

ÜLKEMİZ ELEKTRİK SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMASI ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

Gültekin TÜRKÖĞLU

DEK-TMK Genel Sekreteri - Elektrik Y. Müh.

1. GİRİŞ

Özelleştirme genelde kamu mülkiyetindeki bir tesisin, mülkiyet hakkı ile birlikte özel kesime devri şeklinde tanımlanır. Bu tanımlamadan yola çıkarak bir tesisin özelleştirilmesi için:

- Söz konusu tesisin, kamu tarafından verimli olarak işletilememesi,
- Söz konusu tesisin yenilenmesi için kamunun kaynak ayıramaması,
- Kamunun o tesisin bulunduğu iş kolundan çekilmeye karar vermesi,

şartlarının var olması gerekir.

Kapitalist düzende uzun yıllardan beri süre gelen verimlilik ve karların artışındaki düşme trendi ekonomistleri yeni arayışlara yöneltmiş, bu arayışlar sonunda finans piyasalarında, sermaye piyasalarında ve ticaretle devlet müdahalesinin ortadan kaldırılması şeklinde özetleyebileceğimiz yeni bir liberal anlayış ortaya çıkmıştır. 1960'lı yılların ortasından itibaren kapitalist düzenin içine girdiği ekonomik krizin nedeni, sermaye birikiminin yetersizliği olduğundan bu krizin aşılması da sermayenin en çabuk ve en kolay yararlanabileceği alanlara girebilme olanaklarına kavuşması, yani küreselleşme ile mümkün olabilecekti. Bu anlayış sonucu, uluslararası sermayenin girdiği her ülkede üretimden pazarlamaya kadar mülkiyet edinme de dahil olmak üzere hiçbir sınırlama ile karşılaşmadan faaliyet göstermesini gündeme getirmiştir.(1)

Sermayenin en kolay nemalanacağı yol da, yatırım yapmak yerine kamu tesislerini ele geçirmek olduğundan bu yeni liberal düzende özelleştirme hız kazanmış, liberalleşme bir bakıma özelleştirme ile özdeşleşmiştir.

2. DÜNYADA'KI UYGULAMALAR

Özelleştirme savunucuları özel şirketlerin kamu şirketlerinden daha verimli çalıştıkları tezini çok sıkça kullanırlar. Ancak bu tezi bu güne değin doğrulayacak deneysel bulgular henüz gösterilememiştir. Aksine, özelleştirme sonucunda Soweto (Günet Afrika) da abonelerin %60'ı elektrik faturalarını ödeyemedikleri için elektrik bağlantılarını kapattırılmışlar, bir zamanların ucuz elektrik ülkesi olan Brezilya yabancı şirketler elinde elektrik kesintileri ile karşı karşıya kalmış, Rio de Janerio' da elektrik fiyatları %400 oranında artmış, sektörde çalışanların %40'ı işlerini kaybetmişlerdir.(2)

Özelleştirme savunucularının ileri sürdükleri bir başka tez de liberal bir sistemde kamu sektörüne yer olmadığıdır. Dünya Bankası ve IMF gibi küreselleşmenin aracıları durumundaki kuruluşların özelleştirme baskılarının aksine Nordik ülkeleri (İsveç, Finlandiya, Danimarka, Norveç) rekabetçi bir ortam içerisinde yeniden yapılandırdıkları elektrik sektöründe kamu mülkiyetini korumaya devam etmişler, mülkiyette asgari değişikliğe giderek bu alanda başarı sağlamışlardır.

Aşağıdaki tablodan da görüleceği gibi kamu mülkiyeti koruyan ülkeler sadece Nordik ülkeleri ile sınırlı değildir. Elektrik reformunu uygulayan bir çok ülke kamu tekelindeki elektrik arzını yabancı yatırımcıların sahip olduğu özel sektöre devretmekte pek istekli gözükmemektedir.

AB Elektrik sektöründe üretimde mülkiyet yapısı aşağıdaki şekilde oluşmaktadır.

