ülkeyi etkileyen büyük sistem çökmesidir. Tüm ülkeyi saatlerce karanlıkta bırakan bu kesintinin temel sebebi ulusal elektrik iletim şebekesinin çökmesidir. Türkiye'de iletim şebekesini yöneten kamu şirketi TEİAŞ'ın ülke içinde bile şebekeyi yönetmekte zorlandığını; 31 Mart 2015'de tüm ülkeyi karanlıkta bırakan kesinti ne yazık ki tüm yurttaşlarla birlikte şahit olduk. Hatta Türkiye bu yönetememe durumu nedeniyle geçici olarak da olsa Avrupa enterkonnekte sisteminin dışına çıkarıldı.

Şebekenin saatler boyu ayağa kaldırılamaması bir kazadan çok yapısal bir sorunu işaret etmektedir. Yatırım ve kaynak dağılımı planlamasında kamunun inisiyatifsiz kılınması; bugün şebeke yönetiminde temel ilke olan anlık üretim ve tüketim dengesinin bozulması sorunuyla bizleri başbaşa bıraktı.

Kesinti ağırlıklı olarak ülkenin doğusunda bulunan ve ucuz oldukları gerekçesiyle tam kapasite çalıştırılan HES'lerden üretilen elektriğin, tüketimin yoğun olduğu batıya aktarılması sırasında yaşanmıştır. Ağırlıklı olarak batı bölgesinde bulunan ve seçim öncesi zam yapılmak zorunda kalınmaması için elektriği daha pahalıya üreten doğalgaz santrallerinin devre dışı bırakılmasının yarattığı dengesizlik, sistemin işletilemeyeceği noktaya kadar zorlandığı bir ortam yaratmıştır. Teknik detaylar bir yana bu çökmenin de altında yatan temel unsur fiyatlandırma mekanizmasıdır, fiyatların temel belirleyici olduğu bir anlayışla piyasalaşan sistemin arz güvenliği açısından risk oluşturduğu açıktır.

Bir diğer önemli değişim noktası ise geçtiğimiz yılın son günlerinde başlayan ve ağırlıklı olarak İstanbul, Adapazarı ve Kocaeli illerini etkileyen kesintilerdir. Başta organize sanayi bölgeleri olmak üzere Marmara Bölgesi'ni etkileyen 29 Aralık 2016 tarihinde başlamak üzere günlerce hayatı olumsuz etkilemiştir. Doğalgaz arzından yaşanan sorunların tetiklediği ve olumsuz hava şartlarıyla birlikte oluşan kesinti milyonlarca dolarlık zarara neden oldu. Bu kesintiler sıkı kurallara bağlanmamış, kamu otoritesinin olmadığı, siyasi ve ticari baskılara maruz kalan bir sistemin sürdürülemediğinin göstergesi kabul edilmelidir.

Taşeron Sistemi Enerji Kalitesini Düşürüyor

Ülke genelini etkileyen üretim ve iletim politikaları dışında dağıtım şebekesinden kaynaklanan kesintiler ile de özelleştirme sonrası daha sık karşılaşır olduk. Enerji kalitesi sorunlarıyla birlikte kesinti sayılarında da önemli bir artış yaşanmaktadır. Özelleştirme öncesi Dünya Bankası kredileriyle yapılan iyileştirme çalışmalarına rağmen özelleştirmeler sonrasında elektrik dağıtım bölgelerinde alt yapı yatırımlarının sağlıklı olarak gerçekleştirilip, gerçekleştirilemediğine ilişkin ciddi soru işaretleri bulunmaktadır.

