

ELEKTRİK PİYASASI KANUNUNUN ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜNE ETKİLERİ ve TEŞVİKLER YÖNÜYLE DEĞERLENDİRİLMESİ

Dr. Turan SERDENGEÇTİ

Hazine Müsteşarlığı Teşvik ve Uygulama Genel Müdürü

Hatice ERDİ

Hazine Müsteşarlığı TUGM Şube Müdürü

ÖZET

Enerji, ekonomik ve sosyal kalkınmanın temel girdisidir. Artan nüfus, şehirleşme, sanayileşme ve refah artışına paralel olarak enerji tüketimi de büyümektedir. Ancak enerji kaynaklarının üretim ve temin maliyeti yüksek olduğu gibi, enerji projelerinin uzun planlama, yüksek finansman ve gelişmiş teknoloji gerektiren yatırımlar olması ve özellikle de kömür, petrol gibi fosil orijinli kaynakların gittikçe azalmakta olması nedeniyle de enerjinin de en tasarruflu ve verimli bir şekilde kullanılması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Elektrik enerjisi ise birincil enerji kaynaklarından elde edilen ikincil bir enerji olup, temiz olması ve kullanım kolaylığı yüzünden en yaygın olarak kullanılan enerji türüdür. Elektrik enerjisi yatırımları, genelde pahalı ve uzun süren yatırımlar olduğu için bu yatırımlar devlet eliyle yapılmaktaydı. Daha sonra finansman zorlukları nedeniyle ve değişen dünya konjonktürüne paralel olarak, alım ve kredi garantileri ve uluslararası tahkim gibi aşırı güvenceler verilerek özel kesim de bu alana çekilmeye çalışılmıştır. Ancak, beklenenler pek gerçekleşmeyip, aksine ekonomik olmayan bir çok yatırımın gerçekleşmesi ve tarife oluşumunda rekabet olmaması nedeniyle uzun dönemde sanayi ve ekonomiyi olumsuz şekilde etkileyebilecek olan yüksek maliyetli bir sisteme dönüşüm başlaması ve gelişmiş ülkelere göre aşırı yüksek enerji yoğunluğu, enerji tasarruf ve verimlilik potansiyelinin olması, ancak bu potansiyelin de uygulamaya yönelik politika ve tedbirlerin alınmadığını göstermesi bu sektörde yeniden yapılanma zorunluluğu ortaya çıkarmıştır.

Dolayısıyla, 8. Beş Yıllık Kalkınma Plan'ımızda da öngörüldüğü şekilde, artan nüfusun ve gelişen ekonominin enerji ihtiyaçlarının sürekli ve kesintisiz bir şekilde, ekonomik ve verimlilik çerçevesinde, rekabet ortamı içinde güvenilir

Elektrik Piyasası Kanununun Elektrik Enerjisi Sektörüne Etkileri ve Teşvikler Yönüyle Değerlendirilmesi

bir arz sistemi ile karşılanması için elektrik sektörünün yeniden yapılanmasına olanak vermek üzere "Elektrik Piyasası Kanunu" hazırlandı.

Ekonomik literatürde "teşvik" kavramı, belirli ekonomik faaliyetlerin diğerlerine oranla daha fazla ve hızlı gelişmesini sağlamak amacıyla, kamu tarafından çeşitli yöntemlerle verilen maddi ve/veya gayrimaddi destek, yardım ve özendirme olarak tanımlanır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, ekonomik teşviklerin temelinde, kaynakların, ülke ekonomisi açısından daha yararlı olduğu kabul edilen alanlara yönlendirilmesi söz konusudur. Burada en önemli husus, teşvikler ile ulaşılmak istenilen hedeflerin neler olduğu ve bunlara karşılık ne gibi ödünler verileceğidir. Devletlerin teşvikler ile neleri amaçladığı uygulamaları ekonomik sisteme göre değişmekle birlikte temel hedef, genel anlamda halkın refah seviyesini yükseltmesidir.

Teşvik uygulamaları açısından, bu kanunun öngördüğü biçimde yatırımcıları çevre bakımından zararlı olmayan ve yerli enerji kaynaklarına çekebilmek için, enerji sektöründe sadece yenilenebilir enerji kaynaklarından olan ve ülkemizde de potansiyel olarak bol olan rüzgar, jeotermal ve su gibi kaynaklara dayalı yatırımlarla beraber; kömür, fuel oil gibi fosil yakıt kullanılması halinde de akışkan yataklı santraller gibi çevre dostu teknoloji santraller ile enerjinin verimli kullanılmasına ilişkin yatırımlar için teşvik belgesi düzenlenmesi ya da bu tür yatırımlara daha yüksek oranda yatırım indirimi gibi farklı teşvik unsurlarının en azından belli bir süre ile uygulanması uygun olacaktır.

Diğer taraftan, DPT verilerine göre; ülke elektrik talep artışının yılda ortalama % 9 oranında olacağı ve tüketiciye kesintisiz ve ucuz elektrik verilmesi bu kanundan en çok beklenen bir amaç olduğu gözönüne alınarak, elektrik enerjisi ile ilgili politikalar oluşturulmalı ve özellikle bu kanun kapsamında kurulması öngörülen Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu'nda sivil örgüt temsilcilerinin de yer alması sağlanarak halkın da katılımına olanak verilmelidir.

Bu bağlamda elektrik enerjisinin ekonomik boyutu kadar sosyal boyutu da gözönüne alınarak ve bu kanunun getirebileceği olası dezavantajları asgariye indirecek şekilde Elektrik Piyasası Kanunu'nda gerekli değişiklik ve düzeltmelerin yapılması zorunlu görülmektedir

Sonuç olarak; enerji sektörünün bütün sektörlerin lokomotifi olduğu gerçeği gözönünde tutularak, dünya konjonktürüne de paralel olarak ve birincil enerji ihtiyacımızın bugün için %71'ini, yarın da artan oranlarda ithal etmek zorunda kalacağımızı unutmuyarak öz kaynaklarımıza dayalı, özellikle jeotermal enerji bakımından uygun bölgelerde, en azından ısıtmanın bu enerji ile yapılmasının özel olarak teşvik edilmesi kaydıyla ve Kyoto Protokolü uyarınca karbondioksit emisyonlarının azaltılması gerektiğinden ve Elektrik Piyasası Kanunu'nunda da öngörüldüğü gibi, öncelikle rüzgar, su, güneş ve jeotermal gibi yenilenebilir enerji kaynaklı yatırımlara ve enerjinin üretimi, iletimi ve kullanımı aşamasında verimliliği sağlayan yatırımlara yatırımcıların da dikkatinin çekilebilmesi için özel teşvik unsurlarının belli aralıklarla durum değerlendirilmesi yapılarak uygulanmasının uygun olduğu düşünülmektedir.

1. GİRİŞ

Yaşamamız için gerekli olan su, hava, gıda ve diğer ihtiyaçlar enerji sayesinde canlılara sunulmakta olduğundan, ulusların sürdürülebilir ekonomik kalkınma sürecine erişmelerinde ve refah seviyelerini artırmada enerjinin büyük bir önemi ve önceliği bulunmaktadır. Ekonominin ve sosyal kalkınmanın en önemli girdisi olan enerji bugün artık kolay erişilebilir, bol ve ucuz bir kaynak değildir.

Gelişmiş ülkeler bugünkü refah seviyelerini bol ve ucuz enerji ile elde etmiş olup, 1973 ve 1979 petrol krizleri ile enerji darboğazına girmişlerdir. Konvansiyonel enerji kaynaklarının da gittikçe azalmakta oluşu, dünyada kişi başına elektrik tüketimi en yüksek olan Amerika'yı bile enerji sorunu ile karşı karşıya getirmiştir. Ülkemizin de içinde yer aldığı özellikle enerji ithalatçısı ülkeler, enerji sektörlerine toplam yatırımlar içinde giderek büyüyen bir pay ayırarak özellikle alternatif enerji kaynaklar ve enerjinin verimli kullanılmasına ilişkin yoğun araştırmalara başlamışlar ve bunlarla ilgili yasal düzenleme ve gerekli tedbirleri uygulamışlardır. Diğer yandan, artan dünya nüfusu ile birlikte enerji arzındaki artışlar, özellikle fosil orjinli kaynakların "sera etkisi" olarak adlandırılan iklim değişikliğine yol açarak günümüz insanını çevresel sorunlarla da uğraşmak durumunda bırakması, enerji ile ilgili politikaların tekrar gözden geçirilmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır..

2. ELEKTRİK ENERJİSİ SEKTÖRÜ

2.1. Genel

Ekonomik ve toplumsal kalkınmanın temel girdisi olan enerji türleri içinde kullanım kolaylığı ve ikame edilememesi nedenleri ile dünyada en yaygın kullanılan elektrik enerjisi sektörü piyasası, son yıllarda moda olan liberasyon faaliyetleri sonucunda, devlet müdahalelerinden çok piyasa dinamikleri tarafından yönetilmeye başlanmıştır. Diğer yandan, son yıllardaki hem gelişmiş hem gelişmekte olan ülkelerde tasarruf, verimlilik, çevre ve güvenlik kavramları da önem kazanmaya başlamış ve bu çerçevede; "özelleştirme", "yeniden yapılanma" ve "regülasyon" konuları ülkelerin gündemine girerek enerji politikalarının, özel sektörün yatırımlara katkısını artırıcı ve uluslararası rekabeti sağlayıcı şekilde biçimlendirilmesine yol açmıştır.

