

ELEKTRİK SEKTÖRÜ VE ÖZELLEŞTİRME

Bayram Eren - TES-İŞ

Türkiye’de son beş yıldır hızlı bir özelleştirme süreci yaşanıyor. Hükümet, uluslararası sermaye kuruluşlarının da desteği ile özelleştirme konusunda tam bir “siyasi kararlılık” gösteriyor. Bu kararlılığın bir sonucu olarak, başlangıcından 2002 yılına kadar 8 milyar dolar civarında bir özelleştirme yapılmışken, sadece son 5 yılda toplam 22 milyar dolarlık satış işlemi gerçekleştirildi.

Geçmiş 5 yıllık süreçte böylesi bir “performans” gösterilmişken, elektrik dağıtım ve üretim tesislerinin özelleştiril(e)memesi “hükümetin elektrikte özelleştirmeye sıcak bakmadığı” gibi yanlış bir kanı doğurdu. Buna sebep olan iki hususu hatırlayalım:

Önce Başbakan bir konuşmasında, sanayicilere, geçmiş İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı döneminde, dağıtım imtiyazına sahip özel bir şirket olan AKTAŞ’ın sebep olduğu sıkıntıları örnek göstererek “elektrik özelleştirmeleri başka bir şeye benzemez” diye seslendi. Ardından 2006 yılında ihale ilanına çıkılıp, yerli ve yabancı şirketlere tanıtımı yapıp son aşamaya getirilen 3 dağıtım bölgesinin ihalesi, “elektrik kablolarının yer altına döşenmesi işlemlerinin tamamlanması” gibi teknik bir gerekçe ile seçim sonrasına ertelendi. Her türlü prosedür tamamlanmışken gerçekleşen bu ertelemede, özelleştirmelerin yapılması halinde seçim öncesi oluşacak kamuoyu baskısı ve kaotik ortam endişesi ile yine seçim öncesi elektrik fiyatlarındaki artış korkusunun etkili olduğu yorumları yapıldı. Ancak Ak Parti ve onun 60. Hükümeti, genel seçim sonrası elde ettiği galibiyetin de etkisi ile, gerek Avrupa Birliği’ne uyum, gerek IMF ve Dünya Bankası gözetimindeki yapısal dönüşüm süreçlerinde, önceki dönemde gerçekleştiril(e)mediği işlemlere hız verileceğini, hem seçim bildirgesi, hem hükümet programı hem de hükümet temsilcileri aracılığıyla kamuoyuna ilan etti.

1 Eylül 2007 tarihinde TBMM Genel Kurulu’nda okunan Hükümet Programı’nda şunlar söyleniyor:

“Türkiye’nin Avrupa Birliği müktesebatına uyumu için 2013 yılına kadar ekonomik değişim ve dönüşümü kapsayan 200 kadar yasal düzenleme ve 600 kadar ikincil düzenlemeyi tamamlayacağız.

Enerji politikamızın temel amacı; rekabetin olduğu şeffaf bir piyasa ekonomisi ile artan nüfusumuzun ve hızla gelişen ekonomimizin enerji ihtiyacının sürekli, kaliteli, güvenli ve uygun maliyetlerle temin edilmesidir... Elektrik üretim ve dağıtımında özel sektör katılımının sağlanması, rekabetin olduğu işleyen bir piyasanın oluşturulması, tedarikçi ülkelerin çeşitlendirilmesi ve enerji üretiminde azami oranda iç kaynak kullanarak ithalata bağımlılığın azaltılması temel önceliklerimizdir... Önümüzdeki dönemde enerji sektöründe, yatırımcıya, tüketiciye ve ilgili kesimlere güven veren, belirsizlik içermeyen bir ortam oluşturulacaktır.

Düzenlenmiş işleyen piyasa yapısını oluşturmak için başlatılmış olan çalışmalar hızla tamamlanacak, öngörülebilirlik sağlanacak ve özel sektörün yatırım yapmasının önündeki engeller kaldırılacaktır..."

Son 20 yılda gelmiş geçmiş tüm hükümetler tarafından benzer ifadeler kullanıldı. Ancak 60. Hükümetin özel sektöre verdiği önem ile özelleştirme uygulamaları bir arada düşünüldüğünde, hükümet programında söylenenlerin hayata geçirilmesi çok daha olası. Son üç yılda özelleştirmenin teknik altyapısının hazırlanması konusunda sürdürülen çalışmalar, Türk enerji şirketlerinin yabancı şirketlere hisse devri yoluyla ortak olması ve böylelikle yabancı şirketlerin elektrik sektörüne girmeye başlamış olmaları, bu olasılığı güçlendiriyor. Bu süreçte, Avrupa Birliği'nin Türkiye'de "rekabetçi enerji piyasası" istediğine dair ısrarlı ve etkili çağrıları ile her aşamayı, hem verdiği krediler hem de "öneri"leri ile yönlendiren IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası sermaye kuruluşlarının giderek artan baskısı da cabası.

Tüm bu dışsal etkenlere, sektörün, özelleştirmeci yaklaşımlar nedeniyle artan sorunları ilave edildiğinde 2008 yılı elektrik özelleştirme(cileri için "uygun bahaneler" sunuyor. Bu kapsamda, 2008 yılında Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'ye (TEDAŞ) ait 20 dağıtım bölgesinin ve Elektrik Üretim A.Ş.'nin (EÜAŞ) santrallerinin birlikte veya ayrı ayrı özelleştirilmeye başlanması için çalışmalar yapılıyor.

Bir tarafın özelleştirmeye kamuoyu desteği sağlamak için yaygın medyası, akademik dünyası ve işveren örgütleri ile "bilimsel", pratik, popüler birçok gerekçe sunduğu bir dönemde, özelleştirmeyi benimsemeyenlerin gösterdiği her çaba önemli hale geliyor.