Plansız kesintilerin en temel nedenlerinden birini; bakım ve iyileştirme çalışmalarının yetersizliği oluşturmaktadır. Özelleştirmelerinin ardından dağıtım bölgeleri, bu alanda ciddi bilgi birikimi olmayan ve ağırlıklı olarak taşeronlarla çalışan özel yapıların yönetime geçti. Özelleştirme öncesi TEDAŞ'ın 2007 Yılı Faaliyet Raporu'na bakıldığında kamudaki dağıtım şirketlerindeki kadrolu çalışan sayısı 27 bin 851'dir. EPDK Elektrik Piyasası 2015 Yılı Piyasa Gelişim Raporu'na bakıldığında ise özelleştirme sonrası bu bölgelerde kadrolu çalışanlarının sayısı 2015 sonu itibarıyla 15 bin 472'ye gerilemiştir. Ülke genelinde elektrik dağıtım şirketlerinde taşeron statüsünde çalışan taşeron sayısı ise 2015 sonu itibarıyla 39 bin 79 olmuştur. Kısaca elektrik dağıtım bölgelerinde toplam 54 bin 551 kişi çalıştığı göz önüne alınırsa, çalışanların yüzde 71,63'ünün taşeron işçisi olduğu görülecektir.

Çalışana düşük ücret verilerek maliyeti düşürme adına yaratılan bu "taşeron" sistemi, kişisel mesleki birikimini ve kurum kültürünü ortadan kaldırdığından deneyim aktarılmasına da engel olmaktadır. Yetişmiş insan kaynağının özelleştirmelerle yitirilmesi, sorunların önümüzdeki yıllarda da büyüyeceğine işaret etmektedir. Arıza dışında da daha önceden planlanarak, kamuoyunda duyurulan bakım ve onarım amaçlı

kesintilerde de çoğu zaman hedeflenen sürenin tutturulamaması deneyimsizliğin göstergesidir. Bu kritik alt yapı hizmetinde güvensiz ve geleceksiz çalıştırılan insan sayısının yüzde 70'i aşması bile sadece çalışanların hakları açısından değil bu hizmeti alan tüm yurttaşları da etkileyecek temel bir sorundur.

Hem çalışanların can ve sosyal güvenliği hem de tüm yurttaşlar açısından hayati öneme sahip elektrik dağıtım sisteminin güvenliği için taşeron sistemine bir an evvel son verilmelidir. Kamunun malı olan ve görev süresi süre sonunda kamuya geri dönecek dağıtım alt yapısına ilişkin yatırımların sağlıklı olarak gerçekleşip, gerçekleşmediği mutlaka kamu tarafından sahada denetlenmelidir.

Kayıp ve Kaçak Tablosu Ağırlandı

Özelleştirme öncesi dile getirilen en önemli argümanlardan biri de kayıp ve kaçığın azaltılacağı söylemidir. Özellikle teknik kayıplar konusunda alt yapı yatırımlarıyla birlikte belirgin bir azalma beklediğimiz bu konu, ne yazık ki özelleştirme sonrası en problemlili alanlardan biri haline gelmiştir. Özelleştirmeler öncesinde dağıtım şirketleri için düzenli olarak yıllar itibariyle giderek düşen kayıp-kaçak hedefleri belirlenirken, özelleştirmeler sonrası kimi dağıtım bölgeleri için birden fazla kez revizyonlar yapılmış, hedefler yükseltilmiştir. Kullanıcıların faturalarına yansıyan kayıp ve kaçak bedellerinin de büyümesine neden olan bu düzenlemeler, bu oranları düşürmek için dağıtım şirketlerinin çaba göstermesinin de önüne geçmiştir. 2007 faaliyet raporuna göre TEDAŞ'ın tüketime sunduğu 148 milyar kilovat saat enerjinin yüzde 14,8'i yani 21,9 milyar kilovat saati (kWh) kayıp ve kaçak kapsamındadır.