Gelişmiş ülkelerin sektör politikaları bazındaki prensipler; enerji güvenliği ve sürdürülebilir çevre kapsamında ekonomik kalkınma olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede temel kriterler; serbest ve açık piyasalar, müdahalesiz fiyatlar, enerjinin tasarruflu ve verimli kullanımı, arz çeşitlendirmesi ve esnekliğidir.

Dünya elektrik talebinde yıllık ortalama yaklaşık %3 oranında artış beklenmektedir. Elektrik enerjisindeki öngörülen bu artışa paralel olarak 2010 yılına kadar elektrik enerjisi kurulu güç kapasitesinin de ortalama 4000 Gigawatt (GW)'a ulaşacağı tahmin edilmekte

Elektrik Piyasası Kanununun Elektrik Enerjisi Sektörüne Etkileri ve
Teşvikler Yönüyle Değerlendirilmesi

olup, Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi Raporuna göre, 28 GW olan ülkemiz kurulu güç kapasitesinin ise anılan yıla kadar 65 GW'a ulaşacağı planlanmaktadır.

2.2. Rekabet ve Regülasyon

Elektrik Enerjisi Sektörü, doğası gereği önceleri bütün dünyada kamu hizmeti olarak görüldüğünden genelde devlet organizasyonlarından oluşmaktaydı. Ancak, gelişen teknoloji ve dünya konjonktürüne paralel olarak bu ürünün de serbestçe alınıp satılan bir meta olmasını olanaklı kılan çeşitli modeller uygulamaya sokulmuştur.

Elektrik sektörü, üretim hariç iletim ve dağıtım (tüketiciye arz hariç) yönüyle doğal tekeldir. Bu durum, üretimin ve tüketiciye sunumun rekabete açılabilmesi, iletim ve dağıtım seviyelerinde ise, kısmi rekabetin oluşturulabileceği ve özelleştirme sonrasında sektörün gözetim, denetim ve düzenlemesinin bir düzenleyici organa bırakılması sonucuna götürmektedir.

Elektrik üretiminin rekabete açılabilmesi öncelikle, üretimin ve iletimin ayrışmasına bağlıdır. Ancak, yine de diğer ülke deneyleri ışığında tümüyle rekabete açılmadığı görülmektedir. Çünkü, elektrik santralının nereye kurulacağı, hangi teknolojinin kullanılacağı gibi bir sürü argüman kamu tarafından belirlenmekte ve üretilen elektrik, belirlenmiş fiyat üzerinden iletimden sorumlu bir kamu kuruluşuna ya da "regüle" edilmiş bir özel tekele satılmaktadır.

Böyle bir regülasyonun ana hedefleri; elektrik enerjisini güvenilir, sabit frekans ve gerilimde ve sürekli olarak tüketiciye ulaştırmak, üretilen hizmetleri en ucuz ve en verimli şekilde gerçekleştirmek, hizmeti üreten firmaların haksız kazançlarını önlemek ve hizmetin, maliyetini bile karşılamıyacak bölge ve gelir gruplarına ulaşmasını sağlamak olmalıdır.

2.3. Dünyada Elektrik Enerjisi Sektörü

Dünyada ardarda yaşanan petrol krizleri, konvansiyonel kaynakların gittikçe tükenmekte olması ve fosil yakıtların getirdiği çevre sorunları elektrik sektöründe yeniden yapılanma gerekliliğini gündeme getirmiştir. Bu yapılanmanın da ana amacı, rekabeti artırarak ve etkinliği sağlayan bir regülasyon sistemi oluşturarak ekonomik performansın geliştirilmesidir. Pek çok ülkede yeni yeni yapılmakta olan yapılanma içindeki reformlar, sektörün elektrik üretimi kısmını rekabete açmak şeklinde kendini göstermiştir. İletim kısmı doğal tekel niteliği taşımasına rağmen, üretim ve arz bölümleri dikey olarak ayrılmıştır. Bazı ülkelerde ise, reformlar komşu ülkelere paralel olarak yapılmış ve böylece enerji iletim hatları (enterkonnekte sistem) yoluyla ülkeler arası pazar oluşması amaçlanmıştır.

İngiltere'de önce üretim, iletim ve dağıtım ayrılması; üretim şirketlerinin Londra Borsası'nda halka arz şeklinde gerçekleştirilen özelleştirmeler sonrasında elektrik üretimi ve arzında büyük ölçüde rekabet sağlanmış, iletim ve dağıtımdaki rekabet ise, mevcut

sistemin tüm taraflarca kullanımını düzenleyen bağımsız bir düzenleyici (regülasyon) kurumu ile gerçekleştirilmiştir. İletimden sorumlu şirketin hisseleri, şirketin hakim durumunu kötüye kullanmaması için bölgesel dağıtım şirketlerine satılmıştır.

Uluslararası Enerji Ajansı'na üye ülkelerdeki sektörün yapılanması Tablo 1'de verilmiştir. Bu tabloya göre, ülkelerin çoğunda dünyadaki gelişmelere paralel olarak liberalizasyon başlamış gözükmektedir.*

Tablo 1 Uluslararası Enerji Ajansına Üye Ülkelerin Elektrik Enerjisi Sektörü Yapıları

Ülke	Yapı
Avustralya	Bakanlık ve bağımsız düzenleyici kurum
Avusturya	Bakanlık
Belçika	Bakanlık ve bağımsız danışma ve anlaşmazlıkları çözüm bürosu
Kanada	Bakanlık ve bağımsız düzenleyici kurum
Çek Cumhuriyeti	Bakanlık
Danimarka	Bakanlık ve bağımsız düzenleyici kurum
Finlandiya	Bakanlık ve bağımsız düzenleyici kurum
Fransa	Bakanlık ve bağımsız düzenleyici kurum
Almanya	Bakanlık
Yunanistan	Bakanlık ve bağımsız danışma ve anlaşmazlıkları çözüm bürosu
Macaristan	Bakanlık ve bakanlığa bağlı kurum
Japonya	Bakanlık
Lüksemburg	Bakanlık ve bağımsız danışma ve anlaşmazlıkları çözüm bürosu
Hollanda	Bakanlık ve bakanlığa bağlı kurum
Yeni Zellenda	Bakanlık
Norveç	Bakanlık ve bağlı kurum
Portekiz	Bakanlık ve bağımsız düzenleyici kurum
İspanya	Bakanlık ve bağımsız danışma ve anlaşmazlıkları çözme kurumu
İsveç	Bakanlık ve bağımsız düzenleyici kurum
İsviçre	Bakanlık
Türkiye	Bakanlık **
İngiltere	Bakanlık ve bağımsız düzenleyici kurum
A.B.D	Bakanlık ve bağımsız düzenleyici kurum

ABD'de ise, elektrik üretimine giriş herkese açıktır ve satışında yoğun bir rekabet vardır ve üretimin büyük kısmı ve dağıtımı federal düzeyde kuruluşlarca yapılmakta iken; perakende satışı, bölgesel bir denetleyici kurumca düzenlenmektedir.

Avrupa Birliği Konseyi, 19 Aralık 1996 tarihinde 15 üye ülkenin enerji sektöründe uyum sağlanması amacıyla bu sektördeki ortak pazar kurallarını düzenleyen ve üye ülkelere bu yönetmeliği yasal mevzuatları içine almaları için iki yıllık bir süre tanıyan bir direktif (EC 96/92) yayımladı.

(*Uluslararası Enerji Ajansı (International Energy Agency), Uluslararası Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)'na bağlı ve üyeleri arasında enerji sektöründe işbirliği üzerinde çalışan bir kuruluştur.)

(**4628 Sayılı Kanun'la bağımsız düzenleyici kurum'un kurulması öngörüldü.)

Elektrik Piyasası Kanununun Elektrik Enerjisi Sektörüne Etkileri ve Teşvikler Yönüyle Değerlendirilmesi

Bu direktife göre; üye ülkeler elektrik enerjisi pazarlarının giderek artan oranlarda ve 2003 yılına kadarda toplam tüketimin asgari %35'ini rekabete açmak zorundadırlar. Diğer taraftan üretilen elektriğin en az %15'ini yerli yakıttan sağlanmasına ve kamu adına "arz, düzenlilik, kalite, fiyat ve çevre koruma" güvenliğinin temini için şirketlere bazı zorunluluklar getirilmesine izin verilmekte ve yeni yapılanmada elektrik şebekesine giriş, bir iletim servis operatörü üzerinden yapılmaktadır. Ancak bu operatör üretim ve dağıtım işlerini yürüten şirketlerden bağımsız olmak zorundadır.

2.4. Türkiye'de Elektrik Enerjisi Sektörü

Dünyada elektrik enerjisi 1878 yılında günlük hayatta kullanılmaya başlanmış ve ilk elektrik santrali 1882 yılında Londra'da faaliyete geçmiştir. Buna karşın ülkemizdeki ilk uygulama, yirmi yıl sonra, 1902 yılında Tarsus'ta bir yabancı tarafından işletilen ve kasabaya elektrik sağlayan 2 kw gücündeki bir jeneratör ile olmuştur.

