

ENERJİ POLİTİKALARI ve ÖZELLEŞTİRMELER*

Serdar Pakar
EMO Yönetim Kurulu Başkan Yardımcısı

Enerji alanı, ulusal ve uluslararası düzeydeki ekonomik koşullarla doğrudan bağlantılı olarak şekillendirilmektedir. Türkiye'deki elektrik enerjisi alanına yönelik politikalar da uygulanan ekonomik politikalarla paralellik arz etmektedir. İlk elektrik üretiminden itibaren uygulanan elektrik enerjisi politikalarını ekonomi politikalarıyla birlikte incelediğimizde bugün ülkemizde gelinen noktayı daha iyi değerlendirmek mümkün olacaktır.

1902-1923 Dönemi

Anadolu'da ilk elektrik üretimi 1902 yılında Tarsus'ta Berdan Nehri üzerinde gerçekleştirilmiştir. Su değirmeni miline kayışla bağlı 2 kilovat (kW) gücündeki İtalo Suissera dinamo ile Tarsus sokakları ve birkaç konut aydınlatılmıştır. Bu dönem Osmanlı Devleti'nin büyük miktarlarda yüksek faizli dış borç sebebi ile ekonomik bağımlılığı kabul etmek zorunda kaldığı, Fransa ve İngiltere'nin ekonomik karar merkezlerini tamamen egemenliği altına aldığı liberal ekonomi dönemidir. İstanbul'da 1913 yılında Macar Ganz Şirketi tarafından kurulan 15 megavat (MW) güce sahip Silah-tarağa Termik Santrali üretime başlamıştır; 1914-1983 yılları arasında İstanbul'a elektrik sağlayan ilk kent ölçekli elektrik santralidir. Osmanlı Hükümeti, devlet güdümlü piyasa ekonomisi (milli



iktisat) tercihiyle devlet müdahalesiyle kalkınma modeline geçiyordu, ancak 1. Dünya Savaşı sonunda mali yapısı iyice bozulan Osmanlı Devleti'nin çöküşü kaçınılmaz hale gelmiştir.

1923-1933 Dönemi

Bu dönem Kurtuluş Savaşımız sonrasında emperyalizme karşı mali bağımsızlığımızın da kazanılması mücadelesini kapsamaktadır. Bu dönemde özel teşebbüse dayalı liberal bir ekonomik politika izlenmiştir. 1923 yılında ülkemizde enerji konusunda hakim olan politika; enerji ihtiyacının zorunlu durumlar dışında yerli kaynaklardan özellikle maden kömürü ile karşılanması yolunda olmuştur. İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar gereği yabancı şirketlere verilen imtiyazlar devam ettirilmiş ve sektörde faaliyet gösteren Alman, Fransız, İtalyan, Belçika ve Macar firmaları muhafaza edilmiş, liberal ekonomik yapı hedeflenmiştir.

Yabancı sermaye tarafından inşa edilen santraller kolay kredi bulması, mobilize olması ve kolay işletmeye alınması sebebiyle motorin yakıtlı olmuştur. Ülke elektrifikasyonu bu küçük yerel santraller ve onların beslediği birbirlerinden ayrı yerel dağıtım şebekelerinin işletilmesi şeklinde oluşuyordu. Yerli özel sermaye de bu sektöre girmiş

* Bursa'da 2-5 Aralık 2010 tarihleri arasında yapılan Elektrik, Elektronik ve Bilgisayar Mühendisliği Sempozyumu'nda (ELECO'2010) gerçekleştirilen açılış sunumudur.

ve 11 Ekim 1926 tarihinde imzalanan imtiyaz sözleşmesi ile Kayseri ve Cıvan Elektrik Türk Anonim Şirketi kurulmuştur. 1923 yılında 33 MW toplam kurulu güç 1930'da 78 MW seviyesine gelebilmiştir. ABD borsasının çökmesiyle başlayan 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı, Amerika ve Avrupa'yı merkez almasına rağmen, ülkemizde de yıkıcı etkiler yaratmıştır.