Tablo 2-2015 Kayıp Kaçak Oranı Hesaplaması				
Dağıtım Bölgeleri	Açıklanan Faturalanan Tüketim Miktarı (MWh)	Açıklanan Kayıp-Kaçak Oranı (Yüzde)	Hesaplanan Toplam Tüketim (MWh)	Hesaplanan Kayıp-Kaçak Tüketimi (MWh)
BUGAZIÇI	22.934.366	9,44	25.325.051	2.390.685
TOROSLAR	13.757.501	12,5	15.722.858	1.965.357
GDZ	13.236.147	7,36	14.287.724	1.051.576
BAŞKENT	13.926.855	7	14.975.113	1.048.258
ULUDAG	10.393.432	6,94	11.168.528	775.096
SAKARYA	8.880.089	6,68	9.515.740	635.651
IST. ANADOLU	10.784.202	7	11.595.916	811.714
AKDENİZ	7.893.063	7,02	8.488.990	595.927
ADM	7.694.876	7,03	8.276.731	581.854
MERAM	7.456.608	7,3	8.043.806	587.198
TRAKYA	5.994.621	7,39	6.472.974	478.353
OSMANGAZI	5.703.744	7,62	6.174.219	470.476
DICLE	5.695.623	72,12	20.429.065	14.733.442
YEŞİLIRMAK	4.694.534	7,9	5.097.213	402.680
AKEDAŞ	3.624.014	4,98	3.813.948	189.935
ÇORUH	3.245.679	9,28	3.577.688	332.009
FIRAT	2.299.737	10,44	2.567.817	268.080
KAYSERİ ve CIVARI	2.090.192	5,25	2.206.008	115.815
ÇAMLIBEL	2.266.011	7,06	2.438.144	172.133
ARAS	2.034.402	26,6	2.771.665	737.263
VANGOLU	1.561.156	59,7	3.873.835	2.312.680
Genel Toplam	156.166.853	16,4 (Hesaplanan)	186.823.034	30.656.182
* Çalışma EPDK'nın Elektrik Piyasası 2015 Yılı Piyasa Gelişim Raporu verileri üzerinden gerçekleştirilmiştir				

EPDK'nın Elektrik Piyasası 2015 Yılı Piyasa Gelişim Raporu'ndan elde edilen verilerden yaptığımız çalışmaya göre; dağıtımdaki kayıp ve kaçak oranı Türkiye geneli için yüzde 16,4 olarak hesaplanmıştır. Raporda ülke geneli için kayıp ve kaçak oranı açıkça ilan edilememiş, bunun yerine dağıtım bölgelerinin tek tek kayıp oranları verilmiştir. Rapordaki verilere göre, dağıtım seviyesinde 156,1 milyar kWh enerji faturalandırılmıştır. Aynı raporda açıklanan faturalandırılan tüketimin dağıtım bölgelerine düşen miktarlarına, o dağıtım bölgelerinin kayıp ve kaçak oranı kadar enerji ilave edildiğinde, dağıtım sisteminden geçen toplam enerji miktarı 186,8 milyar kWh'e yükselmektedir. Böylece Türkiye genelinde teknik ve teknik olmayan dağıtım sistemi kaybının 30,7 milyar kWh olarak hesaplanmaktadır. Bu miktar dağıtım sistemi için yüzde 16,4'lük bir oran anlamına gelmektedir. EPDK'nin veriler içine "gizlediği" kayıp ve kaçak oranı 2015 yılı için bu seviyededir. Dağıtım bölgelerinin devri öncesinde yüzde 14,8 olarak açıklanan kayıp ve kaçak oranı, aradan geçen 8 yıllık döneme rağmen düşmemiş, tersine 1,5 puan yükselmiştir.