Almanya	Özel/ Belediye
Avusturya	Kamu
Belçika	Özel
Danimarka	Belediye
Finlandiya	Kamu
Fransa	Kamu
Hollanda	Özel/ Belediye
İngiltere	Özel

İrlanda	Kamu
İtalya	Kamu
İspanya	Özel
İsveç	Kamu
Lüksemburg	
Portekiz	Kamu
Yunanistan	Kamu

AB içerisinde liberalleşme sürecindeki bazı ülkeler üretimde özelleşmeye gitmekle birlikte dağıtımda kamu mülkiyetini korumaktadırlar. Fransa ise özelleştirmeye direnmeye devam etmektedir. Görülüyor ki, özelleştirme liberalleşmenin olmazsa olmaz bir şartı olmadığı gibi tek bir liberalleşme modeli de yoktur. Her ülke kendi şartlarına en uygun bir model uygulamakta ve 2003 yılında revize edilen AB elektrik mevzuatı da buna izin vermektedir.

Yukarıdaki bu örneklerden de görüldüğü gibi sektörde serbestleşmeyi gerçekleştirmek için özelleştirme olmazsa olmaz bir şart olarak değil, gerektiğinde başvurulabilecek bir araç olarak düşünülmelidir.

Özelleştirmeyi haklı göstermek için kullanılan başka bir tez de yatırım gereksinmesini özel kesimin daha kolay sağlayacağı şeklinde ifade edilmektedir. Ekonomisi hızlı bir şekilde büyüyen gelişmekte olan ülkelerde finans yoğun bir sektör olan elektrik sektöründe yeni yatırımları finanse etmek gerçekten zordur. Bu finansman gereksiniminin kamu tarafından kolaylıkla karşılanmasının mümkün olamayacağı varsayımı da doğru değildir. Ülkemiz de dahil olmak üzere bir çok gelişmekte olan ülke, uzunca bir süreden beri bu finansman ihtiyacını kamu kuruluşları eliyle sağlamıştır. Özelleştirme, genel olarak yabancı sermayeyi mevcut varlıkları satın almaya yönlendirir. Doğru olan, oldukça ağır şartlar içeren yabancı sermayeyi yeni yatırımlarda kullanmaktır. Ancak bunda da çok dikkatli davranılması gerekir. Onlara piyasada tekel olma, piyasa hareketlerini yönlendirme olanağı verilmemelidir. California ve Brezilya'da görüldüğü gibi üretim şirketleri karlılıklarını artırmak için yatırım yapmaktan kaçınmışlardır. Çünkü yeni yatırımlar şirketlerin karlarının düşmesine neden olmaktadır. Bunu önlemek için ya yatırım yapmayacaklar, ya da elektrik fiyatlarını artıracaklardır. Görülüyor ki, piyasa koşullarında işleyen elektrik sektörünü uluslararası özel şirketlerin mülkiyetine dönüştürmek elektrik fiyatlarında ucuzluğu sağlayamamaktadır.

Sektör, kamunun ve/veya yerel şirketlerin mülkiyetinde iken, mevcut olmayan veya en az seviyedeki riskler, elektrik sektörünün yabancı şirketlerin eline geçmesiyle fazlaca ortaya çıkacaktır. Özellikle istikrarlı bir ekonomik yapıya sahip olmayan ülkeler için başlıca risk, uluslararası yatırımcıların ülke riskleri için ön gördükleri maliyeti, yatırımlara eklemeleri şeklinde olmaktadır. Uluslararası yatırımcılar ayrıca yerel kur devalüasyonuna karşı koruma isteyecekler ve karlarının ABD doları cinsinden garanti edilmesini şart koşacaklardır.