Bu yöndeki çabalara bir katkı sağlamak adına, evvela elektrik enerjisi sektöründe 90'lardan bu zamana özelleştirme taraftarlarının değerlendirmelerini kısaca hatırlayalım:

“En kötü özel sektör işletmeciliğini en iyi kamu işletmeciliğine tercih eden” özelleştirmeciler tarafından “kamu kuruluşları kime, hangi şartlarla satılmış olursa olsun, nihayetinde özel sektör tarafından işletilen bir işletme verimli ve kârlı olacağı gibi ülke ekonomisine katkı sağlayacağı ve tüketicilere sürekli, kaliteli ve ucuz hizmet sunulacağı” vazedildi. Özelleştirmenin sebep olduğu, işsizlik, düşük ücret, sendikasılaştırma, taşeronlaştırma, kamunun gelirlerinden mahrum kalması gibi birçok olumsuz sonuç, işte bu verimlilik, rekabet ve ucuzluk gibi kulağa hoş gelen “sihirli” kavramlarla yüklü söylemle unutturulmak istendi.

Gelecek özelleştirme sürecinde de benzer şekilde, özelleştirilmesi planlanan işletmelerin ekonomik, mali, yapısal sorunları sıralanarak “mevcut sistemin sürdürülemez noktaya geldiği”nin sıklıkla belirtileceğini söylemek mümkün. Ayrıca elektrik sektörünün gelişme dinamikleri de özelleştirmeye zemin olarak sunulacaktır. Ülkemizin Hindistan ve Çin’den sonra Dünyanın en fazla elektrik talep artışına sahip ülkesi olarak önümüzdeki 20 yıllık sürede sektöre 100 milyar dolar yatırım yapması gerekirken, “kamu kaynakları ile bu yatırımların yapılamayacağı” savı daha yüksek sesle ifade edilecektir.

Gelecek dönemde bu unutturma ve kamuoyu desteği sağlama kampanyasında “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne uyum çalışmalarının özelleştirmeyi ve piyasalaştırmayı zorunlu kıldığı” yönündeki tez ısrarla vurgulanacaktır.

Halbuki bu söylemin özelleştirme karşıtları tarafından deşifre edilmesi gereken iki temel çelişkisi vardır:

1- Yerli ve yabancı özel sektör işletmeciliğinin kamunun yararına olduğuna dair hakim söylem ile bu zamana kadar ülkemiz elektrik enerjisi sektöründe yaşanan deneyimler taban tabana zıttır.

2- Avrupa Birliği’nin 20 yıla yakın bir süredir dillendirdiği rekabet söyleminin işlevsiz kaldığı Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan belgelerde ifade edilmesinin yanı sıra tek tek üye ülkelerin uygulamaları da özelleştirmecilerin söylemini desteklememektedir

Bu konuda kapsamlı bir değerlendirmede bulunmadan önce elektrik enerjisi sektöründe özelleştirme çalışmalarının tarihçesi ile dünyada ve Türkiye’de elektrik enerjisi sektöründe özelleştirme ve yeniden yapılanma çalışmalarının kimin, hangi ihtiyacından doğduğuna kısaca bakmak gerekir.

Osmanlıdan günümüze elektrik hizmetinin nasıl karşılandığı incelendiğinde üç kavram, -imtiyaz, kamulaştırma ve özelleştirme- karşımıza çıkar. Bu, 100 yılı aşkın süredir tekrar eden bir sarmaldır.

Varlığının son dönemlerinde büyük mali açmazlar içinde olan Osmanlı Devleti, sadece yabancı devletlerin değil, sanayi, bankacılık, borçlanma, ulaşım gibi temel ekonomik faaliyetlerde yabancı şirketlerin de kuşatması altında idi. Bu şartlar altında 20. yüzyılın başında tanışılan elektriğin üretim ve dağıtımını işlerini yapma imtiyazı da yabancı şirketlere verildi.

Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasının ardından ülkenin acilen ve yeniden inşa edilmesi gerekiyordu. Daha ülkenin yüzde 93'ü elektrikle tanışmamıştı; kişi başına düşen elektrik miktarı sadece 5 kWh'di ve ülkenin toplam kurulu gücü 32 MW'dı. Ancak bu kadar imkânsızlık içinde dahi yabancı şirketlerin egemenliği ile ulusal egemenliğin tesis edilemeyeceği görülmüş ve İzmir İktisat Kongresi'nde yabancılara verilen imtiyazların tedricen azaltılması gerektiği tespit edilmişti.

1930 yılına gelindiğinde imtiyazlı yerli ve yabancı şirket sayısı 70'e ulaşmıştı. Bu dönemde Dünya çapında yaşanan büyük ekonomik kriz koşullarında, Türk parası hızla değer yitirmiş, alacaklarını düşünen yabancı şirketler tarifelerini altın değerine göre belirlemişti. Bu durumda bir yandan elektrik fiyatları hızla arttı bir yandan da şirketler üretim yükümlülüklerini yerine getirmediği için enerji arzında ciddi sıkıntılar yaşandı.

Bu olumsuzluklar ülkenin enerji gereksiniminde kamucu ve ulusalcı yaklaşımı güçlendirdi.

1933-1942 yıllarındaki I ve II. 5 Yıllık Sanayi Planları döneminde yabancı şirketlerin imtiyazları azaltılırken, yerli kaynaklara ve devletin etkinliğinin artırılmasına önem verildi. Ardı ardına Etibank, Maden Tetkik Arama, Elektrik İşleri Etüt İdaresi ve İller Bankası Genel Müdürlükleri kuruldu.

1950'ler, liberalleşmenin revaçta, ABD'nin Marshall Planı'nın uygulamada olduğu, doğal olarak özel sektöre bazı yeni imtiyazların verildiği yıllardı. Ancak yatırımlar yine kamu kuruluşları tarafından yapıldı. Ülkenin su kaynaklarını tarımsal sulama ve enerji üretiminde kullanmak üzere 1954 yılında kurulan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün mühendisi, işçisi ülkenin her tarafında, zor şartlar altında severek, özveriyle ve inançla barajlar, santraller yapmaya başladı. 70'ler ise Türkiye Elektrik Kurumu'nun (TEK) kurulması ile birlikte, kamu yatırımları sayesinde 10 yılda elektrik tüketiminin 8 milyardan 23 milyar kWh'a, elektrikleşmiş köy oranının yüzde 6'dan yüzde 72'ye çıkartıldığı yıllar oldu.