Kayıp ve Kaçak Dipsiz Kuyuya Dönüştü

Veriler, özelleştirmelerin temel gerekçelerinden biri olarak gösterilen kayıp ve kaçak oranının düşürülmesi hedefinin aradan geçen dönemde gerçekleşmediği, hatta tablonun giderek kötüleşmeye başladığı anlaşılmaktadır. Aradan geçen dönem içerisinde kayıp ve kaçak konusu teknik bir konu olmanın ötesinde ciddi bir toplumsal problem haline gelmiştir. Faturalara yansıtılan kayıp ve kaçak bedellerine ilişkin yurttaşların açtığı binlerce dava bulunmaktadır. Faturalara yansıyan kayıp ve kaçak bedellerinin büyümesine paralel olarak artan davalarda, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun bu bedellerin tüketiciye iade edilmesine ilişkin kararı ile birlikte rekor sayıya ulaşmıştır. EMO'nun açtığı ilk davaların ardından büyüyen kayıp ve kaçak davaların önü 6719 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile kesilmeye çalışılmıştır.

EPDK'nın düzenleyici işlemlerinin sonuçlarına ilişkin tüketici heyetlerine başvuru yapılması ve mahkemelerde dava açılmasına yönelik olarak söz konusu yasada şu ifadeler yer almaktadır:

"Kurum (EPDK) tarafından gelir ve tarife düzenlemeleri kapsamında belirlenen bedellere ilişkin olarak yapılan başvurularda ve açılan davalarda; tüketici hakem heyetleri ile mahkemelerin yetkisi, bu bedellerin, Kurumun düzenleyici işlemlerine uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır."

EMO İzmir Şubesi, kendi hizmet binasının elektrik faturalarına ilişkin açtığı ve halen süren dava kapsamında mahkemeden, 6719 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Anayasa Mahkemesi'ne taşınması istendi. Dava kapsamında değişikliğinin Anayasa'yı ağır biçimde ihlal ettiğinin anlatıldığı dilekçede, İzmir 1. Asliye Ticaret Mahkemesi'nden Anayasa'nın 152. Maddesi gereğince söz konusu kanunun "yoklukla malul olduğunun tespiti ve yargılama süresince yürütmesinin durdurulması için Anayasa

Tablo 3- 230 kWh Konut Faturası-TL			
2007 Ocak	kWh	Birim Fiyat TL	Fatura Toplamı TL
Enerji Bedeli	230	0,08767	20,16
Kayıp Kaçak Bedeli	230	0,01636	3,76
Perakende Satış Hizmet Bedeli	230	0,00152	0,35
İletim Bedeli	230	0,00374	0,86
Dağıtım Bedeli	230	0,01636	3,76
Fon ve vergiler hariç fiyat			28,90
Enerji Fonu (Yüzde)		1	0,24
TRT Payı (Yüzde)		2	0,48
Bel. Tük.Ver. (Yüzde)		5	1,20
KDV Öncesi Toplam			30,81
KDV (Yüzde)		18	5,55
Genel Toplam			36,36

Mahkemesi'ne başvurulması istendi.

Bu değişiklik ile kayıp ve kaçak bedellerine ilişkin kamuoyunda oluşan duyarlık, kanun değişikliği yoluyla bastırmak istenmiştir. Söz konusu duyarlılığın ortadan kaldırılması için yapılan girişimlerinden biri de kayıp ve kaçak bedelinin faturalarda dağıtım bedelinin içine gizlenerek, görünür olmaktan çıkarılmasıdır. Bugün faturaya baktığımız da dağıtım şirketlerinin teknik ve teknik olmayan kayıpları için faturalarımıza ne yansıtılan bedeli göremiyoruz.

Faturada Torba Bedel Dönemi

Kayıp ve kaçak başta olmak üzere özelleştirilen dağıtım şirketlerine faturalar üzerinden yapılan aktarımlara karşı oluşan tepki karşısında EPDK; kamunun çıkarlarını korumak yerine, kamuoyunun bilgilenme hakkını dahi yok ederek, elektrik faturalarına karartma uyguladı. Böylece EPDK, kuruluş yasasının daha ilk maddesinde yazan "şeffaf elektrik piyasası" hükmünü ihlal etti. EPDK'nın 1 Ocak 2016'dan itibaren geçerli olmak üzere açıkladığı tarifeye birlikte tüketicilerden tahsil edilen, "enerji maliyeti, perakende satış hizmet bedeli, iletim bedeli,

