

Elektrik Enerjisinde Piyasa Kaosu ve Üç Kuşak Özelleştirmeler

Av. Hayati Küçük

EMO Hukuk Müşaviri

Elektrik enerjisi alanında bu güne kadar gerçekleştirilen özelleştirmeleri üç ayrı dönemde ele almak mümkündür.

Üç kuşak özelleştirme olarak adlandırabileceğimiz bu dönemler 1989 – 1995 arası, 1996 – 1999 arası ve 2001 sonrası özelleştirme dönemleridir.

Enerji alanındaki özelleştirme süreci 1984 yılında yürürlüğe konulan 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Yasa ile başlamıştır. Liberalleşme yolunda ilk adımlar 24 Ocak 1980 kararları doğrultusunda, 12 Eylül askeri darbesi sayesinde atılmıştır.

3096 sayılı Yasanın getirdiği sistemi özetleyecek olursak,

- Özelleştirilen kuruluşların mülkiyeti kamudadır
- 99 Yıla Kadar Görevlendirme ve İşletme Hakkı Devri yapılabilmektedir
- Danıştay kararları gereği imtiyaz sözleşmesi yapılmaktadır
- Yasa özelleştirmeleri yapacak ilgili idarelere geniş takdir yetkisi bırakmıştır ve kuralızsızlık hakimdir.

1. Kuşak Özelleştirmeler - 1989 – 1995

1. kuşak özelleştirmeler 3096 sayılı yasa çerçevesinde yapılmıştır. 1989-1992 yılları arasında, 3096 kapsamında görevli şirket olmak üzere, elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticaretiyle ilgili 85 şirket başvuruda bulundu. (15 şirketin fizibilite raporları alındı). 10 şirket farklı bölgelerde görevlendirildi. Görevlendirilen bu şirketler:

ÇEAŞ (Adana) – KEPEZ (Antalya) – Kayseri ve Civarı T.A.Ş. (Kayseri) – AKTAŞ (İstanbul Anadolu Yakası – Karadeniz Elektrik (Samsun) – TEKTAR A.Ş. (Eskişehir, Bilecik) – AYDEM A.Ş. (Aydın, Denizli, Muğla) – GÖKDERE A.Ş. (Isparta) – BEST Balıkesir Enerji (Balıkesir) – SENKOM A.Ş. (İzmir)

- 1996 yılına gelindiğinde 1990-1992 yıllarında gerçekleştirilen 6 görevli şirketin görevlendirmeleri iptal edildi. Aralarında Aydem'in de bulunduğu bu şirketler dava açtılar ve davaları kazanarak görevlendirme haklarını tekrar elde ettiler.

Yargı kararı gereği AYDEM A.Ş. ile 2000 yılında imtiyaz sözleşmesi, 2001 yılında ise işletme hakkı devir sözleşmesi imzalandı

- 2002 yılında Aktaş'ın sözleşmesi Danıştay kararıyla iptal edildi. 2 Nisan 2002'de Aktaş kamuya devredildi.

- ÇEAŞ ve Kepez'in görevlendirmeleri Bakanlar Kurulu kararıyla iptal edildi. Karar, 17 Haziran 2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlandı.

- 2008 yılında Aydem A.Ş.'nin sözleşmeleri 4628 sayılı yasaya uyarlandı ve 15 Ağustos 2008'de Aydın-Denizli-Muğla illerinin elektrik dağıtımı devri gerçekleştirildi.

Böylece birinci kuşak özelleştirmelerin en dikkat çekici olanları Aktaş, ÇEAŞ ve Kepez özelleştirmeleri sona ermiş, geriye yalnızca Kayseri ve Civarı Elektrik A.Ş. kalmışken, bu şirkete Aydın-Denizli-Muğla illerinin Aydem'e devredilmesi eklenmiştir.

2. Kuşak Özelleştirmeler

2. Kuşak özelleştirmeler 3096 sayılı Yasa kapsamında İşletme Hakkı Devri, 3996 sayılı Yasa kapsamında Yap-İşlet-Devret ve 4283 sayılı Yasa kapsamında Yap-İşlet modeliyle yapılmıştır.

- 3996 Sayılı Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Yasa 1994 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu yöntemle kurulan ve halen faal olan 23 adet santral bulunmaktadır. Bunların 17'si HES, 4'ü Termik, 2'si Rüzgar santralidir.

3996 sayılı Yasa kısaca şu modeli içermektedir.

- Yasa kapsamındaki özelleştirmelerde mülkiyet kamudadır
- 49 yıla kadar işletme hakkı verilmektedir
- Hazine ve alım garantisi söz konusudur
- Danıştay kararları gereği imtiyaz sözleşmesi olması gerekmektedir. Ancak Anayasa değişikliğinin ardından 1999 yılında yapılan Yasa değişikliğiyle özel hukuk sözleşmesi haline getirilmiştir.

- 1997 yılında 4283 Sayılı Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Yasa yürürlüğe konulmuştur.

