

ELEKTRİK PİYASASI KANUNU HAKKINDA İNCELEME ve İRDELEMELER

Hüseyin ARABUL

Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi Başkanı, İcra Meclisi Başkan Yardımcısı

Elektrik enerjisinin üretimi, iletimi ve dağıtımının önemi ile ilgili tartışmalar çok yapıldı ve daha da yapılacak. Türkiye 2000 yılında toplam 128,5 milyar kWh elektrik tüketmiştir. 128,5 milyar kWh'in 3,5 milyar kWh'i ithalat gerisi kendi üretimimizdir. Bu üretim 27,200 MW kurulu güç ile elde edilmiştir. Enerji üretiminde, %70 Termik kaynak, %30 Hidroelektrik kaynaktır. Termik kaynağın %45'i Kömür ve %45'i Doğal Gazdır.

2000 yılında 128,5 milyar kWh olan elektrik tüketimine karşılık 2001 yılında tüketimin 127.7 milyar kWh olması beklenmektedir. Elektrikte negatif büyüme 30 yıldır ilk kez gerçekleşecektir. Ülkedeki olumsuzluklara rağmen, elektrik enerjisi talebin 2010 yılında 287 milyar kWh, ve 2020 yılında 567 milyar kWh olacağı planlanmıştır. 567 milyar kWh yıllık tüketim değerine ulaştığımızda, Avrupa Birliği ülkelerinin 2000 yılındaki 6000-6500 kWh/kişi tüketim değerine ulaşılacağı programlanmıştır.

2000 yılında tüketilen enerjinin 9 Milyar Dolar olduğu ve 2020 yılında ise 40 Milyar Dolar olacağı düşünülürse, elektrik üretim ve dağıtımı ile ticaretinin önemi çok iyi anlaşılır. Bu nedenle, tüketicinin elektrik için ödeyeceği bedel, üreticinin akıllı, rasyonel ve verimli çalışmasına bağlıdır. Kamu hizmeti olarak değerlendirilen elektrik üretim, iletim ve dağıtım uzun yıllar devlet tekelinde yürümüştür. Bu sadece Türkiye'de değil, tüm dünyada benzeri şekilde gelişmiştir.

Günümüzde elektrik tüketiminin hızla artması ve işletme yönetimi ve yatırımının finansmanı olarak devletin talebe cevap verememesi, işin içerisine özel sektör ve yabancı yatırımcının katılmasını zorunlu kılmıştır. Bu gelişim Türkiye'de değil, bütün dünyada yeniden yapılanmayı ve özelleştirmeyi hızlandırmıştır. Enerjide özelleştirme çalışmaları öncelikle Amerika'da başlamış, daha sonra Avrupa ve Avustralya, arkasından uzak doğuda uygulanmıştır.

Ulusal Elektrik Düzenleme Kurulu'nun denetimine rağmen, Amerika'da her eyaletin uygulamalarında çok ciddi farklılıklar vardır. Avrupa'da ise İngiltere 1980'li yıllarda başlattığı özelleştirme çalışmalarını devamlı geliştirerek değiştirmiş ve bugünkü aşamaya

TMMOB 3. ENERJİ SEMPOZYUMU- 5-6-7 ARALIK 2001

Elektrik Piyasası Kanunu Hakkında İnceleme ve İrdelemeler

getirmiştir. İskandinav ülkeleri ise serbest rekabeti en rasyonel uygulayan ülkedir. Almanya, İtalya ve İspanya gelişim ve değişimi yıllardır yaşamaktadır. Avrupa ülkeleri içerisinde Fransa, devlet tekelinde olmaya devam ediyor. Doğu Avrupa ülkelerinde de serbest rekabet ve özelleştirme hızla yürütülmektedir. Macaristan en hızlı ilerleyendir. Ancak Macaristan Enerji Düzenleme Kurul yetkilisinin, 18. Dünya Enerji Kongresi (21-24 Ekim 2001) toplantısının da, dağıtımda mülkiyeti satmanın getirdiği darboğazdan bahsetmesi çok anlamlıdır.

