

ELEKTRİK SEKTÖRÜNDE KAMU YÖNETİMİNİN ROLÜ VE ÖNEMİ

Kubilay KAVAK

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

ÖZET

Sürdürülebilir kalkınmanın en önemli bileşenlerinden birisi hiç şüphesiz enerjidir. Enerji hemen bütün sektörlerde stratejik bir girdidir, bu yüzden bütün ülkelerde politika yapıcılar enerji talebini karşılamak ve enerji yönetimini olabildiğince sorunsuz yürütebilmek için uygulanabilir stratejiler geliştirmeye çalışırlar. Öneminden dolayı enerji, plan ve programlara da daima stratejik bir girdi olarak dahil edilir. 2000'li yılların başından itibaren ülkemizin enerji sektöründe, özellikle de elektrik alanında serbestleştirme çalışmaları hızlanmış, özel kesimin enerji piyasalarında daha aktif bir rol oynayabilmesi amacıyla çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda, gerek yasal mevzuat ve gerekse idarî ve kurumsal çerçevede önemli gelişmeler sağlanmış, devletin elektrik sektöründeki yatırımcı rolü gözle görülür biçimde azalmaya başlamıştır. Bununla birlikte, serbestleştirme çalışmalarının yakın vadede tamamlanması ve elektrik piyasasının tam rekabete açılması çok mümkün gözükmemektedir. Mevcut şartlar altında devletin elektrik sektöründeki bazı eski rolleri devam ederken, bu rollere yenileri eklenmektedir. Böylesi karmaşık dinamikleri olan elektrik sektöründe, özellikle elektrik talebinin güvenli bir şekilde karşılanmasındaki kimi zorluklar da dikkate alındığında, stratejik bir bakış açısıyla hareket edilmesi ülkemiz açısından zorunlu hale gelmektedir. Enerji hammaddeleri açısından dış bağımlılığı yüksek ve finansman kaynakları sınırlı bir ülke olan Türkiye'de, stratejik bir yaklaşım çerçevesinde ana hatları belirlenmiş politikaları bir plan ve program dahilinde hayata geçirmek büyük önem taşımaktadır.

1) Giriş

Enerji, özellikle geride bıraktığımız yüzyılın başlarından itibaren ülkelerin rekabet üstünlüğü sağlamada istifade ettikleri en önemli unsurlardan biri olmuştur. İçine girdiğimiz yeni çağda ise, dünyadaki teknolojik yenilikler, sermaye hareketleri için sınırların hemen hemen kalkmış bulunması ve iletişim alanındaki devasa gelişmeler hem dünyadaki enerji kullanımının miktar ve hızını artırmış, hem de enerjiyi üzerinde durulması gereken en önemli sorun alanlarından birisi haline getirmiştir.

Enerji ve onun en önemli bileşenlerinden olan elektrik planlamalarının genel olarak kalkınma planları içine dahil edilmiş ve kalkınma parametrelerinden ayrı

düşünülemeyecek faaliyetler olduğu bilinmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yapılan planlamalar, bu ülkelerin sanayileşme süreçlerini uzun vadede etkileyen bir öneme sahiptir. Devletin bizatihi kendisinin yatırım yapması ya da piyasada düzenleyici olarak bulunup şirketleri yatırım için yönlendirmesi, keza düzenleme yaparken ağırlığı yaptırımlara veya teşviklere veya salt rekabet hukukuna vermesi, ancak planlamanın niteliğini ve kapsamını değiştiren bir husustur. Son tahlilde bütün bunlar, artık stratejik bir değer kazanmış bulunan enerji sektörü için devletin stratejik bir yaklaşım içinde olması gerektiği gerçeğini değiştirmemekte, stratejik yaklaşım çerçevesinde anahatları belirlenmiş politikaları bir plan ve program dahilinde hayata geçirme yükümlülüğünü ortadan kaldırmamaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin birçoğu; dış ekonomik güçlerin etkilerine, bölgeler ve sektörler arasındaki iç orantısızlıklara, sosyal gruplar arasındaki eşitsizliklere, yanlış ekosistem uygulamalarını düzeltecek yaklaşımlara ve daha bir dizi faktöre bağlı olarak planlamalarını gerçekleştirmek zorundadırlar. Gelişmekte olan ülkelerin yatırım finansmanı temini konusunda yaşadığı güçlükler ve karşı karşıya bulundukları malî sıkıntılar da gözönüne alındığında, bu planlamanın zor ve aynı nispette değerli olduğu daha iyi anlaşılmaktadır.