Toplam 5 adet santral Yİ yöntemiyle kuruldu. (4 Doğalgaz, 1 İthal kömür)

4283 sayılı Yasa kısaca şu modeli içermektedir

- Mülkiyet Özel sektördedir. (İlk defa mülkiyetin özel sektörde olduğu özelleştirmeler gerçekleştirilmiştir)
- Yalnızca termik santral yapılmaktadır
- Hazine ve alım garantisi bulunmaktadır
- Danıştay kararları gereği imtiyaz sözleşmesi olması gerekmektedir. Ancak 2006 yılında yapılan bir Yasa değişikliği ile özel hukuk sözleşmesi yapılması düzenlenmiştir.

- 1998 yılında 2. kuşak özelleştirmeler kapsamında elektrik üretim şirketlerinin işletme hakkı devir ihaleleri sonuçlanmıştır. Bu özelleştirmelerden yalnızca Çayırhan ile Hazar 1-2 santralleri faaliyettedir.

- Dağıtım bölgelerinde özel şirketlerin elektrik dağıtım ve ticareti yapmalarına yönelik ihaleler sonuçlanmış olmakla birlikte, bu şirketlere devirler bu güne kadar gerçekleşmemiştir. Ancak Kahramanmaraş, Adıyaman bölgesinin bu dönemde yapılan ihalesi sonucunda AKEDAŞ'a devir çalışmaları halen devam etmektedir.

Sonuç olarak 2. kuşak özelleştirmelerden bugüne kalan özellikle YİD, Yİ ve işletme hakkı devri yöntemiyle özelleştirilen üretim santralleri ile devrin gerçekleştirilmesi halinde bir

dağıtım bölgesi olacaktır. Bu dönemi karakterize eden en önemli gelişme, yüksek fiyatlı ve alım garantili elektrik enerjisi anlaşmaları olmuştur.

3. Kuşak Özelleştirmeler

3 Mart 2001 tarihinde 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Yasası yürürlüğe girmiştir.

Böylece 3096, 3996 ve 4283 sayılı yasalar dönemi kapanmıştır. Bu yasalar yalnızca eski sözleşmeler açısından hüküm ifade etmektedir. 4628 sayılı Yasa öncesi sözleşmeler ya iptal edilmiştir ya da 4628'e uyarlanmıştır. 4628 sayılı Yasa ile birlikte, elektrik enerjisinde serbestleşme/kuralsızlaştırma dönemi başlamıştır. Kuralsızlık hukuki koruma altına alınmıştır.

- 4628 sayılı Yasa'nın getirdiği modeli kısaca özetleyecek olursak elektrik enerjisi sektörünün dikey olarak 5 ayrı parçaya bölündüğünü görüyoruz. Bu parçalara göre temel özellikler şu şekildedir:

Üretim özel mülkiyet/rekabet

- Üretim: özel mülkiyet (HES'ler hariç), rekabete açık
- İletim: kamu mülkiyeti, tekel
- Toptan satış: TETAŞ ve özel sektöre açık
- Dağıtım: kamu mülkiyeti (İHD) fakat özel tekel
- Perakende satış: özel, rekabete açık

4628 sayılı yasa ile birlikte lisans yöntemi getirilmiştir. Üretim, iletim, toptan satış, dağıtım, otoprodüktör ve perakende satış şirketleri EPDK'dan lisans alarak faaliyet gösteriyorlar.

- 4628 Sayılı Yasanın Amacı: Elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır

- Bu amaçlara rekabet açısından bakacak olursak:

Elektrik üretimi: (Dikey Bütünleşmeye Açık, Yatay Bütünleşme % 20 ile Sınırlı)

Elektrik iletimi: (Kamu Tekeli/Rekabet Yok)

Elektrik Dağıtım: (Bölgesel Tekel/Rekabet Yok) (Dikey ve Yatay Bütünleşmeye Açık)

Perakende Satış: (Dağıtım Şirketleriyle Bütünleşik)

- Elektrik Üretimi

Doğaya bağlı ve kıt kaynak olması, üretildiği anda tüketilmesi zorunlu bulunması gibi faktörler nedeniyle doğal tekel niteliğindedir. Tüm doğaya bağlı kaynaklarda olduğu piyasa fiyatı, en kötü koşullarda en pahalıya üretilen bir birim kaynağın fiyatı tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle rekabet kısıtları söz konusudur.

- DUY

8 Kasım 2004 tarihinde sanal piyasa uygulaması 1 Ağustos 2006 tarihinde nakdi uygulama yürürlüğe konulmuştur. Bu gün için tüketilen enerjinin % 15'inin fiyatı bu sistemde oluşmaktadır.

Sistem Marjinal Fiyatı (SMF): Sistemin ihtiyaç duyduğu enerji için teklif edilen en yüksek birim fiyat şeklinde gerçekleşmektedir. Böylece daha ucuz üretilen ve teklif edilen enerji için de bu en yüksek fiyat garanti edilmektedir.

