

Elektrik Sektöründe Özelleştirmeye Genel Bir Bakış ve Öneriler

Yelim Nur ŞİRİN

AYDEM EDAŞ Denizli
yelimnur.sirin@aydem.com
yelim-nur@hotmail.com

Özet

Reformlar, ülkelerin mevcut durumlarına müdahale olarak görülse de, temelde toplumun artan sosyal ve ekonomik taleplerinin en iyi şekilde karşılanmasıdır. Ayrıca durağanlığını korumayı sürekli bir gelişim içerisinde olan uluslar arası piyasa karşısında ülkenin ayakta kalabilmesi için yenilikleri takip etmesi ve uygulamaya koyması kaçınılmaz olan süreci de beraberinde getirmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda piyasa aksaklıkları sebebiyle devlet belli piyasalara müdahale etmektedir. Küreselleşen dünyada piyasa ekonomisine göre faaliyet gösterme; karlılığı, verimliliği, üretim artışını, üretimde etkinliği, teknolojik gelişmeyi takip etmeyi ve uygulamayı, maliyetleri düşürmeyi, kaliteyi ve rekabeti gerekli kılmaktadır. Enerjinin bütün sektörlerle girdi verme konumunda bulunması ve sanayinin rekabet gücünü doğrudan etkiler konumu onu diğer sektörlerden farklı hale getirmektedir. Bu çalışmada, elektrik sektöründeki özelleştirmenin ülke ekonomisi başta olmak üzere sosyal ve siyasal yapısına etkilerinden bahsedilecek olup, özelleştirme sürecindeki eksiklikler ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Elektrik, özelleştirme, küreselleşme, piyasa

1. Elektrik Enerjisinin Önemi ve Özellikleri

Enerji, ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarıyla, insanlığın gelişiminde çok önemli bir rol üstlenmektedir. Eğitim, sağlık, ulaşım ve altyapı hizmetlerinin sunumunda, üretimde verimliliğin artırılmasında ve beslenme, ısınma ve barınma gibi sosyal ihtiyaçların giderilmesinde sağladığı imkânlar düşünüldüğünde, enerjinin neden toplumsal ilerlemenin ve ekonomik büyümenin en önemli girdilerinden biri olarak değerlendirildiği daha iyi anlaşılacaktır.

Elektrik enerjisi ülkelerin kalkınmasında ve o ülkelerde yaşayan insanların refahında en önemli unsurlardan biridir. Kişi başına elektrik enerjisi tüketimi ülkelerin gelişmişlik düzeyi için en önemli göstergelerden birisidir.

(http://www.emo.org.tr/ekler/da99de58ff020cf_ek.pdf?dergi=26)

Elektrik enerjisi, nihai tüketimdeki payı sürekli olarak artan yegâne enerji çeşididir. Bu eğilimin başlıca sebepleri; elektriğin kaliteli, güvenilir, kullanım alanı oldukça geniş, hızla iletilebilen, ihtiyaç duyulduğu anda üretilip eş zamanlı olarak tüketilebilen, çevreye zararsız ve verimli bir enerji kaynağı olmasıdır. ,

Elektrik enerjisinin özellikleri de şu şekilde sıralanabilir;

- Elektrik enerjisi sosyal ve ekonomik yaşantının itici gücüdür.

- b) İkincil bir enerji türüdür.
- c) Depo edilemez, talep anında talep kadar üretilmek durumundadır.
- d) Verimi yüksektir.
- e) Diğer enerji türlerine dönüştürülmesi kolaydır.

2. Elektrikte Özelleştirme

Tüm dünyadaki özelleştirme sürecine önemli bir etki yapan “Küreselleşme”, içinde bulunduğumuz dönemde, günlük hayatımızı en çok etkileyen ve en çok kullandığımız kelimelerden biri haline gelmiştir. Öyle ki, olumlu veya olumsuz anlamlar yüklediğimiz birçok kavramın önüne “küresel global” sıfatı eklenmekte, sermaye hareketleri, iletişim, şirketler ve hatta terör de “küresel-global” sıfatını alabilmektedir. Politik ve ekonomik etkilerin birleşiminden doğan bir dizi karmaşık süreçlerden oluşan (Antony Giddens, (2000), **Elimizden Kaçıp Giden Dünya**, Alfa Yayınları) küreselleşme kavramına, değişik bakış açılarına göre farklı anlamlar yüklenmektedir. Bu nedenle, küreselleşme kavramını açıklamak için yapılan çeşitli tanımlamalar; ya tanımı yapanların ideolojik anlayışlarına ya da süreci oluşturan unsurlardan herhangi bir unsurun ön plana çıkarılmasına dayanmaktadır.