1980'den itibaren ise Türkiye ve elektrik enerjisi sektörü yeniden fakat bu kez en köklü liberalleşme dalgasına tutuldu. 1984 tarihli "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi" hakkındaki 3096 sayılı Kanun ile, TEK dışındaki özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketlerinin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmesine imkan sağlandı. Ardından 1994'de 3996 Sayılı Kanun yasalaştırıldı. Böylece kamuya ait tesisler henüz özel sektöre satılmamış olsa da kamu kaynaklarına dayanarak özel sektörün finanse edilmesi bağlamında bir başka özelleştirme türü olan yap-ışlet-devret modeli (YİD) tasarlandı.

YİD modeli, geniş anlamda, "bir altyapı yatırım veya hizmetinin, finansmanı özel bir şirket tarafından karşılanarak gerçekleştirilmesi ve belirlenen bir süre için söz konusu şirket tarafından işletilmesi ve bu süre içerisinde üretilen mal veya hizmetin, tarafların karşılıklı saptadıkları bir tarife üzerinden kamu tarafından satın alınması ve sürenin sonunda tesislerin bakımı yapılmış, eksiksiz ve işler durumda ilgili kamu kuruluşuna devredilmesini" kapsar. Ancak burada önemli olan özel sektörün yaptığı yatırımların kısa sürede geri dönüşünü hem satış tarifesine yansıtması hem de devletin fiyat ve alım garantisi vermesi sayesinde güvenceye almasıdır. Bu modelle 1993-2000 yılları arasında Trakya, Marmara Ereğlisi gibi doğal gaz santrallerinin ve Birecik gibi barajların da yer aldığı 23 proje işletmeye geçti.

YİD modeli ile birlikte devreye konan bir İşletme Hakkı Devri (İHD) uygulaması ile de kamu kaynakları ile kurulmuş tesislerin mülkiyeti devlette kalmak kaydıyla özel sektör tarafından 20 yıl işletilerek iade edilmesi denendi.

1997'de yasalaşan 4283 Sayılı Kanunla bu kez Yap-İşlet (Yİ) Modeli'ne işlerlik kazandırıldı. Bu modelde, kamunun termik santral kurma ve işletme ihalesini kazanan şirketler sağladıkları finansman ile, Bakanlık tarafından belirlenen bölgede, mülkiyeti şirkete ait olmak üzere üretim tesisi kurarken, tıpkı YİD modelindeki gibi, kamu ticaret şirketi (şimdi TETAŞ) yatırımın geri dönüşü için üretilen elektrik enerjisini, sözleşmede belirlenen fiyatlardan satın alıyor.

Bugün, YİD, İHD ve Yİ kapsamında faaliyet gösteren kapasite 9800 MW'a (toplam kuru gücün yaklaşık %24'ü) ve bu kapasiteden üretilen elektrik enerjisi 62 milyar kWh'a (toplam üretimin %35'i) ulaştı.

Bu modeller ile belirlenen tarifelerin, sözleşme hükümlerinin kamunun aleyhine olduğu, yatırım tutarlarının gerçek bedellerinin üzerinde gösterilerek kamunun ürkütücü boyutlarda zarara uğratıldığı,

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Sayıştay, Hazine, DPT gibi devletin ilgili tüm resmi kurumları tarafından defalarca tespit edildi. Örneğin Sayıştay, elektrik satış fiyatları aracılığıyla kamunun sırtından bu şirketlere aktarılan kaynağın 2.5-3 milyar dolar olduğunu ve sözleşme sürelerinin sonunda bu rakamın 45-50 milyar dolara ulaşacağını hesapladı.

Üstelik buradaki kayıp bugünden yarına devam ettiği gibi, sektörün geleceğini de ipotek altına alıyor. Örneğin 9. Kalkınma Planı çalışmalarında bu santrallerin alım sözleşmelerinde fiyat esnekliğinin bulunmamasının elektriğin ortalama maliyetini yükselttiği, çoğu doğal gazla dayalı bu kadar büyük ölçekli santrallerin hem elektrik üretiminde yerli ithal kaynak kompozisyonunun bozulmasına hem de dünya piyasalarındaki fiyat artışlarının Türkiye'ye yansımaya sebep olduğu tespit ediliyor.

Ancak kamu zararı, yüksek fiyatlar, uzun vadeli riskler gibi sorunlar, sırtlarını sözleşme hükümlerine, "mücbir sebepler"e, "kazanılmış haklar"a ve anlaşmazlıkların ulusal yargıda değil uluslararası tahkim mekanizması ile çözülmesine dayanmış olan Türk özel sektör şirketlerini ve onların yabancı kreditorlerini hiç etkilemedi. Bu yüzden, bu santraller sayesinde yıllarca ve göz göre göre kamudan özel sektöre kaynak transfer edildi.

1990 sonrası dönemde bir yandan bu tür finansman modelleri sayesinde özel sektöre kamunun sırtından yatırım yaptırılırken diğer yandan kamu kuruluşlarının hem yatırımlarının hızla azaltılması hem de parçalanarak özelleştirilmesi gündeme alındı.

TEK yatırımlarının KİT yatırımları içindeki payı 1980-1990 arasında yüzde 35-40 ortalamasına sahipti. 1995 yılına gelindiğinde ise TEK'in kamu yatırımları içinde aldığı pay yüzde 7.5'lara kadar geriledi. (Bu süreç bu güne kadar değişmeden devam etti. Son Kalkınma Planındaki bir tespite göre, Türkiye elektrik enerjisi sektöründe çoğunluğu kamu kuruluşları tarafından sürdürülen ve toplam maliyeti 76 milyar Dolar olan 7 bin 783 adet proje için bugüne kadar ancak 32,6 milyar Dolar harcanabildi. Ayrıca aynı mantığın devamı olarak 2001 yılında çıkarılan Elektrik Piyasası Kanunu ile kamunun çok olağanüstü durumlar dışında yatırım yapması yasaklanarak arz güvenliğine ilişkin sorunların boyutlanmasına neden olundu. Nitekim 2006 yılı Temmuz ayında yaşanan elektrik kesintileri; daha da önemlisi önümüzdeki birkaç yılda sektöre asgari 3 milyar dolar yatırım yapılması gerekirken lisans alımı özel sektör yatırımlarının bu rakamın üçte birine dahi ulaşamayacak olması, uygulanan bu politikanın yanlışlığını dosta düşmana gösterdi. Hatta 59'ncü Hükümet döneminde, özel sektörün, yatırım yapmaktaki isteksizliğinden dert yanan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Hilmi Güler, "gerekirse yasayı değiştirir, biz yatırım yaparız" içerikli demeçler verdi. Ancak uyarılar artmış olmalı ki, 60'ncü Hükümetin de