- DÜŞÜK MALİYET

31 Aralık 2007 tarihinde 1 kWh Elektrik 15,81 krş
1 Ekim 2009 tarihinde 1 kWh Elektrik 26,93 krş
(Artış % 70.36)

DUY öncesi dağıtım şirketlerinin enerji temini için ödemiş olduğu bedel:

Özel Sektörden	7,04 krş
Alım Garantili Şirketlerden	11,44 krş
Kamudan	6,04 krş
Paçal Fiyat	8,98 krş

DUY sonrası : Özel sektörden alınan bedel 20 kuruşların üzerine çıkmıştır.

- OTOMATİK FİYATLANDIRMA

Ağustos 2008 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. Otomatik fiyatlandırma sürekli zam doğurmaktadır.

Otomatik fiyatlandırma kapsamında, TKİ, Kamu Elektrik Üretim Şirketlerinin fiyatları 3'er aylık periyotla, BOTAŞ'ın fiyatları ise aylık periyotla belirlenmektedir. Elektrik fiyatlarına yansıyan zamlar yalnızca otomatik fiyatlandırmadan kaynaklanmayıp, TETAŞ gibi kurumlar üzerinden başkaca zamlar da uygulanmaktadır.

- 2008-2009 tarihlerinde yapılan şu ihaleler, 4628 sayılı Yasanın düşük maliyet iddiasının gerçek olmadığını ortaya çıkartmıştır:

Haziran 2008: Afşin-Elbistan C-D İhalesi Teklif Edilen Fiyat: 22,14 krş

Mart 2009: TETAŞ Elektrik Alım İhalesi Teklif Edilen Fiyatlar: 25 – 30 krş

Eylül 2008: Nükleer Santral İhalesi Teklif Edilen Fiyat: 21,16 ABD sent

- Yasa'nın istikrar amacı da; plansızlık, dışa bağımlı bir arzın ortaya çıkması, yatırım eksikliği ve kaynak israfı gibi nedenlerle gerçekleşmemiştir. Şu tablo istikrarsızlığı açıkça ortaya koymaktadır:

YIL 2008: ARZ GÜVENLİĞİ SORUNU

(Talep Tahminlerine Göre Yatırım Eksik)

YIL 2009: ENERJİ FAZLASI

Talepte % 4.9 azalma

Kamu Santralleri Çalıştırılmıyor

Özel Sektörün Pahalı Üretiminde % 10.7 artış

Kamu Santrallerinin Ucuz Üretiminde % 11.2 azalma

- Özelleştirmelere verimlilik açısından baktığımızda da durum farklı değildir. Bunu yalnızca en önemli hedef olan kayıp-kaçakla ele aldığımızda iki örnek yeterlidir:

AKTAŞ Kayıp-Kaçak Oranları

Devir yapılırken 1990 yılı için öngörülen oran: % 8.5

AKTAŞ ile yapılan mahsuplaşmalarda belirlenen Kayıp-Kaçak Oranları

1990	% 19.09
1991	% 16.15
1992	% 16.44
1993	% 16.35
1994	% 16.28
1995	% 16.02
1996	% 21.26
1997	% 21.81
1998	% 24.4
2000	% 26 (Öngörülen)

- TEDAŞ verilerine göre AYDEM A.Ş.'nin kayıp-kaçak oranları:

MENDERES EDAŞ 1 Ocak-15 Ağustos 2008: % 4.2

AYDEM 15 Ağustos-31 Aralık 2008: % 17.5

- 2004 yılında Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi Yayınlanmıştır. Bu Belgeye göre 31 Aralık 2006'ya Kadar Dağıtım Özelleştirmeleri Tamamlanacak, 1 Temmuz 2006 İtibarıyla Üretim Şirketlerinin Özelleştirilmesine Başlanacaktı.

- 2006 yılında Elektrik dağıtım bölgelerinin ihale süreci başlatıldı. Ayedaş, Sedaş ve Başkent Elektrik ihaleye çıkartıldı.

- 2008 yılında Ankara Doğal Elektrik Üretim A.Ş. özelleştirildi. 9 küçük üretim santrali özel sektöre devredildi

- 2009 yılında Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi Yayınlandı. Belgeye göre 2010 Yılı Sonuna Kadar Dağıtım özelleştirmeleri büyük ölçüde tamamlanacak, üretim tesislerinin özelleştirilmesine 2009 yılı içerisinde başlanacak. Ayrıca arz güvenliği ile ilgili tedbirler alınacak.

- 2009 yılında Sedaş ve Başkent Elektrik özel sektöre devredildi. Ayedaş'ın özelleştirme ihalesi daha önce idare tarafından iptal edilmişti.

Meram ve Aras'ın ihalesi sonuçlandırıldı. Ancak Aras ihalesinin yürütülmesi Danıştay tarafından durduruldu.