1900'lü yılların başında finansman güclüğü, yetişmiş eleman sorunları gibi nedenlerle yabancı şirketlere imtiyaz verilmek suretiyle gerçekleştirilen elektrikleştirme faaliyetlerine çeşitli bölge şirketleri kurulması teşvik edilerek devam edilmiştir. Bunlardan Kuzeybatı Anadolu Elektrikleştirme T.A.O'na, Sarıyer barajından elektrik üretilmesi ve bunun Kuzeybatı Anadolu'da satışı imtiyazı verilmiş, Kayseri ve civarı için aynı şekilde Kayseri ve Civarı T.A.Ş kurulmuş, ama bu şirketler faaliyetlerini sürdürmemişlerdir. 1953 Yılında kurulan Çukurova Elektrik T.A.Ş'ne Seyhan HES'den elektrik üretilmesi ve satışı için imtiyaz verilmiş ve halen bu şirket varlığını sürdürmektedir. Aynı şekilde 1956 yılında kurulan Kepez T.A.Ş'de halen Antalya ve çevresi için ayrıcalıklı şirket olarak faaliyetini devam ettirmektedir:

1970 yılında Dünya Bankası'nın tavsiye ve telkinleri ile elektrik enerjisi sektöründe merkezi bir yapıya geçilmesi amacıyla Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) kurularak önce Etibank, İller Bankası ve Devlet Su İşleri'nin elindeki santral ve elektrik iletim tesisleri, sonra Belediyelerin elindeki elektrik tesisleri bu kuruma devredilmiştir. Ancak 1984 yılında çıkarılan 3096 sayılı ve TEK dışındaki kuruluşların elektrik üretimi, iletimi, dağıtımını ve ticareti yapmalarına olanak veren yasa ile TEK için elektrik tekeli kaldırılmıştır.

Enerji yatırımlarındaki darboğazın aşılabilmesi ve özel kesimin bu alana çekilebilmesi için, Yap, İşlet, Devret (YİD) modeli getirilmesi, enerji dışı amaçlarla oluşturulmuş özel mali fonlardan enerji sektörüne finansman aktarılması gibi uygulamalar başlatılmıştır. Çünkü gerçekten çok yüksek maliyetli olan bu tür yatırımların finansmanı için geliştirilen YİD modeli, ülkemizde ilk defa 1984 yılında Akkuyu Nükleer Santral'nin finansmanı ile gündeme gelmiştir. Bu modelde, yatırım için gerekli tüm harcamalar ve finansman temini, projenin gerçekleştirilmesini üstlenen şirketin sorumluluğunda olup, karşılığında da üretilen enerjinin satın alınma garantisi verilmiştir ve sözleşmede belirtilen süre sonunda da santral devredilecektir. Ancak bütçeye yük getirmeden santral yapılması gibi oldukça önemli avantajlara rağmen, YİD modelinin tarifeler, imtiyaz ve kredi garantileri gibi risk unsurları vardır.

TEK'in kuruluşundan 23 yıl sonra Bakanlar Kurulu'nun 15.9.1993 tarih ve 93/4789 Sayılı Kararı ile; TEK, "Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş (TEAŞ)" ve "Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş (TEDAŞ)" olarak iki ayrı iktisadi devlet teşekkülüne ayrılmıştır. Elektrik sektöründe rekabet ortamı yaratılarak verimliliğin artırılması, şeffaflığın sağlanması amacıyla ve Avrupa Birliği hedefleri doğrultusunda yeniden yapılanmasına olanak verilmek üzere, 20.2.2001 tarihinde yürürlüğe konan Elektrik Piyasası Kanunu uyarınca da, 4.4.2000 tarih ve 2000/310 sayılı Kararname ile TEAŞ; Üretim, İletim ve Ticaret şirketleri olarak üçe ayrılmıştır.

2000 Yılı itibarı ile kurulu gücümüz 27.264 Megawatt (Mw)'a ulaşmış olup, 1990-2000 dönemini içeren elektrik enerjisi üretim-tüketim ve kayıplarını gösterir ekte sunulan Tablo 2'e göre; üretimimizin yıllık olarak ortalama %8 oranında arttığını, ancak 1997'den sonra azalan bir eğilim izlediğini görmekteyiz. Aynı tablo'daki tüketim değerlerinin ortalama %9 olarak arttığını, ancak 1999'dan sonra düştüğünü görmekteyiz. Bunda artan fiyatların ve daralmaya başlayan ekonominin etkisi olduğu söylenebilir. Yine aynı tabloya göre, tüketimimizin ortalama olarak %1'ini ithal etmemize karşın 1990 yılından sonra çok az miktarlarda ihracat yapılmakta olduğunu görmekteyiz.

Tablo 2. Türkiye Elektrik Enerjisi Üretim-Tüketim ve Kayıplarının Yıllar İtibarıyla Gelişimi (Gwh)

YILLAR	ÜRETİM	ARTIŞ	İTHALAT	ŞEBEKEYE VERİLEN*		İLETİM		DAĞITIM		TOPLAM		İHRACAT		TÜKETİM	ARTIŞ
				İLETİM	%	%	%	%	%	%					
1990	54231,6	10,6	175,5	54407,1	1787,2	3,3	4893,1	9	6680,3	12,3	906,8	46820	8,6		
1991	56591,1	4,7	759,4	57350,5	1437,8	2,5	6123,4	10,7	7561,2	13,2	506,4	49282,9	5,3		
1992	63104,9	11,8	188,8	63293,7	1342,9	2,1	7651,9	12,1	8994,8	14,2	314,2	53984,7	9,5		
1993	69864,4	9,8	212,9	70077,3	1634,9	2,3	8616,7	12,3	10251,6	14,6	586,7	59237	9,7		
1994	73782,8	6,2	31,4	73814	1800,3	2,4	10042,7	13,6	11843	16	570,1	61400,9	3,7		
1995	81858,6	10,1	0	81858,6	2034,9	2,5	11733,9	14,3	13768,8	16,8	695,9	67393,9	9,8		
1996	90084,4	10	270,1	90354,5	2481,7	2,7	13393,1	14,8	15854,8	17,5	343,1	74156,6	10		
1997	98245,8	8,9	2492,3	100737,9	2935,5	2,9	15646,4	15,5	18581,9	18,4	271	81885	10,4		
1998	105499,2	7,5	3298,5	108797,7	3337,1	3,1	17457,8	16	20794,9	19,1	298,2	87704,6	7,1		
1999	110701,9	4,9	2350,3	113032,2	2985,1	2,6	18559,9	16,4	21545	19,1	285,3	91201,9	4		
2000	118697,6	7,3	3791,3	122488,9	3181,8	2,6	20143,8	16,4	23325,6	19	437,3	98726	8,2		

* Şebekeye verilen=Net üretim+İthalat

Kaynak :Türkiye Elektrik Üretim-İletim A.Ş. Genel Müdürlüğü, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairesi, "Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (2000 Yılı)", Temmuz 2001

Ülkemizde mevcut olanın da verimsizce sarfedildiği bu tabloda verilen kayıp değerlerinden de görülmekte, iletimde olan kayıplar nispeten azalırken dağıtımda olan kayıplar dünya ortalamalarının çok üzerinde seyretmektedir.

2000 yılında ulusal toplam elektrik üretimimizin kaynaklarına göre dağılımını gösterir ekte sunulan Tablo 3'de; toplam üretimimizin %30,6'sı kömür ve linyit gibi katı yakıtlı, %7,5'i fuel oil, nafta gibi sıvı yakıtlı, %37'si doğal gaz, %24,7'si hidrolik, %0,1'i jeotermal, %0,03'ü rüzgar ve %0,2'si çöp gibi atık yakıtlı santrallardan karşılandığını görülmektedir. Bu değerler ülkemizin gittikçe artan oranlarda doğal gaza bağımlılığının arttığını göstermektedir.

3. TMMOB ENERJİ SEMPOZYUMU-5-6-7 ARALIK 2001/ MİLLİ KÜTÜPHANE ANKARA
Elektrik Piyasası Kanununun Elektrik Enerjisi Sektörüne Etkileri ve
Teşvikler Yönüyle Değerlendirilmesi

Tablo 3. Türkiye Elektrik Enerjisi Üretimini Birincil Enerji Kaynaklarına ve
Üretici Kuruluşlarına Göre Dağılımı (2000)

BİRİNCİL ENERJİ KAYNAĞI	TEAŞ	TEAŞ'A BAĞLI ORTAKLIKLAR	AYRICALIKLI ŞİRKETLER	ÜRETİM ŞİRKETLERİ	OTO PRODUKTÖRLER	MOBİL SANTRALLAR	İŞLETME HAKKI DEVİR	TÜRKİYE TOPLAM	%
Kömür	Taşkömür	2212,3			983,6			3175,9	2,5
	İnyit	21069,9	11811		413,5		1072,9	34367,3	27,5
	İthal kömür				643,1			643,1	0,5
	Toplam	23282,2	11811		2020,2		1072,9	38186,3	30,6
Sın Yarıklı	Füselil	4216,6			2690,4			7459,2	6
	Motorin	885,1			4,1		91,3	980,5	0,8
	LPG				324			324	0,3
	Nafta				547,1			547,1	0,4
	Toplam	5101,7	7481,2		10936,3	3585,6	643,5	466216,9	37
Doğal gaz	17710,7				28,9			28,9	0
Yenil+Atık*					191,2			191,2	0,2
Diğer					15894,6		1072,9	93934,1	75,2
Temlik Toplam	46094,6	19292,2		10936,3	15894,6	643,5	1072,9	93934,1	75,2
Hidrolik Toplam	27771,7		1902,9	1072,9	63,2		67,7	30878,4	24,7
Jeotermal	75,5			29,4	4,1			75,5	0,1
Rüzgar								33,5	0,03
Genel Toplam	73941,8	19292,2	1902,9	12038,6	15961,9	643,5	1140,6	124921,5	100
%	59,2	15,4	1,5	9,6	12,8	0,5	0,9	100	