bakanı olan Güler, yeni Hükümet ile birlikte bu söyleminden vaz geçti ve son demeçlerinde “kamu tek kuruluş yatırım yapmayacaktır” demeye başladı.

1994’de TEK, Türkiye Elektrik Üretim İletim (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş (TEDAŞ) olarak ikiye ayrıldı. 1996 yılında 29 elektrik dağıtım bölgesi ve 12 üretim santralının mülkiyet hakları devlette kalmak kaydıyla işletme haklarının 30 yıl süre ile özel sektöre devredilmesi için ihaleye çıkıldı. Bakanlık tarafından dağıtım bölgeleri için toplam 2 milyar 405 milyon dolar, santraller için de 1 milyar 660 milyon dolar devir bedeli belirlendi. Bu devir bedelleri o dönemde tartışma yarattı. Örneğin Elektrik Mühendisleri Odası tarafından yapılan hesaplamalarda santrallerin yıllık karlarının 760 milyon dolar olduğu, 20 yıllık tahmini kârları 15 milyar doları geçerken bunun neredeyse onda biri bir bedelle özel sektöre devredilmek istendiği açıklandı. Aynı çalışmada 30 yılda 31,5 milyar dolar kar getirecek dağıtım şebekelerinin 2,6 milyar dolara devredilmek istendiği hesaplandı.

Yapılan ihaleler, Danıştay onayları, iptalleri derken hukuka takılıp sonuçlanmadı. Bu sürecin devam ettirilebilmesi için yargının özelleştirmeye engel olmasının önüne geçilmeliydi. 13 Ağustos 1999 tarihinde Anayasa’da mevcut olan devletleştirme kavramına “özelleştirme” kavramı eklenerek bu konudaki kararlılık gösterildi.

1990’ların sonu ve 2000’li yıllar sadece enerjide değil ekonominin tüm alanlarında “reform”, “yeniden yapılanma” ve yeni bir özelleştirme dalgasının yaşandığı yıllar oldu.

Bu dönem Türkiye ekonomisinin 1980’li yıllardan beri yaşadığı kronik ekonomik krizlerinden biri daha yaşandı ve krizden çıkış için yine “dış reçeteler” devreye alındı. Bu süreçte, IMF tarafından hazırlanan yeni “istikrar programı” ile yine Dünya Bankası tarafından geliştirilen ve kredi anlaşmaları ile desteklenen yapısal “reformlar” uygulanmaya alındı. Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne adaylığı da bu dönemde onaylandı.

Zaten 1980’lerden bugüne gelmiş geçmiş tüm hükümetler tarafından liberalleşmek ve “dünyaya açılmak” adına şöyle ya da böyle uygulanan politikalarla, Avrupa Birliği’ne üyelik gibi adeta kutsallaştırılmış bir amaç birleşince, özellikle son 7 yılda ülkemiz elektrik enerjisi sektörünün yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar hızlandı.

Önce ardarda “piyasa kanunları” çıkarıldı. Taslak çalışmalarına 1997 yılında başlanan, Coopers&Lybrand, Deloitte&Touche adlı uluslararası danışmanlık firmaları ve Dünya Bankası uzmanlarının “katkıları” ile hazırlanan Elektrik Piyasası Kanunu satır satır tartışıldığı AB Komisyonu’nundan da onay aldıktan sonra 2001 yılında yasalaştı.

Devletin elektrik iletimi dışındaki tüm faaliyetlerinin özel sektöre devredilmesini amaçlayan bu kanun enerji KİT'lerinin tüm yapısı ve fonksiyonlarının yanı sıra, sektörün tamamında piyasa koşullarını esas alan köklü değişiklikleri içerirken, kamuya ait üretim tesisleri ile doğal tekel olan dağıtım bölgelerinin özelleştirilmesini esas aldı.

Enerji KİT'lerini daha da parçalayan, sektördeki tüm faaliyetler için yeni tanımlamalar ve maliyet esaslı tarife gibi uygulamalar getiren bu pür liberal Kanun, ne kadar bir geçiş dönemi tanınsa da, sektörün mevcut bünyesine uymadı. 7 yıldır, her aşaması Dünya Bankası'nın uzmanlarının yönlendirilmelerinde, ikili anlaşmalar piyasası, havuz sistemi, dengeleme ve uzlaştırma sistemi, gün öncesi piyasa, vadeli, opsiyonel işlemler piyasası, yük alma, yük atma, sistem dengesizlik fiyatları, geçiş dönemi anlaşmaları... gibi işlemleri içeren karmaşık ve kaotik bir sistem kuruldu. Ancak piyasa yapıcılarına göre, "Bugüne kadar kanun gerektiği gibi uygulanamadı. Bu sistemin işleyebilmesi için dağıtım bölgelerinin ve üretim tesislerinin özelleştirilmesi gerekiyor. Zira 2006 yılı sonu itibariyle elektrik dağıtımının yüzde 98'i TEDAŞ, üretiminin yüzde 48'i kamu santralleri, geri kalanı Yİ, YİD ve diğer özel şirketler eliyle yapılırken rekabet olmuyor"!

Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye yönelik tüm "ilerleme raporları"nda da bu kanunun "tam olarak" uygulamaya geçirilmemesi eleştirildi. En son 2006 yılı Avrupa Birliği Türkiye İlerleme Raporu'nda "enerji sektöründe yeniden yapılandırma ve düzenlemelerin takvime göre geri kalmış durumdadır" denildi.