1933-1950 Dönemi

İktisadi bağımsızlık ve hızlı kalkınma hedefi için ekonomi politikasının rotasının devletçiliğe çevrilmesi bir zorunluluk haline gelmişti. Devletin ekonomideki rolü, elektrik piyasasına da yansımıştır. Birinci beş yıllık sanayi planı hazırlanarak yürürlüğe konmuştur.(1933-1937)

Ancak bu planlı dönem sonrasında 2. Dünya Savaşı ve sonrasında 1963 yılına kadar planlı dönem uygulanmamıştır. 1933 yılında İller Bankası kurulmuş, aynı yıl çıkarılan Belediyeler Yasası ile belediyelere elektrik santrali kurma yetkisi verilmiştir. 1938-1944 arasında bütün yabancı sermayeli ve imtiyazlı santral şirketleri kamulaştırılmıştır. Bu dönemde ülkemiz elektrik üretiminde toplam kurulu güç 407 MW'a ulaşmıştır. Ülke enerji kaynaklarının geliştirilmesi için kamu idareleri kurulmuştur:

- Kömür ve petrol kaynaklarının araştırılması için Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü (MTA).
- Maden işletmeleri kurmak, işletmek ve enerji üretmek için Etibank.
- Su kaynaklarını ve elektrik üretim imkanlarını araştırmak için Elektrik İşleri Etüt İdaresi (EİE).

2. Dünya Savaşı'nın etkileri tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'nin de ekonomik dengelerini sarsmıştır. 1946 yılındaki ekonomik krizde ihracatı artırmak için devalüasyona gidilmiştir.

1950-1960 Dönemi

1950 yılındaki iktidar değişikliği ile ekonomi yönetimi yeniden özel sektör ağırlıklı ekonomi politikasına evrilmiş-

tir. 1953'de 1. Enerji İstişare Kongresi toplanmış ülke enerji politikasına dair çok önemli kararlar alınmıştır:

- *Küçük güçlü yerel dizel santraller yerine, daha güçlü kömür ve hidro elektrik santrallerin kurulması.*
- *Şehirlerin birbirinden izole elektrikleştirilmesi yerine, ülke çapında kurulacak enterkonnekte şebekeye bağlanacak bölge santralleri ile tüm ülkenin elektrikleştirilmesi.*
- *Bütün bu amaçlara ulaşmak için çeşitli kuruluşlarca yürütülen elektrikleştirme faaliyetlerinin tek elde, Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) bünyesinde toplanması.*

1954'de liberal anlayışla hazırlanan Petrol Yasası ile özel hukuk hükümlerine tabi, anonim şirket statüsünde Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı kurulmuş ve Maden Tetkik Arama'nın petrol ayağı bu kuruluşa devredilmiştir. Aynı yıl, aynı anlayışla 6309 sayılı Maden Kanunu yürürlüğe girmiştir. Böylece kamu sektörü ayrıcalığının kaldırılması ve özel sektör ile kamu sektörünün tamamen eşit duruma getirilmesinin yasal altyapısı gerçekleştirilmiştir.

Bu dönemde enerji üretiminin geliştirilmesi için kurum ve kuruluşların oluşturulmasına devam edilmiştir:

- *Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ)*
- *Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu (TKİ)*
- *Çukurova ve Kepez Hidroelektrik Santrallerinin (HES) yapılması.*

Zonguldak Çatalağzı Termik Santrali'nin kurulması, 154kV enerji nakil hattı ile İstanbul'a bağlanması bu dönemde gerçekleşmiştir. Bu hat aynı zamanda ulusal enterkonnekte sisteminin başlangıcıdır. Seyhan Barajı ve HES, Sarıyer Barajı ve HES ile Tunçbilek Termik Santrali, Hirfanlı Barajı ve HES bu dönem kurulan santrallerden bazılarıdır.

Aynı dönemde kurulan özel imtiyazlı şirketler, Kuzeybatı Anadolu Elektrikleştirme T.A.O., Ege Elektrik T.A.O. Çukurova Elektrik A.Ş. ve Kepez Elektrik A.Ş.'dir. Bu dönemde kurulu gücümüz 1272 MW'a ulaşmıştır. Özellikle dönemin sonlarında kamu yatırımlarının toplam

yatırımlardaki payı yüzde 38'den yüzde 50'ye çıkmış; devletin özel sektör üzerindeki kontrol ve denetimleri savaş yıllarını aratacak düzeye yükselmiştir. 1958 yılında ülke ekonomisi krize girmiş, çok sayıda küçük ve orta ölçekli şirket ile birlikte yedi banka iflas etmiştir. Bunun üzerine hükümet Uluslararası Para Fonu (IMF) ile istikrar programı uygulamayı kabul etmiş ve ilk stand-by anlaşması imzalanmıştır.

1960-1980 Dönemi

Bu dönem yeniden devlet ağırlıklı karma ekonomi dönemidir. DPT'nin kurulması ile 5 yıllık plan dönemleri sürekli hale gelmiştir. 1. Beş Yıllık Plan Dönemi'nde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 2. Beş Yıllık Plan Dönemi'nde de TEK kurulmuştur.