Kaynak: Türkiye Elektrik Üretim-İletim A.Ş Genel Müdürlüğü/Araştırma Planlama ve Koordinasyon Dairesi, "Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri (2000 yılı)", Temmuz 2001

Aynı Tabloya göre, üretici kuruluşlar bazında elektrik üretiminin %59'u TEAŞ'ın, %15,4'ü TEAŞ'a bağlı ortakların, %1,5'ünü Ayrıcalıklı (Görevli) şirketlerin, %9,6'sı Üretim Şirketlerinin (YİD santralleri), %12,8'ini otoproduktörlerin, %5'ini mobil ve %0,9'unun da İşletme Hakkı Devir Santrallerinden elde edilmektedir. Bu da elektrik enerjisi ihtiyacımızın büyük bir kısmının halen devlet tarafından karşılandığını ancak otoproduktör yatırımlarında gittikçe artan bir trend olduğunu göstermektedir.

3. ELEKTRİK PİYASASI KANUNU

3.1. Genel

Önceleri pahalı yatırımlar oldukları için devlet tarafından gerçekleştirilen elektrik enerjisi yatırımları, daha sonra finansman zorlukları nedeniyle ve değişen dünya konjonktürüne paralel olarak, alım ve kredi garantileri ve uluslararası tahkim gibi aşırı güvenceler verilme suretiyle özel sektörde de yapılmasına çalışılmıştır. Ancak, beklenenler pek gerçekleşmemiş, aksine ekonomik olmayan bir çok yatırımın gerçekleşmesi ve tarife oluşumunda rekabet olmaması nedenleriyle uzun dönemde sanayi ve ekonomiyi olumsuz şekilde etkileyebilecek olan yüksek maliyetli bir sisteme dönüşüm başlamıştır. Gelişmiş ülkelere nazaran ülkemizde gayri safi hasıla başına düşen enerji miktarının yüksek olması mevcut enerjinin verimli kullanılmadığını göstermektedir. Bu nedenlerle sektörde yeniden yapılanma zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

Bu çerçevede, Avrupa Birliği'ne giriş sürecini yaşayan bir ülke olmamız nedeniyle

Avupa Birliği direktifleri doğrultusunda uluslararası bir danışman firma olan Deloitte and Touche Firması'na bir taslak hazırlatıldı. Ancak İngiltere'deki uygulamaya benzer bir havuz sistemini öneren bu taslak Dünya Bankası'nın tavsiyeleri doğrultusunda değiştirilerek ikili anlaşmalara olanak veren bir yapıya dönüştürülerek, 8. Beş Yıllık Kalkınma Plan'ımızda da öngörüldüğü şekilde, artan nüfusun ve gelişen ekonominin enerji ihtiyaçlarının sürekli ve kesintisiz bir şekilde, ekonomik ve verimlilik çerçevesinde, rekabet ortamı içinde güvenilir bir arz sistemi ile karşılanması için elektrik sektörünün yeniden yapılanmasına olanak vermek üzere Elektrik Piyasası Kanunu hazırlandı.

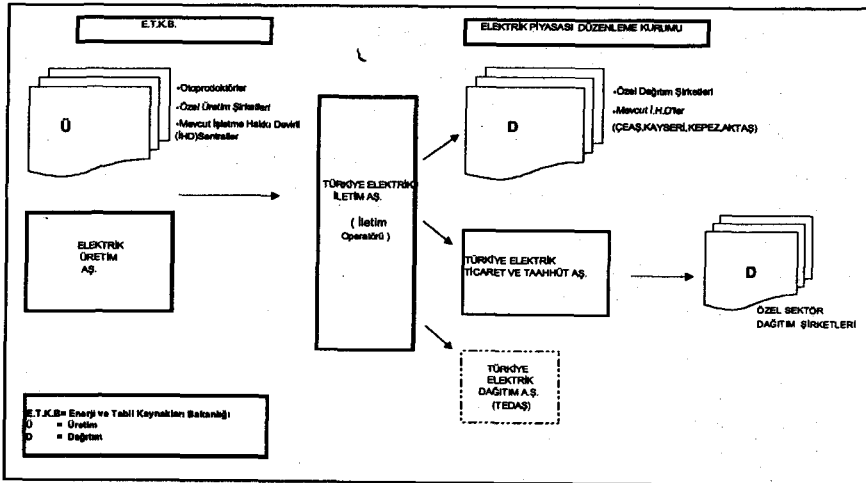
Elektrik üretimi, dağıtım, toptan satışı, perakende satışı, ithalat ve ihracatı ile ilgili tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini, Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu'nun kurulması ile çalışma usul ve esaslarını ve elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesinde izlenecek usulu kapsayan ve 20.02.2001 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilen 4628 sayılı bu Kanun 03.03.2001 tarihinde 24335 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu kanun kapsamında 4.12.84/3096 (TEK dışında elektrik üretilmesine ilişkin), 8.6.94/3996 (Yap-İşlet-Devret), 16.7.97/4283 (Yap-İşlet), 21.1.2000/4501 (Uluslararası Tahkim) ve 27.11.94/4046 (Özelleştirme) tarih/sayı kanunlara atıfta bulunmaktadır. Bu kanunun Geçici 3.Maddesi gereğince hazırlık (Geçiş) dönemi, bu kanunun yayımı tarihinden itibaren gerekli yönetmeliklerin hazırlanması için 03.09.2003'e kadar on sekiz aylık bir süre öngörülmektedir.

3.2. Geçiş Dönemi

Geçiş Dönemini içeren faaliyetlerin özeti, Tablo4'de şematik olarak gösterilmiş, aşağıda da maddeler halinde açıklanmıştır.

Tablo 4. Geçiş Dönemi



3. TMMOB ENERJİ SEMPOZYUMU-5-6-7 ARALIK 2001/ MİLLİ KÜTÜPHANE ANKARA
Elektrik Piyasası Kanununun Elektrik Enerjisi Sektörüne Etkileri ve
Teşvikler Yönüyle Değerlendirilmesi

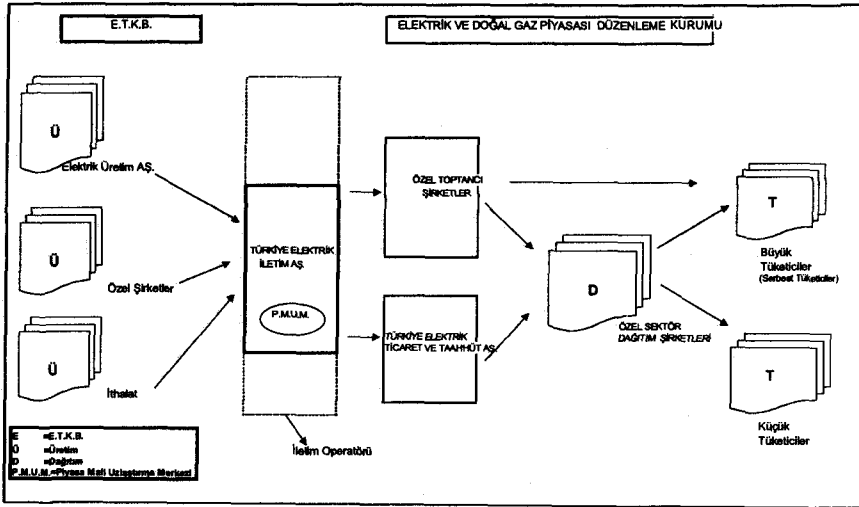
- Kamuya ait elektrik enerjisi üretim ve dağıtım tesislerinden işletme hakkı devri öngörülenlerden devir işlemlerini 30 Haziran 2001 tarihine kadar tamamlayamayan şirketlerin mevcut sözleşmeleri hükümsüzdür (Geçici Madde 4). Dolayısıyla İşletme Hakkı Devir (İHD) Sözleşmeleri tanıyan süreleri bitiminde iptal edilecektir. Çünkü, hizmetin devri değil varlık satışı öngörülmektedir. Ancak, bu süre 27.6.2001 tarihinde kabul edilen 4694 sayılı Kanun'la 31.10.2001 tarihine kadar uzatılmıştır.
- 3996 Sayılı Kanun çerçevesindeki Hazine Garantileri ,bu Kanun'un yayımı tarihinden (03.03.2001) önce imzalanmış projeler (YİD Sözleşmeleri) için 2002 yılı sonu itibarıyla işletmeye geçmeleri kaydıyla verilebilir. Bu projelerden Hazine Garantisi verilmiş olanların 2002 yılı sonu itibarıyla işletmeye alınmaması halinde Hazine garantileri geçersiz olacaktır. (Geçici Madde 8) 8.10.2001 Tarihinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı arasına yapılan Protokol gereğince de 20 yıl olan alım garantisi 10 yıla indirilmiştir.
- Piyasada faaliyet göstermekte olan tüzel kişilerin lisans almak zorunlulukları yoktur. Ancak, piyasaya yeni girecekler ve hazırlık dönemi sonucu Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu'ndan asgari 10, en fazla 49 yıllık Lisans almak zorundadırlar.
- Kamu tüzel kişiliğine haiz idari ve mali özerkliğe sahip Kurul, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşan Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulur. Elektrik Piyasası Düzenleme Kurul'unun altı yıl süreyle görev yapacak yedi üyesi Bakanlar Kurulu kararı ile kanunun yürürlüğe girmesinden sonra üç ay içinde atanır. Ancak bu kurulun adı, 18.4.2001 tarihinde kabul edilen 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu nun 14 maddesi ile "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu" olarak değiştirilerek elektrik piyasası ile ilgili görev ve yetkilerine doğal gaz piyasasıyla ilgili görev ve yetkiler ilave edilerek görev alanı genişletilmiştir.
- Piyasada gerçekleştirilecek ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7.Maddesi kapsamına giren birleşme ve devir almalarda Rekabet Kurul'unun izin verme yetkisi saklıdır.(Madde 8) Dolayısıyla Düzenleme Kurumu ile Rekabet Kurumu yetki çatışmasını önlemek üzere ilgili düzenlemelerin yapılması söz konusu olacaktır.
- TEAŞ'dan Elektrik Üretim A.Ş., Türkiye Elektrik İletim A.Ş ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş olmak üzere üç şirket kurulması öngörülmüş ve 2000/310 sayılı Karar uyarınca bu şirketler kurulmuştur.