Ülkemizde durum hangi aşamadır? Aslında, Avrupa'da başlayan yeniden yapılanma akımına, 1984 yılında çıkartılan 3096 sayılı yasa ile ayak uydurmak istedik. Elektriğin üretim ve dağıtımına özel sektörün bilgi ve deneyimini ve finansman kabiliyetini dahil etmekte amaç. Ne garip ki dünyada ilk Yap İşlet Devret modelini 3096 sayılı yasa ile ortaya atan ülke olmamıza rağmen, bugüne kadar başarılı sonuç almış değiliz. Her zaman, her yerde olduğu gibi çok hızlı başladık, ama sonunu getiremedik. Yap İşlet Devret ve İşletme Hakkı Devri ile ilgili yasanın arkasından 10 yıl sonra bu yasaya destek olacak düzenlemeler ve daha sonra Yap İşlet ile ilgili yasal düzenlemeler yapıldı. Hükümetler enerji ile ilgili kanun veya kanunlar çıkarttı. Bu yasal düzenlemeler kısmen veya tamamen Danıştay ve Anayasa Mahkemeleri tarafından yürütülmesi durduruldu veya iptal edildi.

Ülke olarak 15 yıl bir ileri, bir geri adım atarak 2001 yılına kadar gelindi. Biz ülke olarak çok farklıyız. 15 yılda yapamadıklarımızı bazen bir günde yapıyoruz. Son on yılda görev yapan hükümetler ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanları, enerjide yeniden yapılanmayı çok istiyor görünmelerine rağmen, uygulamadan sorumlu bürokratların büyük bir çoğunluğu idari engel yetkisini rahatça ve sorumsuzca kullanmıştır. Bu engellemeler Türkiye'yi bugünkü karmaşaya getirmiştir. Bu davranış ülkeyi milyarlarca dolar zarara sokmuştur. Bu dolarlar, vergisini her koşulda veren vatandaş tarafından ödenmiştir. Örneğin sadece elektrik dağıtım hizmetinin yeniden yapılanmaması sonucu, kimin tarafından tüketildiği muhasebeleştirilmeyen, yılda 1.5 Milyar Dolardan fazla elektrik bedeli dürüst vatandaşın sırtına yük olarak binmiş ve her yıl artarak yük olmaya devam etmektedir. Elektrik Dağıtım Hizmetleri Derneği'nin 9 Nisan 2001 tarihli raporunda, çalışmalar bugünkü şekliyle sürdürülürse ülkenin verimsizlik veya beceriksizliğinin 2020 yılına kadar ödeyeceği fatura 57,5 Milyar Dolara ulaşacaktır. Bu bedel, Dünya Bankası veya IMF'e olan bağımlılığımızı ortadan kaldıracak düzeydedir.

18. Dünya Enerji Kongresi'ndeki sonuç bildirgesinde belirtilen "Modern teknolojilerde, elektrik üretim ve dağıtımlarda yatırımların etkisi %25 ve bilgi ile yönetimin etkisi %75 dir. Modern teknoloji uygulanırsa Dünya yılda 80 milyar Dolar kazanır." Konusu ülkemiz için çok önemlidir. Konun önemini kabul eden yöneticilerin eylemde bulunmasının zamanı hızla geçmektedir.

1984 yılından bu yana çırpınan ve nihayet Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine Müsteşarlığı ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı üçgeninde sıkışan elektrik sektörü,

1999 yılı sonundan itibaren Elektrik Piyasası Kanunu çalışmalarını yürütürken, Uluslararası Tahkim ve Özel Hukuk düzenine uyarlama çalışmaları Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşerek kabul edilmiştir. Kasım 2000'de ekonomik kriz nedeniyle, kredi kurumlarının zorlaması ile Elektrik Piyasası Kanunu, kamuoyunda yeterince tartışılmadan Alt Komisyonlar ve Türkiye Büyük Millet Meclisinde inanılmaz bir süratle 20 Şubat 2001 tarihinde kabul edilerek kanunlaştırılmıştır.