Belediyeler ve İller Bankası dışında bütünlük sağlanmış; üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin yapım ve işletilmesi ile elektrik sektörünün planlanması tekel statüsüyle TEK'e verilmiştir. TEK'in kurulması ile imtiyazlı elektrik ortaklıkları politikasından vazgeçilmiş, ancak daha önceki yıllarda kurulmuş olan imtiyazlı ortaklıklar varlıklarını sürdürmüşlerdir. 1973-74 ve 1979-80 petrol krizleri, Türkiye ekonomisini derinden etkilemiş; dış borç yükünün aşırı artması ekonomik krize sebep olmuştur. Ülkenin çok yerinde elektrik üretimi amaçlı düşük maliyetli açık kömür işletmeciliğine geçilmiştir. (Seyitömer, Yatağan, Elbistan vd.) 1967 yılında bulunan Elbistan Linyit Havzası'nın üretilebilir kömür rezervi TKİ'nin yaptığı değerlendirmeler ve MTA'nın bulunduğu rezerv artışıyla birlikte en az 4.5 milyar ton'dur. 1973 yılında 4x344 MW'lık Afşin Elbistan Termik Santrali'nin yapımına başlanarak bölgedeki bol miktarda ama düşük kalorili linyit rezervlerinin değerlendirilmesi amaçlanmıştır. (A Ünitesi 1984 yılında üretime başlamıştır.)

1974 yılında Fırat Nehri üzerine toplam kapasitesi 1330 MW olan Keban Barajı ve HES'in ilk 4 türbini devreye alınmıştır. (İkinci 4 türbin 1981'de devreye alınmıştır.)

1980-2001 Dönemi

Türkiye ekonomisinde yapısal dönüşüm 24 Ocak 1980 kararları ile başlamıştır. 1980 yılındaki iktidar değişikliği sonucunda yeniden liberal ekonomiye geçilmiştir. 1980 yılında ülkede toplam kurulu güç 5 bin 118 MW'a, üretim ise 23 milyar kilovat saat (kWh) kapasitesine ulaşmıştır. 1982 yılında belediyeler ve birliklerin ellerindeki elektrik tesisleri TEK'e devredilmiştir. İnşası 1983 yılında başlayıp 1999'da biten Atatürk Barajı, dünyada gövde hacmi bakımından 4. ve su hacmi bakımından da 9. sıradadır. Fiziki büyüklüğünün yanında, Türkiye'nin en büyük kaya dolgu barajı olan Atatürk Barajı, 8x300 MW kurulu gücü ile Türkiye'nin en büyük hidroelektrik santralidir. 1984 yılında kabul edilen 3096 sayılı Yasa ile TEK'in tekel statüsü kaldırılmış; özel sektöre, üretim, iletim, dağıtım ve ticaret yetkisi veren, yap-işlet-devret (YİD) modeline, otoprodüktör uygulamasına ve mevcut tesislerin işletme hakkı devirlerine (İHD) imkân sağlanmıştır. 1993 yılında 513 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile TEK, Türkiye Elektrik Anonim Şirketi (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) olarak ikiye bölünmüştür.

Ardından satışına yönelik olarak dağıtım şirketlerine ayrılmasıyla TEDAŞ'ın merkezi yapısı bir kez daha dağıtılmıştır. 1993 sonunda başlayan ekonomik kriz, 5 Nisan 1994'de alınan kararlarla dizginlenmeye çalışılmış, bu arada 3 banka iflas etmiştir. Sektörde uygulanan özelleştirmelerde araç olarak YİD, yap-işlet (Yİ) ve İHD modelleri kullanılmıştır. Ancak sektör bu modelleri Hazine garantileri ile donatılmış bir kapitülasyon modeli haline getirmek için yoğun bir uğraş vermiştir. Anayasa'nın 47, 125 ve 155. maddelerini değiştiren yasa ile sektörde iç hukuk sistemi yerine "uluslararası tahkim" in önü açılmıştır.

2001-2010 Dönemi

2000 yılında yaşanan para krizinden sonra 2001 Şubat ayında döviz darlığı ve kamu borçlarının ödenmesinde yeni bir ekonomik kriz patlak vermiştir. 4628

