

Elektrik Sektöründe Serbestleştirme: SONUN BAŞLANGICI*

Steve THOMAS

Giriş

Dünya bankası sonunda elektrik endüstrisinin özelleştirilmesi ve serbestleştirilmesi konusunda "Tek-Kalıp-Herşeyi-Karşılar" politikasının iddia edildiği gibi kusursuz bir çözüm olmadığını itiraf etmeye başlıyor. Haziran 2004'te Dünya Bankası Şef ekonomisti Francois Bourguignon "son yıllarda özelleştirmenin potansiyel karları üzerinde muhtemelen bazı mantıksız coşkular vardı"¹ şeklinde itirafta bulunmuştur. Başkan James Wolfenson da Washington Uzlaşması'nın² (kurumsal sektörlerin özelleştirilmesi ve serbestleştirilmesi için yol açan 1989 yılındaki uluslararası anlaşma) yıllardır ölmüş durumda olduğunu söylemiştir.³ Bunun ne kadar gerçek olduğu ve özünde değişimin uygun karşılandığı veya mevcut gerçeklere pragmatic tepki olup olmadığı açık değildir.

Dünya Bankası'nın kabul ettiği gibi elektrik özelleştirmesi şu anda yaygın olarak kabul görmemektedir. Ayrıca, elektrik sektöründeki yabancı yatırım ABD'deki gibi tamamen durmuştur ve Avrupa'daki elektrik kuruluşları sadece gelişmekte olan ülkelerde değil aynı

zamanda İngiltere gibi güvenli çevrelerde de yabancı yatırımlarda olan büyük miktardaki kayıplarından kaynaklanan yaralarını tedavi etmeye çalışmaktadırlar. Böylece, bir çok durumda özelleştirme politik olarak ve pratikte önemli (uzun vadeli) bir seçenek değildir.



* Dünya Enerji Konseyi Kongresi için Uluslararası Kamu Hizmetleri (PSI) Tarafından Oluşturulan Komisyonun Araştırma Raporu'ndan kısaltılarak alınmıştır. Çeviri: Yusuf BAYRAK

1-Dünya Bankası (2004) "Nüfuzu azaltmak için altyapı reformlarında yaşamsal güvenilir düzenleme" Dünya Bankası Basın açıklaması, 14 Haziran 2004

2-Bu Uzlaşma'da tanımlanan ana hatlar: Yabancı sermaye önündeki kurumsal bariyerlerin giderilmesi; Hükümet yönetimindeki kuruluşların (stratejik olsun olmasın) özelleştirilmesi; Devlet tekelinin sona ermesi. Enerji sektörünün, tartışmalarda stratejik karakterinin elenerek sadece basit bir mal üreticisi olarak görülmesi; Küreselleşme içinde belirtilen ulusal üretimin verimlilik ve rekabet hattı olarak tanımlanması.

3-<http://www.southcentre.org/info/southbulletin/bulletin80/bulletin80-03.htm>

Elektrik sektöründe rekabetin en yüksek sesli savunucularından olan Avrupa Komisyonu (AK) rekabet hakkında büyük konuşur, fakat onun (AK) davranışları markete olan güvensizliğin ve planlamaya güvenin ve özel sektör oligopolünün sesidir. 2003 yılında, AK rekabet konusunda çok daha güçlü gereklilikler içeren yeni bir Elektrik Yönergesi (Electricity Directive – EC/2003/54/EC) yayınladı. Ancak, elektrik enerjisinde arz güvenliği konusunda önerilen yönergesi (COM/2003 740 final) hükümetlere eski planlama işlevlerinin çoğunu yeniden empoze etmektedir. Aynı zamanda bu yönerge, hiç bir gerçek serbest pazarın garanti edemeyeceği fiyat, kalite ve erişilebilirlik konularında hükümetlere zorunluluklar getirerek elektriği “genel ekonomi çıkarlarının hizmeti” olarak tasarlamıştır.

