

ELEKTRİK SEKTÖRÜNE GENEL BİR BAKIŞ

GÜLTEKİN TÜRKÖĞLU
TEK Eski Genel Müdürü
Elektrik Y. Mühendisi

ÖZET

Ülkemizde elektrikleştirme faaliyetlerinin yaygın bir şekilde başladığı 1911 yılından bugüne kadar geçen süreyi özellikleri yönünden 5 bölüme ayırabiliriz.

1. İmtiyazlı Şirketler Dönemi (1911-1939)
 2. Elektrikleştirmenin Kamu Kuruluşları Eliyle Yürütüldüğü Dönem (1939-1953)
 3. Enterkonnekte Sistem ve Bölgesel Termik ve Hidrolik Santrallerin Kurulduğu Dönem (1953-1970)
 4. Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) Dönemi (1970-1985)
 5. TEK'in Tekelinin Kaldırıldığı ve İmtiyazlı Şirketlere Tekrar Geçildiği Dönem (1985 -)
- Görülüyor ki elektrik sektöründe 75 yıllık bir aradan sonra tekrar başa İmtiyazlı Şirketler dönemine dönülmüştür. İmtiyazlı Şirketler yükümlü oldukları yatırımları yapmadıkları, buna rağmen elektrik fiyatlarını devamlı yükselttikleri için kamu yararı gözetilerek bu imtiyazlar satın alınmıştır. Bugün izlenen enerji politikasının ülkeye ne getireceğini görmek için daha fazla beklemeye gerek yoktur. 1911-1939 yılları arasında İmtiyazlı Şirketlerin faaliyetlerini izlemek ve imtiyaz haklarının niçin geri alındığını hatırlamak yeterli olacaktır.

GİRİŞ

Bilindiği gibi 1938-1939'lu yıllara kadar ülkemizdeki elektrik faaliyetleri çoğunluğu yabancı şirketlerin imtiyazında olan küçük yerel santraller ve onların beslediği birbirlerinden izole yerel dağıtım şebekelerinin işletilmesi şeklinde idi.

1939 yılında yabancı şirketlere verilmiş olan bu imtiyazlar devletçe satın alınmış ve hizmetler Belediyelere devredilmiştir.

1950'li yıllara gelindiğinde ETİBANK'ın kömür havzalarında kurup işlettiği küçük kapasiteli kömür santralleri, İLLER BANKASI'nın kurup işlettiği küçük kapasiteli dizel

ve hidrolik santralleri, birçok sanayi kuruluşunun ve Belediyelerin işlettiği dizel sanatları ile şehirlerin elektrik gereksinimlerinin giderilmeye çalışıldığı görülmektedir.

1953 yılında tertiplenen 1 nci Enerji İstisarı Kongresinde ülkemizin elektrik enerjisi politikası geniş ölçüde tartışılmış ve aşağıda açıklanan önemli ilke kararları alınmıştır.

1. Küçük güçlü yerel dizel santraller yerine daha büyük güçlü bölgesel kömür ve hidrolik santraller kurulmalıdır.
2. Şehirlerin birbirinden izole elektrikleştirilmeleri yerine ülke çapında kurulacak enterkonnekte şebekeye bağlanacak bölge santralleri ile tüm ülkenin elektrikleştirilmesi sağlanmalıdır.
3. Yukarıdaki amaca ulaşmak için çeşitli kuruluşlarca yürütülen elektrikleştirme faaliyetleri tek bir elde Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) bünyesinde toplanmalıdır.

Bu kongrede alınan kararlar birer birer hayata geçirilmiş, 1970 yılı sonlarında 1312 sayılı yasa ile TEK kurularak bazı istisnalar dışında üretim iletim ve dağıtım tesislerinin yapım ve işletilmesi ile elektrik sektörünün planlanması TEK'e tekel olarak verilmiştir. TEK'in 1990 yılına kadar süren hizmet süresi içerisinde;

- Elektrik enerji üretimi 8 milyar kwh'den 57 milyar kwh'e yükselmiştir,
- Keban HES işletmeye açılmış, Afşin - Elbistan TES, Karakaya HES, Atatürk HES ile Soma, Yatağan, Kemerköy, Çayırhan, Kangal, Orhaneli, linyit santrallerinin inşaatlarına başlanmış, bunların tümü 1980'lerin ortasında işletmeye açılarak uzun süre elektrik sıkıntısı çekilmeden ülkenin sosyal ve ekonomik hayatında gelişmeler sağlanmasına katkıda bulunulmuştur.

