

ENERJİ SEKTÖRÜNDE KAMU ÖRGÜTLENMESİ VE KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN SORUNLARI

HÜSEYİN ARABUL

Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi Yönetim Kurulu Başkanı

ÖZET

Türkiye'de enerji sektöründe örgütlenme Cumhuriyetin kuruluşu ile başlamıştır. MTA, ETİBANK, ELEKTRİK ETÜD İDARESİ ilk görev yapan KAMU kuruluşlarıdır. Sektörde örgütlenme ve planlı çalışma 5 yıllık kalkınma plan ve programları ile harekete geçmiştir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın 440 Sayılı "İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanun"un yürürlüğe girmesi, sektörü 1990'lı yılına kadar derlemiş ve toplamıştır. Ancak 1990'lı yıllarda bütün dünyada olduğu gibi yurdumuzda da özelleştirme çalışmalarının Türkiye'de uygulama sürecinin uzaması, sektörü olumsuz etkilemiştir.

Sektörün başarısı, verimlilik ve çevre ile uyumunun sağlanması gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasına bağlıdır. Bu bağlamda enerji sektörünün kamu örgütlenmesinde nitelikli ve deneyimli personel sağlanması ve insan gücüne önem verilmesi, düzenin eşit, adil ve düllendirme ile cezalandırmaya açık olması gerekir.

Türkiye'de özellikle elektrik enerjisi üretim ve iletimi ile dağıtım, Cumhuriyet öncesi bölgesel olarak özel hukuk tüzel kuruluşları tarafından yürütülmüştür. 1921 yılında kabul edilen ilk imtiyaz hakkındaki kanun ile ülkeye teknoloji ve istihdam gücü yaratmak için özel kuruluşlara haklar tanınmıştır. Bu husus 1935 yılına kadar sürmüş ve uygulama sınırlı ve bölgesel olarak yürütülmüştür.

1935 yılında MTA, ETİBANK, ELEKTRİK ETÜD İDARESİ (EEİ) kurulmuştur. Daha sonraları İller Bankası, DSİ Genel Müdürlüğü devreye girmiştir. Yerel yönetimlerin de üretim, iletim ve dağıtımına girmesi, sektörde çok seslilik ve merkezi otoriteden yoksun bir dönemi başlatmıştır. Bu ortamın düzeltilmesi için 1950'li yılların sonunda ilk hukuki ve idari düzenleme girişimleri başlamıştır. Ancak ETİBANK ve EEİ'nin çalışmaları bu dönemde yoğunlaşmıştır. Birçok konuda olduğu gibi, enerji sektöründe kamu kuruluşlarının yeniden yapılanması, planlı kalkınmanın başladığı 1960 yılında ve Birinci

5 Yıllık Plan döneminde başlamıştır. Sektörde, Kamu Kuruluşlarının reorganizasyona tabi tutulmaları konusu, 1963 yılına kadar Sanayi Bakanlığına bağlı yürütülmekte iken Teşkilat Kanunu yıllar sonra (Teşkilat Kanunu 13/12/1983 tarihinde 1/186 Sayılı Kanun Kuvvetinde Kararname ile çıkarılmış, 18/06/1984 tarihinde çıkarılan 215 Sayılı Kararname ile yeniden düzenlenmiş, çıkarılan Kararnamenin bazı hükümleri 19/02/1985 tarihinde 3154 Sayılı Kanunla değiştirilmiştir). Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın 25/12/1963 tarihinde kurulması ile görevler bu Bakanlığa aktarılmıştır.

Uzun süreli tartışma ve görüşmelerden sonra kamu kuruluşlarının mali, hukuki ve idari bünyelerini ele alan 440 Sayılı "İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİYLE MÜESSESELERİ VE İŞTİRAKLERİ HAKKINDA KANUN" 21.03.1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

440 Sayılı Kanunun esası, sermayesinin en az yarısının Devlete ait olması ve kuruluşun Kanun ile gerçekleşmesine dayanmaktadır. Kamu İktisadi Kuruluşlarının Özel hukuk kişisi olarak basiretli bir tüccar gibi hareket etmesi, ekonomiye katkıda bulunmak üzere karlılık ve verimlilik koşullarına öncelik vermesi kabul edilmiştir. Kanun yöneticilere sorumluluk yüklemiştir.

440 Sayılı Kanun çerçevesinde, sektördeki dağınlığı ortadan kaldırmak üzere, 15/07/1970 tarihinde 1312 Sayılı yasa ile kurulan Türkiye Elektrik Kurumu (TEK), 10/09/1982 tarihinde tüm dağıtım hizmetlerinin sorumluluğunu üstlendi. Ayrıca İller Bankası tüm işlevlerini 1986 yılında TEK'e devretti.