3.3. Uygulama

Anılan yasa kısaca aşağıda maddeler halinde özetlendiği şekilde olup, uygulama da ekte sunulan Tablo 5'de şematik olarak gösterilmiştir.

- Üretim şirketleri dışında kendi/ortaklarının elektrik ihtiyacını üretmek için kurulan otoprodüktör şirketi/grupları ürettikleri elektrik enerjisinin bir takvim yılı içinde % 20'sini aşmamak kaydıyla Kurul tarafından belirlenecek orandaki miktarını rekabet ortamında satabilir.

Tablo 5. Öngörülen Rekabetçi Yapı



• Elektrik Üretim A.Ş., İşletme Hakkı Devri yolu ile özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişilere devri yapılmış veya yapılacak tesis ve işletmelerin ve bunlara yapılacak ilave ve idame yatırımların mülkiyetini muhafaza eder ve özel sektör yatırımlarını dikkate alarak Kurul onaylı üretim kapasite projeksiyonu uyarınca yeni üretim tesisleri kurabilir, kiralayabilir ve işletebilir.

• Bir özel sektör üretim şirketinin iştirakleri ile beraber piyasada sahip olacağı toplam payı, bir önceki yılına ait yayımlanmış Türkiye'de kurulu toplam elektrik enerjisi gücünün % 20'sini geçemez.

• Türkiye Elektrik İletim A.Ş., kamuya ait tüm iletim sistemini devir alıp, kurulması öngörülen yeni yatırımlar yapabilir, işletebilir, sistem /iletim operatörü gibi davranarak Kurul onayına bağlı olarak iletim, bağlantı ve sistem kullanım tarifelerini, şebeke yönetmeliğini hazırlar, denetler ve yük dağıtımını ile frekans kontrolünü gerçekleştirir, iletim sisteminde ikame ve kapasite artırımını ve Enerji Bakanlığı'nın kararları doğrultusunda uluslararası enerji iletim bağlantıları yapar. Ayrıca, dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan talep tahminlerini esas alarak üretim kapasite projeksiyonunu hazırlayarak Kurul onayına sunar.

• İletim Şebekesi dışında, piyasada üretim faaliyeti gösteren tüzel kişilerle lisansları kapsamındaki müşterileri arasında özel doğrudan iletim hattı tesisi T. Elektrik İletim A.Ş. ile üretim şirketleri arasında yapılacak İletim Kontrol Anlaşması ile mümkündür. Bu anlaşmaların amacı, iletim sisteminin kararlılığının (özellikle teknik açıdan zorunludur.) ve işletme bütünlüğünün korunmasıdır.

• Dağıtım şirketleri, lisanslarında belirtilen bölgelerdeki dağıtım tesislerini işletirler, bu tesislerin yenileme, ikame, kapasite artırımı yatırımlarını yaparlar.

Elektrik Piyasası Kanununun Elektrik Enerjisi Sektörüne Etkileri ve Teşvikler Yönüyle Değerlendirilmesi

- Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş., mevcut geçerli enerji satış ve alım anlaşmalarını TEAŞ ve TEDAŞ'dan devir alır ve 31.10.2001 tarihine kadar devri gerçekleşen İşletme Hakkı Devri Sözleşmeleri çerçevesinde; dağıtım şirketlerine ve TEDAŞ 'a karşı üstlendiği enerji satış taahhüdü ile sınırlı kalmak kaydıyla daha ekonomik bir tedarik kaynağı bulunmadığı takdirde öncelikle Elektrik Üretim A.Ş.'den alınmak suretiyle ve bu halde dahi açık kalması halinde bir yılı aşmamak ve Kurul tarafından onaylanmak kaydıyla enerji alım anlaşmaları yapabilir.
- Özel Sektör Toptan Satış Şirketleri, elektriğin toptan satışı faaliyetinde bulunur. Ancak bu şirketlerin de iştirakları ile birlikte piyasada sahip olacağı toplam pay, piyasada bir önceki yılda tüketilen toplam elektrik enerjisi miktarının % 10' nu geçemez.
- Enerji Bakanlığı görüşü doğrultusunda uluslararası enerji iletim bağlantısı olan ülkelerden veya ülkelere ithalat ve ihracat, Kurul onayı ile Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş., özel sektör toptan satış şirketleri, parakende satış şirketleri ve parakende satış lisansı almış dağıtım şirketleri tarafından aynı kanun ve ilgili yönetmelikler çerçevesinde yapılır.
- Kamulaştırma talebi olması halinde; 15.Maddenin (c) bendi gereğince, Kurulca kamulaştırılmaya karar verildiği takdirde işlem Kurumca yapılır ve kamulaştırma bedeli ve diğer bedeller ilgili tüzel kişi tarafından ödenir. Kamulaştırılan taşınmazın mülkiyeti Hazineye, kullanım hakkı kamulaştırma bedeli ödeyen tüzel kişiye ait olur. Kullanım hakları ilgili lisans veya sözleşmenin cüz'ü olup geçerliliği bunların geçerlilik süresi ile sınırlıdır ve bu bedel hiçbir şekilde geri ödenmez.
- TEAŞ tarafından üstlenilen borçlardan, üretim ile ilgili olanlar Elektrik Üretim A.Ş.'ne, iletim ile ilgili olanlar da Türkiye Elektrik İletim A.Ş.'ne ilgili kuruluşlarla Hazine Müsteşarlığı arasında mutakabata 60 gün içinde sağlanarak devir edilir (Madde 15 (a) bendi ve Ek Madde 1).
- Türkiye Elektrik İletim A.Ş. bünyesinde, Kurulca onaylanan Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği çerçevesinde piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin borçlu yada alacaklı durumlarının değerlendirilmesi için Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi kurulur (Madde 15 (b) bendi.) Bu merkez, aynı zamanda bir dengeleme /ayar (Balans Marketing) görevini de üstlenerek ikili antlaşmalar dışında yine bir açık yada fazlalık olması durumunda satıcıların teklif verdiği bir havuz oluşturarak en uygun ve verimli kaynaktan teklif fiyatına satın alarak alıcıya Kanun kapsamında hazırlanacak yönetmelik çerçevesinde satarak piyasayı dengeler.
- Bu Kanun çerçevesinde elektrik üretiminde çevresel etkiler nedeniyle yenilenebilir enerji kaynakları ile yerli enerji kaynaklarının kullanımının teşvik edilmesi öngörülmektedir (Madde 5 (p) bendi).
- Belirli bölgelere ve/veya belirli amaçlara yönelik olarak tüketicilerin desteklenmesi

için sübvansiyon gerektiğinde, bu sübvansiyon fiyatlara müdahale edilmeksizin miktarı ve usulleri Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenir (Madde 13 (c) bendi).

- 4046 sayılı Kanun çerçevesinde, piyasada yer alacak yerli/yabancı gerçek/tüzel kişilerin üretim, iletim ve dağıtım sektörlerinde sektörel bazda kontrol oluşturacak şekilde pay sahibi olmamasına dikkat edilerek Özelleştirme İdaresince özelleştirme yapılır.

Bu kanunla, elektrik teminine ilişkin piyasa risklerinin özel sektöre devredilmesi, devlet garantili alım anlaşmalarının kalkması, rekabet nedeni ile maliyetlerin asgariye çekilebilmesi, Avrupa Birliği Uygulamaları ile uyum sağlanması, üretim bazında gerçek bir rekabet ortamı oluşacağından büyük tüketiciler için daha ucuz elektrik temininin olabilmesi, sektöre özel sektörün dinamizmi kazandırılması, Kurul'un anlaşmazlıklara öncelikle hakem olması ve problemlerin mahkemelere gidilmeden çözülmesine olanak sağlanabilmesi gibi avantajlar beklenmektedir.