2) Elektrik Sektöründeki Serbestleştirme Çalışmalarının Kritiği

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; enerji alt sektörlerinde, değişen ekonomik konjonktür ve artan özelleştirme faaliyetleri paralelinde özel kesimin daha aktif rol oynayabileceği bir yapıya dönüşüm amaçlanmıştır. Bu doğrultuda başta elektrik ve doğal gaz alt sektörleri olmak üzere, enerji kaynaklarının üretiminden tüketimine kadar her aşamada özel kesimin en üst düzeyde yatırım ve işletme faaliyetlerine katılımı için gerekli yasal ve kurumsal değişikliklerin yapılması gereğinin altı çizilmiş ve elektrik ve doğal gaz sektörlerinde özel ve kamu kesimi faaliyetlerini düzenleyerek, tüketici haklarının korunmasının yanısıra, etkin ve verimli bir arz sistemi kurulmasını amaçlayan, rekabete açık, sağlıklı, etkin ve verimli işleyen bir piyasanın oluşturulması için gerekli yasal düzenlemelere gidileceği belirtilmiştir [DPT, 2000:145, 146, 152]. Bu kapsamda, Plan dönemi (2001-2005) içerisinde enerji sektörünü serbestleştirecek çeşitli kanunlar çıkarılmış, sektörde özel kesimin payını artırmak için birçok düzenlemeler yapılmıştır. Bu bölümde, söz konusu düzenlemelerin elektrik sektörü ile ilgili olanları kısa biçimde irdelenecek, sektördeki uygulama pratikleri analiz edilecektir.

03.03.2001 tarihinde yürürlüğe giren 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, rekabetçi bir elektrik piyasası düzeninin piyasa katılımcıları arasında akdedilecek ikili sözleşmelerle tesisini öngörmektedir. Kanunun ana amacı; tüketicilere kesintisiz, kaliteli ve ucuz elektrik enerjisinin temininin, kamu finansman kaynaklarının kısıtlılığı da dikkate alınarak, özel sektör yatırımlarının ağırlığını oluşturduğu, serbest rekabete dayalı şeffaf bir piyasa yapısı dahilinde gerçekleştirilmesidir. Kanun, bu amacın tesisine yönelik faaliyetleri yürütmek üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun (EPDK) ihdasını öngörmüştür.

Elektrik üretimi ve ticaretinin kamu hizmeti olarak algılanması sonucu ortaya çıkan imtiyaz hukuku çerçevesinde, piyasa içinde rekabete imkân tanıyacak bir yapının oluşturulamaması ve bunun yerine ihale ve/veya teklif alma usulüyle gerçekleşen bir piyasa için rekabet yapısının uygulanması, 1980-2000 dönemindeki başarısız uygulamaların temel sebeplerinden birisi olmuştur. Elektrik Piyasası Kanunu ile herhangi bir ihale ve/veya teklif alma usulü olmaksızın, piyasada faaliyet gösterebilir durumda olan her tüzel kişinin EPDK'dan lisans almak suretiyle piyasada üretim veya ticaret yapabilmesine imkân tanınmıştır. Kanundan önce elektrik üretim santrallerine yatırım yapmak isteyen özel şirketler, kendi ihtiyaçları için elektrik üreten otoprodüktörler hariç olmak üzere ürettikleri elektriği tek alıcı konumunda olan TEAŞ ve TEDAŞ'a satmak zorundaydılar. Bunun için de YİD (Yap-İşlet-Devret) veya Yİ (Yap-İşlet) modelini seçmek durumundaydılar. Her iki modelin uygulamasında da sektöre giriş için firmalardan fizibilite çalışması istenmekte ve şartların uygun bulunması halinde tesis kurma izni verilmekteydi. Dolayısıyla tesis kurma izni verilmesi ve sektöre giriş sıkı bir devlet kontrolü altında bulunuyordu. Yeni çıkarılan kanunda ise, üretim tesisi kurarak sektöre girmek isteyen firmalar, EPDK'dan lisans alarak yatırıma başlayabilmektedirler.

Kâğıt üstünde bakıldığında özel sektör yatırımlarını artırması beklenen yeni model, pratikte umulan sonuçları doğurmamıştır. EPDK'nın faaliyete geçmesinden itibaren çok miktarda lisans verilmesine rağmen, daha önceden sözleşmeye bağlanmış Yİ santralleri ve DSİ eliyle (kamu kaynakları kullanılarak) işletmeye alınıp EÜAŞ'a devredilen hidroelektrik santraller hariç tutulduğunda, 2003-2008 yılları arasındaki yeni kapasite ilaveleri sırasıyla 388, 569, 1.183, 619, 384 ve 963 MW olmuştur. Yani 6 yılda özel sektör kaynaklarıyla elektrik sistemine ilave edilen yeni kapasite miktarı yaklaşık 4.100 MW olarak gerçekleşmiştir.