2017 Ocak	Kwh	Birim Fiyat TL	Fatura Toplam TL
Perakende Enerji Bedeli	230	0,212672	48,91
Dağıtım Bedeli	230	0,117775	27,09
Fon ve vergiler hariç fiyat			76,00
Enerji Fonu (Yüzde)		1	0,49
TRT Payı (Yüzde)		2	0,98
Bel. Tük.Ver. (Yüzde)		5	2,45
KDV Öncesi Toplam			79,92
KDV (Yüzde)		18	14,38
Genel Toplam			94,30

kayıp ve kaçak bedeli, sayaç okuma bedeli, dağıtım bedeli" maliyetleri görünmez kılındı. Fon ve vergiler hariç olmak üzere faturalar yoluyla tahsil edilen 6 kalem "dağıtım bedeli" ve "perakende enerji bedeli" adı altında torba haline getirildi.

EMO tarafından, EPDK'nın yayımladığı yönetmelik, tebliğ ve kurul kararına dayalı usul ve esasları üzerinden yapılan incelemeler sonucunda "dağıtım bedeli" adı altında toplulaştırılan kalem içerisine; dağıtım şirketlerinin gelir gereksinimine ilişkin hesaplamalarla belirlenen bedellerin yanında "kayıp ve kaçak bedeli, iletim bedeli ile

sayaç okuma bedeli"nin de dahil edildiği tespit edildi. "Perakende satış hizmet bedeli" ise "perakende enerji bedeli"nin içine eklenerek, faturalarda görünmez hale getirildi.

Elektrik dağıtım bölgelerinin özelleştirilmesinin yurttaşların faturalarına nasıl yansıdığını anlamak için özelleştirmeler öncesi ile son elektrik tarifesinin bileşen yapısındaki değişimleri karşılaştıracaktır. Elektrik tarifesinin yapısına bakıldığında 2016 öncesinde; enerji bedeli, kayıp kaçak bedeli, dağıtım, perakende satış hizmet ve iletim bedellerinden oluşmaktadır. Faturanın hesaplanması sırasında ise bu bedellerin toplamına oransal olarak enerji fonu, TRT Payı, Belediye Tüketim Vergisi ve KDV ekleniyor.

Elektrik dağıtımına ilişkin tarifelerin değişimine bakıldığında konutlar için Ocak 2007 tarifesinde tek zamanlı enerji bedelinin kilovatsaat (kWh) başına 8,767 kuruş olduğu görülüyor. Elektrik tarifesinin ana kalemi dışında kalan diğer bedellere bakıldığında kayıp kaçak bedeli olarak kWh başına 1,477 kuruş, dağıtım bedeli için 1,636 kuruş, perakende satış hizmet bedeli için 0,152 kuruş, iletim bedeli için 0,374 kuruş tahsilat yapıldığı görülüyor. Sonradan eklenen vergi ve fonlar hariç olmak üzere bedellerin toplamı kWh başına 12,405 kuruş olarak ortaya çıkıyor.

EMO'nun asgari yaşam standartları için aylık 230 kWh enerji tüketimi olan 4 kişilik aile yansıyan faturaya bakıldığında ise fon ve vergiler dahil olmak üzere toplamda 36,36 TL olan faturanın yüzde 55,4'ünün enerji bedelinden oluştuğu görülmektedir.

Bu yılın Ocak ayı itibarıyla yürürlüğe giren tarifeye bakıldığında ise toplam fatura bedelinin 94,30 TL'ye yükseldiği görülüyor. 2007'de faturanın yüzde 55,4'ü enerji bedelinden oluşurken, 2017'ye gelindiğinde oranın yüzde 51,8'e düştüğü görülüyor. Dağıtım şebekelerinin özelleştirilip, devredildiği 2007-2017 arasındaki 10 yıllık dönemde 4 kişilik bir aile için konut faturası 36,36 TL'den 94,30'ye yükseldi. Aradaki geçen süreçte sektörde yaşanan gelişmeler yurttaşlar yüzde 159 zam anlamına olarak yansıdı.

Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) Tüketici Fiyat Endeksi'ne bakıldığında ise, Ocak 2007'de 135,84 olan endeks değeri Ocak 2017'de 299,74'ye ulaşmıştır. TÜİK'in tespitlerine göre bu dönem için genel tüketici enflasyonu yüzde 120,6 olarak şekillenmiştir. Aynı dönem için hanelere yansıyan 159'luk zammın, genel enflasyonu aşan kısmı piyasalaştırma ve özelleştirmenin tüketicilere net yansıması olarak değerlendirilebilir. Kaldı ki tüm sanayi ve tüketim ürünlerinin de temel girdilerinden biri olan elektrik enerjisindeki fiyat artışı,

doğal olarak genel enflasyonu da artıran en önemli faktörlerden biridir. Elektrik enerjisindeki maliyetler daha düşük ve dolayısıyla zam daha düşük oranlarda gerçekleşse idi, doğal olarak genel enflasyondan tüm yurttaşlar daha az etkilenecekti. Aradaki 40 puanı bulan fark, aynı dönem için elektrik piyasasında bir ucuzlama olmadığının aksine fahiş bir artış olduğunun en temel göstergesidir.

Sonuç ve Öneriler

Elektrik Mühendisleri Odası olarak yıllardır, doğal tekel olarak gördüğümüz ve artık erişimi temel bir insan hakkı olarak değerlendirilen enerjinin, siyasi ve kar güdüsüyle gerçekleştirilen müdahalelerden uzak özerk bir yapı ile kamu yararı doğrultusunda yönetilmesi gerektiğini dile getiriyoruz. Alandaki özelleştirme ve piyasalaştırma faaliyetleri ile birlikte kurulan ve özerk olacağı ifade edilen EPDK'nın inisiyatifli şirketlere bıraktığını ve kar güdüsüyle şekillenen yapının hem arz güvenliği hem de tüketicinin korunması açısından tehlike sinyali verdiğini vurgulamaya devam ediyoruz.

İletim sisteminde yaşanan kesintiler son dönemde fiyatların ve maliyetlerin temel belirleyici olduğu bir anlayışla sistemin idare edilmeye çalışıldığına ve teknik gerekleri gözardı etme eğilimi oluştuğuna işaret etmektedir. Arz güvenliği, fiyat ve kar dengesinin ana kriter sayıldığı bir enerji politikası ile normal işletme şartlarında dahi tehlikeydedir.

İsteyenin istediği yere, istediği zaman santral kurmasına hatta bu santralleri istediği zaman çalıştırmasına kadar esnekleştirilen sisteme, dağıtım bölgelerinin de özelleştirilmesiyle isteyenin istediği kar oranını yakalamasına dönük elektrik tarifelerinin oluşturulması ve kayıp-kaçak hedeflerin şirketlerin talepleri doğrultusunda revize edilmesi de eklenmiştir.

Özelleştirmeler sonrasında özel sektör tarafından yapılacağı ifade edilen yenileme ve genişleme yatırımı harcamaları, "verimlilik beklentilerinin" aksine önceki dönem ve yıllara göre artmış ve tarifeler yoluyla tüketiciye yansıtılmıştır. Özelleştirmelerle yatırımların özel sektör tarafından gerçekleştirileceği dillendirilmesine rağmen, yatırımların artırılan faturalar yoluyla sınırlı kamu kaynağından karşılanmaya devam etmektedir. Üstelik görev süresi sonunda kamuya geri dönecek dağıtım alt yapısının bakım ve onarım ihtiyaçlarının tam karşılanıp, karşılanmadığı, yatırımlarla yenilenip, teknolojik gelişmelere uygun hale getirilip, getirilmediği belirsizdir.