Acaba Türkiye'den sürekli ve daha fazla serbestleşme ve rekabet isteyen Avrupa Birliği'nin üye ülkelerinde bu bağlamda son yıllarda neler yaşanıyor?

AB'nin söylemi

"Üye ülkeler arasında nihai olarak tüm mal, hizmet, işgücü ve sermayenin serbest dolaşımı ile ekonomik ve nihai olarak siyasi bütünleşmeyi" amaçlayan Avrupa Birliği'nin kuruluşunda enerji var. Birliğin üç kurucu anlaşmasından biri ve ilki Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Antlaşması, kömür ve çelik konularını düzenledi. Bunu, nükleer enerjiye ilişkin konuların ele alındığı Avrupa Atom Antlaşması izledi.

Bu antlaşmalardan alınan feyizle kurgulanan Avrupa Topluluğunu kuran anlaşmaya dayanılarak çıkarılan müktesebat ile üye ülkeler arasında "rekabetçi bir enerji iç pazarı"nın oluşturulması hedeflendi.

AB'nin resmi metinlerinde Birlik üyesi ülkelerin enerji sektörü ile ilgili temel hedefleri şu şekilde sıralanır:

“Enerji piyasalarının serbestleştirilerek rekabetin adil ve şeffaf bir şekilde gelişmesi, hakları veya yükümlülükleri açısından piyasa aktörlerine karşı adil ve tarafsız davranılması, rekabet sonucunda verimlilik artışı, alıcı veya satıcı seçme hakkı, sisteme erişim hakkı, hizmetlerin iyileşmesi, çapraz sübvansiyonların kaldırılması, ölçek ekonomileri aracılığı ile düşük fiyatlara ulaşılması, arz güvenliğinin sağlanması ve çevrenin korunması.”

AB'de bir enerji pazarı oluşturma konusu yeni değildir. Bağlayıcı tüm resmi metinlerde en çok değinilen hususlar arz güvenliği ile birlikte rekabettir. Bu amaçla 1988 yılında Avrupa Komisyonu tarafından “Enerji İç Pazarı Hakkındaki Beyaz Kitap” yayımlanarak ilk adım atıldı. 1992 yılında bu konuda bir direktif taslağı hazırlandı ve bu taslak üye ülkeler arasında yıllarca tartışıldı. 1996 yılında elektrik için 96/92 sayılı, 1998 yılında doğal gaz için 98/30 sayılı direktifler yürürlüğe girdi.

Ülkemizde ise 8 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Konseyi tarafından onaylanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ilgili direktifler çerçevesinde “rekabetçi bir iç piyasanın oluşturulması” konularına yer verildi. Birlik, sadece üye ülkelerde değil üye olmayı planlayan ülkelerde de tek bir enerji pazarı kurulmasına yönelik yoğun bir çalışmanın içinde. Bu kapsamda 25 Ekim 2005 tarihinde Güneydoğu Avrupa'nın 9 ülkesi ile (Arnavutluk, Bulgaristan, Bosna ve Hersek, Hırvatistan, Makedonya, Karadağ, Romanya, Sırbistan ve Kosova) Enerji Topluluğu kuran bir anlaşma imzalandı. Bu anlaşmayı imzalayan ülkelere 2015 yılına kadar enerji sektörlerini AB standartlarına getirmeleri halinde Dünya Bankası ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası'ndan 30 milyar dolarlık altyapı yatırım desteği sözü verildi. Taraflar bu anlaşma ile “doğalgaz ve elektrikte bütünleşmiş bir piyasa kurulmasına, bu yapının zamanla, sıvılaştırılmış doğal gaz, petrol, hidrokarbon gibi enerji ürünleri ve taşıyıcılarını kapsayabileceğine, doğalgaz ve elektrik üretimi ve iletimi şebekelerinde yatırım yapmayı cazip kılacak istikrarlı ve düzenleyici piyasa çerçevesinin yaratılmasına, bunun için de özel sektörün yeterli katılımı ile yaygın ve bütünleşmiş bir düzenleyici yapının tesisine” karar verdi.

AB'nin tüm ısrarlarına rağmen Türkiye henüz bu aşamada anlaşmayı imzalamadı. Bu durum AB'nin en yetkili ağızları tarafından eleştiriliyor ve müzakere süreçlerinin tamamlanması için bu anlaşmanın da imzalanması isteniyor.

AB'nin eylemi

Birlik 10 yıla yakın bir süredir tüm resmi metinlerinde rekabetten bahsederken, aday ülkelere de bu koşulları bir zorunluluk olarak sunarken kendi bünyesinde bu hedeflere ulaşamadı.

İlk enerji direktifleri 2003 yılında yenilendi. Komisyon tarafından 2005 yılında hazırlanan raporda, direktiflerin çoğu üye ülke tarafından iç hukuka uyarlanmadığı açıklandı. Ulusal pazarlarda istenen rekabetin oluşmadığı, mevcut enerji şirketlerinin pazar paylarının yüksek olduğu, bazı üye ülkelerde özellikle elektrik alanında dikey bütünleşik bir yapılaşma eğiliminin varlığı belirlendi.

AB bünyesinde serbestleşme ve rekabet adına gösterilen yegâne unsur tüketicilerin tedarikçilerini serbestçe seçebilmesi idi. Ancak Birlik gelinen aşamada tedarikçi değişikliğinin beklentilerin altında ve sınırlı düzeyde kaldığını tespit etti.

Komisyon 13 Haziran 2005'de enerji sektöründe "piyasa aksaklıklarının rekabeti bozup bozmadığına dair" bir soruşturma açtı. "İlk bulgular"da elektrik ve doğal gaz piyasalarının işleyişinde yoğunlaşma, dikey entegrasyon, üye ülkeler arasında piyasaların entegre olamaması ve fiyatlandırma konularında, sözün özü, serbestleşme adına 10 yıla yaklaşan sürede söylenenlerin ve vaadedilenlerin tam tersi yönde gelişmeler yaşandığı belirlendi.

