

PETROL ve GAZ STRATEJİK OLMAKTAN ÇIKARILYOR

İsmail Bahtıyar
Türkiye Petrol Jeologları Derneği Başkanı

1954 yılında kabul edilen 6326 sayılı Petrol Kanunu geçmiş 52 yılda özellikle ülkemizin petrol ve gaz potansiyelini tespit etmek amacı ile yerli ve yabancı sermayenin petrol arama ve üretim faaliyetlerine ilgi duymasını sağlamak için bir çok değişikliğe uğramıştır. Bunların büyük bölümü aramayı teşvik edici nitelikler taşımaktadır. 2000'li yıllara gelindiğinde Avrupa Birliği'ne (AB) aday ülkemizin mevzuatlarını AB normlarına uydurabilmek gayesi ile sürdürülen yasal düzenlemelerin son halkası olan Petrol Kanunu Tasarısı TBMM Genel Kurulu'nda 17 Ocak 2007 tarihinde "Türk Petrol Kanunu" olarak kabul edilmiştir.

Kanun değişikliği önerisi genel gerekçesinde; "Uygulamada kazanılan tecrübeler ve talepler ışığında, dünyadaki benzerlerine uygun olacak şekilde, yerli ve yabancı sermayenin petrol arama ve üretim faaliyetlerine daha fazla katılımını sağlamak için; işlemlerin sadeleşmesi, maliyetin azaltılması, yatırım indirimi ve vergi istisnası, transfer kolaylıkları gibi teşvik unsurlarını kapsayan arama ve işletme hak ve yükümlülüklerini günün koşullarına göre düzenleyen yeni bir düzenleme gerekliliği ortaya çıkmıştır" denilmektedir. Devamında ise "arama ve üretim yatırımlarının yerli ve yabancı yatırımcılar için rekabetçi, şeffaf ve istikrarlı bir ortam içerisinde yapılmasını, çalışmaların kanundaki amaçlar



doğrultusunda hızlı, sürekli ve etkili bir şekilde sürdürülerek, ülkemiz petrol kaynaklarının biran önce değerlendirilmesini sağlamak amacıyla" bu yasal düzenlemenin yapıldığı ifade edilmektedir.

Genel olarak yasada devletin hükümlerinden kaynaklanan denetim ve sınırlamalarının kaldırıldığı, sektörde tam bir liberalizasyon

nun hedeflendiği, yabancı sermaye için avantajlı koşulların yaratıldığı ve arama-işletme hakları yerine daha çok üretim aşamasında teşviklerin abartıldığı görülmektedir. Yine Türk Petrol Kanunu ile "petrol ve gaz" Türkiye için stratejik olmaktan çıkarılmaktadır.

5574 sayılı Türk Petrol Kanunu ile;

1. 6326 sayılı Kanun'da bir petrol hakkının elde edilmesi için gerekli olan şartlar kapsamında talebin milli menfaatlere ve bu kanunun maksadına uygun bulunup bulunmadığı, evvelki faaliyetleri, tecrübesi, mali iktidarı ve miracaat sırası esas alınırken, 5574 sayılı Kanun'da sadece başvurunun mevzuata uygun olması, başvurunun mali yeterliliği ve Kanun'un amacını en kısa sürede yerine getirme özelliği aranmaktadır. 5574 sayılı Kanun'la milli menfaatlerden, tecrübeden ve evvelki faaliyetlerinden vazgeçilmek suretiyle, stratejik öneme sahip olan petrol için herhangi bir şirketin dahi faaliyette bulunmasının önü açılmıştır.

2. Yabancı devletlerin doğrudan ve dolaylı bir biçimde idaresinde etkili olabilecekleri şirketler ile yabancı bir devlet için veya yabancı bir devlet namına hareket eden şahısların, petrol faaliyetlerinde bulunamayacakları, mülk edinemeyecekleri, tesis kuramayacakları hükmü, bu yasadaki çıkarılmıştır. Böylece stratejik öneme sahip bir



konuda, yabancı devletlerin belirleyici olmasının önündeki engeller de kaldırılmıştır.

3. 6326 sayılı Kanun'da 1 Ocak 1980'den önce bulunan petrolün tamamı, bu tarihten sonra bulunan petrolün ise karalarda yüzde 65'i, denizlerde yüzde 55'i ülke ihtiyacına ayrılma zorunluluğu varken, bugün kabul edilen yasa ile şirketlere ürettikleri tüm petrolü ihraç etme imkanı sağlanmıştır. Stratejik öneme sahip bir ürün olan petrolün olağanüstü durumlarda kullanımının devletin kontrolü dışına çıkarılması ülke güvenliği açısından risktir.