Ekonomik ve sosyal hayatımızdaki yeri tartışılmaz olan elektrik enerjisinin tüm tüketicilere yeterli, kaliteli, sürekli ve düşük maliyetli bir şekilde sunulması temel amaçtır.

Elektrik enerjisi sektörünün, bu amaç doğrultusunda ve Avrupa Birliği topluluk müktesebatına uyum hedefi çerçevesinde serbestleştirilmesi öngörülmüştür. Sektörde gerekli reformların yapılmasını teminen, kamu mülkiyetindeki elektrik işletmelerinin yeniden yapılandırılması suretiyle elektrik enerjisi üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesi gerçekleştirilecektir. Elektrik enerjisi üretim ve dağıtım varlıklarının zamanında ve başarılı bir şekilde özelleştirilmesi, serbestleştirmenin sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır.(<http://mevzuat.dpt.gov.tr/ypk/2004/03.pdf>)

Ülkemizde kamuya ait elektrik tesislerinin özelleştirilmesinin en önemli gerekçesi, başta yıllık ortalama yüzde 10 civarında artan elektrik talebinin kesintisiz karşılanabilmesi olmak üzere, nüfus artışı ve hızlı şehirleşme nedeniyle oluşan yatırım ihtiyacının kamu kaynaklarınca finanse edilmesinin mümkün görülmemesidir. Önümüzdeki 10 yıl için yapılan elektrik talep projeksiyonları, yıllık ortalama yüzde 6 oranında büyüyen ekonomimizin elektrik ihtiyacının karşılanabilmesi için, aynı dönemde 50 milyar dolarlık bir yatırım gerektiğini ve bu yatırımın 20 milyar dolarının ilk beş yılda, kalan 30 milyar dolarlık bölümünün ise ikinci beş yılda yapılmasının kaçınılmaz olduğunu göstermektedir.(Vedat ŞAHİN,(1994) Enerji Sektöründe Geleceğe Bakış, TÜSİAD Yayını, İstanbul)

İngiltere örneğinde ise hükümetin özelleştirme teklifi olarak açıkladığı ve daha sonra yasalaşmış bulunan “The White Paper” (Beyaz Kitap)’daki amaçları şunlardır(The White Paper, Privatising Electricity, Secretary of State for Energy House of Commons,(1988), London):

- Elektrik üretimi ile ilgili kararları tüketici ihtiyaçları doğrultusunda yönlendirmek,
- Tüketici çıkarını garanti altına almak için rekabet ortamını sağlamak,
- Rekabetin artırılması, fiyatların gözetimi ve doğal tekellerin olduğu bölgelerde müşteri menfaatinin korunması doğrultusunda düzenlemelerde bulunmak,
- Elektrik arz güvenliğini sağlamak,
- Tüketicilere arz güvenliği dışında başka haklar vermek,

—Sektörde çalışanlara gelecekte yeni kariyer fırsatları sağlamak ve ticari faaliyetleri devlet müdahalesi olmaksızın yürütebilme özgürlüğünü temin etmek.

Elektrik dağıtımını alt sektörü yeniden yapılandırılırken, rekabetin sağlanması ve tüketicilerin korunması amacıyla büyük tüketicilere kendi elektrik üreticilerini seçme serbestisinin verilmesi, dağıtım şirketlerinin elektriği doğrudan üreticilerden alma haklarının olması, rekabet sonucu üreticilerden daha düşük fiyatlarla satın alınabilecek enerjinin maliyeti üstünlüğünün dağıtım şirketlerince sanayiciye, özellikle küçük kullanıcılara yansıtılmasının güvence altına alınması gibi hususların dikkate alınması gerekli görülmektedir. Dağıtım alanındaki özelleştirmelerde en önemli beklentilerden birisi hiç şüphesiz süreçteki teknik kayıpların OECD ülkeleri ortalamasına indirilmesi ve kaçakların önlenmesidir.