Ardından 2006 yılı Mart ayında Komisyon tarafından yayımlanan "Avrupa İçin Güvenli, Rekabetçi Sürdürülebilir Enerji Strateji-Yeşil Kitap"da, elektrik ve doğal gaz iç pazarının tamamlanması konusu birliğin 6 öncelikli konusundan biri ilan edildi.

Bu süre zarfında şu sonuçlara varıldı:

"AB üye devletlerinin ulusal piyasalardaki yoğunlaşmasının yanı sıra üye devletler arasında sınır ötesi birleşme ve devralmalar önemli ölçüde artmıştır. Öte yandan "elektrik piyasalarında üretim ve tedarik alanında dikey entegrasyonun arttığı ve bu durum yoğunlaşmanın olumsuz etkilerini şiddetlendirmiştir. AB çapında serbestleşme öncesi tekel niteliğini haiz elektrik ve gaz teşebbüslerinin birleşme eğilimi söz konusudur. Bu birleşmeler piyasaya yeni şirketlerin girmesini engellemektedir."

Avrupa Komisyonu 4 Nisan 2006 tarihinde, Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Estonya, İspanya, Finlandiya, Fransa, Yunanistan,

İrlanda, İtalya, Litvanya, Letonya, Polonya, İsveç, Slovakya ve İngiltere'ye direktifleri uygun bir şekilde iç mevzuatlarına geçiremedikleri, İspanya'ya ise direktiflerin uygulanması alanındaki eksiklikleri nedeniyle ihtar mektubu gönderdi.

En son, AB Komisyonu Başkanı Jose Manuel Barroso, 20 Eylül 2007 tarihli gazetelerde yer alan şu açıklamayı yaptı:

“Enerji üreten ya da ithal eden şirketler kendi dağıtım ağları da varsa altyapılarını rakiplerine kullandırmaktan kaçınıyorlar. Rekabeti olumsuz etkileyen bu yaklaşım aynı zamanda uzun dönemde enerji arz güvenliğini tehlikeye attığı gibi yenilenebilir kaynaklara yatırım yapmayı düşünen şirketleri engelliyor. Bu durum kendi markası olan bir süpermarketin raflarını diğer markalara kapatmak istemesine benziyor. Son yıllardaki çabalar, AB'nin ortak bir enerji pazarı yaratmada yeterli gelmediği için yeni önlemler almak zorundayız.”

Barroso'nun yeni tedbirlerden kastettiği şirketlerin hem üretim hem dağıtım faaliyetlerini birarada yürütmesinin yasaklanması. Türkiye'deki kamu şirketlerine olsaydı bu tür bir ayrıştırma ve yasaklamalar kolaylıkla mümkündü. Ancak bunun Birlik bünyesinde kurulmuş, milyarlarca dolar ekonomik büyüklüğü olan, dünyanın her yerinde yatırım yapan özel sektör enerji şirketlerine yaptırılması hiç de mümkün görülüyor. Bilakis, her ülke kendi dev enerji şirketlerini daha da büyütme ve rakiplerine kaptırmamak için taviz vermeyeceğini gösteriyor. Bir örnek, Barroso şirket birleşmelerinin yarattığı risklere karşı yaptırım uygulanacağını açıkladığı gün, Fransa Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy'nin girişimleri ile Fransız kamu şirketi Gaz de France ile özel Suez Grubu birleşerek toplam 70 milyar dolarlık ciro ve 133 bin çalışanı ile Rus Gazprom, Fransız EDF ve Alman EON'dan sonra dünyanın dördüncü büyük enerji şirketi konumunu kazandı.

Görüldüğü gibi, 1980'lerin sonunda başlanıp yıllarca tartışıldıktan sonra direktifler haline getirilen serbest piyasa söylemi yine Birliğin resmi raporları ve en yetkili ağızlarından yapılan açıklamalarla ile çürüyor. Piyasanın güçlü özel şirketleri hâkim durumunu korumak bir yana daha da güçlendiriyor, ülkemizde yasaklanan, rekabete aykırı bulunan dikey bütünleşik yapılar halinde faaliyetlerini sürdürüyor ve piyasaya başka şirketlerin girmesine izin vermiyor.

Türkiye'den “sermaye akışının önündeki engellerin tamamen kaldırılmasını” isteyen Avrupa Birliği'nin dünya çapında faaliyet gösteren “ulusal” şirketlerini de kimseye kaptırmak istemediğini gösteren son 2-3 yılda yaşanmış bazı örneklere dikkat çekelim:

Alman enerji şirketi E.On, İspanyol Endesa'ya 34.6 milyar dolar teklif etti.İspanya Başbakanı Jose Rodriguez Zapatero enerji sektörünün stratejik öneme sahip olduğunu ileri sürerek alışverişi engelledi. Zapatero, Endesa'nın satışını imkansız hale getirmek için diğer İspanyol enerji şirketi gasNatural ile birleştirme kararı aldı. Fransa'da Temmuz 2005'te ABD'li Pepsi Co. şirketinin Fransız Danone'u alması Paris Hükümeti tarafından engellendi. Hintli çelik devi Mittal'in, Avrupa'lı Arcelor'u alma girişimi aynı Danone örneğinde olduğu gibi Paris'in engeliyle karşılaştı. İtalyan enerji şirketi Enel'in, Fransız Suez'i alması yine Paris tarafından veto edildi. İtalya, ülkenin önde gelen enerji şirketlerinden Edison'un Fransız EDF'ye satılmasını onayladı. Buna karşılık İtalyan Enel şirketi, Fransız Suez'e talip oldu. Ancak Fransız hükümeti bu alış verişini engelledi. Ardından İtalyan yetkililer "ekonomik ulusalcılığın AB içerisinde yayılması halinde kendilerinin de benzer önlemler almaktan kaçınmayacaklarını" duyurdu. Türkiye'deki özelleştirmecilerin ve serbesticilerin bir numaralı örnek ülkesi İngiltere dahi, 2003 yılında yasalaştırdığı hükümetlerinin ulusal şirketlerin satışına karışmasını yasaklayan hükmü, 2006 yılında Rus enerji devi Gazprom İngiltere'nin en büyük enerji şirketi Centrica'yı alma ihtimali ortaya çıkınca hemen tekrar tartışmaya açtı. Bu tartışmalar sonucunda sektörün stratejik önemi olduğu bu nedenle enerji şirketlerinin el değiştirmelerine müdahil olunması gerektiği sonucuna varıldı.

