Enerjide serbest piyasa gözlüğüyle alınan devlet teşvikli önlemler işe yaramıyor

# Piyasacı kamu anlayışının yarattığı girdap

**Hayati KÜÇÜK**
EMO Hukuk Müşaviri

Dünya ölçeğinde yaşanan ekonomik kriz, kapitalist ülkeleri serbest piyasa sistemine yaklaşımda yeni arayışlara yöneltirken; ülkemizde kriz hiç olmamış gibi eski politikaların uygulanmasına devam ediliyor. Özellikle enerji alanındaki özelleştirme/serbestleştirme politikaları, krize ve arz-talep dengesindeki değişimlere rağmen hız kesmeden devam ediyor.

Yaşanan büyük ekonomik krizin temel nedeninin, son 25 yıldır uygulanan serbest piyasa uygulamaları olduğu artık genel kabul görüyor ve piyasaların denetim altına alınması için çeşitli yöntemler geliştiriliyor. Çeşitli sektörlerin daha fazla kamusal denetim altına alınmaya çalışılması, özel sektöre finansal destek sağlanması, kimi büyük şirketlere el konulması, sınırlı da olsa sosyal içerikli paketlerin devreye sokulması gibi önlemler, yeni liberal politikaların içine düştüğü açmazı gösteriyor. Her türlü müdahaleden arındırılmış, kendine özgü sihirli araçlarla yolunu bulan bir piyasa ekonomisinin hayat bulamayacağı görülüyor. Alınan acil önlemlerin yanında yapısal bir değişimin hangi yönde olacağı sorunu da masaya yatırılmış durumda. Her ülkenin kendine özgü geliştirdiği önlemlerin ve bulunacak başkaca çözüm önerilerinin kapitalizmin krizlerini önleyip önleyemeyeceği ayrı bir sorun olmakla beraber; krizden çıkışın, mevcut ekonomi politikalarının terk edilmesinden geçtiği anlaşılıyor.

Dünyada daha köklü değişim arayışları sürerken, ülkemizde sanki başka bir ekonomik model uygulanıyormuş ve sanki çöküşe geçen ekonomik sistem hiç sorgulanmadan krizin merkezi olan ülkelerden kopya edilmemiş gibi, Türkiye'yi teğet geçeceği yönünde bir inanış var. Bu inanış, krizin nedeni olan ekonomik politikaların fanatik bir tarzda aynen sürdürülmesi sonucunu doğuruyor. Krizin ortaya çıkardığı yakıcılık karşısında 3-5 aylık ve yalnızca piyasayı kısa vadeli canlandırmayı amaçlayan KDV indirimi gibi önlemlerle yetiniliyor olması, krizin nedenleri ve sonuçları hakkında yeterince ders alınmadığını gösteriyor.

## Elektrik enerjisinde serbestleşme

Bilindiği gibi elektrik enerjisi Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) eliyle bir kamu hizmeti olarak sağlanırken, enerjinin alınıp-satılan bir mal haline dönüştürülmesi amacıyla TEK parçalara ayrıldı ve satışa çıkartıldı. Kamunun elektrik üretimi faaliyetlerinde bulunması engellendi. Elektrik üretimi ancak özel sektör tarafından ve kar amacıyla yapılır hale getirildi. Bu serbestleşmenin gereği olarak, sektörün üzerinde bağımsız bir üst kurul olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) oluşturuldu. EPDK'nın amacı ise bir yandan elektrik piyasasının kurallarını belirleyip, denetim yapmak; diğer yandan kamunun bu alana müdahalesinin tamamen engellenmesini sağlamak. Bu uygulamalar sonucunda Türkiye'nin elektrik enerjisinin yüzde 60'ı özel sektör eliyle üretilir hale geldi. Dağıtım alanında ise Türkiye 21 bölgeye bölündü ve bu bölgeler gruplar halinde özel sektöre devrediliyor. SEDAŞ, BAŞKENT, MENDERES, MERAM ve ARAS elektrik dağıtım şirketleri özelleştirildi. Osmangazi ve Çoruh elektrik dağıtım kuruluşları için de özelleştirme ilanına çıkılırken, yıllar önceki ihalesiz görevlendirmeye dayanılarak Göksu (Kahramanmaraş-Adıyaman) elektrik dağıtımının da özel sektöre devredilmesi gündemde. Kamuya ait elektrik üretim şirketleri de gruplar halinde satışa çıkartılacak.