4. Yine Milli Menfaatler başlığı altında yer alan "Bakan, milli emniyet veya hakkaniyetin gerektirdiği veya israfı önlemenin emrettiği nispette, mevcut kuyulardan kafi miktarda petrol üretimlerini petrol hakkı sahiplerinden isteyebilir" maddesi de yeni yasadaki çıkarılmıştır.

5. 5574 sayılı Kanunla Petrol İşleri Genel Müdürlüğü görevleri artırılmış, arama ruhsatnamesi başvuru esaslar ve ruhsatlandırma usulü esasları Madde-16'da açılmasına rağmen idareye "petrol açısından potansiyel olarak tespit ettiği sahaları ilanla açık artırmaya çıkarıp arama ruhsatı verme" yetkisi verilmiştir ki, bu durum Madde-16'daki tanımlamaya tamamen uymamaktadır.

6. 5574 sayılı Türk Petrol Kanunu ile daha önceki yasadaki 18 petrol bölgesine ayrılan Türkiye, kara ve deniz olmak üzere iki petrol bölgesine ayrılmakta, karalarda 50 bin hektar olan ruhsat alanları 100 bin hektara, denizlerde ise tek bir bölge iken 1 milyon hektarlık ruhsatlara ayrılmaktadır. Eski yasadaki bölge bazında ruhsat sayısı sınırlaması mevcut iken yeni yasadaki bu sınırlama kaldırılmıştır. Ruhsat büyüklüğüne sınırlama getirilirken, sayısına sınırlama getirilmemesi ruhsatlandırma tekelleşmenin önünü

açabilecektir. Ruhsatlardaki sondaj mükellefiyetleri kaldırılmış, süreler ise uzatılmıştır. Bu durum yasanın çıkarılış amacının aksine tekelleşmeye yol açabileceği gibi artırılması hedeflenen arama yatırımlarının durma noktasına gelmesine sebep olacaktır. Arama ruhsatı uzatımı eski yasadaki keşif yapılmasına bağlı iken yeni yasadaki petrol bulgusu yeterli görülmemiştir. Uygulamada petrol bulgusu Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde açılan her kuyuda gözlenebilen bir olgudur. Bu durumun ruhsat uzatımında kullanılabilmesi yine arama faaliyetlerine sekte vuracaktır. Ayrıca, ilk 5 yıl içinde programda kuyu yükümlülüğü konulmaması da arama faaliyetinin önemli ayağı olan sondaj sayısının azalmasını doğurabilecektir.

7. 5574 sayılı Türk Petrol Kanunu'nda arama ruhsatı alınmasında şirketler için iş programına göre yapılacak yatırımın yüzde 2'si kadar teminat verilmesi zorunluluğu getirilmiş, arama tarihçesi boyunca elde edilen ve açık bilgi haline gelen verilerin para ile satılması gibi Kanun'un hazırlanış gerekçesi ile uyumlayan yatırımlarda yer almaktadır.

8. 6326 sayılı Yasa'da işletme ruhsatı alanı 25 bin hektarla sınırlandırılırken, mevcut yeni yasadaki bu sınırlandırılmada kaldırılmıştır, yalnızca hektar başına 1.00 YTL gibi cüzzi bir ücret alınması getirilmiştir. Bu durumda işletme ruhsatı alınmasında şirketlerin suistimalinin önü açılmıştır. Çünkü işletme ruhsatları 30 yıllığına tahsis edilmekte ve 10'ar yıllık sürelerle uzatılabilmektedir. (Bu süre dünya ortalamasında 20 yıl civarındadır.) Sadece üretim sahası için değil etrafında yapılabilecek aramalar için de ruhsat alanı geniş tutulmak istenebilir. Üretim ruhsatı alınmasını takiben 1 yıl içinde inkişaf kuyusu açma yükümlülüğü kaldırılmış, üretime 1 yıl gerekçesiz ara verilmesinde

eski yasadaki işletme ruhsatı düşürülürken, yeni yasadaki bu süre iki yıla çıkarılmıştır.