Bunula birlikte, rekabet ve elektrik arzının birbirine karışmadığı bu açık tanımlama reformların ortadan kaldırılması için gürültü anlamına geliyor olarak görülemez.. Bu düşünceyi özendirmeye devam edecek bir çok verilmiş hak bulunmaktadır. Danışmanlar serbest piyasanın tercih edilmesi için hükümetlere öğüt vermeye devam edeceklerdir. Coopers&Lyband 1990’ların ortalarındaki kötü şöhretli “Dünya Turu”nda 1990 yılındaki İngiltere reformlarına çok yakın bir modelin değişik ihtiyaçları olan Brezilya, Ukrayna ve Kolombiya gibi ülkeler için uygun olduğu sonucuna varmıştır. Petrol şirketleri doğal gazı ulusal petrol arzı ile yer değiştiren güvenli uzun dönemli pazarlar buluyorken, mal ticareti yapan şirketler oynamak için yeni bir ürün olarak elektriğin geleceğini bulmuşlardır. IMF gibi uluslararası finans kuruluşları, hükümetlerin kendilerine olan borçlarını ödemeleri için gelir üretmedeki ana araçlardan biri-

sinden vazgeçmeleri için gönülsüz olacaklardır.

Serbest ticaret lobisi GATS (General Agreement on Trade in Services) aracılığı ile kendi düşüncelerini de dile getirmektedir. ABD ve AB gibi gelişmiş ülkeler veya ülke grupları, gelişmekte olan ülkeler üzerinde elektrik sektörlerini yabancı yatırıma açmaları için geniş kapsamlı baskılar uygulamaktadırlar. Bu (GATS hükümleri), bir kere yapıldıktan sonra reformlar ne kadar kötüye giderse gitsin geri dönülemeyecek bir taahhüttür. Yukarıda tartışıldığı üzere, ABD ve AB elektrik şirketlerinin halihazırda gelişmekte olan ülkelerde yatırım yapmak için fırsatları yoktur, fakat bu gelecek için bir seçenektir, eğer sektör kapatılmazsa hükümetler piyasaya giriş ve çıkışı kontrol edemeyecekler ve arz-talep dengesini sağlayamayacaklardır.



Uluslararası finans kuruluşları, kredileri için özelleştirme gereğini getiren şartlarını durdursalar bile, ulusal hükümetler Dünya Bankası’nın raporlarını okuyacaklar ve kamu mülkiyetindeki tekel şirketleri aşağıladıklarını görecekler, ve

bankanın finansal desteği ile özelleştirilen şirketlerinden övgü ile söz ettiklerine inanacaklardır.

Özelleştirmenin kamuoyu ile konuşma sanatı gücü unutulmamalıdır, öyle ki özelleştirme ve serbestleştirmeye karşı durum güçlü olsa bile kamuoyu halen destekliyor olabilir. “müşteri seçimi”, “reformlar”, “serbestleştirme”, “tekellerin kırılması”, “piyasaların açılması”, “özel sektör rekabetinin disiplini ile tanışma”ya kim karşı olabilir? “Merkezi planlama”, “kamu mülkiyetinde tekeller” ve “hükümetin düzenleyiciliği”ni kim isteyebilir?

Bu en azından üç soruyu açığa çıkarır:

Dünya Bankası’nın mevcut konumu nedir?

Serbestleştirilmiş rekabetçi elektrik modeli neden çalışmaz?

Hükümetler elektrik sektörleri için hangi politikaları izlemelidir?

Liberal Rekabetçi Elektrik Modeli Neden Çalışmaz?

1.1 “Düzenleyici Pazarlık” Olmaksızın Özel Şirketler Risklerle İlgilenmez

Liberalizasyonun en çekici sözlerinden birisi yatırım riskinin müşteriden alınıp özel sektöre devredileceği idi. Eğer bir şirket santral için yanlış teknoloji veya yakıt seçerse, veya santrali zamanında ve uygun bütçe ile tamamlayamazsa maliyetin fazlalığı şirket ortakları tarafından ödenecektir. Bu, maliyeti en aza indirmek için şirketlerin disiplini altına alınmasını gerçekleştirecektir.

Eski tür elektrik kuruluşlarının uzmanlık ve piyasalar arasında sözleşmeler olmaksızın ticari faaliyet gösteren piyasalara ilgiye sahip olduklarına inandıkları zamanlarda kısa bir dönem için ticari çılgınlık dönemi bulunmaktaydı. Şirketlere

inanca bu cesaretlendirici kuruluřlar planlama sürecinde olmayan ve teşvik edilmeyen yeni santral yapabilirlerdi. Oysa, bu rüyanın sona ermesi (ölümü) iki kelime ile özetlenebilir: Enron ve Kaliforniya.