Dünyada daha köklü değişim arayışları sürerken, ülkemizde sanki başka bir ekonomik model uygulanıyormuş gibi, krizin Türkiye'yi teğet geçeceği yönünde bir inanış var. Bu inanış, krizin nedeni olan ekonomik politikaların fanatik bir tarzda aynen sürdürülmesi sonucunu doğuruyor. Krizin ortaya çıkardığı yakıcılık karşısında 3-5 aylık ve yalnızca piyasayı kısa vadeli canlandırmayı amaçlayan KDV indirimi gibi önlemlerle yetiniliyor olması, krizin nedenleri ve sonuçları hakkında yeterince ders alınmadığını gösteriyor.

## Fiyatların önlenemez yükselişi

Serbestleşmeyle birlikte elektrik enerji fiyatlandırma yapısında da önemli değişikliklere gidildi. Kamu hizmeti olarak tek elden yürütülen ve herhangi bir kar amacı bulunmayan bir yapıdan, çok parçalı ve özel sektörün karının öne çıktığı bir fiyat mekanizmasına geçildi. 2001 yılında yürürlüğe giren Elektrik Piyasası Yasası öncesinde yapılan özelleştirme uygulamalarının ürünü olan Yap-İşlet-Devret (YİD) ve Yap-İşlet (Yİ) uygulamaları nedeniyle, bir kamu şirketi olan Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş (TETAŞ) özel sektörün ürettiği elektriği almaya devam ederken; 2012 yılının sonuna kadar belirlenen bir süre tam serbestliğe geçiş süreci olarak ilan edildi. Halen kamunun elinde olan şirketler ise, özel sektör faaliyetlerine uyum amacıyla her 3 ayda bir fiyatların yeniden belirlendiği otomatik fiyatlandırma mekanizmasına geçti. Elektriğin üretim, iletim, toptan satış, dağıtım ve perakende satış aşamalarının tümünde, faaliyet gösteren şirketlerin kazanç kapısı haline gelen sektör, elektrik fiyatlarında hızlı bir artışı gündeme getirdi.

2001 yılından sonra yürürlüğe giren yeni liberal enerji politikaları, dengeleme ve uzlaştırma piyasası olarak adlandıran bir karaborsa mekanizmasıyla, fiyatların tamamen şirketler tarafından belirlendiği bir sistemi de barındırıyor. Bugün için elektrik enerjisinin yaklaşık yüzde 15'lik kısmı bu karaborsada alınıp satılıyor. Serbestleşmenin tam olarak gerçekleşmediği bugünkü koşullarda, bu karaborsadan alımları da kamu şirketleri yapıyor.

Kamuya yatırımı yasaklayan yeni sistem, özel sektörün yatırım yapması açısından da tam bir başarısızlık yaşıyor. Elektrik enerjisi arz açığıyla karşı karşıya kalan Türkiye'nin yaşayacağı sorunların önünde, yaşanan ekonomik kriz adeta bir çözüm oldu. Kriz nedeniyle önce talep artışı yüzde 4.5 seviyelerine düştü, ardından önceki yıl taleplerine oranla yüzde 10'lara varan bir düşüş gerçekleşti. Ancak krizin etkisinin azalması ve talepte herhangi bir artış yaşanması halinde, bu

artışı karşılayacak enerjinin nereden sağlanacağı halen bir sorun olarak duruyor.

Yeni liberal enerji politikalarının sonucunda üretimin yetersiz kalması, fiyatların fahiş derecede artması ve parçalı yapıda karar mekanizmalarında keşmekeş yaşanması şeklinde ortaya çıkar bir enerji krizi yaşanıyor. Bu politikaların devam ettirilmesinde ısrar edilmesi halinde, krizin daha da derinleşmesi söz konusu olacak.