Elektrik sektöründe, üreticiden tüketiciye satışa kadarki bütün aşamalarda rekabet sağlanabilmesine rağmen, sektörün iletim (yüksek gerilim) ve dağıtım (alçak gerilim) faaliyetleri doğal tekel konumundadır. Birçok ülkede elektrik sektörü ulusal veya bölgesel dikey entegrasyonlar şeklinde yapılanmakta ve genellikle kamu mülkiyetinde bulunmaktadır. Bazı ülkelerde sadece özel kesim, bazılarında sadece kamu kesimi vasıtasıyla sağlanan elektrik hizmetlerinin, bazı ülkelerde de kamu, belediye ve özel kesimden oluşan karma bir yapı altında sağlandığı görülmektedir.

Elektrik sektöründeki kamu ağırlıklı yapı, 1980'lere kadar normal kabul edilmiş ve sorgulanmamıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sanayileşmiş ülkelerin hızlı büyümeyle yakalamaları elektrik talebini büyük oranda artırmıştır. Talep artışı, üretim başta olmak üzere iletim ve dağıtım tesislerinin yenilenmesini ve teknolojik olarak iyileştirilmesini sağlamış, üretim artışı ile elektrik fiyatlarında reel düşüşler gözlenmiştir. 1970'lerdeki petrol krizine kadar büyük elektrik yatırımlarını finanse edebilen gelişmiş ülkeler, petrol krizi ile birlikte alternatif enerji kaynaklarını araştırmaya yönelmişler ve 1980'li yıllarla birlikte başta yatırımların finansmanı olmak üzere sektörün yapısını sorgulamaya başlamışlardır.

Politik baskıların da etkisiyle elektriğin düşük fiyatlandırılması, teknoloji ve yönetim etkinsizliği gibi nedenler, elektrik sektörü yatırımlarının bütçe kaynaklarınca karşılanmasını gerektirmiş ve sonuçta elektrik sektörü kamu borçlanma gereğini artıran bir unsur haline gelmiştir. Büyük boyutlara ulaşan yatırımların kısıtlı kamu kaynaklarınca karşılanamaması ve uluslararası kuruluşların enerji sektörü yatırımlarına aktaracağı finansmanın da yatırım büyüklüğüne göre çok küçük kalması, ülkeleri özel kesim kaynaklarını sektöre yönlendirme arayışlarına sevk etmiştir.

3. AB'deki Uygulamaları

AB Enerji Politikası'nın temelinde birey bulunmaktadır. Tüketicilere daha ucuz enerji, daha yüksek kalitede ve kesintisiz bir hizmet sağlanması AB Enerji Politikası'nın esas hedefini teşkil etmektedir. Doğaldır ki, bu politikanın dayandığı bazı temel prensipler bulunmaktadır. Bu prensiplerin tamamı birbiri ile etkileşim halinde ve birbirini tamamlayıcı niteliktedir.

Enerji AB'nin en eski ortak politika alanlarından birisidir. Tüm bu yıllar boyunca, Ortak Enerji Politikası'nı belirleyici nitelikteki yaklaşımları etkileyen önemli değişiklikler yaşanmıştır: Örneğin, 1973'teki ilk petrol bunalımından önce, AB üyesi ülkeler, gelişmiş ülkelerin çoğu gibi, enerji tüketimlerinde tutumsuz davranmanın yanı sıra ithalata da aşırı bağımlıydılar. Petrol bunalımı, enerji arzını dış şoklardan koruyacak bir stratejiye ihtiyaç

olduğunu göstermiştir. 1980'lerle birlikte çevre, bir başka ilgi konusu olarak ortaya çıkmıştır. Üretimden kullanıma kadar, mevcut enerji sisteminin küresel çevreye çok zararlı olduğu genel olarak kabul edilmiş, çevreyi tehlikeye atmadan enerji sistemlerinin nasıl yeniden yönlendirilebileceği konusu önemli bir soru haline gelmiştir. 1980'lerin sonunda ise, Avrupa Birliği, bu defa, enerji piyasalarının serbestleşmesi yönünde yeni bir eğilimle karşı karşıya gelmiştir. Bu bağlamda, ülkeler arasında parçalanmış mevcut piyasaların bütünleştirilmesinin gerektiği anlaşılmış ve enerji iç pazarı, artan rekabetin odağı haline gelmiştir.(Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, “AB Enerji Politikası – pazarın açılması ve ekonominin desteklenmesi”, 2000)AB, enerji tüketiminde verimliliği artıracak teknolojik gelişmeleri desteklemeyi planlamaktadır. Böylece, daha az enerji tüketilerek dışa bağımlılığın azaltılması ve çevrenin korunması beklentilerinin karşılanması hedeflenmektedir (http://europa.eu.int/comm/energy/index_en.html).