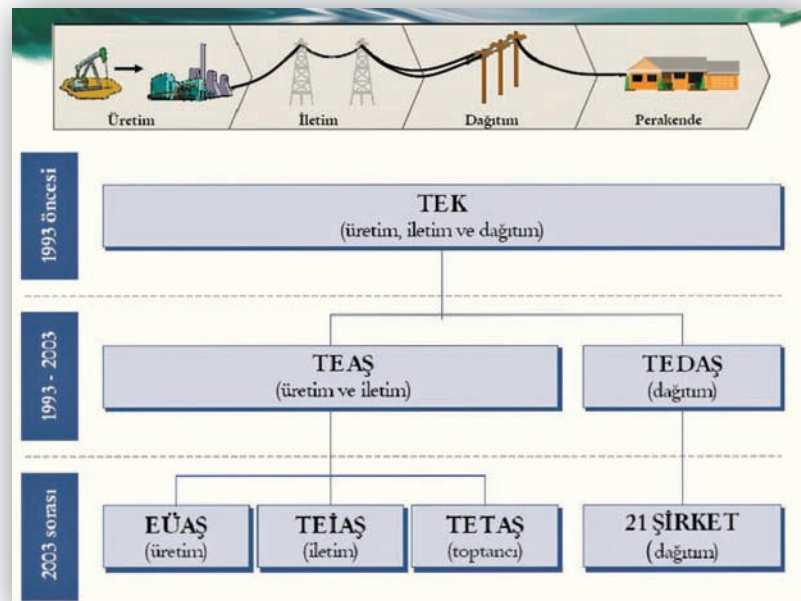
sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (EPK) 20 Şubat 2001 tarihinde yasalaştırılarak, elektrik sektöründe özelleştirilmenin ve liberal sektör yapısının yeni çerçevesi çizilmiştir; kamusal hizmet olmaktan çıkartılan elektrik enerjisi alınıp satılan bir mal olarak tanımlanmıştır. En önemli yapısal değişiklik, TEAŞ'ın üçe bölünmesidir. Oluşturulan yapıda iletim kamuda kalacak, üretim ve dağıtım özelleştirilecektir.

4628 sayılı Yasa ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuş, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) adını almıştır. Kuruma, 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile petrol piyasasını, 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ile de sıvılaştırılmış petrol gazları piyasasını düzenleme ve denetleme görevleri verilmiştir. EPDK, 19 Kasım 2001 tarihinde görevine başlamıştır. Bu kanunların amacı; elektriğin, doğalgazın, petrolün ve LPG'nin 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 enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır.

2007 yılında 5627 sayılı Enerji Verimliliği Kanunu yayımlanarak; enerjinin etkin kullanılması, israfının önlenmesi, enerji maliyetlerinin ekonomi üzerindeki yükünün hafifletilmesi ve çevrenin korunması için enerji kaynaklarının ve enerjinin kullanımında verimliliğin artırılması amaçlanmıştır. Yasada Elektrik Mühendisleri Odası, Makina Mühendisleri Odası ve üniversiteler bu konuda uygulamalı eğitim çalışmaları yapması konusunda görevlendirilmiştir.

Gelenek Nokta ve Sonuçlar

4628 sayılı Kanun'un amaç maddesinde "Bu Kanunun 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" denilmektedir. Yasanın hedef olarak gösterdiği elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulmasını, önceliği kar olan özel şirketlerden bekleme yaklaşımı, kendi içinde tutarlı değildir. Elektrik enerjisi kamu hizmeti

