Yabancı sermaye umuduyla enerji alanında yaratılan sorunları Dünya Bankası verileri de ortaya koydu

Piyasa modeliyle sermayeyi beklerken

Elektrik alanında serbest piyasa modeli uygulanmasıyla birlikte yatırımların yabancı sermaye ve özel sektör tarafından yapılacağı beklentisi gerçekleşmezken, tüm dünyada modele yönelik sorgulamalar yapılıyor. Dünya Bankası verileri enerji alanında gelişmekte olan ülkelere yönelik yatırımların yarıdan fazlasının yalnızca 5 ülkeye gittiğini, bu alandaki yatırımların yine yarıdan fazlasının dünyadaki 15 firma tarafından finanse edildiğini, özelleştirilecek tesislerin kalmadığı noktada sermaye girişinin de gerilediğini gösteriyor.

Dr. Nejat TAMZOK
Maden Mühendisleri Odası
Stratejik Araştırmalar Merkezi

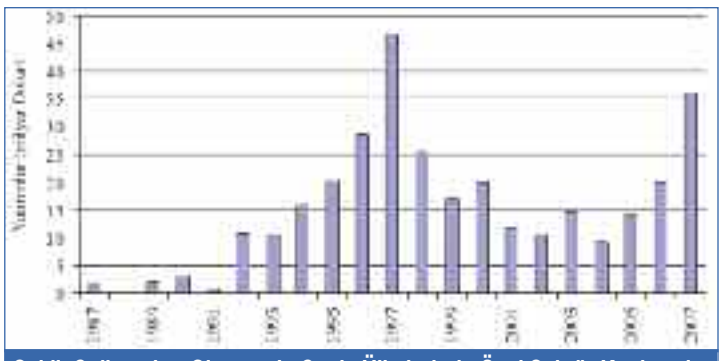
Yaklaşık 25 yıldır dünyanın çok önemli bir kısmında uygulanılmaya çalışılan **"serbest elektrik piyasası modeli"**nin başlangıç varsayımları içerisinde en önemlilerinden biri de sermayeye ilişkin olanıdır. Buna göre; söz konusu modelin uygulanması ile özellikle gelişmekte olan ülkelerde özel sektörün önü açılacak, elektrik sektörüne yabancı sermaye girişi artacak ve yatırımlar için gereken sermaye bu yolla sağlanabilecektir. Dolayısıyla, bu modelin başarısı, büyük oranda özel sermayenin sektöre girişine bağlıdır.

Uluslararası Enerji Ajansı (IEA) tarafından yapılan bir çalışmaya göre (IEA 2003), 2001-2030 döneminde, dünyada enerji arzının karşılanabilmesi amacıyla gerçekleştirilmesi gereken altyapı yatırımlarının toplam tutarı 16 trilyon dolar olacaktır. Bu tutar, yılda yaklaşık 550 milyar dolarlık bir yatırıma karşılık gelmektedir. Belirtilen dönemde, toplam enerji yatırımlarının yaklaşık yüzde 60'ını (10 trilyon dolar) elektrik sektörüne yapılacak yatırımlar oluşturacaktır. Elektrik santrallarını beslemek amacıyla petrol, gaz ve kömür sektörlerine yapılacak yatırımlar da dahil edildiğinde, elektrik sektörünün toplam yatırımlar içerisindeki payı yüzde 70'i aşmaktadır.

Söz konusu araştırmaya göre, dünya elektrik sektörünün belirtilen toplam yatırım talebinin yaklaşık yüzde 60'ı bugün sermaye sıkıntısı içerisindeki gelişmekte olan ve geçiş ülkeleri kategorisinde bulunan ülkelerden gelecektir. Bu ülkelerde, 30 yıllık bir dönem içerisinde elektrik talebi yaklaşık 2 kat artacak, böylelikle 2030 yılı ve sonrasında, dünya elektrik enerjisi talebinin yarısından fazlası, söz konusu ülkelerden kaynaklanacaktır.