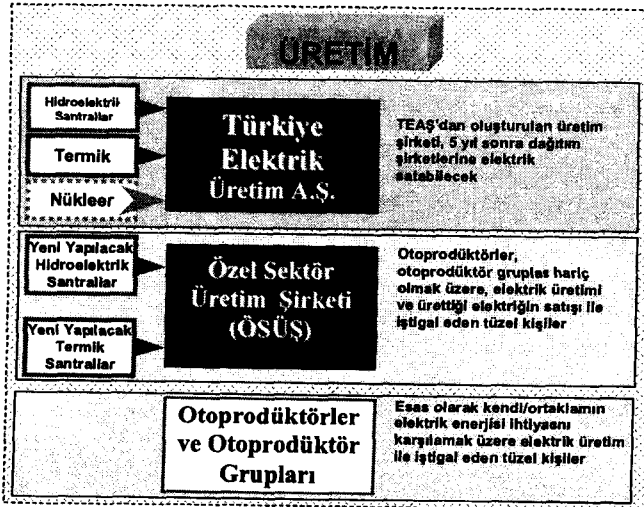
Elektrik Piyasası Kanunu'nun ana amacı, elektrik üretim ve dağıtımını serbest piyasa ve özel hukuk kurallarını uygulayarak, sürekli, kaliteli ve ucuzluk sağlayacak ortamı yaratmaktır. Bu ortamı sağlarken, özel sektöre ağırlıklı görev vermek, rekabeti sağlayacak şeffaf, dürüst ve politik etkilerden uzak bir kurum ve bunu yönetecek bir Düzenleme Kurulu oluşturmaktır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilen kanun ile Kurul Üyelerinin atamaları Bakanlar Kurulu'nca yapılacaktır. Bu atama biçimi uluslararası kabullere terstir.

Elektrik Piyasası Kanunu'nun işlerliği, geçiş döneminde çıkartılacak yönetmeliklerle sağlanacaktır. Kanundaki boşluklar, yönetmeliklerle doldurulacaktır. Bu nedenle yönetmeliklerin kanunda ifade edildiği gibi taraf kuruluşlarla irdelenmesi ve yol boyunca kanunun bilgilendirilmesi gerekir.

Kanun içeriğinde;

Üretim: Türkiye Elektrik Üretim A.Ş. (TEÜAŞ), Özel Sektör ve Otoprodüktör veya Otoprodüktör grupları tarafından gerçekleştirilecektir (Şekil - 1).

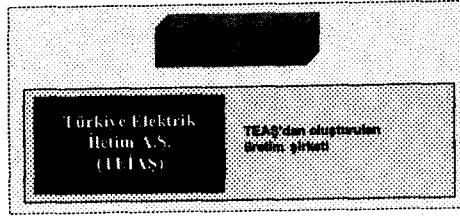


Şekil - 1

TMMOB 3. ENERJİ SEMPOZYUMU- 5-6-7 ARALIK 2001

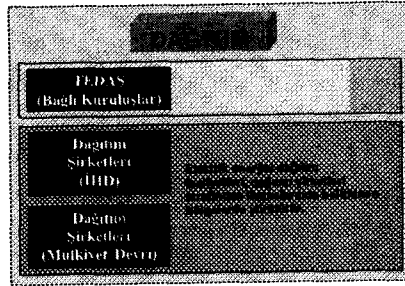
Elektrik Piyasası Kanunu Hakkında İnceleme ve İrdelemeler

İletim: TEAŞ'tan ayrılarak yeniden yapılacak olan Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) tarafından gerçekleştirilecektir (Şekil-2).



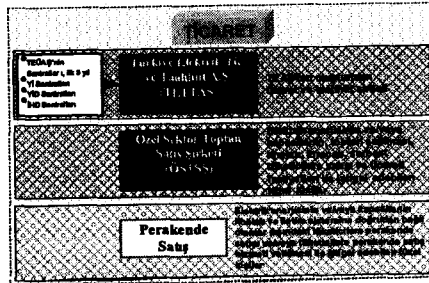
Şekil - 2

Dağıtım: TEDAŞ, İşletme Hakkı Devri Anlaşması yapan özel şirketler ve mülkiyeti satın alınmış özel şirketler tarafından yapılacaktır (Şekil-3).