Ancak, siyasi otoritenin atayacaklarından oluşan ve sivil örgüt temsilcilerinin yer almadığı Kurul'un objektifliğinden kuşku duyulması, gizli tekellerin oluşma ihtimali, dağıtım tesislerinin mülkiyetinin satışına kamunun tepkisi, uzun dönemli tesislerin sözleşmelerinin devrinde hukuki ve ekonomik zorluklar olması, tarifelerin çokluğu (Toptan satış, iletim, dağıtım, parakende satış, bağlantı ve sistem kullanım tarifeleri) hem karışıklığı ve hem de küçük tüketicilere gelen nihai fiyatı artırabilmesi, kurumlar arası yetki karmaşası doğabilme ihtimali olması, Anayasa hükümleri ve Anayasa Mahkemesi kararları gereği yasayla düzenlenmesi gereken birçok konunun (tebliğ, yönetmelik v.b.) yönetmelik ile düzenlenmek üzere belirsiz bırakılması uygulamaları tartışılabilir hale getirebilir (Örneğin lisans kapsamında Kurul'dan izin alınmaksızın yapılacak faaliyetlere ilişkin hükümlerin yönetmelikle belirlenmesi gibi.). Üretim ve dağıtım şirketlerinin ülkemizin kaynaklarını kullanarak elde edilen elektrik enerjisi öncelikle iç talebin karşılanması yani ülkemiz halkına satma zorunluluğu olmadığı için başka ülkelere daha fazla ödemeleri nedeni ile ihraç edilme ihtimali de gözden uzak tutulmamalıdır. İletim şirketlerinin dağıtım işlerinde, dağıtım şirketlerinin de üretim faaliyetinde bulunup bulunmayacakları konusu pek açık değildir. Eğer bu yol açıksa, kontrol altına alınamıyacak ve rantabl olmayan birçok küçük güçte tesisin kurularak çok sayıda küçük ölçekli tedarikçi ortaya çıkacak ve bunlar da daha ucuz yatırım maliyeti ile doğal gazı yüklemeleri halinde bugün üretimde % 35'leri aşmış olan doğal gazın payını daha yukarıya çekerek dışa bağımlılığın artması ihtimalini ortaya çıkartacaktır. Kaldı ki enerjide maliyeti düşürmenin en temel yolu büyük güçlü ve öz kaynaklara dayalı yatırımlara gidilmesidir.

Talep tahminlerinin ilgili dağıtım şirketlerince hazırlanıp Elektrik Taahhüt ve Ticaret A.Ş.'ne ve Kurul'a sunulması ile ödenek teleplerinde olduğu gibi gerçek değer in üstünde olması ile arz fazlası oluşabilir ve hazine garantisiz kapsamındaki şirketlere alım garantisi

verildiğinden arz/talep farkına yönelik olarak Hazineden şirketlere ödeme yapılabilir olması da bu yasanın doğurabileceği olumsuzluklardan biridir.

Diğer taraftan, başta ayrı olan elektrik ve doğal gaz piyasalarının birleştirilmesi, zaten karmaşık olan yapıyı daha karmaşık hale getirebilir. Çünkü bu ülkelerden İngiltere gibi önce her iki piyasa için bu kültürün hazmedilerek birleştirilmesi daha verimli olabilirdi.

4. TEŞVİKLER YÖNÜYLE İNCELEME

4.1. Genel

Ekonomik literatürde "teşvik" kavramı, belirli ekonomik faaliyetlerin diğerlerine oranla daha fazla ve hızlı gelişmesini sağlamak amacıyla, kamu tarafından çeşitli yöntemlerle verilen maddi ve/veya gayri maddi destek, yardım ve özendirmeler olarak tanımlanır. Tanımdan anlaşılacağı üzere, ekonomik teşviklerin temelinde, kaynakların ülke ekonomisi açısından daha yararlı olduğu kabul edilen alanlara yönlendirilmesi söz konusudur. Burada en önemli husus, teşvikler ile ulaşılmak istenilen hedeflerin neler olduğu ve bunlara karşılık ne gibi ödümler verileceğidir. Devletlerin teşvikler ile neleri amaçladığı uyguladıkları ekonomik sisteme göre değişmekle birlikte temel hedef, genel anlamda halkın refah seviyesinin yükseltilmesidir.

Günümüzde ekonomik sistem birçok değişkene bağlıdır. Doğal kaynaklar, finansman yapısı, eğitim durumu ve demografik yapı v.b. gibi ülke içi hususlar yanında yaygınlaşan globalleşme hareketi ve bölgesel entegrasyonlar nedeni ile, dışardan temin edilen hammadde, yarı mamul, mamul ve enerji fiyatlarında uluslararası piyasalarda meydana gelen dalgalanmalar ile emek ve sermayenin dolaşım imkanlarının artması ülke ekonomisinin gidişatını etkileyebilmektedir. Bundan dolayı, ekonominin çok sık değişen yapısının takibi ve ülke ekonomisinin dengeli gelişiminin sağlanması ancak, kısa dönemlerde değişebilen, esnek, çok amaçlı ve çok araçlı bir teşvik sistemi ile mümkün olabilecektir. Özellikle üretim kapasitesini ve ihracata ilişkin pazar kapasitesi ve payını artırmaya yönelik olarak uygulanan desteklerin, diğer kamu harcamalarından daha etkin kullanılabilindiği ve ekonomiye doğrudan kanalize edildiği dikkate alındığında, önemli ve etkili bir müdahale ve yönlendirme aracı olduğu kolayca görülebilecektir.

Bu bağlamda, ülkelerin ekonomik ve sosyal kalkınma hedeflerine ulaşmak için izledikleri stratejiler içinde teşvik politikaları önemli bir yer tutmaktadır. Ülkelerarası rekabet, ülkelerin endüstrilerine değişik biçimlerde devlet yardımları vermelerine yol açmıştır. Ancak, uygulanan teşvikler, yani devlet yardımları öngörülen hedeflere ulaşmaya yardımcı olmasına karşın, uluslararası ticarete olumsuz etkiler yaratmıştır. Dolayısıyla hedeflere ulaşmada teşviklerin gerekli olduğu gerçeği yadsınmamasına rağmen, dünya ticaretinde serbestlik sağlama amacına ters düştüğü de kabul edilmektedir. Bundan dolayı bu konuda politik, yasal ve ekonomik şeffaflık önerilmektedir.

Teşvik araçları; hibeler, ucuz krediler, faiz kolaylıkları, vergi imtiyazları, sağlanan devlet garantileri, mal ve hizmetlerin daha uygun şartlarda temini ve devletin doğrudan ya da dolaylı olarak işletmelerin öz sermayelerine katılımı şeklinde olup, ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınması için yıllık programlar ve kalkınma planlarıyla belirlenen hedeflere ulaşılmasında özel sektörün katılımının sağlanması amacıyla devletin kullandığı önemli ve etkili araçlardır.

4.2. Dünyada Teşvik Uygulamaları

4.2.1. Genel

Dünyada genel olarak yatırımların teşvikinde; gümrük muafiyeti, yatırım indirimi, vergi indirimi, döviz tahsisi, ayni ve nakdi yardımlar, vergi, resim, harç gibi yatırım teşvik araçları ve ihracaatı artırmak için de ihtacat tutarına çeşitli oranlarında prim ödenmesi gibi teşvik araçları yaygın bir şekilde kullanılmaktadır.

Dünyanın en büyük ticari bloğu olan Avrupa Birliği açık ve doğru bir uluslararası ticaret sistemini öngörmekte ve bu konuda sıkı denetimde bulunmaktadır. Toplulukta verilen her yardım uluslararası ticaretin serbestleşmesini amaçlayan GATT kurallarına uygun yapılmalıdır. Bu amaçla Topluluk anlaşması (Roma Antlaşması) ile buna yasal bir çerçeve getirilmiştir. Bu Antlaşmanın 92.maddesinde bazı ürünleri ya da işletmeleri üstün duruma getirecek rekabetin bozulmasının Ortak Pazar ile bağdaşmayacağı belirtilmesine rağmen, Birliğin rekabet gücünün korunması ve geliştirilmesi amacıyla çeşitli sübvansiyonlara göz yumulduğu ve üye ülkelerde açık ya da gizli uygulamalar yapıldığı bilinmektedir.

Devlet yardımlarına ilişkin diğer anlaşma da "Uruguay Round"dan bir çok ülke, yardımlara ilişkin görüşmelere katkılar sunmuşlardır. ABD'nin önerisi, yasaklanmış yardımların kategorilerinin yaygınlaştırılması ve telafi edici vergi kullanımının kolaylaştırılmasıdır. Yani, kırmızı ışık "yasaklanmış", sarı ışık "izin verilen" teşvikler kategorilerini göstermektedir. Yeşil ışık grubunda; sağlık, eğitim, alt yapıdaki yardımlarla ve vergi teşvikleri yer almaktadır. Kırmızı ışık ise geniş anlamda ihracat yardımlarına yöneliktir. AR-GE, çevre ve enerji verimliliği konularında verilen destekler genel olarak izin verilen teşviklerdir.

ABD dahil, dünya devletleri serbest ticaretin öncülüğünü yaparken, bir yandan da ekonomisinin gerektirdiğine inandığı korumacılık önlemlerini alabilmektedir. Dolayısıyla dünya ülkelerinin, ekonomileri gerektirdiğinde özel teşvik araçlarını kullanmaktan çekinmediği ortaya çıkmaktadır.