Bu santrallerin bir kısmının 3096 sayılı Kanun’la yapımına izin verilen otoprodüktör santraller olduğu, kalan kısımda ise yenilenebilir kaynaklardan elektrik üreten santrallerin (küçük HES’ler, rüzgâr santralleri, biyogaz ve jeotermal santraller, vb.) ağırlıklı yer tuttuğu gözönüne alınırsa, yapılan yatırımların derde deva olmaktan uzak bulunduğu söylenebilir. Bilindiği üzere, yenilenebilir kaynaklardan elektrik üreten santrallerin yıllık çalışma süreleri termik santrallere göre daha düşüktür. Bir termik santral yılda ortalama 6.000-6.500 saat çalışabilirken, bu süre yenilenebilir kaynaklı santrallerde genellikle 2.500-3.500 saat civarında olmaktadır. Dolayısıyla aynı miktar kurulu güce sahip sözgelimi bir rüzgâr santrali, muadili bir kömür veya doğal gaz yakıtlı santralin ancak yarısı kadar üretim yapabilmektedir.

4.000 MW civarındaki yeni kapasitenin neden çok yetersiz olduğunu daha iyi anlamak için, üretim rakamları üzerinden de bir mukayese yapılabilir. İlâve edilen yeni kapasitenin yıllık üretim miktarı 10-12 milyar kWh civarındadır. Buna mukabil, 2002 yılında 132,5 milyar kWh olan ülke elektrik tüketimi 2008 yılında 198 milyar kWh’a çıkarak yaklaşık 65 milyar kWh’lık bir artış göstermiştir. Rakamlardan rahatlıkla görülebileceği üzere, özel sektör eliyle hizmete giren ve garanti kapsamı dışındaki elektrik santrallerinin üretim yeteneği, çok hızlı büyüyen elektrik talebine cevap verecek bir seviyenin çok uzağında kalmıştır.

Enerji kaynaklarının üretim ve temin maliyeti yüksektir. Enerji projeleri, uzun planlama, gelişim ve yatırım süreleri, yüksek finansman ve gelişmiş teknoloji gerektiren yatırımlardır. Bir örnek vermek gerekirse, dünya elektrik piyasalarındaki yıllık para hareketinin 750-800 milyar dolara ulaştığı, ABD’de bu rakamın yaklaşık 200 milyar dolar ve Türkiye’de ise 5-8 milyar dolar olduğu tahmin edilmektedir [ETKB, 1999]. Görece eski olan bu rakamlar, şüphesiz enerjinin bütün alanlarına yönelik yatırımları (petrol, doğal gaz ve kömür yakıtlarının aranması, çıkarılması ve iletilmesi, vb. dahil) kapsamaktadır. Elektrikle ilgili olarak ise, Türkiye’de “yıllık 2.500-3.000 MW gücünde yeni santral projesini” devreye almak ve “dağıtım yatırımları da dahil olmak üzere her yıl istikrarlı olarak 3-4 milyar dolar tutarında finansman” bulmak gerektiği dile getirilmektedir [Şahin, 2006:19]. Santralin tipine, büyüklüğüne, muhtemel yakıt maliyetlerine ve kullanılan teknolojiye bağlı olarak üretim yatırımlarının, üretim ve tüketim merkezleri arasındaki mesafelerin açıklığına göre de iletim ve dağıtım yatırımlarının maliyetlerinin daha fazla artması da mümkün olabilmektedir. Sözgelimi ekonomik kriz öncesi son birkaç yılda dünyadaki elektrik arzındaki hızlı artışa ve

ekipman üretimindeki sıkışıklığa bağlı olarak belli santral tiplerinde maliyetler büyük oranda artmıştır.

Bu kadar büyük oranda yatırım gerektiren elektrik sektöründe, serbestleştirme uygulamaları, arz kapasitesine beklenen katkıyı yapamamıştır. Geline bu noktada, EPDK'nın elinde sektörü teşvik etmek maksadıyla kullanabileceği herhangi bir malî araç bulunmaması önemli bir rol oynamıştır. Kanunda, yatırımların teşviki hususu bir makro politika olarak hükümete bırakılmıştır. EPDK'nın şeffaf ve hakkaniyetli hareket etmesinin ve faaliyetler için gerekli idarî ve hukukî işlemleri oldukça basit prosedürler olarak uygulamasının en önemli teşvik olacağı düşünülmüştür. Bu isabetsiz yaklaşım ise, kanunun alen acele çıkarılmasının doğurduğu handikaplardan birisidir.

4628 sayılı Kanuna getirilen en önemli eleştirilerden birisi, kanunun idaresi ve kontrolü zor bir sistem yaratması, elektrik akışına çok sayıda aşama ekleyerek sistemi karmaşık hale getirmesidir: “Rekabet yaratmak amacıyla getirildiği ifade edilen toptan ve perakende satış şirketlerinin sisteme ve rekabete katkısı tartışmalıdır. Toptan ve perakende satıcılar, elektrik ticaretine ek kademe ve maliyetler getirmekte, üreticiler ile dağıtıcılar arasında gerçekleştirilmesi beklenen ikili anlaşmalara ve bunun sonucu oluşması beklenen rekabete ek bir katkı sağlamamaktadır” [Şahin, 2006:17]. Tüketicilerin istedikleri dağıtım ve perakende şirketiyle anlaşarak elektriği istediği fiyattan alması rekabetçi bir piyasanın tesis edilmesine şüphesiz katkı sağlayacaktır, en azından bu teorik olarak mümkündür, ancak bunun optimal sistem anlayışını bozacağı ve sistem dengelemesini zorlaştıracığı da aşikârdır. Sistemin optimal çalışmamasının elektrik satış fiyatlarını yükselteceği ve tüketiciye daha fazla yük getireceği de bu açıdan sabit görünmektedir.