1980'lı yıllarda dünyada özelleştirmeye yönelik başlayan gelişmeler, Türkiye'yi de etkisi altına almıştır. Bu nedenle önce "Gelir Ortaklığı Senedi" ile işletme hakkı verilmiştir. Daha sonra 4 Aralık 1984 yılında TEK dışındaki kuruluşlara elektrik enerjisinin, Üretim ve İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile görevlendirme hakkı verilmiştir.

Özelleştirmede, politik ve sosyal uzlaşma oluştuktan sonra 4046 sayılı özelleştirme kanunu 1994 yılında yürürlüğe girmiştir. İleri teknoloji ve finansal kaynak ihtiyaçları Yap İşlet Devret, Yap İşlet ve İşletme Hakkının Devri modellerinin oluşmasını sağlamıştır. Bütün gelişmelere rağmen son on yılda beklenen sonuçlar alınamamıştır. Bu nedenle 1999 yılında İmtiyaz Sözleşmeleri ile yeni düzenlemelere başlanılmıştır ve devam etmektedir.

Ülke kalkınması, nüfus artışı, sanayileşme ve sosyal gelişme enerji talebini hızla artırmaktadır. Yukarıda anlatıldığı gibi bu talebin karşılanmasını sağlayacak hedef ve politikaların belirlenmesi için 19 Şubat 1985 tarihinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı görevlendirilmiştir. Bu nedenle Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın Teşkilat ve

Görevleri Hakkında Kanun, enerji sektöründe kamu örgütlenmesinin yasal dayanağı ve çerçevesidir.

Anılan yasa hükümleri ile Bakanlığın görevleri ve örgüt yapısı belirlenmiş olup, ülkenin enerji gereksinimine göre gerekli politikaları saptamak ve planlamalar yapmak üzere Bakanlık merkez teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan oluşan bir örgütlenme, yasa ile kabul edilmiştir.

Bu çerçevede; bağlı ve ilgili kuruluşların işletme ve yatırım programlarını inceleyerek onaylamak ve yıllık programlara göre faaliyetlerini takip etmek, değerlendirmek, bu kuruluşların çalışmalarını ve işlemlerini her yönden tetkik, tahkik ve teftiş etmek, gerekli her türlü emri vermek ve denetlemek Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın yasa ile belirlenen görev ve yetkilerindedir.

Diğer taraftan, enerji sektöründe faaliyet gösteren kuruluşlar; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlı Genel Müdürlükler, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye tabi İktisadi Devlet Teşekkülü veya Kamu İktisadi Kuruluşu hukuki yapısı ile Bakanlığa bağlı veya Bakanlık'la ilgili kurumlar, müesseseler veya büyük bir çoğunlukla anonim ortaklıklar olarak kurulmuşlardır.

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre "teşebbüsler" tüzel kişiliğe sahiptir. Bu Kararname ile saklı tutulan istisnai hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabidir. Genel Muhasebe ve Devlet İhale Kanunu ile Sayıştay denetimine tabi değildir. "Teşebbüsler" in en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organı Yönetim Kurulu, yetkili ve sorumlu yürütme organı ise Genel Müdür'dür. "Teşebbüs"ün gelişmesini sağlayacak kararları almak, çalışmalarının verimli ve karlı olarak yürütülmesi şartlarını oluşturacak esasları ve işletme politikalarını belirlemek görev ve yetkisi de Teşebbüs Yönetim Kurulu'nundur. Bakanlığa bağlı olarak enerji sektöründe görev yapmakta olan kurumlar da benzer idari yapıdadır.

Enerji sektöründe kamu örgütlenmesi sunulan yasal çerçevede özetlenebilir.

Bu örgütlenme kamu işletmeciliğinin bilinen sorunlarının nedenleri midir? Bu soruya ilgili yasal düzenlemeler çerçevesinde doğrudan "evet" demek mümkün değil ise de, örgütlenmeye dayalı uygulamalardaki yanlışlıkları, kamu işletmeciliği sorunlarının önemli nedenlerinden biri olarak kabul etmek gerekir. Zira, bu örgütlenme yapısı sektörde zaman zaman müdahale ve baskı yönetimini getirmekte olup, özellikle yanlış istihdam uygulamaları ile sektörün verimliliği doğrudan etkilenmektedir.

Enerji sektöründeki dağılımı ortadan kaldırmak ve verimliliği artırmak amacıyla

görevlendirilen Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının gelişen iletim ve dağıtım sistemine 1990'lı yıllarda uyum sağlayamadığı bir gerçektir.