Elektrik sektörü gibi yatırım maliyeti hakimiyetinde ve uzun süreli sektörde gerçek olan şudur ki şirketler artık bilerek risk almazlar. Hiç kimse yatırım yapmıyor, veya daha doğrusu satacakları enerjinin miktar ve fiyatını garantiye almayan, çok güçlü olmayan ve muhtemelen sözleşmeye bağılı olmaksızın hiç bir banka Milyar Dolarlık santral yatırımları için finansman sağlamayacaktır. İngiltere’de, hükümet üretim ve perakende arzın birleştirilmesine izin vererek bu gerçek karşısında diz çökmüştür. Böylece İngilterede, minimum para akışı ile sadece aldatıcı olarak kalan toptan satış piyasası atlanarak (by pass) kendi müşterileri için üretim yapan şirketlerin hakimiyeti oluşmuştur.

İlgili şirketlerin gerçekte almış oldukları riski anlamadıkları açık olduğunda, üretimde risk olmayan yatırımlar bile ekonomik felaketi kanıtlamıştır. Kur riski, talep riski (talep arttığı gibi azalabilir de) ve siyasi risk (hükümet bekleyemeyebilir ve elektrik tüketici fiyatlarının piyasa dışında oluşmasına izin verebilir) güvenli yatırımları raydan çıkarmıştır ve satın alan iflas ettiği zaman enerji satış sözleşmeleri kağıt üzerinde yazılmış bulunanın tersi yöne dönebilir. Şirketlerin ortaklarına bu şirketlerin enkazı yoluyla ödeme yaptırılırken tüketiciler bu hatalar için çok fazla ödeme yapmış olur. Ve çalışanlar da bunu işleri ile öderler (işlerinden olurlar).

Eski “Düzenleme Pazarlığı“, bu konuda makul ve garanti edilmiş kar seviyesine izin verilebilecek şirketin ulaşılabilir ve güvenilir enerjiyi teslim etmesi için tek yoldur.

1.2. Rekabet bedava yemek değildir

Bir çok politika, rekabetin ekonomistler tarafından uydurulmuş "Bedava Yemek" olduğu düşüncesine sürüklenmiş gibi görünür. Bir çok ürün için, rekabetin maliyeti bir ürünü sağlamayı sürdürmek için rekabet eden tedarikçi alanına sahip olmanın karı ile karşılaştırıldığında gerçekten daha düşüktür, fakat elektrik için denge çok farklıdır. Rekabetin maliyeti çeşitlidir ve genellikle çok yüksektir.



Belki en açık olan risk primi yatırım üzerindedir. İngiltere’de, yaklaşık %6 düzenlenmiş iç karlılık oranı olduğu durumda elektrik endüstrisinin tekeli kısmı yaşamını mutlu bir şekilde sürdürür. Oysa, uzun dönemli kesin hükümlere bağılı satış sözleşmesi olan bir santral için bile gereken iç karlılık oranı en azından %15 olmalıdır. 1990 yılından bu yana İngiltere’de bir çok santral yatırımının iç karartıcı kaydı bu risk algılamasının yanlış yola sapmaktan uzak olduğunu işaret eder. Sermayeyi geri ödemenin en büyük maliyetlerden birisi olduğu durumda, santraller için küçük bir hayal gücü olduğunu dikkate alır, eğer sermaye iki kattan fazlaysa müşteriler ve çalışanlar üzerine kalan bu ekstra maliyeti geri kazanmak için rekabet olağan dışı bir büyükle çalışmak zorunda kalacaktır.

Diğer maliyetlerin içinde piyasayı kurmak ve işletmek için gereken yazılımlar da dahildir ve belki de İngiltere elektrik özelleştirmesinden en çok kazanan kesim yazılım geliştirme şirketleridir. Toptan satış piyasalarını tasarlamak oldukça büyük bir iştir. İngiltere’de geliştirilmiş en karmaşık bilgisayar programları paketi olarak açıklanan İngiliz toptan elektrik satış piyasası NETA’nın tasarımı ve uygulanması 5 yıl almıştır (beklenenden daha uzun sürmüş ve daha fazla bütçe gerektirmiştir) ve yaklaşık maliyeti 2 Milyar \$’dır. Tüketiciler tarafından ödenmiş bulunan bu devasa harcamaya karşın hala önemli sorunlar bulunmaktadır ve NETA için hala önemli harcamalar devam etmektedir. Benzeri şekilde perakende rekabetin kurulması ve işletilmesini sağlamanın maliyeti 1,2 Milyar \$’dan fazladır ve çok fazla sorunları bulunmaktadır.