Bu çerçevede, çok uluslu enerji şirketleri gelecekte bu piyasaların önemli aktörleri olarak dünya enerji piyasaları ile uyumlu bir ortam yaratma sürecinde rol üstlenmektedirler.

Avrupa’da elektrik alanında şampiyon bir şirketi olmayan tek büyük ülkenin İngiltere olduğunu görüyoruz. İngiltere, daha önce de belirtmiş olduğumuz üzere liberalleştirme ve özelleştirme alanında Avrupa’da ilk adımları atan ülkedir ve İngiltere’de devletin sahibi olduğu herhangi bir elektrik şirketi bulunmamaktadır. İngiltere’deki elektrik şirketlerine EdF ve RWE hâkimdir.

Elektrik ve gaz piyasasının AB üyesi 25 ülkeden diğer başka ülkelere de yayılması, günümüzde AB politikalarının son derece önemli bir ögesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda Türkiye son derece önemli bir ülke olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü Türkiye, ileride AB’ye üye olması beklenen en büyük ülke olmasının yanı sıra bölgedeki en önemli ülke niteliğini de taşımaktadır. AB’nin bu politikaları kendi sınırlarının ötesine taşımak istemesinin nedenleri şu şekilde sıralanabilir. İlk olarak AB piyasaların geliştirilmesini ve büyütülmesini istemektedir. Ayrıca şirketlerin bu piyasalarda faaliyet göstermesi için olanaklar aramaktadır. İkinci olarak ise hammadde tedariki konusunda kendisini güvence altına almak istemektedir.

4. Elektrik Özelleştirmelerinde Dikkat Edilmesi Gereken Unsurlar

Ülkemizde kamuya ait elektrik tesislerinin özelleştirilmesinin en önemli gerekçesi, başta yıllık ortalama yüzde 10 civarında artan elektrik talebinin kesintisiz karşılanabilmesi olmak üzere, nüfus artışı ve hızlı şehirleşme nedeniyle oluşan yatırım ihtiyacının kamu kaynaklarınca finanse edilmesinin mümkün görülmemesidir. Önümüzdeki 10 yıl için yapılan elektrik talep projeksiyonları, yıllık ortalama yüzde 6 oranında büyüyen ekonomimizin elektrik ihtiyacının karşılanabilmesi için, aynı dönemde 50 milyar dolarlık bir yatırım gerektiğini ve bu yatırımın 20 milyar dolarının ilk beş yılda, kalan 30 milyar dolarlık bölümünün ise ikinci beş yılda yapılmasının kaçınılmaz olduğunu göstermektedir. (Vedat ŞAHİN, (1994), a.g.e) Sektörün özelleştirilmesinin diğer gerekçeleri şunlardır:

- Gerek sektörde yatırımların borçlanma yoluyla finanse edilmesi ve çoğu zaman yatırımların zamanında bitirilememesi sonucunda oluşan finansman maliyetlerindeki artışların, gerekse kamu elektrik tesislerinin teknolojik geriliği nedeniyle oluşan yüksek üretim maliyetlerinin tarifelere yansıtılması sonucunda enflasyonun körüklenmesi,

- Ülkemizde kişi başına tüketilen elektrik miktarının dünya ortalaması ve diğer ülkeler seviyesinin gerisinde kalması,
- Kamu işletmeciliğinden kaynaklanan aşırı istihdam ve politik müdahaleye açık örgüt yapısı,
- Kamunun fiili durum itibariyle tekel konumunda bulunması ve bu konum nedeniyle politik baskının da etkisiyle teknik gerekçelerden çok keyfi olarak ve bütçeye gelir sağlamak amacıyla fiyatları çok yüksek tutması ve dolayısıyla sanayinin rekabet gücünün olumsuz etkilenmesi, bazen de yine politik kaygılarla fiyatların gereğinden düşük tutularak işletmelerin yatırım gücünün düşürülmesi,