Son olarak, yine rekabet yine "piyasa işleyişinde karşılıklılık" söyleminin arkasına sığınan ve Rusya ve Suudi Arabistan'ın "stratejik enerji kaynaklarını bir politika aracı olarak kullanması"na karşı çıkan AB Komisyonu, 2007 yılı Eylül ayında hazırladığı bir tasarı ile Avrupalı olmayan firmaların doğalgaz ve elektrik iletim ağında faaliyetlerini sınırlandırmayı ve boru hatları ve elektrik santrallerinde çoğunluk hissesi almalarını engellemeyi planlıyor.

Avrupa elektrik pazarında her birinin kurulu gücü ülkemizin toplam kurulu gücü seviyelerinde olan Alman E.On, RWE, Watttenfall, Fransız EdF, İtalyan ENEL, İspanyol İberdrola ve Endesa şirketleri baskın. Bu şirketler pazarın yüzde 70'den fazlasını kontrol ediyor.

Bu şirketlerin neredeyse tamamı, Türkiye elektrik sektörünün dağıtım ve üretim tesislerinin özelleştirilmesi ihalesinde "yarışmak" için sabırsızlanıyor. Tabii bu yarış sadece Avrupa merkezli şirketlerle sınırlı değil; Rusya'nın en büyük enerji şirketi olan ve ülkenin enerji gereksiniminin yüzde 70'ini tek başına karşılayan Rao UES, ABD'nin AES gibi şirketleri de bu yarışın içinde. Tek başına AES dünya çapında den 44 bin MW kurulu gücünde 123 santral işletiyor (Türkiye'nin tüm kurulu gücünden 4 bin MW fazla) 14 dağıtım şirketi ile 100 milyon elektrik abonesine dağıtım hizmeti veriyor (Türkiye'nin mevcut abone sayısınının 3.5 katı).

Görüldüğü gibi üye olmak isteyen ülkelere “enerji sektöründe sermaye hareketlerinin önüne engel konulmamasını ve elektrik üretim ve dağıtımının kamu tarafından tek elde sürdürülmemesini” şart koşan AB, bir yandan kendi ülkelerinin şirketlerinin dikey bütünleşik yapılarıyla faaliyet göstermelerine izin veriyor, diğer yandan “enerji stratejik bir sektördür” diyerek bu şirketlerin elden çıkmasına karşı her türlü duvarı örüyor.

Her ülke gibi, AB'nin de “Rekabet, şeffaflık, tedarikçiyi serbestçe seçmek” gibi içi boş ve hayata geçirilmemiş söylemleri bir yana, enerji politikalarındaki birincil amacı, enerji arz güvenliğini sağlamaktır. Bunun için Birlik ülkeleri açısından Rusya'nın dışında enerji temin edilecek ülkelerle alternatif ulaşım kanallarının geliştirilmesi önceliklidir. Bu kapsamda Türkiye, coğrafi konumu ile zengin hidrokarbon rezervlerine sahip Orta Asya ve Kafkasya bölgesinden enerji nakli için kritik önemdedir. Birlik kendi şirketleri vasıtasıyla Türkiye'den enerji naklini güvence altına almayı amaçlamaktadır. Bunun için de “piyasa işleyişinin AB ülkeleri ile uyumlu olması” söyleminin arkasında Türkiye'den özelleştirme ve “serbestleştirme” çalışmalarına hız verilmesini istemektedir. Çünkü ancak bu şekilde Birliğin dev enerji şirketleri kamunun boşalttığı alanları kendi belirledikleri kurullarla ele geçirebilecektir.

Sonuç olarak, AB, Türkiye'de kamu şirketlerinin parçalanıp özelleştirilmesinden sonra yerine kendi dikey bütünleşik yapıdaki şirketlerini geçirecektir. Böylece bir taşla iki kuş vurularak hem Birliğin birinci önceliği olan arz güvenliği, kendi enerji şirketleri aracılığıyla sağlanacak, hem de dünyanın en fazla elektrik enerjisi talep artış oranına ve jeostratejik konuma sahip bir coğrafyasında bu şirketler faaliyet gösterecektir.

Ülkemizde son yıllarda enerji dağıtım özelleştirme ihalesiyle ilgili yapılan yasal ve teknik düzenlemeler de bu amaca hizmet etmektedir.

TEDAŞ, 31 bini çalışanı ve 10 milyar YTL'yi aşkın cirosu ile 2004 yılı Nisan ayında özelleştirme programına alındı. Ardından Dünya Bankası'nın gözetimi ve Avrupa Birliği'nin bilgisi dahilinde bir elektrik strateji belgesi hazırlandı. Dağıtım bölgelerinin özelleştirilmesinin cazip kılınması için yabancı şirketlerin istekleri dikkate alınarak kanun değişiklikleri yapıldı.

Bu amaçla öncelikle Elektrik Piyasası Kanunu'ndaki bir dağıtım şirketinin kendi bölgesinde en fazla yüzde 20 oranında elektrik üretiminde söz sahibi olabileceğine dair düzenleme kaldırıldı. Böylece özelleştirme ihalesini kazanacak şirketin o bölgede istediği kadar üretim santrali kurarak hem üretim hem dağıtım faaliyeti yapabilmesine imkan tanındı. Ayrıca özelleştirme sonrası ihaleyi kazanacak şirket 30 yıllık süre için hem dağıtım hem perakende satış lisansı sahibi olacak. Böylece dağıtım yapan şirket

perakende satış konusunda kendi bölgesinde başka şirketlerle rekabet etmeyecek.

Sonuçta her ne kadar şirketlerin hesaplarının ayrıştırılması sayesinde çapraz sübvansiyon yapmalarının engelleneceği söylene de fiiliyatta dağıtım ihalesini kazanacak şirket, istediği kadar elektrik üretip bunun dağıtım ve perakende satışı yaparak hem kamu kurumlarından yasaklanan dikey bütünleşik yapıları tesis edebilecek hem de bölgesel tekel olarak faaliyet göstermeleri sağlanacak.