Bir yabancı ülkede faaliyet gösteren uluslararası şirketler, yerel ürün ve hizmetlerin yerine çok uluslu şirketlerin ürün ve hizmetlerini kullanacaklarından yerel yetenek ve hizmetlerin kaybolmasına neden olacaktır. Örneğin, İngiltere’de elektrik sektörünün özelleştirilmesi sonucunda elektrik teçhizatı üretim sektörleri kayba uğramışlardır.(3)

Radikal “şok terapi” reformcuları liberalleşme ile ilgili sorunların, uygulamanın yeterince hızlı yapılmamasından kaynaklandığını iddia ederler. Aynı iddiayı özelleştirme için de ileri sürerler. Eğer bir devlet özelleştirmeyi yeterli ve etkili düzenlemeler olmadan yapıyorsa, verimliliği sağlayamaz ama bir seçenek olarak bunun yerine firmaları daha az şeffaf bir şekilde sübvans eder ve yozlaşmaya davetiye çıkarır. Hızlı bir özelleştirme programı uygulayan bir devletin sektörü karıştırması olasıdır. Bu görev oldukça zor ve yolsuzluk dürtüsü fazla olan bir görevdir. Hızlı özelleştirmenin sakıncalarını belirtmek için Rusya’daki uygulamayı hatırlamak yararlı olacaktır:

IMF, Rusya’ya özelleştirmeyi mümkün olduğunca hızlı gerçekleştirmesini önerdi, özelleştirmenin nasıl yapılacağı ikinci plana atıldı. Geçiş ekonomilerinin on yıllık tarihinin incelendiği bir Dünya Bankası yayınında “Kurumsal alt yapının yokluğunda özelleştirmenin büyüme üzerinde olumlu bir etkisinin olmadığı” açıklanmaktadır. Bir çok ülkede iyi bir kurumsal yapı ve yönetim sağlayacak yasaların olmayışı özelleştirmeyi, siyasi iktidarların yandaşlarının, kuruluşların denetimini ele geçirebilmek için, söz konusu kuruluşlardan hisse satın alma şekline dönüştürmüştür. Örneğin, Rusya’daki özelleştirme, büyük ulusal işletmeleri eski yöneticilere devretmek şeklinde olmuştur. İşletmelerin bu yeni sahiplerinin her hangi bir yeni yatırım ve iyileştirme yapmak niyetleri ve parasal güçleri de olmadığı gibi bunların gerçekleşmesini beklemeye de tahammülleri yoktu. Bunlar sahiplendikleri bu kuruluşlardan kısa sürede ne alabilecekleri üzerinde odaklandılar. Alabilecekleri de yalnızca firma aktiflerinin satışı olabilirdi. Nitekim öyle yaptılar.

Bu şekilde zengin doğal kaynakların dağıtılması sonucu Siyasi iktidarın yakınları milyarder olmuş ancak devlet emeklilerine ayda on beş dolarlık emekli maaşını bile ödeyemez hale düşmüştür.

Özelleştirme ile devletin ekonomideki rolünün ortadan kaldırılması sağlansa da, yerel yönetimlerin bu uygulama ile bugünden daha fazla yetkilere sahip olmasını engellemek mümkün olamayacaktır. Yerel yönetimler özelleştirilmiş şirketlerden baskı ve çeşitli yollarla vergi ve harçlar alacaklardır. Gelişmiş sanayi ülkelerinde yerel yönetimlerin bu potansiyel güçlerini suiistimal etmelerini önleyecek hukuk kuralları vardır.

Gelişmiş sanayi ülkelerinde yerel yönetimler arasındaki rekabet, her bir yerel yönetimin kendisini yatırımcılar için cazip göstermesine neden olur. Ancak, yüksek faiz ve ekonomik istikrarsızlığın yatırımları imkansız kıldığı ortamlarda yerel yönetimler, yatırımcılar için cazip olma şartları yaratmak yerine mevcut işletmelerden nasıl yararlanabileceklerini düşüneceklerdir. Bu tip özelleştirme uygulamaları (eski Sovyetler bloğu ülkelerinde olduğu gibi) ülkede reformlara, demokrasiye ve devlete olan güvenin de sarsılmasına neden olmuştur.