Elektrik enerjisi yatırımları için gerekli olan sermayenin bulunabilmesine ilişkin Dünya Bankası ve IEA gibi kuruluşlar tarafından önerilen yol ise; sektördeki kamu kuruluşları ve kamu planlamasının ortadan kaldırılması ve bunun yerine serbest piyasanın **"görünmez eli"**nin konulması şeklinde olmuştur. Bu çerçevede, yukarıda belirtilen ülkelerin pek çoğu, elektrik sektörü yatırımları için gereken özel ya da yabancı sermayeyi ülkelerine çekebilmek amacıyla, yaklaşık 25 yıldır elektrik sektörlerini önerilen **"serbest piyasa modeli"** doğrultusunda serbestleştirme çabası içerisine girmişlerdir.

Söz konusu çaba karşılığını bulmuş mudur? Bu ülkelere, başlangıçta öngörüldüğü gibi bir sermaye akışı olmuş mudur? Bu ülkelerdeki elektrik sektörü yatırımları ne ölçüde özel sektör ya da yabancı sermaye tarafından karşılanabilmiştir? Bu sorulara verilecek cevaplardan, formüle edilen modelin geleceğine ilişkin değerlendirmelerde bulunmak da mümkün olacaktır.



Şekil. Gelişmekte Olan ya da Geçiş Ülkelerinde Özel Sektör Katılımıyla Yapılan Elektrik Projelerinin Toplam Yatırım Tutarları (milyar Dolar)

Sermayeyi beklerken...

Dünya Bankası tarafından geliştirilen **"Altyapı Yatırımlarında Özel Sektör Katılımlı Proje Veri Tabanı"** (World Bank 2009) verilerine göre; serbestleştirme sürecindeki gelişmekte olan ülkeler ya da geçiş ülkesi grubundaki ülkelere 1987–2007 döneminde, içerisinde en az yüzde 15 özel sektör payı olan yaklaşık 320 milyar Dolar tutarında yatırım yapılmıştır. Söz konusu dönemde, 1992 yılından itibaren hareketlenen özel sektör yatırımları 1997 yılında 47 milyar dolar ile en üst noktasına ulaşmış; ancak bu tarihten sonra duraklayarak 2004 yılı itibariyle başladığı noktaya geri dönmüştür. Özel sermaye yatırımları, daha sonraki 3 yıl boyunca tekrar belirli bir artış eğilimine girmiş olmakla beraber, 1987-2007 arasındaki 20 yılda yapılan özel sektör katılımlı yatırımların yüzde 32 oranındaki kısmının sadece 1996-1998 yıllarını kapsayan 3 yılda yapılabilmiş olması, sektöre özel sermayenin girişi bakımından açık bir sorun bulunduğunu en başından işaret etmektedir.

IEA tarafından yapılan araştırmaya göre, 2001–2020 yılları arasındaki dönemde sadece bir yıllık sermaye gereksinimi yaklaşık 140 milyar dolar düzeyinde olacaktır. Bu talebin, 2021-2030 döneminde ise yaklaşık 250 milyar dolar düzeyine yükselmesi öngörülmektedir. Yirmi yıllık bir dönem boyunca sadece toplam 320 milyar Dolar tutarında özel sermaye yatırımı yapılabilmiş olması dikkate alındığında, gelişmekte olan ya da geçiş ülkelerindeki elektrik sektörünün yatırım gereksiniminin sadece özel sektör yatırımları tarafından karşılanması olası görünmemektedir.

Yatırımların yarıdan fazlası 5 ülkeye

Pek çok ülke elektrik sektörlerinde serbestleşmeye yönelik çabaların hız kazandığı son 20 yıl içerisinde, gelişmekte olan ya da geçiş ülkelerine yapılan sınırlı orandaki özel sektör katılımlı yatırımlar daha yakından

incelendiğinde, söz konusu yatırımların diğer pek çok bakımdan da sorunlu oldukları gözlenmektedir.

Öncelikle, söz konusu dönem içerisinde, gelişmekte olan ya da geçiş ülkelerine yapılan toplam özel sektör katılımlı yatırımların yüzde 58'i sadece 5 ülkeye yapılmıştır. Bu ülkeler, sırasıyla, Brezilya, Çin, Hindistan, Arjantin ve Filipinler şeklindedir. Yatırımların yaklaşık yüzde 75'i Latin Amerika ile Doğu Asya ve Pasifik bölgelerine gitmiş, diğer coğrafi bölgelerin özel sektör yatırımlarından yararlanması son derece sınırlı olmuştur. Tek başına Latin Amerika'nın toplam yatırımlardaki payı ise yüzde 43 düzeyindedir. Bununla beraber Latin Amerika'ya olan özel sektör ilgisi 1998 yılından itibaren hızla azalmış ve son yıllarda durma noktasına gelmiştir.