Diğer yandan, elektrik üretim yatırımlarındaki yetersizliği ve özel sektörün yatırım yapma konusundaki çekingen tavrının sebebini modelin eksikliğine değil, kamu otoritelerinin kusurlu yaklaşımlarına bağlayanlar da mevcuttur. Onlara göre, 17.03.2004'de YPK kararı eki olarak yürürlüğe giren Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi'nde öngörüldüğü şekilde özelleştirmelerin yapılamamış olması, yeni yatırımlar konusunda iş dünyasını tereddüde düşürmüştür. Ne var ki, büyük ölçüde kamu tekelinde bulunan üretim ve dağıtım tesislerinin bir anda özelleştirilmelerini beklemek hiç de gerçekçi bir yaklaşım değildir. Üstelik, bunların topluca özelleştirilmeleri durumunda büyük bir sermaye transferi meydana

geleceğinden, bu özelleştirmelerin yeni yatırımlar için finansman bulmayı daha da güçleştireceği tahmin edilmektedir. Dolayısıyla, özel sektörün yatırım yapmada beklenildiği kadar istekli olmamasını özelleştirme programındaki gecikmeyle izah etmek, özelleştirmelerin gecikmesinin bir miktar tereddüde yol açtığı doğru olsa bile, fazlasıyla naif bir tutum olacaktır.

Dağıtım ayağında, bugüne kadar özelleştirilmesi planlanan 20 dağıtım bölgesinden ikisinin özelleştirilmesi, ikisinin ise özelleştirme ihalesi tamamlanmıştır. Özelleştirmesi 2008 sonunda tamamlanan Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş. ve özelleştirilmesi 2009 başında biten Sakarya EDAŞ'ın, TEDAŞ'ın 2007 yılında dağıttığı enerjideki payları sırasıyla %7,9 ve %6,3'tür [ÖİB, 2008:15]. Diğer yandan, daha önce özelleştirme programına alınan, ondan çok daha önce (2000 yılında) bir özel sektör kuruluşuna İHD yöntemiyle devredilmek üzere sözleşmesi imzalanan Menderes EDAŞ, 18.01.2008 tarihli Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) kararıyla söz konusu şirkete ilgili sözleşmeye istinaden ihalesiz olarak devredilmiştir. Bu dağıtım bölgesinin TEDAŞ'ın 2007 yılında dağıttığı enerjideki payı %4,5'tir [ÖİB, 2008:15]. Bu hesaba göre, TEDAŞ'ın dağıttığı elektriğin %17,7'si ile çok önceden özel sektörcü işletilmeye başlayan Kayseri Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin dağıttığı elektrik, tamamen özel sektör eliyle tüketicilere iletilmektedir. Kabaca söylenecek olursa, Türkiye elektrik dağıtım sisteminin şu an %20'si özelleştirilmiş durumdadır. Ayrıca Aras EDAŞ ile Meram EDAŞ'ın özelleştirme ihaleleri de Eylül 2008 tarihi itibarıyla tamamlanmış olup, çeşitli bürokratik süreçlerin tamamlanmasından sonra bu iki bölgenin de devrinin gerçekleştirilmesi beklenmektedir. Bu iki dağıtım bölgesinin TEDAŞ'ın 2007 yılında dağıttığı enerjideki payları sırasıyla %1,2 ve %4,3'tür [ÖİB, 2008:15]. Bu devir işlemleri bittiğinde özelleştirilmiş dağıtım sistemine sahip il sayısı 28'e çıkacaktır.

Özelleştirmelere dağıtım sektöründen başlanmasının sebebi, piyasada özel dağıtım şirketlerinin çoğalmasının, özel sektör kaynaklı üretim yatırımlarını teşvik edeceğine duyulan inançtır; çünkü, özel dağıtım şirketlerinin piyasaya yeni girecek özel üretim yatırımcılarıyla daha kolay anlaşma imzalayacakları ve bu yolla üretici şirketlere güvence verileceği varsayılmıştır. Bu varsayım iki açıdan tartışmaya açıktır. Birincisi, büyük çaplı elektrik üretim yatırımları uzun süreler gerektirmektedir; öyle ki "elektrik santral projeleri, karar aşamasından başlayarak yaklaşık 3-7 yıl arası bir dönemde işletmeye alınabilmektedir. Bu nedenle dağıtıcı şirketlerin üreticilerle uzun vadeli alım anlaşmalarına girebilmeleri için 3-7 yıl sonrası bir dönemde oluşacak piyasa yapısını