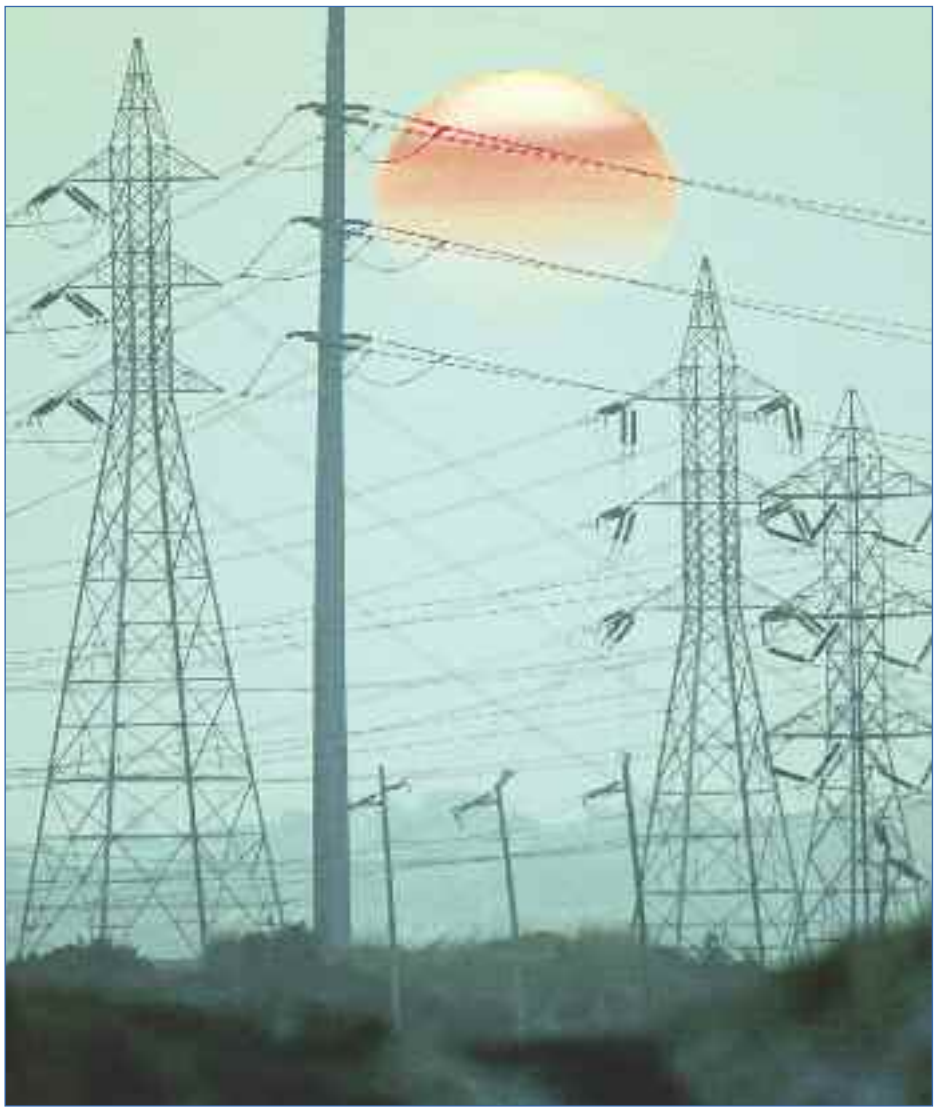
Özel sektörün kar amacının ön plana çıkmasıyla çeşitli manipülasyonlara açık hale gelen sektörde, arz-talep dengesinde de sürekli sorunlar yaşanmaya başlandı. Özel sektörün yatırım yapmakta isteksiz davranması ya da daha fazla kar elde etmeye yönelik manevraları, tekrar kamunun devreye girmesini zorunlu kılan tedbirleri gündeme getirdi. Ancak tedbir olarak getirilen çözümlerde, uygulamaya konulmak istenen piyasa mekanizması fikrine özen gösterilmesi ve her durumda özel sektörün amaç ve çıkarlarının göz önünde tutulması nedeniyle hiçbir yarar ve ilerleme sağlanamadığı görülüyor. Kamusal önlem olarak atılan tüm adımların başarısızlıkla sonuçlandığı bir süreç yaşanıyor.