Perakende tüketicilerin rekabeti pahalıdır. 1990 yılında küçük müşterilerin rekabetine izin verilmeden

önce mesken müşterilerinin faturalarının yaklaşık %5'i tedarikçinin maliyetlerini (faturalama, sayaç okuma, vs) karşılamak için gidiyordu. Şimdi bu maliyetlere pazarlama, tedarikçi değiştirme, tedarikçi değiştirmeyi teşvik maliyetleri de dahildir ve şu anda mesken tüketicilerinin faturalarında tedarikçinin maliyeti %30 dola-yındadır.

1.3. Elektrik Diğer Piyasa Malla-rından Farklıdır

Elektriğin özel nitelikleri her zaman bilinmek-tedir, ancak neo-liberaller elektrik enerjisinin de aynen diğer piyasa malları gibi pazarda alınıp satılacağı sözünü veren serbestleştir-meyi satmaktadırlar. Bunun bir illüzyon olduğu şimdi açıktır, fakat elektriğin bu özel niteliklerini yeniden tekrarlamak ve neden bunların piyasa hizmeti ile uyumlu olmadığı değerlidir

1.3.1. Elektrik Enerjisini Depola-manın Olanaksızlığı

Hemen tüm diğer ürünler depolanabilir. Bu tüketicilere ve üreticilere talep ve fiyatta mak-simum seviyeye ulaşıldığında fiyatlar yüksek olduğunda stoktan kullanarak ve fiyatlar düşük olduğunda stokta biriktirerek kontrol olanağını sağlar. Depolama olana-ğı olmaksızın, serbest piyasa, tüketicileri büyük fiyat dalgalanmalarına karşı korumasız bırakacaktır ve fiyatları yükseltebilecek güce sahip olan üreticilere büyük bir manipülasyon fırsatı verecektir.

1.3.2. Kesintisiz Olarak Talebi Karşılama İhtiyacı

Bir elektrik şebekesinde, tüm sistem çökmediği sürece talep tüm zaman-larda tam olarak karşılanmalıdır. Üreticiler üzerinde bu seviyede kontrol olmaksızın, sistem işletmecisi arz güvenliğini sağlamak üzere araçlara sahip olamayacaktır. Serbest piyasa serbest giriş ve çıkışı gerektirir ve üreticilerin ürünlerini pazara sunmaları zorunluluğunu gerektirmez.

1.3.3. İkame Olmaması

Bir çok ürün için, arz yeterli olmaz ise hazır ikame edecek ürün vardır aksi halde fiyatlar çok yüksek olacaktır. İkame eden ürüne geçme tehdidi üreticiler üzerinde fiyat ve elde edilebilirlik disiplini olarak kendini gös-termektedir. Bir çok kullanımda elektrik için hazır ikame ürün yoktur ve ikame etme olanağı olsa bile tüketiciler kullandıkları teçhizat tarafından tek tedarikçiye bağlanmış kalırlar.

1.3.4. Çağdaş Toplumda Yaşamsal Rol

Çağdaş toplum, işlevlerini yerine getirebilmesi için tam olarak elektrik enerjisinin güvenilir arzına bağımlıdır. Elektrik sisteminin çökmesini ani ve ciddi ekonomik etkiler izleyecektir. Bir çok ürün için, pazardaki kısıt-lar ikame ürünler veya stoklarla karşılanabilir fakat hükümetler elektrik sektörü çökmesi riskini üstlenemeyeceklerdir.



1.3.5. Elektrik Standart Bir Üründür

Enterkonnekte bir şebekede, elektrik bütün olarak standart bir üründür. Diğer bir tedarikçiye geçmek "daha iyi" elektrik sağla-mayacaktır, piyasalar tamamen fiyata bağlıdır ve uzmanlıkları ve pazarlık güçleri kadar daha ucuz elektrik ile daha çok kazananlar tarafından (büyük kullanıcılar) istismar edilecektir.

1.3.6. Çevresel Etkiler

Elektrik enerjisinin çevresel etkileri elektrik özelliklerinin geleneksel lis-tesine eklenmelidir. Elektrik üretimi hava emisyonlarında anahtar rol oynar ve iklim değişikliği ile ilgili girişimler elektrik sektöründe (ve ulaştırma sektörü) odaklanmalıdır. Piyasa gerekli emisyon azaltmalarını yerine getiremeyecektir ve pi-yasa mekanizmaları, kullanılması gereken araçların çoğundan daha iyi bir cevap değildir. 