Avrupa ve ABD'deki elektrik enerjisi sektöründe uygulanan teşviklere bakıldığında, liberalleşmeyi teşvik edici unsurlarla beraber enerji verimliliği ve çevre yatırımları ile yenilenebilir enerji kaynaklarından üretim yapan santrallerinin vergi indirimleri, ucuz krediler, hibeler, sabit fiyat garantileri gibi teşvik araçları vasıtasıyla desteklendiklerini görüyoruz.

Elektrik Piyasası Kanununun Elektrik Enerjisi Sektörüne Etkileri ve Teşvikler Yönüyle Değerlendirilmesi

Bu bağlamda Türkiye gibi gelişmekte olan ve Avrupa Birliği'ne katılma sürecinde olan bir ülke için kalkınmayı kolaylaştıran devlet yardımları kabul edilebilir görülmektedir

4.3. Türkiye'de Teşvik Uygulamaları

4.3.1. Genel

Dünya, geleneksel siyasi blokların ortadan kalktığı, her alanda liberal eğilimlerin güçlendiği, teknolojik gelişmenin sınır tanımaz bir şekilde değişimlere yol açtığı bir dönemdedir. Bu değişimin çeşitliliği ve hızı ülkeler ve sanayiler açısından etkin ve sağlıklı rekabet stratejileri oluşturulmasını gerekli kılmaktadır. Bundan dolayı bu büyük rekabet nedeni ile uluslararası anlaşmalara ters düşmemek kaydıyla ulusal sanayilerinin çeşitli yöntemlerle, korumayı hedef haline getirmişlerdir. Bu amaçla da ülkemizde uygulanan teşvik sistemleri sırası ile ülke sanayisinin tesis edilmesi, korunması ve rekabete hazır hale getirilmesi aşamalarında destekleyici ve koruyucu işlevler üstlenecek şekilde uygulanmaktadır.

1913 yılında çıkarılan "Teşvik-i Sanayi Kanunu Muvakkatı"dan beri sistemli bir şekilde uygulanan teşvik tedbirleri ekonomik gelişmelere paralel olarak büyük değişikliklere uğramıştır. Bu dönem içinde ekonomik, sosyal ve siyasi yönde yaşanan değişimlerin kamu politikalarını büyük ölçüde etkilemesi sonucunda, teşvik uygulamaları hem içerik hem de kapsam olarak büyük değişime uğramıştır.

Türkiye'de yatırımların teşviki, Kalkınma Planları ve Yıllık Programlar doğrultusunda hazırlanan mevzuat ile yürütülmektedir. Bu çerçevede Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Bakanlar Kurulu'nca 21.12.2000 tarihinde kararlaştırılan 2000/1821 ve 2000/1822 sayılı Kararlarda "teşvik politikaları, yeni istihdam imkanları geliştirecek, küçük ve orta boy işletmeleri (KOBİ) destekleyecek, kalkınmada öncelikli yörelerin gelişmesine ve teknolojik ilerlemeye katkıda bulunacak ve Gümrük Birliğinin gerektirdiği rekabete uyumu sağlayacak şekilde uygulanacaktır" şeklinde yer almaktadır. Kalkınma planı ve yıllık program hedeflerine uygun olarak hazırlanan teşvik mevzuatı ile bölgeler arası dengesizlikleri gidermek, sermayeyi tabana yaymak, istihdam yaratmak, katma değeri yüksek, ileri, ve uygun teknolojileri kullanmak ve uluslararası rekabet gücünü sağlamak için yatırımların uluslararası yükümlülüklerimize aykırılık teşkil etmeyecek şekilde teşviki, yönlendirilmesi ve desteklenmesi amaçlanmaktadır.

Ekonomik kıstaslar yanında, imzalanan uluslararası ticareti düzenlemeye yönelik ikili ve çok taraflı anlaşmalardan sonra hazırlanan devlet yardımları, bölgesel önceliklere dayanan, genel nitelikli ve homojen bir hale dönüşmüştür. Teşvik sistemi bölgesel önceliklere dayandırılmış olmakla birlikte, eğitim, sağlık ve alt yapı yatırımları gibi sosyal amaçlı yatırımların desteklenebilmesini teminen sektörel ayrımı da içermektedir. Bu amaçla, geliştirilen özel sektör tanımı dışında herhangi bir sektöre ayrıcalıklı destek sağlanmamaktadır. Bu açıdan sistem, proje karlılığı ve ekonomik etkinlik üzerine kurulmuş

olup, karlı ve gerçekçi her projenin desteklenmesi şekline dönüşmüştür. Destek sisteminde yer alan özel kesime kaynak aktarımı niteliği taşıyan ve kamuoyunda büyük tepki yaratan nakit destekler yürürlükten kaldırılmış, yerine piyasa mekanizması kurallarına göre belirlenen tüm yatırım konularının vergi muafiyet ve istisnaları yolu ile desteklendiği bir sisteme geçilmiştir. Bununla birlikte genel teşvik sisteminin Küçük ve Orta Boy İşletmeler ile Geri Kalmış Yörelere ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kaldığı gözönünde bulundurularak Küçük ve Orta Boy İşletmeler ile Geri kalmış Yörelere yönelik uluslararası anlaşmalar ve yıllık programlara uygun sistemler geliştirilmiştir.

Ülkemizin taraf olduğu iki önemli anlaşma Dünya Ticaret Örgütü (Sübvansiyonlar ve Telif Edici Önlemler Anlaşması) ile Türkiye-Avrupa Birliği (AB) arasında bir gümrük birliği tesis eden 6 Mart 1995 tarih ve 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Karar'ının rekabet ve devlet yardımlarına ilişkin hükümleri, ihracat performansına dayalı destekleri "yasaklanmış tedbir" olarak değerlendirilmekte, spesifik olarak tabir edilen sektörel teşvik politikalarına ise imkan tanımamaktadır. Diğer taraftan, bölgesel kalkınmaya yönelik faaliyetlerin ve yatay amaçlar olarak tabir edilen küçük ve orta boy işletmelerin, araştırma-geliştirme ve çevre korumaya yönelik faaliyetlerin desteklenmesine ise izin verilmektedir.

Genel Teşvik Mevzuatı kapsamında ;Yatırım indirimi,Gümrük Vergisi ve Toplu Konut Fonu İstisnası, İthalde katma değer vergisi (KDV) istisnası, Yerli Makine ve Teçhizat KDV istisnası, Vergi Resim Harç İstisnası ve Yatırımları Teşvik Fonundan kredi tahsisı gibi teşvik araçları uygulanmaktadır.

1980 yılından 30 Eylül 2001 tarihine kadar toplam 59.225 adet teşvik belgesi düzenlenerek 39 katrilyon 803 trilyon Türk Lirası tutarında sabit yatırım ve 3.758.943 kişiye istihdam öngörülmüştür.

Genel teşvik sistemi ile her yıl ortalama 5000 yatırım projesi teşvik belgesine bağlanmaktadır. Özel sektör yatırımlarının yaklaşık %35'i teşvik belgesi olarak gerçekleşmektedir. Bu oran düşük faizli kredi ve hibe türü teşvik unsurları döneminde ortalama %50-55 iken bu teşvik araçlarının kaldırılması ile düşmüştür. Dolayısıyla, bu tür desteklerin çıkarılmasından sonra yatırım teşvik belgelerinin %85'i gelişmiş ve normal yörelere için düzenlenmiş olması, KÖY'lere yönelik ayrı bir sistemin olması gerektiğini ortaya çıkarmaktadır.

4.3.2. Elektrik Enerjisi Sektöründe Uygulanan Teşvikler

Enerji sektörü için 1980-30.09.2001 döneminde toplam 513 adet Yatırım Teşvik Belgesi düzenlenmiş olup, bu belgelerin toplamda payı adet olarak %0,9 (binde 9) iken yatırım tutarı olarak ise %12'dir. Enerji sektörü için düzenlenen belgelerin % 84'ü elektrik enerjisi, %5'i jeotermal ile ısıtma-soğutma, kalanı da çeşitli yakıt üretimi, izolasyon ve baca gazı arıtma tesisleri gibi çevre ile ilgili yatırımlara aittir.

Elektrik enerjisi yatırımları, ilk kez 96/8639 sayılı Kararname ile bu yatırımların özel önem taşıyan sektör kapsamına alınarak gelişmiş yörede de "komple yeni yatırım" olarak

Elektrik Piyasası Kanununun Elektrik Enerjisi Sektörüne Etkileri ve Teşvikler Yönüyle Değerlendirilmesi

teşvik edilmiş olup, yürürlükteki mevzuat çerçevesinde de azami olarak destek unsurlarından yararlandırılmaktadır.

Tablo 6'a göre, sözkonusu dönem içinde elektrik enerjisi üretimine ilişkin yatırımlar için düzenlenen belgelerin %58'inin otoprodoktör yatırımları, %28'inin Kamu yatırımları, %9'unun Yap-İşlet-Devret (YİD) yatırımları statüsündeki yatırımları, %2'sinin Görevli Şirket (Ayrıcalıklı) statüsündeki Kepez ve Çukurova Firmalarının yatırımları ve %3'ünün mobil santrallarına ait olduğunu görmekteyiz.