Garanti varsa yatırım var

Gelişmekte olan ve geçiş ülkeleri elektrik sektörlerinde özel sektör katılımlı yatırımların ancak yarısı yeni tesis yatırımı ya da mevcut tesislerin iyileştirme, yenileme ya da kapasite artırımı şeklinde yapılan yatırımlara yönelmiş, sermayenin diğer yarısı ise kamu mülkiyetindeki varlıkların satın alınması ya da belirli bir sektörde faaliyet gösterebilme hakkının elde edilebilmesi amacıyla harcanmıştır. Sektördeki liberalizasyon düzeyinin zamanla artmasına karşın, bu tablonun yıllar içerisinde önemli bir değişim göstermemiş olması, özel sektör yatırımlarının liberalizasyon düzeyi ile ilişkili olduğu varsayımını doğrulamamaktadır.

Dünya Bankası verilerinden anlaşıldığı üzere, özel sermaye, öncelikli olarak kamu tarafından uzun dönemli al ya da öde anlaşmalarıyla özel sektör kuruluşuna gelir garantileri sağlandığı Yap-İşlet-Devret türü yatırımlara yönelmekte, daha sonraki tercihi ise kamu hisselerini satın almak yönünde olmaktadır. Dolayısıyla özel sermayenin elektrik sektöründe risk alma konusunda gönülsüz olduğu anlaşılmaktadır. Bu husus özel sermayenin, kamu garantilerinin bulunmadığı serbest piyasa ortamında yatırım yapma girişimlerine ilişkin yatırım tutarlarında daha da belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevedeki yatırım tutarının gelişmekte olan ülkelere yapılan toplam özel sermaye yatırımları içerisindeki payının yaklaşık yüzde 5'ler düzeyinde olması ve liberalizasyon düzeyinin artırılmasına yönelik çabaların sürdürülmesine karşın bu konuda bir ilerleme gözlenememesi; özel sermayenin, yapım, işletme ve pazar risklerini üstlenme hususundaki isteksizliğini açıkça ortaya koymaktadır.

Yabancı sermayede 15 firmanın ağırlığı

Elektrik enerjisi sektöründe yabancı sermaye katılımı bakımından ise son derece büyük bir sermaye yoğunlaşması dikkat çekmektedir.

Gelişmekte olan ya da geçiş ülkelerine gelen yabancı sermayenin yüzde 50'den fazlası sadece 15 firma tarafından finanse edilmektedir. Söz konusu yabancı sermayenin menşei çok büyük oranda ABD'dir. ABD'yi İspanya, Fransa ve Almanya izlemektedir.

Elektrik sektöründe özel sermaye yarırımlarına ilişkin bir diğer problemli husus, yatırımların elektrik sektörü içerisindeki dağılımına ilişkindir. Özel sermayenin katılımıyla yapılan yatırımların önemli bir bölümü elektrik üretim projelerine gitmekte, özel sektör dağıtım ve iletim gibi altyapı hizmetlerine yatırım yapmamaktadır. Aynı şekilde özel sermaye, yatırım süresi daha az ve geri dönüş oranı daha yüksek olan, kömür, petrol ya da doğalgaz yakıtlı elektrik üretim projelerini tercih etmekte, rüzgar, güneş gibi yeni ya da yenilenebilir kaynaklara ilgi göstermemektedir. Bu da dışa bağımlılığı artırdığı gibi çevresel bakımdan da önemli sorunlara neden olmaktadır.

Özelleştirme bitince sermaye girişi geriledi

Sonuç olarak, elektrik sektöründe piyasa modeli, başlangıçta varsayıldığı gibi gelişmekte olan ülkelere özel sermayenin akması şeklinde neticelenmemiş, az sayıda küresel şirket tarafından yine az sayıda ülkeye giren sermaye ise, serbest piyasanın gerektirdiği riskleri üstlenmekten kaçınmış ve devlet garantilerini talep etmiştir.