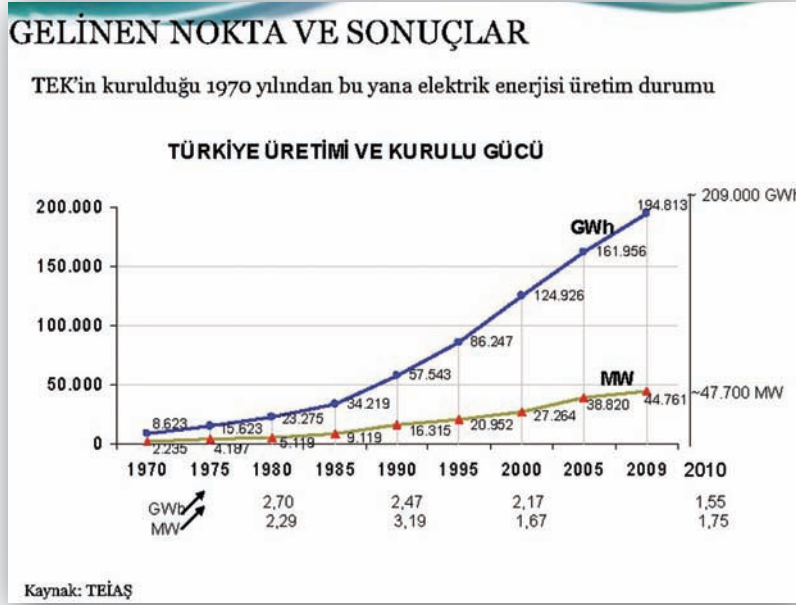


olmaktan çıkartılmış piyasa malı olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla toplum yararını öncelikli değildir. Elektrik yatırımları ve bakım, onarım, yenileme faaliyetleri şirketlerin karlılığı temelinde serbest piyasa mekanizmasının kaderine terk edilecektir. 4628 sayılı Yasa'nın ilk yürürlüğe giren şeklinde, dağıtım şirketlerinin dağıttıkları elektriğin yüzde 20'sini kendi üretim şirketlerinden satın alabilmeleri öngörülmüşken, Yasa'da yapılan değişiklikle bu sınır kaldırılmıştır. Bölgelerinde tekeli bir faaliyet yürütecek bu şirketler, üretim şirketlerinin de sahibi olmak yoluyla, kendi dağıtacakları ve perakende satışını yapacakları elektriği, yine kendi üretim santrallerinden temin

etme olanağına sahip olacaklardır. Yata bütünlüğe denilen ve birden fazla dağıtım bölgesinin tek bir şirketin eline geçmesi anlamına gelen tekeli yapının oluşmasının önünde de herhangi bir engel bulunmamaktadır. Daha bugünden gerçekleştirilen dağıtım bölgesi ihalelerinde 4 farklı dağıtım bölgesini aynı şirket almış durumda. Gelecekte şirket devralmaları ya da birleşmeleri sonucunda daha da tekeli bir yapının doğması kaçınılmazdır. Uluslararası şirketlerin artan pazar payları ile enerji güvenliği daha da tehlikeli boyutlara gelecektir. Elektrik sektörü için donanımlı insan kaynağı yetiştiren kamu kurumları bu işlevden kopartılmış, sektörde ye-

tişmiş insan kaynağı tükenmeye başlamıştır. Sektörde çalışanların iş güvenliği yok olmaktadır. İşten çıkarmalar ve taşeronlaşma ile yeni sosyal sorunlar oluşacaktır. Teknolojik gelişmelerin takibi ve Ar-Ge yatırımları belirsiz bir dönem ile karşılaşılacaktır.

Enerji politikasının temel amacı; artan nüfusun ve büyüyen ekonominin enerji ihtiyacının, sürekli, kaliteli ve güvenli bir şekilde düşük maliyetle karşılanmasıdır. Bu çerçevede; ulusal enerji politikalarının 10 yıllık ve 20 yıllık perspektifte oluşturulması, piyasa mekanizmasının kaderine terk edilmemesi gereklidir. Arz-talep projeksiyonlarına göre önümüzdeki dönemde (2011-2013) oluşması öngörülen elektrik arz açığının giderilmesi için hızla önlem alınmalıdır. Sürdürülebilir enerji arz güvenliği için kamunun yeniden enerji yatırımlarına girmesi gereklidir. Elektrik enerjisi üretiminde, ithal bir kaynak olan doğalgaza aşırı bağımlılığı azaltmak üzere; kömür, jeotermal ve hidrolik kaynakların kullanımına tarih ve çevrenin tahribine yol açmadan hız verilmeli, rüzgar ve güneş enerjisinden daha etkin faydalanmalıdır. Enerji verimliliğini artırmaya yönelik daha etkin uygulama mekanizmaları oluşturulmalıdır. Elektrik enerjisinden tam olarak ve en verimli şekilde yararlanabilmek için elektrik enerjisi üreten santrallerden, en uçtaki tüketicilere kadar uzanan sistemler topluluğunun bir bütün olması, bu bütünün her kademesinde tek bir yönetimin egemen olması gerekmektedir.



GELİNER NOKTA VE SONUÇLAR

TEK'in kurulduğu 1970 yılından bu yana elektrik enerjisi üretim-tüketim durumu

YILLAR	TERMİK ÜRETİM GWh	HİDROLİK ÜRETİM GWh	RÜZGAR ÜRETİM GWh	TÜRKİYE ÜRETİMİ GWh	DIŞ ALIM GWh	DIŞ SATIM GWh	TÜRKİYE TÜKETİMİ GWh	KURULU GÜÇ MW
1970	5.590	3.033		8.623	0	0	8.623	2.235
1975	9.719	5.904		15.623	96	0	15.719	4.187
1980	11.927	11.348		23.275	1.341	0	24.617	5.119
1985	22.174	12.045		34.219	2.142	0	36.361	9.119
1990	34.395	23.148		57.543	176	907	56.812	16.315
1995	50.706	35.541		86.247	0	696	85.552	20.952
2000	94.014	30.879	33	124.926	3.791	437	128.280	27.264
2005	122.337	39.561	59	161.956	636	1.798	160.794	38.820
2009	157.359	35.958	1.495	194.813	812	1.546	194.079	44.761

Kaynak: TEİAŞ