Yukarıdaki örneklerinden de görüleceği gibi kamusal bir hizmet alanı olan elektrik sektöründe hizmetin daha nitelikli bir hale gelmesinin yolu, özelleştirme ile değil bu alanda hizmet veren kamu kuruluşlarının siyasi iktidarların etkisinden çıkarılması, yönetimde ve uygulamalarında özerkleştirilmeleridir. Kamusal mülkiyetin korunması ve geliştirilmesi için demokratik bir yapılanmaya ve denetime ihtiyaç vardır.

Kamu mülkiyetindeki işletmelerin çalışanlarını yetki ve karar sahibi yapacak yeniden bir yapılanma, teknolojik yenilenme, yatırımların artırılması kaçınılmazdır.(4)

3. ÜLKEMİZDEKİ UYGULAMALAR ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

1990'lı yıllarda elektrik sektöründe başlayan serbestleşme hareketine 2001 yılında ülkemiz de katılmış, 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Yasası ile sektörde serbest piyasa modeline geçilmiştir.

Serbest piyasa modelinde planlamanın yerini kapasite tahmini, ihalenin yerini ise yetkilendirme (lisans) sistemi almıştır. Elektrik gibi finans yoğun bir sektörde

yüksek yatırım gereksiniminin karşılanmasını yalnızca özel sermaye girişine bağlamak, özellikle gelişmekte olan ülkeler için büyük bir risk oluşturmaktadır. Elektrik bir hizmet değil, alınıp satılan bir ticari mal gibi gören bu sistemde özel teşebbüsün amacı, sermayesini büyütmek bir başka deyişle karını maksimize etmek için giderlerini azaltmak, bunu da gerçekleştirmek için öncelikle yatırımları kısmak olacaktır. Bu nedenle serbest piyasa düzeninde özel kesim yatırımcılarının artan talebi karşılama olasılığı çok fazla gözükmemektedir.

Tarihsel gelişimden de görüleceği gibi, gelişmiş ülkeler devlet desteği ile elektrik alt yapılarını tamamladıktan, elektrikte doyuma ulaştıktan sonra piyasa modeline geçmişlerdir. Oysa ülkemiz elektrik sektöründe her yıl 3-4 milyar dolar civarındaki yatırım ihtiyacını bu modelle karşılamak kolay olmayacaktır. Serbest piyasa modeline geçtiğimiz 2001 yılından bugüne kadar EPDK tarafından çok sayıda yetkilendirme yapılmasına rağmen bu süre içinde tek bir yeni üretim tesisinin temelini atılması da bu görüşümüzü doğrulamaktadır. Bu soruna bir çözüm getirmek amacıyla hazırlanan “Elektrik sektörü reformu ve Özelleştirme stratejisi” Belgesi daha ziyade özelleştirme ile ilgili konulara değinmekle birlikte somut bir özelleştirme stratejisi belirlememektedir.

4046 sayılı özelleştirme yasasının 3. Maddesine göre Özelleştirme Yüksek Kurulu, Kuruluşların satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin aynı hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar ile devredilmelerine ilişkin özelleştirme yöntemlerinden hangisi ile özelleştirileceğini belirtmek ile yükümlüdür. Oysa, Özelleştirme Yüksek Kurulunun TEDAŞ’ın özelleştirilmesi ile ilgili 02 Nisan 2004 tarihli kararında bu özelleştirmenin hangi yöntemle yapılacağına dair bir tercih belirtilmemiştir. TEDAŞ’ın yukarıda sıralanan özelleştirme yöntemlerinden biri veya birkaçının birlikte ve/veya ayrı ayrı uygulanması suretiyle özelleştirilmesi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının kararına bırakılmıştır. Ancak, 4046 sayılı yasaya göre Özelleştirme İdaresi Başkanlığı bu konuda herhangi bir karar alma yetkisine sahip değildir. Buna rağmen TEDAŞ bütünü ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bağlanmış ve Özelleştirme çalışmalarına başlanmıştır. Bu çalışmalar sonucunda 4046 yasaya göre İHD modeli ile doğrudan özelleştirme yapmanın mümkün olamayacağı anlaşılmış olmalı ki, gazete haberlerinden öğrendiğimiz kadarıyla TEDAŞ öncelikle kamu dağıtım şirketleri statüsünde parçalanacak, bu şirketlere işletme hakkı verilecek, sonra da Özelleştirme İdaresi Başkanlığı bu şirketlerin hisselerini satarak dağıtımı özelleştirecektir. İster hisse satışı yoluyla, ister doğrudan işletme hakkı

devri yoluyla yapılsın dağıtım hizmetleri yerli şirketlerimizin sermaye yetersizliği nedeniyle ya doğrudan ya da ortaklıklar şeklinde yabancı şirketlerin denetimine geçecektir.