9. Arama aşamasında yatırımcı şirketlere ek yükümlülükler ve mali yaptırımlar sağlanırken, üretim aşamasında şirketlere abartılı imtiyazlar sağlanmıştır. Devlet hissesi 6326 sayılı Yasa'da yüzde 12.5 iken, 5574 sayılı Yasa'da kara ve deniz alanları için ayrı ayrı olmak üzere abartılı indirimlere gidilmiştir. Öyle ki, Türkiye'de arama yatırımlarını tamamen durdurmuş, sadece eskiden bulunmuş sahaları işleten yabancı petrol şirketleri lehine yüzde 70 oranında indirimlere gidilmiştir. (2006 sonu itibarı ile devlet hissesi yıllık 170 milyon YTL iken, yeni yasa ile 52 milyon YTL'ye düşmektedir. Devletin 118 milyon YTL gelir kaybı oluşmuştur.) Yasa düzenlemesi esnasında yapılan bu indirimin yanı sıra yasanın yürürlüğe girmesinden önce keşfedilen üretim sahalarında sağlanan indirimlerin arama yatırımlarına aktarılması zorunluluğu getirilmeli idi. Deniz alanlarında ise arama faaliyetlerinin henüz yeni başlamış olması, yüksek maliyetli ve yüksek teknolojiye gereksinim duyulmasından dolayı bu alanlarda, su derinliğine ve üretim miktarına göre yapılan devlet hissesi indirimleri makuldür. 5574 sayılı Türk Petrol Kanunu'na son anda TBMM alt komisyonunda kara alanlarında alınan Devlet hissesinin yüzde 50'sinin çıkarıldığı ilin özel idaresine aktarılması ilave edilmiştir. (16 Şubat 2007 günü Komisyon toplantısında İl Özel İdarelerine aktarım kaldırılmıştır.)

10. Türkiye'de çalıştırılacak yabancı personel, ilgili yasalara tabi olmadan serbestçe istihdam edilecektir.

11. Petrol işlemleri için yurtdışından getirilen gemi ve personel Kabotaj Kanunu'ndan istisna tutulmaktadır. Bu madde ile Kabotaj Yasası işlevsiz hale getirilmektedir.

12. 5574 sayılı Türk Petrol Yasası Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'ne oldukça büyük bir sorumluluk yüklemiştir. Bu nedenle kurumun teknik ve mali yönden güçlendirilmesi şarttır. Yasanın yürütme, onama ve denetleme ile görevlendirildiği kuruluş sektöründe deneyim kazanmış uzman düzeyinde personelle takviye edilmelidir. Bugün sektörde deneyim sahibi olmayan, mali yönden yetersiz şirketlere arama ruhsatnamesi verilmiş ise bu 6326 sayılı Yasa'daki boşluktan değil Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'nün yasayı layıkıyla uygulamamasından kaynaklanmaktadır.

5574 sayılı Türk Petrol Kanunu ile Türkiye Cumhuriyeti'nin Milli Petrol Şirketi'ne milli menfaatlerin korunması kapsamında tanınan ayrıcalıklar tamamen kaldırılmıştır. Milli Petrol Şirketimizin bütçeden alacağı sınırlı kaynak ile yüksek maliyetli arama ve üretim faaliyetlerini sürdürmesi istenmektedir. Uluslararası dev petrol şirketleri entegre yapıları ile kendi ürünlerini pazarlamakta ve bunlardan elde ettikleri kaynakların bir bölümünü de arama ve üretim yatırımlarına aktarabilmektedirler. 6326 ve 6327 sayılı Kanun'un mülga olması neticesinde TPAO'nun statüsü belirsiz hale gelmiş, 6326 sayılı Yasa'da TPAO'nun devlet görev tanımının da kaldırılması ile yeni bir yasa ile statüsünün belirlenmesi zaruri olmuştur.

17 Ocak 2007 tarihli ve 5574 sayılı Türk Petrol Kanunu ile ilgili olarak Cumhurbaşkanı Sayın Sezer'in bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye göndermiş olduğu tezkere 16 Şubat 2007 günü TBMM Enerji Komisyonu toplantısında görüşülmüştür. Komisyonunda sadece 19. maddenin son paragrafında yer alan "kara alanlarında üretilen petrolardan alınan devlet hissesinin yüzde 50'sinin çıkarıldığı ilin özel idaresine aktarılması" hükmünün tasarı metninden çıkarılması kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı

Sayın Sezer'in özellikle vurgulamış olduğu Milli Menfaatler başlığının Yasa kapsamından çıkarılması komisyonunda soyut bir kavram olarak nitelendirilerek kabul edilmemiş, Anayasa'da yer aldığından ayrıca burada da tekraren konulmasının yabancı yatırımcılar için caydırıcı nitelik taşıyabileceği vurgulanmıştır. Halbuki, söz konusu Milli Menfaatler başlığı altındaki kavramların tamamı somut nitelikte tanımlamalardır ve uygulamada kazanılan tecrübeler neticesinde 6326 sayılı Yasa'ya ilave edilmişlerdir.