TEK'in bu başarılı performansına rağmen 1980'li yılların ortalarında ülkemizde esen özelleştirme rüzgarından elektrik sektörü de nasibini almış, 1984 yılında kabul edilen 3096 sayılı yasa ile TEK'in tekeli kaldırılmış, yerli ve yabancı Sermaye Şirketlerine de üretim tesisi kurup işletme, mevcut üretim ve dağıtım tesislerinin mülkiyeti TEK'de kalmak üzere, işletme haklarını belirli bir süre devretme esası tanınmıştır. Bu yasa ile kabul edilen Yap-İşlet Devret (YİD) modeli ile kurulması öngörülen üretim tesislerinin finansmanının teşebbüs sahipleriince sağlanması hükme bağlanmıştır.

Bu finansmanın, satın alınacak enerji bedeli olarak geri ödenmesi, bu geri ödemeye hazinenin garanti vermesi, bu santrallerde 15-20 yıllık bir işletme sürecinde üretilen tüm enerjinin TEK tarafından satın alınması öngörülmüştür. Görüleceği üzere

3096 sayılı yasa ile getirilen sistem, elektrik sektöründeki mevcut kamu hizmetinin belirli süre ve şartlarla özel sektöre imtiyaz tanınarak yaptırılmasıdır. Dolayısıyla bu sistemin özelleştirme ile bir ilişkisi bulunmamaktadır. Özelleştirme, kamunun elindeki bir işletmenin, daha ekonomik ve verimli çalıştırılması amacıyla mülkiyetinin özel kesime satılması olarak tarif edilmektedir. Bu nedenle 1984 yılından itibaren elektrik sektöründeki faaliyetleri imtiyaz hukuku çerçevesinde değerlendirmek gerekir. Oysa, YID ve işletme hakkının devri ile getirilen sistem Yürütme Organlarıncı hep özelleştirme mantığı içerisinde değerlendirilmiş ve bu nedenle Yargı ile Yürütme arasında uzun süre anlaşmazlık yaşanmıştır. Bu anlaşmazlık sonucu 1985 den günümüze kadar ancak birkaç küçük hidroelektrik santral gerçekleştirilebilmiştir. Marmara Ereğlisi'nde işletmeye açılan doğal gaz santralleri ile Bilecik Hidroelektrik santralinin yapımı için ise yüksek, enerji fiyatı gibi tavizler verilmek zorunda kalındığı söylenmektedir.

ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDE PLANLAMANIN ÖNEMİ

Elektrik enerjisi, ekonominin ve sosyal yaşamımızın en önemli girdisi ve vazgeçilemez bir unsurdur. Elektrik enerjisi gerek yukarıdaki önemi gerek depo edilmeyişi yüzünden her sektörden daha çok planlamaya gereksinim gösterir. Elektrik enerjisi talep anında ve talep edildiği kadar üretilmek zorunluluğundadır. Bu da etkin bir planlama ile sağlanır. Elektrik enerjisi sektöründe planlama çalışmaları yaparken aşağıdaki dört ana unsuru göz önünde bulundurmak şarttır.

Bunlar;

- Elektrik enerjisinin mümkün olduğu kadar ucuz olması,
- Elektrik enerjisi üretiminin talebi karşılamada yeterli olması,
- Elektrik enerji üretiminin güvenilir olması,
- Elektrik enerjisinin kaliteli ve devamlı olması,

Yukarıdaki unsurları içeren bir planlamaya dayanmayan elektrik enerjisi sektörünü ekonomik ve sosyal kalkınmamızda sağlam bir alt yapı olarak kabul etmek maalesef mümkün değildir. Ne yazık ki 1980 li yılların ortalarından itibaren her kesimde olduğu bir elektrik enerjisi sektöründe de planlama fikri ve uygulaması terkedilmiştir.

ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNDEKİ UYGULAMALARIN ELEŞTİRİSİ

Şimdi, yukarıda açıklanan dört ana unsurun ışığı altında elektrik enerjisi sektörünün bugünkü durumunu eleştirelim.

a) Ucuzluk ilkesi

Yukarıda da kısaca değindiğimiz gibi elektrik enerjisi, sanayi ürünleri maliyetlerinde önemli bir girdi olduğundan sanayicilerin, bu ürünlerin iç ve dış pazarlarda rekabet gücüne, daha ucuz elektrik enerjisi kullanmakla ulaşmaları kaçınılmazdır. Bu nedenle elektrik üretimindeki kamu yararı mümkün olduğu kadar ucuz elektrik üretmeyi gerektirir. 1980 yılı başlarına kadar ülkemizde elektrik temel mal sayılıyor ve fiyatı da Bakanlar Kurulu kararı ile tesbit ediliyordu. 1980 başında elektrik enerjisi temel mal olmaktan çıkarıldı ve fiyatı makro ekonomik dengelere göre değil, elektriği üreten (ve şimdi dağıtan da olmak üzere) kuruluşların giderlerini karşılayacak düzeyde tesbit edilmeye başlanmıştır. Daha sonralar da 6-7 cent/kwh civarında tutulmaya kara verilmiştir. Paramızın alış gücü göz önüne alındığında elektrik enerjisi fiyatlarımız bugün OECD ülkeleri arasında en pahalı olma vasfını korumaktadır. YID modeli ile gerçekleştirilen veya gerçekleştirilmek üzere sözleşme imzalanan projelerde kredilerin geri ödenmesi süresince (yani ilk 6-7 yıl) 10 cent / kwh civarında fiyatlar kabul edilmektedir. Bu yüksek fiyatlarla, önümüzdeki yıllarda elektrik tarifelerinde büyük artışlar olacağını söylemek kehanet sayılmamalıdır.

b) Yeterlilik ilkesi

Elektrik enerjisi talep kadar üretilmediği takdirde tüketimde kesinti ve kısıntılara gitmek kaçınılmaz olmaktadır. Böyle bir durumda kalan tüketiciler kendi ihtiyaçlarını karşılamak için pahalı yedek tesisler kurma yoluna gitmektedirler. Bu pahalı çözümü önlemek için elektrik üretiminden sorumlu olan kuruluşlar talebi doğru tahmin ederek bunu yeterince karşılayacak sayıda üretim tesisi kurmakla yükümlü olmalıydılar. Oysa son yıllarda Kamu Kuruluşları, bu görevlerini yeterince yerine getirememişler, otoprodüktör tarifini genişletilerek kamunun finansman yükünü azaltmak için Sanayi Kuruluşlarını otoprodüktör adı altında üretim tesisi kurmaya teşvik etmişlerdir. Bugün kurulu otoprodüktör santrallerinin payı toplam üretim içinde %10'lara ulaşmıştır. Böylece zamanında kurulması gerekli büyük güçlü bölgesel santraller yerine küçük güçlü, verimsiz, pahalı santraller kurulmakta, bu santrallerin elektriğini kullanan sanayiciler de rekabet

güçlerini gittikçe kaybetmektedirler. Kaldığı, otoprodüktör uygulamasında kurulu güç bedelinin %15'nin ödenmesi kaydıyla TEAS sisteminde otoprodüktör santral gücü kadar rezerv ayırtmak mümkün olduğu düşünülürse, otoprodüktör uygulanmasının pahalı elektrik üretmesi yanında, Milli ekonomi yönünden mükerrer yatırıma sebep olduğu da görülmektedir.