ve rekabet ortamını hangi etkenlerin yönlendireceğini bugünden tespit etmek ve bu öngörüye göre karar vermek olası değildir” [Şahin, 2006:66]. İkincisi, Türkiye’deki gibi baz yükünün büyük oranda alım garantili projelerle (Yİ ve YİD projeleri) kapatıldığı bir elektrik sisteminde, projelerin ekonomik hale gelebilmesinin şartlarından birisi, talebin baz yük bölümünde rekabete açık bir ortamın oluşması ve söz konusu projelerin bu dilimden belli bir pay alabilmeleridir. Bunun için de talebin belli bir seviyeye gelmesi, garantili projelerden üretilen elektriğin sistem içindeki payının küçülmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, özel dağıtım şirketlerinin alım anlaşmaları yaparak üretim yatırımcılarını özendirmesi mümkün olmakla birlikte, bu teşvik belli sınır ve kısıtlar dahilinde yapılabilecektir.

Dağıtım özelleştirmelerinde biraz mesafe katedilmesine rağmen, üretim özelleştirmelerinde bugüne kadar ciddi bir ilerleme sağlanamadığı görülmektedir. Üretim özelleştirmesi açısından sadece Zorlu Enerji Grubu’na verilen toplam 140 MW kurulu güçteki santraller zikredilebilir. 01.09.2008 tarihinde imzalanan anlaşma ile söz konusu grup, 7 hidroelektrik santral ile Denizli’de faaliyet gösteren Türkiye’nin en büyük kapasiteli jeotermal santralinin 30 yıllık işletme hakkına sahip olmuş ve ayrıca Engil gaz türbinlerini satın almıştır. Türkiye toplam kurulu gücünün yaklaşık binde 3’üne tekabül eden bu kapasitedeki bir özelleştirmenin ciddi bir ilerleme olarak değerlendirilemeyeceği açıktır.

Ayrıca, DSİ ve tüzel kişiler arasındaki su kullanım hakkı anlaşmasını düzenleyen ve 26.06.2008 tarihinde yürürlüğe giren “Elektrik Piyasasında Üretim Faaliyetinde Bulunmak Üzere Su Kullanım Hakkı Anlaşması İmzalanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” gereğince, kamu kaynaklarıyla yürüyen ve inşaatlarında belli aşamaya gelmiş 359 MW gücündeki 7 adet proje, tamamlanmak üzere ihale yöntemiyle özel sektöre devredilmiştir. Bu hareket de, kısmen, üretim varlıklarının özelleştirilmesi kapsamında değerlendirilebilecek bir teşebbüstür.

Sonuç olarak, aceleye getirildiği için çeşitli eksikliklerle malul bir kanunla uygulanmaya çalışılan elektrik piyasası serbestleştirmesi, henüz olgunluğa ulaşabilmiş değildir. Elektrik sektöründe hedeflenen özelleştirmelerin çok az bir kısmı başarılabilmiş, sektörde arzu edildiği gibi bir rekabet ortamı yaratılamamıştır. Dolayısıyla rekabetten beklenen fiyatların düşmesi ve hizmet kalitesinin artması gibi faydalar da henüz temin edilememiştir. Diğer taraftan, özel kesim yatırımları beklenen seviyede gerçekleşmemiş, meteorolojik şartların da etkisiyle 2008 yılının

başından itibaren Türkiye elektrik sisteminde sıcak yedek sorunu yaşandığı gözlenmiştir. 2008'in ikinci yarısından itibaren etkisini hissettiren ekonomik durgunluk, elektrik talebini önce yavaşlatmış ve sonra da düşürmüştür. Söz konusu yönelimin devamı durumunda, arz sorunu ileriki yıllara ötelenmiş olacaktır. Halen yapım aşamasında olan özel kesim yatırımları ile kamu uhdesinde yürüyen hidroelektrik santrallerin zamanında devreye girmesi durumunda, yakın gelecekte arz güvenliği önemli bir sıkıntı yaşanmadan sağlanabilecektir. Ancak mevcut durumun kalıcı olmayacağı ve ekonominin er ya da geç tekrar eski canlılığına kavuşacağı düşünüldüğünde, bugünden bazı tedbirlerin alınması kaçınılmaz görünmektedir.

3) Elektrik Sektöründe Devletin Yeni Rolü

Bir önceki bölümde yapılan açıklamalardan görüleceği üzere, 2000'li yıllar devletin elektrik sektöründe yeni bir yaklaşım içine girdiği bir dönemi temsil etmektedir. Bu süreçte elektrik piyasalarının serbestleştirilmesine ve özel kesimin enerji piyasalarındaki faaliyetlerinin genişletilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Geline bu aşamada sorgulanması gereken konu, kamu idaresinin ilerleyen süreçte elektrik faaliyetlerindeki rolünün ne olacağıdır. Mevcut verilerden hareketle yaptığımız analiz, bize, devletin sadece serbestleştirme işleriyle meşgul olmakla yetinemeyeceğini, ayrıca yetinmemesi de gerektiğini göstermektedir. Devletin yeni rolü üç ana başlıkta tanımlanabilir ve bu başlıklara aşağıda kısaca değinilecektir.