Tablo 6. 1980-30.09.2001 Dönemi Elektrik Enerjisi Üretimi Sektörü İçin Düzenlenen Yatırım Teşvik Belgelerinin Statülerine Göre Dağılımı

DURUMU	KAMU		OTOPRODUKTÖR		YİD		MOBL		GÖREVLİ ŞİT. Kepez/Çukurova		TOPLAM	
	Belge Adedi	Kapasite Gwh/yıl	Belge Adedi	Kapasite Gwh/yıl	Belge Adedi	Kapasite Gwh/yıl	Belge Adedi	Kapasite Gwh/yıl	Belge Adedi	Kapasite Gwh/yıl	Belge Adedi	Kapasite Gwh/yıl
KAPALI	46	17.706	16	11.672	7	288	-	-	4	2.125	75	31.791
AÇIK	39	19.132	156	79.470	20	5.500	9	3.100	3	2.325	226	109.527
TOPLAM	28	36.838	174	91.142	27	5.788	9	3.100	7	4.450	301	141.318
YÜZDE ORANI %	28	28	58	64	9	4	3	2	2	4	100	100

Kaynak : Hazine Müsteşarlığı, Teşvik Uygulama Genel Müdürlüğü, İzleme, Değerlendirme ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı kayıtları

Aynı dönemde Elektrik enerjisi üretimi için düzenlenen belgelerin santral tiplerine göre dağılımını gösteren Tablo 7'i incelediğimizde; düzenlenen belgelerin %87'sinin doğal gaz, kömür ve fuel oil yakıtlı termik santral yatırımları, %12.7'si hidroelektrik santralları ve %0,3'ünün de rüzgar santrali için düzenlenmiş olduğu, söz konusu belgelerinin %25'sinin tamamlandığı görülmüştür.

Tablo 7. 1980-30.09.2001 Dönemi Elektrik Enerjisi Üretimi İçin Düzenlenen Yatırım Teşvik Belgelerinin Santral

	TERMİK		HİDROELEKTRİK		RÜZGAR		TOPLAM		YÜZDE ORANI %	
	SANTRALLARI		SANTRALLARI		SANTRALLARI					
	Belge Adedi	Kapasite Gwh/yıl	Belge Adedi	Kapasite Gwh/yıl	Belge Adedi	Kapasite gwh/yıl	Belge Adedi	Kapasite Gwh/yıl		
KAPALI	62	29.705	12	2.032	1	54	75	31.791	25	23
AÇIK	201	66.054	25	43.473	-	-	226	109.527	75	77
TOPLAM	263	95.759	37	45.505	1	54	301	141.318		
YÜZDE ORAN %	87	68	12,7	31.96	0,3	0.04	100	100	100	100

Kaynak : Hazine Müsteşarlığı, Teşvik Uygulama Genel Müdürlüğü, İzleme, Değerlendirme ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı kayıtları

2000 Yılı itibarı ile 27.264 MW lık kurulu güçle 124.921 Gigawatt saat (GWh) lık bir elektrik üretimi gerçekleştiğine ve teşvikli yatırımlarla yaklaşık 31.791 GWh lık bir kapasitenin yaratıldığı göz önüne alındığında elektrik enerjisi üretiminin yaklaşık % 25'inin teşvikli yatırımlarla gerçekleştiği söylenebilir.

5. SONUÇ

Türkiye'nin gelişen bir ekonomiye sahip olması nedeni ile güvenilir, kesintisiz ve ucuz bir elektrik arzı, nihai kullanımda en büyük pay sahibi olan sanayi kesimi açısından oldukça önemlidir. Ancak halen kurulu kapasite ile bugünkü ihtiyacımızı daralan ekonomiyle beraber başabaş olarak karşılayabiliyoruz. Dolayısıyla, artan nüfus ve gelişen ekonomiyi gözönüne aldığımızda ve insanımızın refahının bir göstergesi olan fert başına kullanılan elektrik miktarının artması, Kyoto Protokolü uyarınca karbondioksit emisyonlarının azaltılması gibi hedefler öngörüldüğünde, bu sektörde yapılması gerekenler olduğu ortaya çıkmaktadır.

Elektrik enerjisi, sanayide kullanılan en önemli girdi olduğu için sanayi için ucuz elektrik sağlanması çok önemlidir. Çünkü çoğu gelişmiş ülke ucuz enerji kaynağı kullanarak bu hale gelmişlerdir ve halen de sanayiye elektrik enerjisi bizdeki mevcut durumun tersine daha ucuz olarak verilmektedir. Bu durum dolaylı olarak ihracatımız için de haksız rekabeti doğurarak pazar şansını zorlamaktadır.

Elektrik enerjisi sektöründe yeniden yapılanma programı çerçevesinde çıkartılan ancak 18 aylık bir geçiş süresi tanınan Elektrik Piyasası Kanunu ile; belirlenen hedeflere ulaşılması oldukça zor olup, bu amaçlara ulaşılabilmesi için oldukça uzun bir sürece ihtiyaç bulunmaktadır. Çünkü, YİD, Yİ, görevlendirme ve işletme hakkı devri gibi anlaşmalar çerçevesinde satın alınması garanti edilen elektrik enerjisi ile kendi ihtiyacı için otoprodöktörlerce üretilen elektrik enerjisi toplamı arzda önemli paya sahiptir. Dolayısıyla rekabetin oluşacağı alan oldukça dardır. Bu durum, bu Kanundan beklentilerimizin umduğumuz gibi gerçekleşmesi önündeki en büyük engellerden biridir.

Diğer taraftan bu yeni yapılanmanın en önemli rolünü üstlenecek kurulun organizasyonundaki siyasi atamaların kurulun kararlarına gölge düşürecek ve kamuoyu desteği olmayacak ya da azalacaktır. Halbuki elektrik enerjisi gibi stratejik önemi bir yana, sokaktaki sade vatandaş içinde çok önemli olan bu ürünle ilgili her türlü karar da halkın desteğinin önemi yadsınamaz.

Sonuç olarak, değişen siyasi, ekonomik ve ticari dünya konjonktürüne, çevre anlaşmalarına ve enerji fiyatlarına bağlı olarak, öncelikle de daha ucuz, güvenilir ve verimlilik öngörüsü içinde kaynak çeşitlendirilmesine de dikkat edilerek yeni enerji politikalarının oluşturulması gerekmektedir.

Elektrik Piyasası Kanununun Elektrik Enerjisi Sektörüne Etkileri ve Teşvikler Yönüyle Değerlendirilmesi

6. ÖNERİLER

DPT verilerine göre elektrik enerjisi talebinde yılda ortalama %9'luk bir artış olduğu ve Elektrik Piyasası Kanunu'ndan da çok beklenen, tüketiciye kesintisiz ve ucuz elektrik verilmesi olduğu gözönüne alınarak politikalar oluşturulmalı ve özellikle bu Kanun kapsamında kurulması öngörülen Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu'nda sivil örgüt temsilcilerinin de yer alması sağlanarak halkın da katılımına olanak verilmelidir.

Bu bağlamda elektrik enerjisinin ekonomik boyutu kadar sosyal boyutu da göz önüne alınarak ve bu Kanunun getirebileceği olası dezavantajları asgariye indirecek şekilde Elektrik Piyasası Kanunu'nda gerekli değişiklik ve düzeltmelerin yapılması zorunlu görülmektedir.

Teşvik uygulamaları açısından, öncelikle Türkiye için bir enerji haritası çıkartılması, birincil enerji ihtiyacımızın bugün %71 ini yarın artan oranlarda ithal edeceğimiz gerçeği göz önüne alınarak, öz kaynaklarımıza dayalı, özellikle jeotermal enerji bakımından zengin bölgelerde en azından ısıtmanın bu enerji ile yapılmasının teşvik edilmesi, özellikle linyit gibi öz kaynağımızın akışkan yatak gibi çevre dostu teknolojiler kullanılarak değerlendirilmesi, su, rüzgar gibi yenilenebilir enerji kaynaklı yatırımların teşvik edilmesi gerekmektedir. Ayrıca; Elektrik Etüt İdaresi tarafından 2000 yılı için hazırlanan rapora göre, sanayi sektörü için yılda ortalama 1 milyar dolarlık bir enerji tasarruf ve verimlilik potansiyelinin olduğu dikkate alınarak yatırımcıların bu yatırımlara yöneltebilecek daha farklı teşvik unsurlarının en azından belli bir süre ile uygulanması uygun olacaktır.

KAYNAKÇA

1. Alcan Sezer, "Türkiye'de Elektrik Enerjisi Sektöründe Özelleştirme ve Regülasyon", 1999
2. Erdi Hatice, "Enerji Sektöründe Teşvik Uygulamaları, Yap-İşlet-Devret ve Özelleştirme Politikaları Çerçevesinde Bir Değerlendirme"
3. Karakelle İsmail Hakkı, "Rekabet Politikası ve Elektrik Sektöründe Özelleştirme", 2000
4. Dr.Serdengeçti Turan, "2001 Yılı KOBİ ve Genel Yatırım Teşvik Mevzuatı ve Uygulamalar", 2001
5. Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, "1999 Enerji Raporu", 1999
6. International Energy Agency/OECD, "Competition In Electricity Markets", 2001
7. International Energy Agency/OECD, "Regulatory Institutions In Liberalised Electricity Markets", 2001
8. T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü), "Yatırımlarda Devlet Yatırımları Mevzuatı (2001)", Ekim 2001 Ankara (Hazine Müsteşarlığı Matbaası)