Rekabet Kurulu'nun 11 Temmuz 2005 tarihli kararında da, belirlenen, özelleştirme yönteminin rekabet ile uzaktan yakından alakası olmadığı, daha mühimi tüketicinin korunmasına dair yeterli düzenleme yapılmadığı açıkça belirtiliyor:

“Strateji Belgesi’ne dayanan elektrik dağıtım özelleştirme eylem planında büyük ölçüde arz güvenliği ve yabancı yatırımların teşviki amaçları dikkate alındı. Buna karşılık rekabetin tesisi ve tüketicinin korunması hususlarına ilişkin düzenlemeler yetersiz. Dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin dikey bütünleşik bir şekilde devredilmesi, özellikle geçiş dönemi sonrasındaki serbestleştirme sürecinde rekabetin tesisi bakımından bazı sakıncaları beraberinde getirecektir”

Tüm bunlara ek olarak 2006 yılında şirketlere dağıtılan şartnamede ön yeterlilik kriterleri sermaye şartı ve işletmecilik deneyimleri gibi konularda yapılan düzenlemelerle fiilen yabancı şirketlere öncelik tanındı.

İhaleye çıkılan 3 dağıtım bölgesi için toplam 82 adet yeterlilik alan 37 şirket arasında AB ülkeleri kökenli Alman E.ON, EnBW, Fransız Suez, İtalyan Enel, İspanyol Iberdrola yer alıyor. ABD’li AES, General Electric ve Edison’dan Kuveyt sermayesine kadar dünyanın her yerinden şirketlerin yarışacağı bu ihaleler için Doğan, Sabancı, Zorlu, Çalık, Park, Turcas, Enka, Gama, Alarko, Aksa gibi Türkiye’nin büyük şirketleri de yeterlilik aldı. Diğer dağıtım bölgeleri için ihaleye çıkıldığında bu listeye çok sayıda başka yerli ve yabancı şirket katılacaktır.

Ayrıca önümüzdeki dönemde dağıtım ihaleleri ile birlikte kamuya ait aralarında Bursa, Ambarlı gibi doğal gaz, Soma, Tunçbilek, Yatağan, Orhaneli gibi kömür, Gezende ve Hirfanlı gibi hidrolik santrallerin yer aldığı, her birinin kurulu gücü 2 bin 300 ile 3 bin 700 MW arasında değişen 6 adet portföyde toplam 27 hidrolik, 11 linyit, 3 doğal gaz ve 1 taşkömürü kaynaklı elektrik üretim santralının paket paket özelleştirilmesi amaçlanıyor.

Sonuç yerine

Özelleştirmeler yıkıcıdır.

Birgün gelmiş, Cumhuriyet'in kuruluşundan bugüne, ülkenin en ücra köşelerine hizmet götürmüş, 46 bin kilometre nakil hattı çekmiş, 840 bin kilometre dağıtım şebekesi döşemiş, 28 milyon aboneye hizmet veren, Türkiye'nin her yerinde hidroelektrik santraller, barajlar, kömür santralleri kurmuş, kömür çıkarmış, işlemiş, aramış, üretmiş, ithal-ihraç etmiş, işletmiş, rehabilite etmiş, yenilemiş olan, 120 bin kişinin çalıştığı kamuya ait enerji kuruluşlarının "artık miadını doldurdıkları ve gelecekte bu ülkenin ihtiyaçlarını karşılayamayacaklarına" karar verilmiştir ve bu yönde adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu, bu ülkenin gerçekliğini bilen, o tesislere yıllarını verenlerin alabilecekleri bir karar değildir.

Bu kararın arkasında, adına "uluslararası konjonktür, yıkılan duvar, değişen dünya, gelişen rekabet, yapısal uyum, reform, AB süreci" ne dersiniz deyin esasında dışsal, dayatmacı gerekçeler ve çıkarlar vardır.

Ne yazık ki, bu yıkıcı karar ve gerekçeler, ortada hiçbir "fayda maliyet analizleri" olmasa dahi, bilhassa 80'lerin sonundan itibaren siyasetçiler ve bürokrasinin geniş bir kesimi tarafından içselleştirilip uygulamaya geçirilmiştir. 1930'larda ülkenin elektrik işlerini yabancı şirketlerin imtiyazlarından kurtarmak isteyen anlayışın yerini alan, yabancı sermayeyi ve özel sektör işletmeciliği kutsallaştıran bu kadrolar, elektrik sektöründeki yapısal dönüşüm için, milyarlarca dolar kamu zararı pahasına YİD, Yİ ve İHD modellerine işlerlik kazandırarak ilk denemelerini yapmıştır.

Ardından "kamunun dikey bütünleşik yapılarının verimli olmadığı ancak parçalanıp rekabete açılmaları halinde verimli olacakları" söylenmiştir. Daha sonra parçalanan bu yapıların özelleştirilmeleri halinde daha rantabl olacakları, ardından ise özelleştirilen kurumların "bağımsız düzenleyici kurumlar" tarafından düzenlenmesi ve denetlenmesi halinde "daha verimli olacakları" savunulmuştur.

Yapılmak istenen sadece kamu santrallerinin ve dağıtım bölgelerinin özelleştirilmesine odaklanarak anlaşılabilir. Özelleştirme bu sürecin çok güçlü saç ayaklarından biridir.

Önümüzdeki dönemde bu sürecin mihenk taşı, Avrupa Birliği'ne tam üyelik müzakereleri kapsamında Birlik direktifleri doğrultusunda enerji sektörünün yeniden yapılandırılması ile Birliğe üye ülkeler merkezli dev enerji şirketlerinin Türkiye pazarındaki faaliyetleri oluşturacaktır.

Enerji iş kolunda örgütlü olan Tes-İş Sendikası özelleştirme karşıtı tavrıyla, bu sürecin tersine çevrilmesi yönündeki mücadelesini her alanda sürdürecektir.