Bu konuda Anayasa Mahkemesi'nin görüşü aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

“Kalkınmayı hızlandırmak için dış borçlanma,yabancı sermaye, yabancı ortaklıklardan yararlanmak gerekebilir. Ancak özelleştirme yoluyla giderek yabancıların nüfusuna yol açılması, ülke bağımsızlığı yönünden kabul edilemez. Bu gerçek özelleştirme politikası uygulayan gelişmiş kimi ülkeleri bile önlem alma zorunda bırakmıştır. Örneğin, yabancılara satılabilecek pay oranı Fransa'da %20, Belçika'da %20-25, İngiltere'de ise %10 ile sınırlandırılmıştır. Türk Ulusunun çıkarlarının, ülke bağımsızlığının ve güvenliğinin gözetilmesi, özelleştirmenin yabancılaştırmaya dönüşmemesi yönünden getirilecek kuralların önemi büyüktür.

Elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı gibi stratejik önemi olan alanlara yabancıların girmesinin ötesinde, egemen olması, güvenlik, bağımsızlık ve ekonomik yönlerden çok sakıncalı olabilir. Bu tür kamu hizmetleri ülke güvenliği ile de yakından ilgilidir. Anılan tesisler, halka ve/ veya çalışana satılsa bile yasada önlem getirilmedikçe payların hızla el değiştirmesi her zaman için olanaklıdır. Özelleştirilen ve ilk aşamada halka satılan kuruluşların sonradan yabancı sermaye gruplarının eline geçme olasılığı fazladır. Düzenlemelerde bu durumları önleyecek kuralların bulunması zorunludur.”

Nitekim bu görüşe uygun olarak 4628 sayılı yasanın 14. Maddesinin ikinci paragrafında “bu özelleştirme uygulamaları çerçevesinde, bu kanunda belirtilen piyasa faaliyetlerinde yer alan gerçek ve tüzel kişilerden yabancı gerçek ve tüzel kişiler elektrik üretim, iletim ve dağıtım sektörlerinde, sektörel bazda kontrol oluşturacak şekilde pay sahibi olamazlar.” şeklinde bir önlem getirilmiştir. Ancak, 11 kasım 2005 tarihli Hürriyet gazetesinde çıkan bir haber yürütülen özelleştirme uygulamalarında bu önlemin dikkate alınmayacağı kuşkusunu doğurmaktadır. Bu habere göre, enerji dağıtım özelleştirilmeleri için ön yeterlilik aranmasına karar verilirken, ağır koşullar getirildiği için ihaleye yabancı ortakla girmek şart haline gelmiştir. Zira, teklif sahiplerinin talip olacakları dağıtım bölgesi ile en az eşit büyüklükte bir dağıtım bölgesini en az üç yıl işletme, teklif verilen şirketten daha düşük olmamak üzere elektrik satışı yapmış olma, dağıtım bölgesindeki TEDAŞ varlıklarının en az 1.5 katı toplam aktife sahip bulunma kriterleri getirilmiştir.