Komisyon'da üzülerek izlediğimiz bir diğer husus ise, devlet hissesinde yapılan yüzde 50 civarındaki indirimin TPAO'ya endekslenmesi, bu kuruluşumuzun devlet hissesindeki düşüş miktarını arama yatırımlarına aktarabileceğinin vurgulanmasıdır. Fakat TPAO genel bütçeye tabi bir KİT'tir ve kendi karı genel bütçeye aktarılmaktadır. Dolayısı ile devlet istediği miktarda bütçeden TPAO'ya pay ayırabilmektedir. Burada önemli olan Geçici 1. madde ile hiç bir ekstra yatırıma ihtiyaç duymayan eski sahaların da bu indirimden yararlandırılması ile devletin büyük miktarda gelir kaybına uğratılmasıdır.

Komisyonunda Türkiye'de 100-500 varil petrol veren kuyuların ekonomik sayılmadığından üretilmediği ve kuyuların kapatıldığı gibi bir yargıdan yola çıkılarak bu kuyuların tekrar üretime alınması için teşviklerin verildiği gibi bir yargıya varılmıştır ki, bu tamamen yanlıştır. Çünkü, Türkiye şartlarında ki varil başına işletme maliyetleri 15-17 dolar civarındadır buna rağmen 20-30 varil/gün üretim yapan kuyular dahi ekonomiktir.

Stratejik olarak önem taşıyan ayrıca petrol aramacılığı açısından halen bakir sayılan deniz alanlarımızdaki ruhsatların tamamına yakını 2014 yılına kadar ulusal petrol şirketimize aittir. Fakat bu tarihten sonra yeni yasa hükümlerine tabi olacak ve çok yüksek yatırımlar isteyen deniz alanlarında genel bütçeye tabi kamu

kuruluşu unvanı ile TPAO'nun uluslararası dev şirketlerle rekabet etmesi, onların verdiği arama programından daha fazla miktarda yatırım öngörmesi imkansızdır. Dolayısı ile Yasa'nın tüm metninden TPAO için emniyet supabı niteliğindeki ve objektif kriterlere tabi Milli Menfaatler tanımlamasının kaldırılması 2014 yılından itibaren özellikle deniz alanlarında arama ruhsatlarını kaybetmesini doğuracaktır. Dernek olarak komisyonun da kabul ettiği gibi Anayasa maddesi olarak kabul edilen "ulusal çıkar" kavramının yasa metninden özellikle çıkarılmak istenmesini anlamamız mümkün değildir. Burada önemli olan yasanın yürütmesini, denetimini yapacak olan Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'nün uygulamada hakkaniyete riayet etmesidir ki, bunun da yolu kurumun diğer yürütme ve denetleme kuruluşları gibi bağımsız, özerk ve mali yönden güçlü hale getirilmesidir.

Dünya petrol ve doğalgaz rezervlerinin yüzde 75'i Ortadoğu, Avrupa, Rusya ve Orta Asya ülkelerinde bulunmaktadır. Türkiye gerek coğrafi, gerekse jeopolitik konumu ile bu fırsatı değerlendirmeye mecburdur. Türkiye, kara alanları içinde bir Ortadoğu, bir Rusya gibi petrol zengini ülke değildir. Gelecekte de, olması mümkün görülmemektedir. Denizlerdeki potansiyelini ise henüz tespit etme aşamasındadır. Tüm bu faaliyetleri sürdürebilmesi, bulunduğu coğrafyada oluşabilecek fırsatları değerlendirebilmesi için mutlaka güçlü, bilgili ve deneyimli bir Milli Petrol Şirketi'ne sahip olmak zorundadır. Bugün gelinen noktada ülkeler enerji arzını karşılamada ulusal sınırları ile yetinmeyip, Dünya genelinde bu taleplerini karşılamak için yeri geldiğinde savaşı dahi göze alabilmektedirler.

Sektörde uzun yıllara varan deneyimlerimiz neticesinde saptamış olduğumuz çekincelerimizin kanun ve yönetmelikler kapsamında düzenlenmesi zaruridir. ■