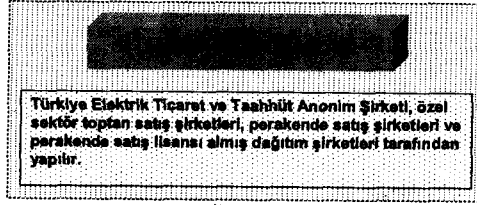


Şekil - 3

Ticaret: TEÜAŞ'ın ilk beş yıl süresince üreteceği elektrik ithalat, elektrik ihracat, uzun vadeli Yap İşlet, Yap İşlet Devret ve İşletme Hakkı Devri anlaşmaları ile sağlanacak elektriğin tamamı Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. (TETTAŞ) havuzunda toplanacak ve buradan tüketicilere satılacak, ayrıca Özel Sektör Toptan Satış Şirketleri, Tüketici Satış Şirketleri aracılığı ile tüketicilere satılacaktır (Şekil - 4 ve Şekil - 5).

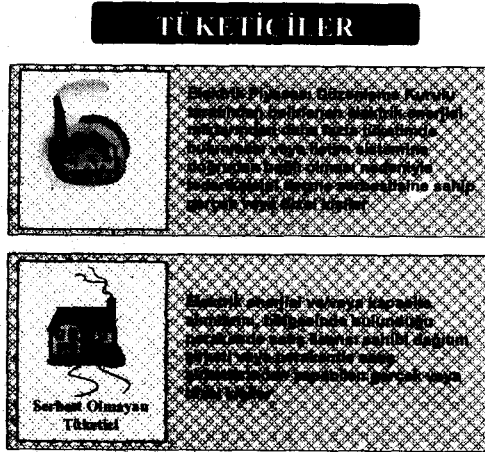


Şekil - 4



Şekil - 5

Tüketici Grupları: Üretilen ve ticareti yapılarak dağıtılan elektrik, Elektrik Piyasası Kanununa göre iki ayrı grupca tüketilecektir. Bunlar serbest tüketici ve serbest olmayan tüketici gruplarıdır. Serbest tüketici 9 milyon kWh'tan fazla enerji tüketenlerdir (Şekil - 6).