Bütün bunlar göstermektedir ki, ülkemizde bu şartları karşılayabilecek yeterlikte yerli yatırımcı olmadığından ister istemez dağıtım sisteminin işletmesi yabancı şirketlerin hakimiyetine geçecektir. Bunu önlemenin yolu da, iletimde olduğu gibi dağıtımda da yatırım ve işletme faaliyetlerinin TEDAŞ tarafından yürütülmesi, satış hizmetlerinde rekabetin perakende satıcılar eliyle sağlanmasıdır. Elektriğin doğası gereği de böyle olmalıdır. İletim sistemi gibi dağıtım sistemi de doğal tekel niteliğindedir. Madem ki 4628 sayılı yasa bu nedenle iletimi kamu da bırakmış, aynı nedenle dağıtımı da kamu elinde bırakması doğru bir yaklaşım olacaktır. Aynı şebeke üzerinde birden fazla işletmecinin çalışma olanağı olmadığından hangi modelle özelleştirilirse özelleştirilsin dağıtım şebekesi işletmesinde kamu tekeli yerine özel sektör tekeli oluşacak, 4628 sayılı yasa ile getirilen serbest piyasa modelinin öngördüğü rekabet ortamı oluşmayacaktır.

Serbest piyasa modeli genelde büyümeden ziyade elektrik enerjisinin ticareti, bu sektörde yer alan şirketlerin sermayelerinin artırılmasını amaçladığından, sektörde yer alan yatırımcılar karlarını artırmayı öncelikli hedef olarak kabul edecekler, dolayısıyla yeni yatırım yapmaktan kaçınacaklardır. Elektrik yatırımlarını büyük ölçüde tamamlamış, bir başka deyimle elektrik tüketiminde doyuma ulaşmış gelişmiş ülkelerde bu sorun olmasa da sektörde her yıl 3-4 milyar ABD doları civarında yatırım ihtiyacı bulunan ülkemizde bu yatırım hizmeti gene kamunun üzerinde olacaktır. Bu nedenle kamu kesimi daha bir süre elektrik piyasasında yer almak zorundadır. Başta da belirttiğimiz gibi özelleştirme, eğer kamu o sektörden tamamen çekiliyorsa veya tesislerini karlı ve verimli çalıştıramıyorsa uygulanması gereken bir ekonomik araçtır. Bu şartlar mevcut olmadığına göre özelleştirilmede bu kadar ısrarlı olmanın nedenini anlamak hiç de kolay değildir. Sistemin tümünü kapsamayan bir özelleştirmede elbette özel kesim karlı tesislere talip olacak karlı olmayanlar gene kamunun elinde kalacaktır. Elindeki karlı gelir kaynaklarını kaybeden kamu, bu tesisleri nasıl işletecek, özel kesimin yapmadığı arz güvenilirliğini sağlamak için gerekli yeni yatırımları nasıl finanse edecektir. Uygulamanın sonucunda yatırımlar aksayacak ve üretim düşecektir. Unutulmamalıdır ki piyasa ekonomisinin öngördüğü gibi sektörde rekabetin oluşabilmesi ve bunun sonucu olarak da elektrik fiyatlarının ucuzlayabilmesi için elektrik arzının talebin üzerinde olması şarttır. Yatırımların aksaması durumunda elektrik arzı talebin gerisinde kalacağından, rekabetin sağlanması da mümkün olamayacaktır.

SONUÇ

Devletin geleceği üzerinde doğrudan etkisi olan yaşamsal önemdeki alanlarda, yabancıların sektörel bazda ağırlığını önleyen kuralların getirilmesi zorunludur. Yabancıların egemenliğini önlemenin yolu, sektörde faaliyet gösteren ve göstermek isteyen yerli özel yatırımcıların mali yönden güçlenmeleri ve kamu hizmeti yaparken, kısa süreli şirket çıkarları yerine ülke çıkarlarını gözeten bir anlayışla hareket etme gerekliliğine inanmalarındır.

Bu aşamaya gelinceye kadar yapılacak hızlı özelleştirme uygulamaları, sistem güvenilirliğini ve sürdürülebilir gelişmemizi zaafa uğratacaktır.

Kaynakça

1. Prof. Dr. Türkel Minibaş, İleri Dergisi- Mayıs-Haziran 2002
2. Prof Shavon Beder, Power Play- The fight to control the World energy
3. David Hall, Steve Thomas, Kate Bayliss, PSIRU, Univ. of Greenwich- 2002
4. Elektrik Mühendisleri Odası, 23.06.2005 günlü basın toplantısı