Elektrik üretim açığına karşı alınacak tedbirler 2008'in Temmuz ayında çıkartılan 5784 sayılı Yasa ile düzenlenmişti. Bu tedbirlerden en acil uygulanacak olanlarının başında, TETAŞ'ın mevcut ya da işletmeye girecek elektrik üretim tesislerinden üretimlerinin 2012 yılına kadar satın alınması için ihale yoluyla enerji alım sözleşmesi yapması oluşturuyordu. Yasa'ya göre TETAŞ'ın satın aldığı elektriği, geçiş dönemi sözleşmeleri kapsamında, tüketimleri oranında perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketlerine satacaktı. Karaborsaya müdahale için piyasanın işlemesini sağlamak üzere tek yol olarak başvurulan, bir kamu şirketi üzerinden fiyat ve alım garantisi sağlayacak bu çare de işe yaramadı. Bu düzenleme çerçevesinde TETAŞ enerji alım ihalesine çıktı ve kendi belirlediği fiyatın altında teklif edilen tüm enerjiyi, önümüzdeki 4 yıl süre boyunca alacağını açıkladı. Oysa yaşanan ekonomik kriz nedeniyle içinde bulunduğumuz yılda enerji tüketimi düştü ve TETAŞ'ın karşılayamayacağı boyutta talep artışı gerçekleşmedi. Özel sektöre teşvik anlamına gelen bu ihalede bile fiyatlar oldukça yüksek düzeylere tırmandı.

## Kamu ihaleleri sonuçlandırılamıyor

Nitekim TETAŞ'ın almayı taahhüt ettiği enerji tavan fiyatı hidroelektrik santrallar için 13.45 kr/kilovat saat (kWh), termik santrallar için ise 19.16 kr/kWh şeklinde fahiş düzeyde belirlendi. Termik santrallar için belirlenen tavan fiyat, TETAŞ'ın Yİ ve YİD santrallarından aldığı yüksek bedelli enerji fiyatlarının dahi üzerindeyken; HES'ler için belirlenen tavan fiyat, TETAŞ'ın Elektrik Üretim A.Ş.'den aldığı elektriğin 2-3 sent'lik fiyatının birkaç misline denk düşüyor.

İhale sonucunda, TETAŞ'ın belirlediği bu yüksek bedele rağmen, teklif veren üretim şirketlerinin beklentilerinin daha da yukarılarda olduğu ortaya çıktı. Termik santral üretimleri için verilen fiyatlar 19.5 kr/kWh ile 28.8 kr/kWh aralığında, HES üretimleri için ise 18.9 kr/kWh ile 25.94 kr/kWh aralığında oluştu.



Kamunun elinde bulunan elektrik üretim ve dağıtım şirketlerinin özel sektöre devredilerek, sektörün tamamen özelleşmesinin ardından, yeterli, kaliteli ve ucuz bir sistemin oluşması adına kamusal müdahale olanaklarının daha da daralacağı görülüyor. Özel sektöre teşvik içermeyen, fiyatların piyasa koşullarında oluşmasına müdahale olarak anlaşılacak tüm kurallar, ilgili kamu otoriteleri üzerinde baskıyı gündeme getirmeye devam edecek.

Elektrik enerjisi arz güvenliği açısından önem oluşturan ve ülkenin en büyük enerji yatırımları arasında yer alacak Afşin-Elbistan C-D santralları için EÜAŞ tarafından yapılan ihaleler de teklif edilen yüksek enerji birim fiyatları nedeniyle iptal edilmişti. Aşırı fiyat teklifi nükleer santral için yapılan ihalede de geçerli oldu. Nükleer santraldan üretilecek elektriğin birim fiyatı için verilen 21.16 sent fiyatın, teklif veren konsorsiyum tarafından bir anda 15.35 sent'e düşürüldüğü görüldü. İhalenin usulüne aykırı ve değerlendirme dışı bırakılması gereken bu yeni teklifle ilk teklif arasındaki fark dahi, Türkiye'nin enerji yatırımcıları açısından nasıl bir aşırı kar cenneti haline geldiğini gösteriyor.