Yeterlilik konusunda göz önünde bulundurulması gerekli bir diğer husus da ihtiyaçtan fazla yatırım yapmanın yanlışlığıdır. YID modeli uygulanmasında Enerji Tabii Kaynaklar Bakanlığı, uzun veya orta dönemli üretim planında yer alıp almadığına bakmaksızın santral kurmak için yapılan bütün proje müracaatlarını değerlendirmeye almakta ve tesis sözleşmesi imzalamakta, bunların da üretecekleri elektrik enerjisinin tamamına satın alma garantisi vermektedir. Çok sayıda santral realize etmek pratikte mümkün olmayacağı gibi, bu durum DSİ ve TEAŞ' tarafından gerçekleştirilmesi gereken plan içerisindeki santrallerin de yapılmasına engel olmakta, gerçekçi bir üretim planlaması yapılmasını da mümkün kılmamaktadır.

e) Güvenilirlik İlkesi

Elektrik enerjisinde güvenilirlik, kullanılan birincil enerji kaynaklarının, üretim tesislerinin ekonomik işletmeleri sürecinde devamlı ve ucuz bir şekilde sağlanması ile mümkündür. Bu da kendi doğal kaynaklarımız ile temin edilebilir. Güvenilirlik ilkesine en güzel örnek doğal gaz santrallerinden verilebilir. Bugün planlanan doğal gaz santrallerinin sistem içindeki payı %40'ları geçmektedir. Doğal gaz temin edebileceğimiz ülkeler ile boru hatlarının sınırları içerisinde geçecek ülkelerin bize karşı olan politik tutumları dikkate alındığında büyük oranda doğal gaza dayalı bu elektrik üretiminin çok riskli olacağı ve ileride bizi büyük problemlerle karşılaştıracığı düşünülmelidir. Halbuki ülkemiz elektrik enerjisi üretiminde kullanılabilecek birincil kaynak yönünden hiçte fakir değildir.

105 milyar kwh'i linyitten,

16 milyar kwh'i taşkömüründen,

125 milyar kwh'i hidrolik kaynaklardan

olmak üzere toplam 246 milyar kwh'lık bir üretim potansiyelimiz mevcuttur. Bugün bu potansiyelin ancak 70 milyar kwh'ni kullanmaktayız. İnşa halindeki santrallerle birlikte bu miktar 140 milyar kwh'e çıkmakta, geriye 106 milyar kwh'lik henüz

kullanılmayan kaynağımız kalmaktadır. Hal böyle iken hem temini riskli, hem de dövize dayalı doğal gazı öncelik veren bir enerji politikasını izah etmek mümkün değildir. Aynı şeyleri nükleer santral teşebbüsü için de söylemek mümkündür.

d) Devamlılık İlkesi ve Kalite

Bugün elektrik sektöründe üzerinde durulan en önemli husus üretim tesisi kurmak olarak görülmektedir. Oysa kurmak kadar bir tesisin işletme ve bakımına da önem vermek, o tesisin devamlılığı, üretilen enerjinin kalitesi bakımından çok önemlidir. YİD modeli ile ele alınan projelerin yapımında, işletme ve bakımında uygulanması gereken yerleşmiş usul ve standartlar bulunmamakta veya uygulanıp uygulanmadığı da kontrol edilmemektedir. Çeşitli firmalarla imzalanan tesis sözleşmelerinde de benzerlik ve standart yoktur. Bu durumda, 15 yıl sonra kamuya devredilecek bu santrallerin o zamanki durumunun ne olacağını şimdiden kestirmek çok zordur.

Çeşitli Üretim ve Dağıtım İşletmeleri üzerinde etkin bir denetim sistemi getirilmediği takdirde ileride elektrik enerjisinin devamlılığını ve hele kalitesini sağlamak çok zor olacaktır.

Sonuç olarak ifade etmek gerekirse, son yıllarda elektrik sektöründe normal ihale yöntemlerine, yeterlilik konusuna ve planlamaya uyulmamakta, gerek yapım gerekse işletme ve bakım hizmetleri aşamalarında gerekli denetimler yapılmaktadır.

Ayrıca kamu hizmeti ağırlıklı bu sektördeki imtiyaz verme şeklindeki uygulamanın da imtiyaz hukuku usulleri içerisinde pek çok yanlışı vardır. Sektör içinde yıllarca kullanılan ve bağlayıcı olması gereken kurallar bir kenara atılmış sektöre kuralsızlık hakim olmuştur Bunun sonucu elektrik enerjisi politikası da bir kısır döngüye dönüşmüştür.

ÖNERİLER

Bugün karmaşık bir hukuki yapıya dönüşmüş olan elektrik sektörünü yeniden düzenlemek ve elektrik enerjisi politikasına işlerlik kazandırabilmek için alınması gerekli önlemleri aşağıdaki gibi özetleyebiliriz.