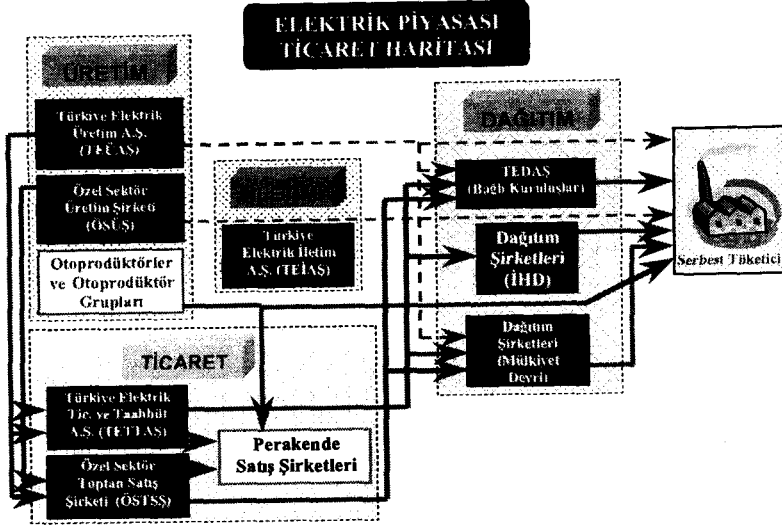
Şekil - 6

ELEKTRİK TİCARET HARİTASI

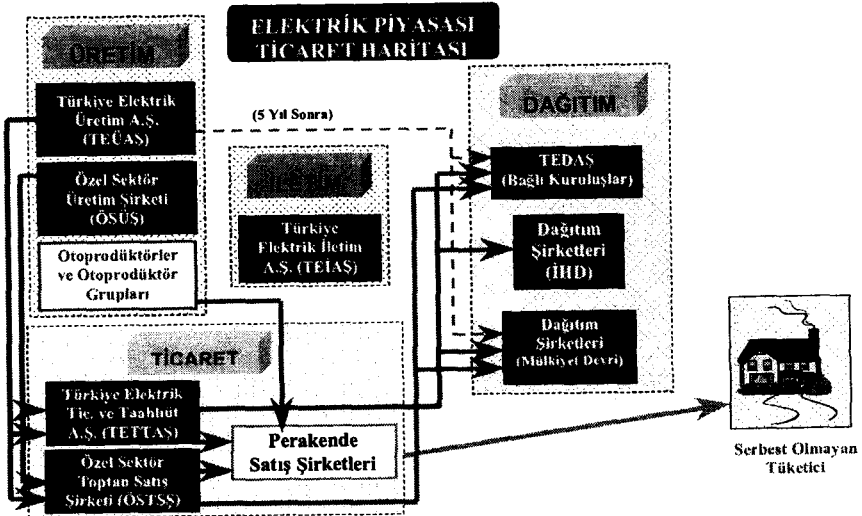
Elektliği üreten, ileten ve dağıtan özel ve kamu kuruluşlarının tüm çabası, serbest olan veya serbest olmayan tüketicilere malını satmak ve bu müşterilerden para toplamaktır. Kanunda belirtildiği şekliyle bu elektrik ticaret haritası Şekil - 7 ve Şekil - 8'de gösterildiği gibi olacaktır. Ancak bu harita, geçiş döneminde çıkartılacak 50'yi aşkın yönetmeliklerle ve zaman içerisinde kanunda yapılacak düzenlemelerle yönlenecek ve işlerlik kazanacaktır.

Yukarıda anlatılan bu düzenlemelere göre, elektrik enerjisinin fiziki hareketi Şekil - 9'da belirtildiği gibi olacaktır.

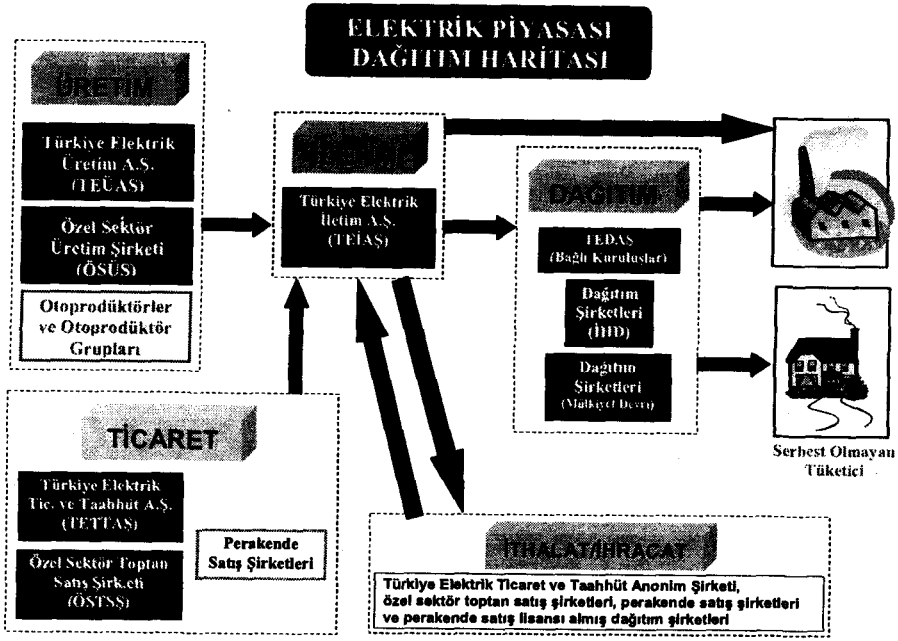
TMMOB 3. ENERJİ SEMPOZYUMU- 5-6-7 ARALIK 2001
Elektrik Piyasası Kanunu Hakkında İnceleme ve İrdelemeler