Sektörün tüm yapılandırılmalarında, insangücü planlama parametrelerinin, üretilen hizmetin özelliğine ve önemine uygun düzenlenmesinin gerekliliği üzerinde durulmuş olmasına rağmen, hukuki düzenleme eksikliği ve/veya uygulama yanlışlığı/eksikliği olarak, olumsuzluk çizgisinde bulunduğu görülmektedir.

Elektrik enerjisi sektöründe, 657, 1475, 399 Sayılı Kanunlara bağlı personel çalıştırılmakta ve her statü ayrı bir ücret politikası getirmektedir. Aynı işi yapan üç ayrı kategorideki personel, sonuçta ayrı ayrı ücretler almaktadır. Dünyanın hiçbir yerinde terfi eden personelin ücreti azalmaz, ancak 399 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile çalışan bir personel terfi ettiğinde, bir önceki aya göre, Emekli Sandığı kesintisi nedeniyle eksik ücret alır. Böyle bir statü ile daha verimli bir çalışma ortamı sağlanması mümkün değildir.

Bu husus Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında geniş ölçüde yer almıştır. Özellikle, yasal düzenlemelerdeki uyumsuzlukların kamu ve özel sektörün hukuksal ve kurumsal olarak düzenlenmesi vurgulanarak;

“Sektörde, özel ve kamu kesiminin faaliyetlerinin düzenlenmesine, rekabetçi bir ortamın oluşturularak, tüketici haklarının korunmasına ve gerekli yatırımların sağlanmasına yönelik olarak; kaynak, fiyat, çevre, dağıtım ve yatırım politikaları konusunda kamu ve özel kesim temsilcilerinden oluşacak ve sektörün yönetimine katkı sağlayacak bir karar mekanizması ve kurumsal yapının (örneğin özerk bir Enerji Konseyi veya Üst Kurul) oluşturulması” kalkınma planı ilkesi olarak benimsenmiştir.

Böyle bir yapıyı tesis etmede en önemli rolü oynayacak Bağımsız Düzenleyici Kurulun devletten ve özel sektörden bağımsız olması gerekmektedir. Düzenleyici bağımsız olmadıkça, hükümetin mülkiyet sahibi ve düzenleyici rolleri arasında bir çıkar çelişkisi olması kaçınılmazdır. Bu kapsamda, endüstrideki şirketlerin (kamu veya özel) anılan politikalar doğrultusunda faaliyet gösterme inisiyatifine sahip olmalarını sağlamayı Bağımsız Düzenleyici Kurulun sorumluluğuna bırakmak gerekir.

Yukarıda anlatılan hususların gerçekleştirilmesi için Özel kesimin önemli ölçüde katılımcı olacağı enerji sektörü yapısı içinde kamu örgütlenmesinin, nitelikli ve deneyimli personel istihdamına olanak sağlanmalıdır. Bu yönde rekabet edebilecek düzenlemelerle, sektörün verimliliği ve gelişmesi eğitilmiş ve bilgi birikimli, deneyimli yönetim kadrolarıyla, yönetimindeki istikrarla ve katılımcı yönetim usulleriyle sağlanmak zorundadır. Sektörde; teftiş, inceleme ve soruşturma yöntemleri ile sonuçlarının yapıcı etkisinin de öncelikli olması bir diğer zorunluluktur.

Enerji Sektöründe özellikle son yıllarda sık yapılan reorganizasyonlar ve görev değişikliklerinin, personel istihdamındaki kısıtlamaların, sektör kuruluşlarına yönelik dış müdahalelerin sağlıklı bir işgücü planlaması yapılmasını zorlaştırdığı bilinmesi gereken bir gerçektir.

Sektörde kamu örgütlenmesinin dayanağını oluşturan yasal düzenlemelerin zorunlu kıldığı bürokratik işlemler ve bunun sonucu olan karar alma süreci; ayrıca, Bakanlık ile bağlı ve ilgili kuruluşlar arası koordinasyon ve işbirliğine ilişkin uygulamalar da kamu işletmeciliğinin, yukarıda anlatılanlara ek olarak idari ve hukuki yapısına dayalı diğer önemli sorunlarındanır.

T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nca, enerji arzının ekonominin tüm sektörlerini kapsayacak ve destekleyecek şekilde geliştirilmesinin öncelikli hedef olarak belirlendiği ve bu hedefin, yatırımların planlandığı gibi gerçekleştirilmesini gerektirdiği bilinmektedir. Kamu finansman kaynaklarının kısıtlılığı ve enerji yatırımlarının mali boyutu dikkate alındığından bu yatırımların Devlet olanakları ile karşılanabilmesinin güçlüğü kabul edilmekte ve bunun sonucu olarak yerli ve yabancı özel sektörün yeni enerji yatırımlarına özendirilmesi ve kurulu güç ile varolan tesislerin en üst düzeyde verimli çalıştırılması önem kazanmaktadır.