Bu durumda ülkemizde elektrik sektörünün öncelikleri; enerji arz güvenliğinin sağlanması, sektörde rekabet sağlanarak piyasa ekonomisi kurallarına işlerlik kazandırılması, enerji verimliliğinin temin edilmesi olarak sayılabilir. Bu önceliklerin gerçekleştirilebilmesi için ise; sektörde özelleştirmeyi de içerecek yapısal değişikliklerin gerçekleştirilmesi, piyasanın serbestleştirilmesi, doğal tekel niteliğinden dolayı rekabet koşullarında tarifelerin belirlenemediği bölümlerde tavan fiyat regülasyonu uygulanması ve ithalatın gerek ülke gerekse kaynak açısından çeşitlendirilmesi yoluna gidilmelidir.

Elektrik sektörünün özelleştirilmesinden önce, özelleştirmeye hazırlık ve sektörün yeniden yapılandırılması aşamalarının çok iyi değerlendirilmesi gerekmektedir. Uygulanacak politikalarda yapılacak hatalar sektörde telafi edilmesi güç sorunlar oluşturabilir. Bu nedenle, sektörde belirlenecek olan strateji iyi düşünülmüş olmalı, günübirlik kararlar olmamalı, sık sık değiştirilmemeli, anlaşılabilir, açık ve uygulanabilir olmalıdır. Ayrıca, ilgili strateji, sektörel şirketlerin, kamunun, tüketicinin çıkarlarını optimize edecek şekilde tasarlanmalı ve tüketici tercihlerini ve çevreyi dikkate almalıdır.

5. Değerlendirme

Sektörde bazı özelleştirmelerin yapılmasına ve piyasa düzenine geçmeye ihtiyaç vardır. Ancak, Türkiye bu tür düzenlemeleri yaparken, dışarıdaki örnekleri yorumsuz aktarmak yerine, kendi gelişmişlik düzeyi ve yapısını öncelikle dikkate alan çözümleri getirmeye önem vermek durumunda olan bir ülkedir. Gelişmiş ülkelerin yaptıkları özelleştirmeler ve piyasa kurulları; gelişmiş piyasalarda piyasa mekanizmalarının işlediği bir iklimde altyapının kamu tarafından yapılmasının ve işletilmesinin faydalarından milli sanayinin ve ekonominin güven verici bir ortamda yararlanmasını tamamladığı, bilişim ekonomisine geçişin eşliğinde, kalkınma açıkları bulunmadan, büyük enerji açıkları söz konusu olmaksızın, özelleştirilen tesislerin büyük çoğunluğunu satın almaya veya ihaleleri yüklenmeye iç piyasa şirketleri ve bankaların gücünün bulunduğu bir ortamda kamunun geri çekilmesi şeklindedir.

Her ülke kendine mahsus özellikleri içeren bir özelleştirme stratejisini belirleme ve geliştirme durumundadır. Bu strateji oluşturulurken ülke özellikleri ile birlikte dünya uygulamalarından çıkarılan tecrübeler dikkate alınmalıdır. Bu tecrübeler elektrik sektöründe, kurumsal ve yasal altyapı oluşturulmadan ve özel sektöre istikrarlı bir çalışma ortamı sağlanmadan, etkinlik artışı sağlayacak bir özelleştirmenin mümkün olmadığını göstermektedir.

6. Kaynaklar

1. Antony Giddens, (2000), Elimizden Kaçıp Giden Dünya, Alfa Yayınları

2. Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciligi, “AB Enerji Politikası – pazarın açılması ve ekonominin desteklenmesi”, 2000
3. The White Paper, Privatising Electricity, Secretary of State for Energy House of Commons,(1988), London
4. Vedat ŞAHİN,(1994) Enerji Sektöründe Geleceğe Bakış, TÜSİAD Yayını, İstanbul
5. http://www.emo.org.tr/ekler/da99de58ff020cf_ek.pdf?dergi=26
6. <http://mevzuat.dpt.gov.tr/ypk/2004/03.pdf>
7. http://europa.eu.int/comm/energy/index_en.html