Yeni yapıda özel sektör, kamu mülkiyetindeki varlıkların satın alınması ya da belirli bir sektörde faaliyet gösterebilme hakkının elde edilmesi amacıyla yatırım yapmış, buna karşılık, yeni tesis yatırımı ya da mevcut tesislerin iyileştirme, yenileme ya da kapasite artırımı şeklinde yapılan yatırımlara ilgi göstermemiştir. Özel sermaye, kamu tarafından uzun dönemli "al ya da öde" anlaşmalarıyla gelir garantileri sağlandığı ölçüde yatırım yapmış, aksi durumda elektrik sektöründe risk almaya yanaşmamıştır.

Başlangıçta geleceği düşünülen özel sermaye, 1997 yılına kadar ve büyük oranda özelleştirme geliri olarak gelmiş, özelleştirilecek tesis kalmayınca özel sermaye girişi de büyük oranda gerilemiştir. Son 20 yıllık döneme bakıldığında, gelişmekte olan ülkelerdeki elektrik sektörünün yatırım gereksinimini özel sektör yatırımlarının karşılaması olası görünmemektedir.

Sonuç: Enerji maliyetleri yükseldi

Elektrik sektörleri için gereken sermayenin, bu politika ile sağlanabileceği inancıyla elektrik sektörlerini özel sermayenin yer alabileceği şekilde yeniden yapılandırma çabasına girişen gelişmekte olan ve geçiş ülkeleri ise, beklenen sermayenin gelmemesi ile baskı altına girmiştir. Kamunun üretimden, iletim ve dağıtım hizmetlerinden el çektirilmesi, buna karşın özel sermayenin de yatırım yapmaması ile gelişmekte olan pek çok ülkede elektrik enerjisi maliyetleri yükselmiş, bu da sanayi maliyetlerinin artmasına yol açmıştır. Bu durum, sermayenin kaçışını daha da hızlandırmıştır.

Sorgulama sürüyor

Söz konusu süreç, özel sermaye beklentisi ile elektrik sektörlerini liberalize eden gelişmekte olan ve geçiş ülkeleri için bir hayal kırıklığına neden olmuştur. Dünya Bankası tarafından 1998 yılında yapılan değerlendirmelerde, elektrik sektörleri, "altyapı sektörlerindeki özel sektör katılımının büyüme eğiliminin öncüsü" olarak nitelenmekteyken (Izaguirre 1998, s.8); sadece 7 yıl sonraki değerlendirmelerde özel sektörün elektrik sektörüne ilgisizliğinin nedenleri sorgulanmaya başlanmıştır. (Izaguirre 2004, s.4; Covindassamy va. 2005, s.12)

Elektrik sektöründe piyasa modeli, günümüzde önemli tartışmalara konu olmaktadır. Söz konusu modelden başlangıçta öngörülen sonuçlar bir türlü elde edilememektedir. Bu durum giderek daha fazla sayıda ülkenin bu model üzerinde yeniden düşünmesine neden olmakta, alternatif politikalar giderek daha fazla seslendirilmektedir. Şüphesiz bu modelin, ulaştığı sonuçlar itibariyle sorgulanması ve zaman kaybedilmeden daha etkili modellerin ortaya konulabilmesi, ülkemiz enerji sektörleri bakımından da son derece önemli olacaktır. ■

Kaynaklar

IEA, World Energy Investment Outlook – 2002 Insights, Paris, 2003.
World Bank, Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database, , (Erişim tarihi: 13 Ocak 2009).
Ada Karina Izaguirre, "Private Participation in the Electricity Sector—Recent Trends", Private Participation in Infrastructure (PPI) Project, World Bank, Washington DC, September 1998.
Ada Karina Izaguirre, "Annual Investment Flows Grew by 44 Percent in 2003", Private Participation in Infrastructure (PPI) Project, World Bank, Washington D.C., December 2004.
M. Ananda Covindassamy, Daizo Oda, Yabei Zhang, Analysis of Power Projects with Private Participation under Stress, Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP), Report 311/05, World Bank, Washington, D.C., October 2005.