Şekil - 7



Şekil - 8



Şekil - 9

Bu kanunun en önemli amacı arzı özendirerek yatırımın, talebin en az %25 üzerinde olmasını sağlamaktır. Yasanın bugünkü yapısı ile bunu temin etmek mümkün değildir. Otoprodüktör üretimi dışındaki üretim kapasitesi (Yap İşlet Devret, Yap İşlet ve İşletme Hakkının Devri) uzun vadeli olarak Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş.'ne (kısaca Devlete) aittir ve fiyatları bellidir. Türkiye Elektrik Üretim A.Ş. (TEÜAŞ) ilk beş yıl süresinde elektriğini TETTAŞ'a verecektir. Daha sonra serbest kalacaktır. Bu durumda TETTAŞ pahalı elektriği kime satacaktır? Elektriğin ucuzlaması için önlemler alması gerekir, aksi takdirde iflas eder. TETTAŞ, TEDAS'ın ve hangi yapıda olursa olsun Dağıtım Şirketlerinin özellikle serbest olmayan tüketicinin isteklerini karşılamak zorundadır. Bu nedenle TEÜAŞ, TETTAŞ'a ucuz elektrik vermek zorundadır.

Elektrik Piyasası Kanunu'ndan etkilenecek tüm ilgililer, bu yapıyı çok iyi incelemek ve irdelemek zorundadır. Kanunun varlığını eleştirmek günümüzde mümkün değildir. Kısacası bu işlerin Devlet tarafından yürütülmesini istemekte ısrar etmek, değişen ve gelişen dünyamızda mümkün değildir. Ancak elektrik piyasa kuralları her ülkeye göre farklı yorumlanabilir, ideale yaklaşmak zaman alabilir. Serbest üretici ve serbest tüketic kavramı, çok iddialı bir yaklaşımdır. Bunun anlamı, isteyen istediğine elektrik satabilir, isteyen istediğinden elektrik satın alabilir. Bu güzel sonuca ulaşabilmek için ülkenin teknik

TMMOB 3. ENERJİ SEMPOZYUMU- 5-6-7 ARALIK 2001

Elektrik Piyasası Kanunu Hakkında İnceleme ve İrdelemeler

ve arz/tüketim yönünden alt yapısının hazır olması lazımdır. Türkiye'de yatırımlar çok değişken gerçekleşmiştir. 1980'li yıllarda elektrik yatırımları için normalin üzerinde bütçeden pay ayrılırken, 1990'lı yıllarda olması gerekenin %15'i kadar yatırım yapılabilmektedir.

1999 - 2001 yıllarında elektrik enerjisi temininde sıkıntı olacak, aman bu açığı yüzer gezer santrallerle kapatalım derken, bir deprem felaketi, Kasım 2000 ve Şubat 2001 ekonomik krizi, elektrik tüketim artışını %9'lardan -%0.63'lere indirmiştir. Bu durum sıkıntının boyutunu küçültmüştür. 2002 ve 2003 yıllarında devreye girecek Yap İşlet, Yap İşlet Devret, Gezer Santral ve Otoprodüktör yatırımları, gelecek yedi yılın ihtiyacını karşılayacaktır. Bu durumda, 2004 yılına kadar tamamı 10.500 MW'ı bulan termik santraller devreye girecektir. Bu kurulu güç, mevcut kapasitenin %38'i olmasına rağmen, üretim olarak %80 oranında ek kapasite yaratacaktır. Bu kapasite kullanımının %85'i Devletin kontrolündedir.

Arz talep dengesi oluşuncaya kadar yatırımcının ülke riski, satış riskini taşıyarak Türkiye'de yatırım yapması mümkün değildir. Bu husus çok iyi değerlendirilmelidir. Yeni ve yenilenebilir kaynakların değerlendirilmesine gelince, Elektrik Piyasası Kanunu'nun mevcut haliyle yatırım yapmak mümkün değildir. Yatırımcı uzun süreli yatırımın getireceği tüm mali ve finansman yükünü elektrik satış garantisi ve su garantisi olmadan taşıyamaz. Bu tip yatırımlarda 15 yıllık garantilerin dahi çözüm olmadığı ispatlanmıştır.

Bu konulara zaman içerisinde çözüm bulunacağına inanıyoruz. Nitekim Dünya Bankası daha şimdiden Yenilenebilir Elektrik Fonu veya Vakfının oluşturulması gerektiğinden bahsetmektedir.