## Enerji metalaştı, fiyatlar fırladı

Bu noktaya gelinmesinin temel nedenini, enerjinin bir ticari meta haline getirilme sürecinde, kamunun gerekli yatırımları yapmayarak, bunu özel sektörden beklemesi geliyor. Özel sektörün satış ve kar garantisi almadan yatırım yapmaması nedeniyle, devreye teşvikler giriyor. Elektriği kamu üretirken serbest piyasa adına eleştiride bulunanlar, özel sektöre teşvik adı altında yapılan kamu aktarımlarına alkış tutuyorlar. Dolayısıyla hiçbir zaman teoride anlatılan piyasa modeli ortaya çıkmıyor. Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği'nin (DUY) gerçek zamanlı uygulamaya konulması da, arz güvenliği endişesiyle, daha piyasa oluşumu sağlanmadan gündeme geldi. Böylece özel sektör üretim şirketleri DUY üzerinden kamu şirketlerine elektrik satmaya başladı. İsteyen tüketicinin istediği üreticiden elektrik satın alacağı bir uygulama örneği de olmadı. Bunun yerine, üretim şirketlerinin ürettikleri elektriğin tümünü istedikleri fiyattan kamuya sattıkları bir sistem oluştu.

TETAŞ'ın elektrik alım ihalelerinde ya da büyük elektrik üretim santrallarının ihalelerinde oluşan fahiş fiyatlarda, DUY denilen karaborsada bugüne kadar oluşan fiyatlar önemli rol oynuyor. DUY üzerinden gerçekleşen satışlarda 25 kuruşa kadar çıkan fiyatlar gerçekleşiyor. DUY'da oluşan fiyatların enerji açığı endişesiyle sürekli artıyor olması, ileriye dönük fiyatların spekülasyonla daha da artmasını gündeme getiriyor. İhaleyi yapan kamu kurumları ise bu yüksek fiyatlar nedeniyle ihaleleri sürekli iptal ediyor. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasası'nın yürürlüğe girdiği 2001 yılından sonra, hemen hiçbir başarılı ihale yapılamadı. Fiyatların yapay artış eğilimi ile elektrik üretimindeki yetersizliğin yarattığı kısır döngü, kamunun mevcut sisteme müdahale olanaklarını da tamamen elinden alıyor. Özel sektör kutsaması, enerji politikalarına yön verenlere, teşvik modelinden başka bir seçenek bırakmıyor.

Kamunun elinde bulunan elektrik üretim ve dağıtım şirketlerinin özel sektöre devredilerek, sektörün tamamen özelleşmesinin ardından, yeterli, kaliteli ve ucuz bir sistemin oluşması adına kamusal müdahale olanaklarının daha da daralacağı görülüyor. Özel sektöre teşvik içermeyen, fiyatların piyasa koşullarında oluşmasına müdahale olarak anlaşılacak tüm kurallar, ilgili kamu otoriteleri üzerinde baskıyı gündeme getirmeye devam edecek. Piyasanın denetim altına alınmasının tek elverişli yöntemi, üretilen elektriğin bir kısmının kamunun elinde kalarak, fiyat oluşumlarına müdahale etmesi olarak görünüyor. Ancak kamunun böyle bir politikası bulunmadığı gibi üretimde önemli bir yeri olduğu bu aşamada dahi hiçbir müdahalede bulunamayışı, özelleştirmelerin tamamlanmasından sonraki tabloyu tam olarak görmemizi sağlıyor.

Yaşanan büyük ekonomik krizin yanında, ülkemizin yaşadığı enerji kısır döngüsünün yarattığı ve serbestleşme politikalarıyla giderek derinleşeceği anlaşılan enerji krizi, başta sanayi sektörü olmak üzere diğer ekonomik alanları da etkisi altına alacak önemli riskleri barındırıyor.

Bugün enerji politikalarının dünya ölçeğinde kazandığı stratejik önem de hesaba katıldığında, uygulanan politikaların daha fazla tahribat yaratmadan değiştirilmesi gerekiyor. Öncelikle DUY sisteminin kaldırılması ve kamuya ait üretim ve dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesinin durdurulması ilk adımlar olmalıdır. Türkiye'nin etkin bir enerji politikası izleyebilmesi, doğalgaz, petrol ve elektrik üretim, iletim ve dağıtım alanlarında güçlü kamu şirketlerinin yaratılmasını gerektiriyor. ■