Özellikle dağıtım alanda büyüyen taşeron gerçeği hem alanda çalışan meslektaşlarımız özlük haklarına hem de hizmetin kullanıcıları yurttaşlara hizmet kalitesine düşüş olarak yansımaktadır. Dağıtım tesisi yatırımlarının teknik, ekonomik ve fiziki yeterlilikleri denetimden yoksun bırakılmıştır. Denetim sorunu halen sürmekte, denetim işinin özelleştirilmesi bile için arayışlar söz konusu olmuştur. Ne yazık ki elektrik dağıtım ve elektrik üretim tesisleri için özelleştirme süreciyle ortaya çıkan denetimsizlik ortamı, ülkemize gelecek yıllar için ciddi bir tehdit yaratmaktadır.

Özelleştirmenin temel hedeflerinden biri olarak sunulan kayıp/kaçak miktarında azalma iddiası ise tamamen çürümüştür. Kayıp ve kaçak hedefleri tüketici üzerine yük olacak şekilde ve kabul edilemeyecek nedenlerle artırılmıştır. Ne yazık ki özelleştirme ihalelerinin, şirketlerin kayıp kaçak hedef öngörülerini dahi alınmadan gerçekleştirildiği ortaya çıkmıştır. Oransal bir kayıp büyümesi yaşanırken, bu bedelin faturaya yansıma da büyümektedir. Dağıtım şirketlerine kamunun toptancı şirketi TETAŞ üzerinden kayıp ve kaçak enerji için daha ucuz maliyetlerle enerji sağlama kolaylığı getirilmesine rağmen, hem TETAŞ üzerine hem de faturalar yoluyla yurttaşlara yıkılan maliyet büyümektedir.

Ülke tarihinde eşine rastlanmayan büyüklükte iletim sistemi kesintilerinin yanında dağıtım şirketlerinin beyanları bile büyüyen oranda kesinti ve enerjisizlikle karşı karşıya kaldığımızı göstermektedir. Bırakın hizmet kalitesini yükselmesini yaşamsal öneme sahip enerjinin sürekliliği bile tartışılır hale gelmiştir. Özelleştirmelerle ucuzlama sağlanacağı, oluşacak rekabet ortamının faydalarının tüketicilere yansıtılacağı şeklinde özetlenecek

yaklaşımın da hayata geçmediği, tüketiciye maliyet artışlarının yansıdığı ortadadır. Kamu otoritesinin, tüketicilere genel ekonomiyi sarsacak şekilde ek maliyetler yaratan bu "ultra serbest" anlayış yerine, denetimin etkin yaptırımlarla uygulandığı bir piyasa anlayışına vakit kaybetmeden yaşama geçirme gereklidir.

Kaynakça

-Energy Economics ; Dr. Subhes C. Bhattacharyya , Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee, UK

-EMO Elektrik Özelleştirme Raporu, 2012, Ankara

http://kitap.emo.org.tr/genel/kitap_goster.php?kodu=173

-AKTAŞ'tan Kamu Zararı 6 Milyar Dolara Ulaştı, Hayati Küçük, EMO Enerji Dergisi, 2. Sayı, Haziran 2007

http://www.emo.org.tr/yayinlar/dergi_goster.php?kodu=463&dergi=12

-Enerji Özelleştirmelerinde "Özel Hukuk Sözleşmesi" Kullanılması Sorunu, Dr. Faruk Ataay, EMO Enerji Dergisi, 2. Sayı, Haziran 2007

http://www.emo.org.tr/yayinlar/dergi_goster.php?kodu=463&dergi=12

-EPDK Elektrik Piyasası 2015 Yılı Piyasa Gelişim Raporu

<http://www.epdk.org.tr/TR/Dokumanlar/Elektrik/YayinlarRaporlar/ElektrikPiyasasiGelisimRaporu>

-TÜİK Tüketici Fiyat Endeksi (2003=100)

http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=650