3.1) Devletin Yatırımcı Rolünün Devamı

Kamu idaresi her ne kadar elektrik piyasasındaki yatırımcı rolünden çekilmeyi bir hedef olarak benimsemişse de, tamamen özel kesim yatırımlarıyla enerji arz güvenliğinin sağlanması ve hizmetlerin eksiksiz olarak yerine getirilmesi yakın vadede hâlâ mümkün görülmemektedir.

Elektrik sektöründe kanunla kamu elinde bırakılması kararlaştırılan TEİAŞ'ın 2009 yatırım bütçesi 450 Milyon TL'dir. Özel kesim yatırımları ve bilhassa rüzgâr santrali gibi tüketim merkezlerinden uzak üretim yatırımları arttıkça, TEİAŞ'ın ihtiyaç duyacağı iletim hattı ve trafo merkezi yatırımları da artacaktır. Diğer yandan EÜAŞ'ın tamamen özelleştirilmesi gündemde değildir. Arz güvenliğini sağlamak için belli sayıdaki santralin, özellikle de bazı büyük hidroelektrik santrallerin (Atatürk, Karakaya, Keban, vb.) kamu uhdesinde tutulması planlanmaktadır. EÜAŞ hiç yeni yatırım yapmasa bile, bu tesislerin bakım-onarım ve gerektiğinde rehabilitasyon

harcamaları olacaktır. Bütün bu hesaba, EÜAŞ'ın ihaleye çıktığı ve yüz milyon dolarla ifade edilen termik santral rehabilitasyon projeleri dahil değildir. Zaten EÜAŞ'ın 2009 yılı enerji yatırımları bütçesi 635 Milyon TL'dir. Diğer yandan, DSİ'nin yürütmekte olduğu büyük baraj yatırımları da sürecektir. DSİ'nin 2009 yılı enerji yatırım bütçesi 1.164 Milyon TL olup, bu büyüklükteki yatırım harcamasının 2012-2013 yıllarına kadar devam edeceği öngörülmektedir. TEDAŞ'ın özelleştirilmesi çok uzun süredir gündemde olmasına rağmen, kuruluşun dağıtım altyapısı yatırımları hızla devam etmektedir. 2008 yılında kuruluşa sene başında 550 Milyon TL tahsis edilmiş, yıl ortasında ise 830 Milyon TL ek ödenek verilmiştir. TEDAŞ'ın 2009 yılı başlangıç ödeneği de 550 Milyon TL olup, bu rakama sene ortasında 274 Milyon TL ilave edilmiştir. Rakamlardan da rahatça anlaşılabileceği üzere, kamunun elektrik sektöründeki yatırımları yıllık 3 Milyon TL'nin üzerindedir. Görüldüğü üzere, devlet elektrik sektöründeki yatırımcı rolünü devam ettirmektedir ve kamu sektörünün yatırımcı rolünün bir süre daha devam edeceği anlaşılmaktadır.

3.2) Devletin Zorunlu Piyasa Müdahaleleri

Bir ülkenin kalkınması ve gelişmesi için önemli olan faktörler; o ülkenin finansal, fizikî, tabiî, beşerî ve sosyal sermayesidir. Ekonominin büyüklüğü ve millî şirketlerin uluslararası piyasalardaki rekabet gücü doğrudan bu varlıklarla bağlantılıdır. Bu yüzden tek başına özel sektör yatırımlarının daima ekonomik kalkınmayı sağlayacağına duyulan inanç temelsizdir, özellikle de “kalkınmanın, fiyatlardaki ekonomik etkinlikten veya GSYİH bağlamında ekonomik büyümenin sağlanmasından daha fazla bir şey” [Turner ve Hulme:1997:11] olduğu dikkate alındığında.