Elektrik Piyasası uygulamaya sokulduğunda, çok dikkatli olunması gerekir. Zira Kanun, bizim bugünkü altyapımıza uygun değildir. Bu Kanun İsveç'te hatta Amerika'da bir çok eyalette başarıyla uygulanmaktadır. Fakat altyapısı bizden çok ileri olmasına rağmen, bizimkine benzeyen Elektrik Piyasası Kanunu uygulama sonuçları Kaliforniya'yı alt üst etmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilen Kanunda olduğu gibi, Kaliforniya'da serbet tüketici ve serbest üretici modeli uygulanmıştır. Kaliforniya'da elektrik satış fiyatının Düzenleme Kurulu'nca oluşturulduğu satış fiyatları ile dağıtım şirketleri, enerji temininde oluşan sorunlar sonucu 12 Milyar Dolar zarar ederek iflasın eşiğine gelmiştir. Devlet elektrik yönetimine müdahale etmiştir. Kaliforniya krizi, yolun başında olan Elektrik Piyasa Kanunu'nun uygulayıcıları, yatırımcılar, tüketiciler, tedarikçiler ve kanun yapımcılar için çok iyi bir örnektir.

Enerji Piyasası Kanunu ile ülkemizde oluşturulan Düzenleme Kuruluna çok önemli görevler düşecektir. Düzenleme Kurulu yapacağı çalışmalar ile pazarı derleme toplama ve politik baskılardan uzak tutma yetkisine sahiptir. Kurul, Bakanlığın hazırlamakta olduğu el kitabını uygulamada her kesime eşit mesafede durarak, Türkiye'nin alt yapısına ve

geçerli hukuk düzenine uyarlayarak, uluslararası kuruluşların baskısı altında kalmıyarak yapacağı çalışmalarla ülkenin enerji sorunlarının çözümünde çok önemli rol alacaktır.

Elektrik Piyasası Kanunu devamlı masaya yatırılacak, daha iyiye ulaştırmak için eleştirecek ve öneriler sunulacaktır.

Yukarıdaki genel anlatımdan ve Kaliforniya Krizini irdeledikten sonra, öncelikle Türkiye'de Elektrik Dağıtım Tesislerinin bugünkü haliyle mülkiyetinin devrinin mümkün olmadığını vurgulamak gerekir.

Gerçek zamanlı ölçme ve kontrolün yapılamadığı, kayıpların %20'yi aştığı bir ortamda, mülkiyeti para vererek satın almak ve tüketiciye arz garantisi vermek mümkün değildir. Bazı bürokratlar istemese de İşletme Hakkı Devri ile Dağıtım Şirketlerinin faaliyet göstermesi Türkiye ortamına en uygun olanıdır. Enerji satıcılarının, sağlayıcılarının ve dağıtıcılarının ve serbest tüketicilerin aralarındaki hesaplamaları yapan, kimin kime borcu olduğunu ve kimin alacağını gerçek zamanda kayıt altına alınması, çok duyarlı bir olaydır. Çok önemli bir yatırım ve alt yapı gerektirir. Bu nedenle İşletme Hakkının Devri ile kayıpların azaltılması ve gerçek zamanlı ölçü sistemi (Scada ve benzeri) kurulduktan sonra, serbest satınalma yöntemine geçmek anlamlı olabilir. Serbest satış ve serbest satın alma yönteminde Kaliforniya Krizine benzer bir olaya, Türkiye'de ne firmalar ve ne de halk dayanabilir. Akılcı bir model uygulanmadığı takdirde serbest tüketiciler dağıtım sektöründen koptukları ve mülkiyetin satılması halinde, serbest olmayan tüketicilerin (halk) elektrik enerjisini bugün ödediğinden daha pahalıya satın alması gerekecektir.

Sonuç olarak, Elektrik Piyasası Kanunu'nda belirtildiği gibi, dağıtım sisteminde mülkiyetin özel sektöre satışı hem hukuken mümkün değildir, hem de kamu yararına değildir. Bütün bunların yanısıra, İşletme Hakkının Devri konusunda firmalarla anlaşmalar yapılmıştır. Konu hem enerji sektörünün geleceği, hem de Devletin ulusal ve uluslararası saygınlığı yönünden çok önemlidir.

TMMOB 3. ENERJİ SEMPOZYUMU- 5-6-7 ARALIK 2001