1. Elektrik enerjisi sektörü ile ilgili olarak çıkarılmış yasa, yönetmelik, ve kararlar, imtiyaz hukuku kapsamı içerisinde, plan disiplinine ve yerleşik ihale usullerini esas alan rekabete dayalı bir anlayış içinde yeniden ele alınmalı, düzenlenmeli ve mümkünse tek bir yasa haline getirilmelidir.

2. YID modelinde mülkiyet belirli bir süre sonra kamuya geçmekte veya işletme hakkı devirlerinde tümüyle kamunun elinde kalmaktadır. Bu durumda mali mevzuatımıza göre üretim ve dağıtım yapan şirketlerin yatırım yapmaları, yatırım harcamaları gider sayılamayacağı için, mümkün olmamaktadır. Bu da hizmetin devamlılığını ve kalitesini bozmaktadır. Bu hususa bir çözüm bulunmalı, bulunmuyorsa bu şirketlerden yatırım yapma yükümlülüğü kaldırılmalıdır.

Yatırımlar TEAS ve TEDAŞ tarafından yapıldıktan sonra, işletmesinin devri bahis konusu olmalıdır.

3. Elektrik enerjisi sektöründe yerli kaynaklarımıza öncelik veren etkin bir planlama çalışmasına dönülmeli, bu planlama sonucu orta ve uzun vadeli planlamalarda veya yıllık yatırım programlarında yer almayan projeler ister YID modeli ister hükümetler arası kredili model olsun, ayaklanmalı ve bunlarla yapılan tesis sözleşmeleri, eğer inşaa faaliyetine geçilmemişse, iptal edilmelidir. İptal edilen bu projeler yukarıdaki esaslara göre yeniden değerlendirilmelidir.

4. YID ve YI Modelleri birer ihale modeli değil birer finansman modelidirler. Bu nedenle bütün üretim tesislerini bu iki model ile gerçekleştirme zorunluluğu yoktur. Bir üretim tesisini planlamada yer aldığı tarihte, hangi finansman modeli ile gerçekleştirmek gerekiyorsa, o şekilde realize etmeli, yıllarca YID modeli ile veya YI modeli ile gerçekleştirmek için beklenmemelidir.

5. Bütün finansman modelleri için geçerli olmak üzere santral yapılması, detaylı ve standart teklif isteme şart namelerine dayalı olmalı, herkese açık yerleşik ihale yöntemleri ile gerçekleştirilmelidir.

6. Elektrik enerjisi sektöründe ileride doğabilecek darboğazları önleyebilmek için üretimin yanında iletim ve dağıtım tesislerinin planlamalarına ve yapımına da önem verilmelidir. Sistemimizde çok yüksek gerilimli iletim sistemine biran önce geçilmelidir.

7. Elektrik sektörün de görev yapacak firmalarda ön yeterlik şartları aranmalıdır. Ancak yeterli firmalara sektörde hizmet verilmelidir.

8. Sektörde bugün büyük ölçüde yetişmiş, bilgi ve tecrübeli eleman sıkıntısı çekilmektedir. Bunun önlenmesi için Üniversitelerin Elektrik – Elektronik Bölümlerinde power dallarının kuvvetlenmesi teşvik edilmeli, ayrıca kurum içi eğitime önem verilmelidir.

TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası

9. Elektrik yatırımlarında döviz harcamalarını en aza indirmek için özellikle üretim tesislerinin teçhizatının ülkemizde yapılması teşvik edilmeli, TEMSAN tarafından daha büyük kapasiteli santral teçhizatının yapımı sağlanmalıdır.
10. Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı, Bayındırlık Bakanlığı gibi bir yapımçı Bakanlık değildir. Politikayı saptayan, kendine bağlı ve ilgili kuruluşlar arasında koordinasyon yapan bir Bakanlıktır. Bu nedenle Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı 3096 sayılı yasa ile ilgili ihale, yapım ve işletme süresince kontrollük hizmetlerini ilgili ihtisas kuruluşlarına bırakmalı, kendi asli görevine dönmelidir.