Aslında, Stiglitz'in işaret ettiği üzere, “*bırakınız geçsinler bırakınız yapsınlar*” yaklaşımı, piyasa etkinliğinin güvencesi olmamakta, -bilhassa piyasa başarısızlıklarının yaygın biçimde görüldüğü gelişmekte olan ülkelerde- sosyal açıdan istenen sonuçların elde edilmesini garanti etmemektedir [Stiglitz, 1992]. Bu açıdan bakıldığında denilebilir ki, piyasalar devlete muhtaçtır. Lowi'nin özlü biçimde ifade ettiği üzere, “bir piyasa ekonomisi için gereken bütün işlevsel ön şartlar, tümüyle ya da büyük oranda ancak temkinli ve kurumsallaşmış devlet faaliyetleriyle - kanunlar, kamu politikaları, programlar, ikincil düzenlemeler ve diğer resmî belgeler- sağlanabilir” [Lowi, 2001:135]. Bu mekanizmalar olmadan, ne serbest piyasanın zuhur etmesi mümkündür, ne de piyasaların düzgün çalışması. Bilhassa adâlet,

ekoloji, stratejik çıkarlar, tam istihdam ya da piyasaların genellikle pek ilgi duymadığı kamu yararı gibi meseleler söz konusu olduğunda, devletin ekonomiye müdahale etme hakkı -aslında görevi- bulunmaktadır [Barber, 1996:29]. Çünkü iyi işlemler bile, piyasaların bütün zorlukların üstesinden gelmeleri imkânsızdır.

Bu elektrik sektörü için de bir dereceye kadar böyledir. Nitekim, Türkiye’de serbestleştirme ve tam rekabeti sağlama girişimleri bir taraftan sürdürülürken, devlet zaman zaman piyasaya müdahale etmekten geri durmamıştır. Bunun en çarpıcı örneği, 2005 yılında çıkarılan “Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun”dur. Bu kanun ile yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının özel sektörün devreye sokulması ile yaygınlaştırılması hedeflenmiştir. Kanun kapsamında yenilenebilir enerji kaynaklarını kullanarak elektrik üreten gerçek ve tüzel kişilere belirli bir dönem için alım ve fiyat garantisi verilmesinin yanı sıra yatırım dönemine ve araştırma ve geliştirmeye ilişkin teşvikler sağlanmıştır. Bu teşvikler belli kaynaklara öncelik vererek son tahlilde rekabeti bozucu bir etki yapmıştır; ancak bu kaynaklardan sağlanacak elektriğin daha temiz olması bir sosyal fayda gibi düşünülmüş; kamu yararı, ideal rekabet ortamı ve kâmil piyasa bağımsızlığına öncelenmiştir.

Bu konuda verilebilecek bir diğer örnek de, son zamanlarda kamuoyunu çokça meşgul eden nükleer santral ihalesidir. Hükümet, nükleer santral kuracak firmaya 15 yıla kadar elektrik alım garantisi sağlayacağını taahhüt etmiştir. Bu örnekte, önümüzdeki yıllarda ortaya çıkması muhtemel elektrik arz yetersizliğine bir tedbir olarak kamu garantili projeler gündeme gelmiş olup, bir kez daha rekabet şartlarını bozan bir kamu müdahalesi yaşanmıştır. Bu çalışmanın hazırlandığı sırada ihalenin sonucu belli olmamakla birlikte, ortaya konulan iradenin tipik bir devlet müdahalesi olduğuna şüphe yoktur; çünkü bir kez daha kamu yararı (tüketicilerin elektriksiz kalmaması) piyasa serbestliğine öncelenmiştir.

Son olarak, Kyoto Protokolü’nü yakınlarda imzalayan ülkemizde, protokolün 2012 sonrası uygulamalarında talep edilecek yükümlülüklerin yerine getirmesi için devletin bazı müdahalelerde bulunmak zorunda kalacağı şimdiden anlaşılmaktadır. Bunların arasında santrallerin bacagazı tesisleri için getirilecek standartlar, kömür ve petrol tüketimine yönelik düzenlemeler, meselâ karbon vergileri, ulaşım araçlarında minimum yakıt standartları sayılabilir. Bu müdahalelerin birçoğunun enerji, özellikle

de elektrik sektöründe hem fiyat oluşumlarını hem de yatırım kararlarını etkilemesi kaçınılmazdır.

3.3) Devletin Yol Gösterici Rolü

Yaklaşık son yirmi yıldır devletlerin yönetim odaklı yeni bir role soyundukları bilinen bir gerçektir. Devletler son ekonomik krizde görüldüğü gibi elbette kimi zaman ekonomik faaliyetlere doğrudan müdahale edeceklerdir ve aslında bu bir dereceye kadar kaçınılmaz bir zorunluluktur; ne var ki aslolan, devletin hizmetlerin tümünü kendi başına yerine getirmektense politika ve yönlendirme misyonlarına odaklanmasıdır. Nitekim modern devletler “politika kararlarını (dümenle idare etmek) hizmet götürme (kürek çekmek) faaliyetlerinden ayırma” yönünde bir eğilim sergilemektedirler. Çünkü “dümenle idare etmek, ihtimal ve sorunların toplam evrenini görebilen ve yarışan kaynak taleplerini dengeleyebilen insanlara ihtiyaç duyarken, kürek çekmek, sadece bir misyona adanmışlığı yoğunlaşmış onu güzelce yerine getiren kişiler talep eder. Dümeni idare etmeyi yeğleyen organizasyonlar amaçlarını gerçekleştirecek en iyi yöntemi bulmaya muhtaçken, kürek çeken organizasyonlar ne pahasına olursa olsun kendi yöntemlerini savunma eğilimindedirler” [Osborne ve Gaebler, 1992:35].