Kamu yönetiminin örgütlenme, işleyiş ve personel yapısının değişen koşullara uyumunu sağlayacak yenilenme gereği sürmekte olup, bu çerçevede Devlet'in kamusal hizmetlerle ilgili görevlerinin yeniden değerlendirilmesi, örgüt yapısının küçültülerek işlevselleştirilmesi ve dengesiz istihdamın düzeltilmesi gibi hususlar günümüzde önemini korumaktadır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma, hizmetin gerekli kıldığı ve gerçekçi bir Devlet yapısını benimseme ve bu amaçla Devlet'in asli görevlerini belirleme temel hedef olarak kabul edilmeli, tüm kamu kurum ve kuruluşları görevleri ile uyumlu örgüt yapısına kavuşturulmalıdır.

Enerji sektöründe de bu örgütlenme benimsenmeli ve sektörün altyapı hizmetlerinde kaynak ihtiyacını karşılamak ve sektördeki etkinliği en üst düzeye çıkartmak üzere yerli ve yabancı özel girişimcilerin katılımının sağlanması amaçlanmalı, bunun için yapılmış olan idari ve hukuki düzenlemeler uygulanmalı, varsa eksiklikleri öncelikle tamamlanmalıdır.

Enerji sektörünün bütünüyle özel sektörün kontrolüne geçmesini düşünmek yanıltıcı olur. Kamu sektörü işletmecisi ve denetleyicisi görevini yürütecektir.

Bu nedenle; Enerji sektörünün kamu örgütlenmesinde;

1. İşgücü değerlendirmesi ve istihdam uygulamalarındaki yanlışlıklar öncelikle dikkate alınmalı, atamalar ve görevlendirmelerde bilgi birikimi, deneyim ve liyakatın önemi benimsenmelidir. Sektör'ün yönetim kadroları günlük politik baskılarla görev yürütmek zorunda bırakılmamalıdır. Mesleki birikimi ve yeteneklerinin sektörün başarısı için zorunlu olduğu hususu kabul edilmelidir.

2. Enerji sektöründe faaliyet gösteren kuruluşların verimli ve istikrarlı çalışabilmesini sağlayacak gerek üst ve gerekse orta düzey yöneticilerinin kuruluşun bünyesinden gelen ve sektörü her boyutuyla tanıyan, yeterli bilgi beceri ve deneyime sahip kişiler arasında seçilmesi gereğinin önemi bilinmeli ve benimsenmelidir.

3. Kuruluşların, hukuk düzeni içerisinde verimlilik ilkesi ile çalışmasının gereği olan denetim işlevinin sektördeki gelişmeyi olumlu yönlendirmesi amaçlanmalıdır. Siyasi veya idari amaçlı denetim sonuçlarının, kuruluş ve dolayısıyla sektör yönünden olumsuz etkileri dikkate alınmalıdır. Denetim sistemi ile ilgili idari ve hukuki düzenlemeler yapılmalı; özellikle, denetim sonuçlarının yönetimlerce doğrudan uygulanmasının ve uygulama sonucu sorumluluğun yaptırımları, yapılması gereken düzenlemelerde mutlaka yer almalıdır.

4. Sektör çalışanlarının göreve bağlılığı ve devamlılığını özendirerek, yaratıcılığı, girişimciliği ve başarıyı maddi ve manevi olarak değerlendirecek bir özlük hakları sistemi getirilmelidir. Özellikle, teknik hizmet ağırlıklı sektör kuruluşlarında gerek sayı ve gerekse ünvan yönünden yetersiz olan mühendislik hizmetleri kadroları, bu hizmetlerde çalışanların özlük haklarında olduğu gibi sosyal haklarında da özendirici düzenlemeler içermelidir.

5. Enerji sektörünün kamu kesimi çalışanları; memur, sözleşmeli ve işçi statüsü olmak üzere üç ayrı personel yapısına tabi olarak istihdam edilmekte ve çalışanlar arasında sosyal güvenlik ve ücretler yönünden farklılıklara neden olmaktadır. Bu durum sektörde çalışma düzenini olumsuz etkilemekte ve kamu kesiminde farklı yasal düzenlemelere tabi sektör çalışanlarının örgütlenmesi yönünden de eşitsizlik yaratmaktadır. Eşitliği sağlayacak düzenleme en kısa zamanda yapılmalıdır.