Enerji/elektrik sektöründe de durum farklı değildir. Devletin sektördeki en önemli misyonu, dümeni idare eden bir anlayışla hem yatırımcılara hem de tüketicilere yol göstermektir. Devletin bu kapsamda bugün için en göze çarpan yaklaşımlarından birisi, enerji verimliliği konusunda yürüttüğü programlardır. Hızla artan enerji/elektrik talebini aynı hızda artan bir arzla karşılama politikasının yerine, talebi düşürecek politikalar geliştirmek bu programların hareket noktasını oluşturmaktadır. Tüketici bilinçlendirme kampanyalarından parasız dağıtılan enerji verimli ampullere, sanayi ve binalara yönelik yaptırım ve teşvik uygulamalarından enerji yöneticisi eğitimlerine kadar bir dizi faaliyet bu kapsamda zikredilebilir.

Bir diğer konu da, enerjiyi kesintisiz, kaliteli, temiz ve ucuz yollardan sağlamak için yeni teknolojiler geliştirmenin önemidir. Devletin üniversitelere enerji teknolojilerini geliştirmek için sağladığı ar-ge destekleri, hem sanayicilere bir örnek oluşturmak hem de geleceğe yatırım yapmak açısından kayda değer bir yaklaşımdır. Son yıllarda artan destekler, devletin sözünü ettiğimiz bu rolüne gittikçe ısındığının bir işaretidir.

4) Sonuç Yerine: Stratejik Enerji Planı İhtiyacı

Elektrik üretiminde, üretilen elektriğin sağlıklı bir biçimde iletiminde, dağıtımında ve adil şekilde fiyatlandırılmasında istenilen ölçülere ulaşılabilmesi için, bugünkü sorunların çözümünü aramak kadar, yeni gelişen yönelimler ile diğer ülkelerin enerji politikalarını iyi takip etmek ve böylece gelecekte yaşanması muhtemel sorunlara karşı şimdiden önlemler almak da gerekmektedir. Bu kapsamda, elektrik sektöründe bir stratejik plan yapılmalı, bu plan periyodik olarak tekrar edilen ve değişen şartlara göre ayarlanan dinamik bir süreç olmalıdır.

Türkiye gibi ekonomik kaynakları kısıtlı ülkelerde pahalı enerji yatırımları için kaynak bulmak kolay değildir; bu açıdan elektrikle ilgili öngörülerin bir stratejik planlama dahilinde gerçekleştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu plan yapılırken, politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında rol alan üç ana kesim sürece dahil edilmelidir: Devlet kurumları, özel sektör (enerji yatırımı yapan firmalar ile bunların dernek ve birlikleri), üçüncü sektör (sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve üniversiteler).

Oluşturulacak stratejik plan, bir önceki bölümde özetlenen devletin 3 temel rolü için bir yol haritası sunacak, devlet kurumlarının faaliyetlerini ortak bir hedefe yöneltecek, eşgüdüm sağlayarak kurumların kordinasyonsuz hareket etmelerinin ve birbirlerinin yaklaşımlarına ters politika seçeneklerine yönelmelerinin önüne geçecektir. Diğer yandan, devletin enerji politikalarındaki temel rotasını açıklıkla ortaya koyduğu için, özel yatırımcılara da güven vererek onların karar alma süreçlerini kolaylaştıracaktır.

Kaynakça

- Barber, Benjamin R.; *Jihad vs. McWorld*, Ballantine Books, New York, 1996.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı); *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, DPT Yayını, Ankara, 2000.
- ETKB (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı); *Türkiye I. Enerji Şurası, Alt Komisyon Özet Raporları*, ETKB Yayını, Ankara, 1999.
- Lowi, Theodore J.; "Our Millennium: Political Science Confronts the Global Corporate Economy", *International Political Science Review*, Vol.22, Sayı:2, 2001.
- Osborne, David ve Ted Gaebler; *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., Massachusetts, 1992.
- ÖİB (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı); "Türkiye Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirmesi", 2008. Şu web adresinden görülebilir: http://www.oib.gov.tr/portfoy/TEDAS%20Teaser_tur_v3.pdf. Son erişim tarihi: 17.02.2009.
- Stiglitz, Joseph E.; "Markets, Market Failures and Development", *International Agriculture Development*'in içinde, Ed. C. K. Eicher ve J. M. Staaz, John Hopkins University Press, Maryland, 1992.
- Şahin, Vedat; *Enerji Sektöründe Yeniden Yapılanma: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Yerküre Kitaplığı, İstanbul, 2006.
- Turner, Mark ve David Hulme; *Governance, Administration and Development, Making the State Work*, Kumarian Press, West Hartford-Connecticut, 1997.